

Nina Baltazar, Osvaldo; Berdeja, Daniela

Working Paper

Cooperación intermunicipal: Revisión rápida de evidencia

Development Research Working Paper Series, No. 02/2021

Provided in Cooperation with:

Institute for Advanced Development Studies (INESAD), La Paz

Suggested Citation: Nina Baltazar, Osvaldo; Berdeja, Daniela (2021) : Cooperación intermunicipal: Revisión rápida de evidencia, Development Research Working Paper Series, No. 02/2021, Institute for Advanced Development Studies (INESAD), La Paz

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/251322>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Instituto de Estudios Avanzados en Desarrollo



Cooperación intermunicipal: Revisión rápida de evidencia

Por:

Oswaldo Nina
Daniela Berdeja

Serie Documentos de Trabajo sobre Desarrollo
No. 02/2021

Febrero 2021

Las opiniones expresadas en este documento pertenecen a los autores y no necesariamente reflejan la posición oficial de las instituciones auspiciadoras ni de la Fundación INESAD (Instituto de Estudios Avanzados en Desarrollo). Los derechos de autor pertenecen a los autores. Los documentos solamente pueden ser descargados para uso personal.



Cooperación intermunicipal: Revisión rápida de evidencia *

Oswaldo Nina[†]

Daniela Berdeja[‡]

La Paz, febrero 2021

Resumen

La investigación realiza una revisión sistemática para evaluar las condiciones necesarias que permitirían que la cooperación intermunicipal promueva y genere impactos positivos en la provisión de servicios públicos. La estrategia utilizada para la revisión fue la denominada revisión rápida de evidencia, que permite sistematizar la evidencia sobre una política pública de manera tan exhaustiva como sea posible, utilizando de forma simplificada u omitiendo algunos pasos de las revisiones sistemáticas. El 65% de las 48 investigaciones seleccionadas fueron artículos publicados en revistas especializadas y el resto fue considerado literatura gris. La revisión rápida de evidencia ha comprobado que la cooperación intermunicipal ha logrado el aumento de la cobertura y la reducción de costos, especialmente para los municipios pequeños y medianos porque tuvieron más probabilidades de beneficiarse de la cooperación. Estos logros dependieron también de otros factores, como: el tipo de servicio, la capacidad de gestión de autoridades locales, el grado de la descentralización y la proximidad espacial.

Códigos JEL: H70, H77, O18, N36, R51

Palabras clave: cooperación intermunicipal; gobierno local; asociación municipal; prestación de servicios públicos; América Latina.

* Esta investigación fue posible gracias al financiamiento de la Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible (SDSN Bolivia) para la realización de Estudios Transversales con Propuestas Accionables para el Desarrollo Sostenible en Bolivia. Asimismo, agradecer por las sugerencias a los participantes del Economics Research Workshop No. 42 organizado por la UPB-INESAD-SEBOL-ABCE el 2 de diciembre de 2020.

[†] Investigador Senior de la Fundación INESAD (onina@inesad.edu.bo).

[‡] Investigador Junior de la Fundación INESAD (danyberdeja@gmail.com).

Abstract

The research carries out a systematic review to evaluate the necessary conditions that would allow inter-municipal cooperation to promote and generate positive impacts on the provision of public services. The strategy used for the review was the so-called rapid review of evidence, which allows systematizing the evidence on a public policy as exhaustively as possible, using it in a simplified way or omitting some steps of the systematic reviews. 65% of the 48 selected investigations were articles published in specialized journals and the rest were considered gray literature. The rapid review of evidence has shown that inter-municipal cooperation has achieved increased coverage and reduced costs, especially for small and medium-sized municipalities because they were more likely to benefit from cooperation. These achievements also depend on other factors, such as: the type of service, the management capacity of local authorities, the degree of decentralization and spatial proximity.

JEL Classification: H70, H77, O18, N36, R51

Keywords: inter-municipal cooperation; local government; municipal association; public service provision; Latin America.

1. Introducción

Los problemas comunes entre municipios vecinos, sin importar su tamaño, funcionalidad o influencia territorial, pueden ser solucionados con estrategias de cooperación. Las experiencias de Europa y América Latina están mostrando que existen acciones conjuntas entre dos o más municipios para solucionar estos problemas. Sin embargo, a pesar de que existe una cantidad abundante de información disponible, mucha de esta forma parte de la denominada literatura gris, que limita la revisión objetiva y no sesgada de la evidencia acerca de los efectos de estas estrategias asociativas. La carencia de evidencias de alta calidad impide proponer estas nuevas estrategias para el diseño de políticas públicas a nivel local.

Las revisiones sistemáticas son consideradas actualmente la mejor opción para sustentar decisiones informadas, debido a su capacidad de sintetizar la evidencia científica relevante sobre un tema, con altos estándares metodológicos en su proceso. Además, son una fuente de evidencia que surge de un riguroso proceso precedido por el armado de un protocolo que explica minuciosamente la metodología, los criterios y el plan de análisis, permitiendo que la revisión sea reproducible. Pese a estas ventajas, el proceso es costoso y largo, pudiendo tomar su realización hasta más de tres años, lo que en ocasiones demora de sobremanera las respuestas a las preguntas planteadas, afectando la toma de decisiones y el diseño de políticas públicas (Tapia-Benavente et al., 2021).

Dentro de las revisiones sistemáticas, la revisión rápida de evidencia (RRE) se considera como el método que permite sintetizar el conocimiento que contempla los componentes de una revisión sistemática, pero simplificados u omitidos para producir información en menor tiempo y con menos recursos para satisfacer las necesidades de los tomadores de decisiones (GRADE, 2018). Además, la RRE se ha propuesto como una solución al dilema entre realizar revisiones sistemáticas integrales y terminar a tiempo para cumplir con los plazos de formulación de políticas (Higgins et al. 2019). Es más, se presenta como una alternativa formal y transparente de revisión y síntesis de evidencia, reduciendo el riesgo de sesgo presente en otro tipo de revisiones tradicionales de literatura.

El objetivo de la investigación es realizar una revisión sistemática para evaluar las condiciones necesarias que permitirían que la cooperación intermunicipal (CIM) promueva y genere impactos positivos en la provisión de servicios públicos básicos en los países que hubieran incorporado alguna forma de cooperación entre sus gobiernos locales o municipales en Europa y América Latina.

Conforme al protocolo elaborado, las preguntas de la revisión sobre la CIM se hicieron en torno a los resultados de los acuerdos de cooperación, que se constituyen en el interés principal de esta síntesis. La búsqueda se realizó entre septiembre y octubre de 2019 y la revisión final incluyó 48 investigaciones que se realizaron en 17 países entre 2015 y 2019. La revisión ha comprobado que la cooperación intermunicipal ha logrado el aumento de la cobertura y la reducción de costos en la provisión de servicios públicos, pero estos logros dependieron de otros factores, como: el tipo de servicio, la capacidad de gestión, el grado de la descentralización y la proximidad espacial.

El estudio está dividido en cinco secciones, que incluye esta parte introductoria. La segunda sección describe las características de la revisión rápida de evidencia. La tercera sección describe el protocolo utilizado para la síntesis y la cuarta sección explica los logros o resultados de la CIM. La última sección describe las conclusiones.

2. Revisión rápida de evidencia

La necesidad de elevar la eficacia de los gobiernos en la conducción de los asuntos públicos está obligando a los gestores públicos a diseñar y aplicar políticas públicas basadas en evidencia, que es un enfoque para construir el conocimiento de manera abierta y plural, y alentar el cambio de políticas (Flores-Crespo, 2013; Sutcliffe y Court, 2006). Este enfoque utiliza como uno de sus principales instrumentos las denominadas síntesis rigurosas de evidencia, que son un tipo de revisión de literatura que identifica y analiza de forma crítica y sistemática múltiples investigaciones y publicaciones relacionadas a un tema en concreto, usando métodos que son seleccionados a partir de las preguntas de investigación de interés (GRADE, 2018).

Las síntesis rigurosas de evidencia utilizan métodos sistemáticos y reproducibles para identificar, seleccionar y evaluar críticamente todas las investigaciones relevantes, y para recopilar y analizar datos de los estudios que se incluyen en la revisión. En ese sentido, una síntesis rigurosa de evidencia es transparente, verificable y reproducible y, por tanto, su probabilidad de sesgo es considerablemente menor en comparación con las revisiones de la literatura tradicional.

Según GRADE (2018), todos los tipos de síntesis siguen las mismas reglas básicas en cuanto a rigurosidad, y transparencia, aunque varían en cuanto a sus objetivos, el alcance de sus conclusiones, el uso que se puede hacer de ellas, sus costos y su duración. Entre las más comunes se tiene a los mapas de brechas de evidencia o “*evidence gap maps*”, las revisiones rápidas de evidencia o “*rapid evidence assessments*”, las revisiones de alcance o “*scoping reviews*” y las revisiones sistemáticas o “*systematic reviews*”¹.

Según Higgins et al. (2019), las principales características de las revisiones sistemáticas son:

- Identifican todos los estudios que puedan cumplir los criterios de elegibilidad.
- Utilizan metodología explícita y reproducible.
- Presentan un conjunto de objetivos claramente establecidos, con criterios de elegibilidad de estudios previamente definidos.
- Realizan evaluaciones de la validez de los resultados de los estudios incluidos, mediante la evaluación del riesgo de sesgos.

La realización de una revisión sistemática lleva mucho tiempo y no es una tarea para realizar en solitario, un grupo de 4-6 es el ideal debido a la gran cantidad de literatura que debe revisarse. En muchos casos, existe un dilema entre realizar revisiones sistemáticas integrales y terminar a tiempo para cumplir con los plazos de formulación de políticas públicas (Gonzales-Bravo, 2018). Frente a este conflicto, la RRE es considerado como el método que permite sintetizar el conocimiento que contempla los componentes de una revisión sistemática, pero simplificados u omitidos para producir información en menor tiempo y con menos recursos para satisfacer las necesidades de los tomadores de decisiones.

Uno de los elementos característicos de las revisiones sistemáticas, que incluye la RRE, es que son elaboradas a partir de un protocolo o registro de la revisión. Además, son una fuente de evidencia que surge de un riguroso proceso precedido por el armado de un protocolo que explica

¹ Las diferencias entre los tipos de revisión están descritas en la guía *Systematic approaches to literature review searching* de la Universidad de Curtin (<https://libguides.library.curtin.edu.au/study-research>).

minuciosamente la metodología, los criterios y el plan de análisis, permitiendo que la revisión sea reproducible. En particular, el contenido del protocolo debe especificar todos los parámetros de los primeros siete pasos de la revisión sistemática (ver cuadro 1).

Cuadro 1. Pasos de la revisión sistemática

Etapas	Descripción
Antes de elaborar el protocolo	1 Definir claramente el problema a analizar.
	2 Definir una pregunta posible de responder y los métodos para responderla.
	3 Construir una teoría de cambio (ToC) de acuerdo con el tipo o eje de intervención.
	4 Determinar el nivel y alcance de la evidencia disponible.
	5 Definir criterios para la búsqueda de información.
	6 Incorporar criterios de inclusión y exclusión de estudios (PICO).
	7 Definir la metodología a partir de la cual se realizará la síntesis.
Después de elaborar el protocolo	8 Conducir búsquedas exhaustivas para identificar estudios.
	9 Efectuar una evaluación crítica de la calidad de los estudios.
	10 Extraer y organizar sistemáticamente los datos disponibles en los estudios.
	11 Desarrollar una síntesis de evidencia que muestre resultados.
	12 Interpretar y comunicar los resultados a los distintos actores.

Fuente: GRADE (2018).

Las RRE suelen simplificar pasos que permiten elaborar una síntesis acelerada; por ejemplo, limitar las fuentes de información y las búsquedas, limitar por idioma y fecha de publicación, tamizar y seleccionar estudios realizados usualmente por un solo evaluador, no evaluar la calidad de los estudios primarios y no llevar a cabo meta-análisis (ver cuadro 2). En particular, el éxito de una RRE depende de dos aspectos críticos. El primer criterio es la definición de la pregunta, que debe ser acotada o de alcance reducido. El segundo es la determinación de los criterios de inclusión y exclusión de estudios; es decir, encontrar estudios con alta relevancia relativa, que deben ser seleccionados, filtrados y codificados a partir de criterios comúnmente denominados PICO: “*Population*”, “*Intervention*”, “*Comparisons*”, y “*Outcomes*”².

A pesar de que existen diferencias entre el desarrollo de una revisión sistemática y una revisión rápida, los principios básicos aplican para ambas metodologías, que incluirían la aplicación de procesos transparentes, rigurosos y de calidad.

² El alcance de cada uno de los criterios está descrito en GRADE (2018).

Cuadro 2. Diferencias entre revisión sistemática y rápida de evidencia

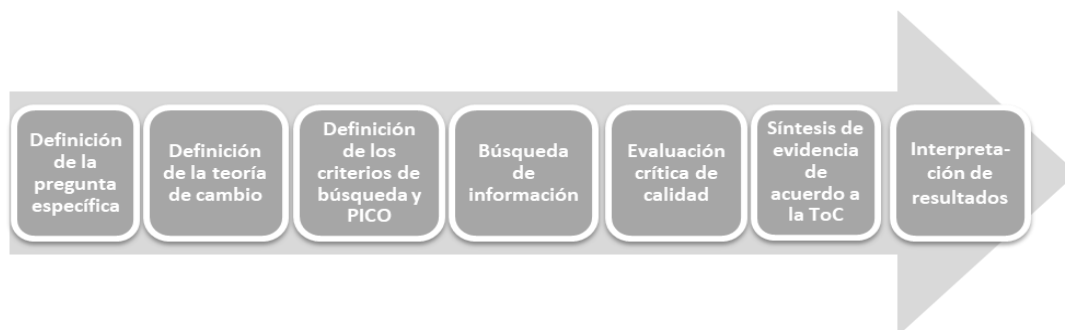
Categoría	Revisión rápida	Revisión sistemática
Período de tiempo	3 semanas – 6 meses	6 meses – 2 a 3 años.
Pregunta de interés	Específica (aunque puede ser amplia), estructurada.	Específica (sobre una pregunta bien limitada).
Fuentes y búsquedas	Pueden ser limitadas o no exhaustivas, pero con fuentes y estrategias explícitas.	Estructuradas o exhaustivas, con fuentes y estrategias explícitas.
Selección	Basada en criterios explícitos, uniformemente aplicada.	Basada en criterios explícitos, uniformemente aplicada.
Evaluación de la calidad y sesgo de la información	Estructurada, puede incorporar valoración crítica (de revisiones sistemáticas previas, algunas veces de estudios primarios).	Estructurada, rigurosa, valoración crítica.
Síntesis	Descriptiva, cualitativa (raramente cuantitativa con meta-análisis cuando es apropiado y tiempo/recursos lo permitan).	Descriptiva, cualitativa y cuantitativa (suele incorporar meta-análisis cuando es apropiado).
Inferencia	A veces basadas en la evidencia, limitadas, cautela en la interpretación.	Generalmente basadas en la evidencia.

Fuente: Gonzales-Bravo (2018).

3. Protocolo

Las características principales de la RRE son: rigurosidad, transparencia, búsqueda sistemática y evaluación crítica. Para garantizar ello, especialmente la transparencia, se elaboró un protocolo que contiene en detalle la secuencia de todos los pasos desarrollados para la búsqueda de evidencia, criterios de inclusión/exclusión, así como la metodología de evaluación de la calidad de los estudios. La RRE consistió en aplicar solo siete pasos de la revisión rigurosa sistemática (ver figura 1). El protocolo describe los lineamientos y las metodologías, en algunos casos, que siguieron o utilizaron desde el primer al quinto paso (ver Anexo 1); mientras que los últimos dos pasos se detallan en un documento separado (ver Anexo 2).

Figura 1. Secuencia de pasos de la revisión rápida de evidencia



Fuente: Elaboración de los autores con base al cuadro 1.

La pregunta principal de la revisión es: ¿cuáles son las condiciones críticas, con base a las experiencias de otros países, para que la cooperación intermunicipal pueda generar impactos positivos en la provisión de servicios públicos? Para responder a esta pregunta se ha realizado una teoría del cambio, que consiste principalmente explicar por qué no se ha logrado conseguir los objetivos de la CIM; es decir, los factores de riesgos que imposibilitarían alcanzar la reducción de costos y mejora de la prestación de servicios públicos.

Los criterios PICO utilizados para la delimitación fueron:

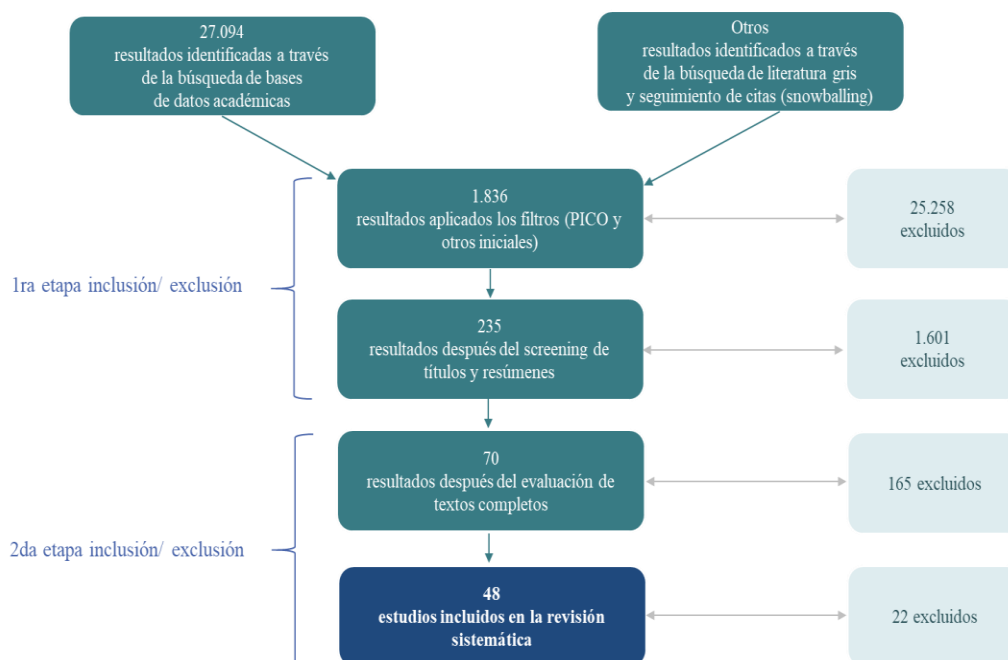
- i). Población: países de América Latina y Europa
- ii). Intervención: países que hayan incorporado alguna forma de cooperación intermunicipal (CIM) entre sus gobiernos municipales
- iii). Comparación/contexto: países en desarrollo o de ingresos medios-bajos y países desarrollados o de ingresos altos
- iv). Outcome o variables de resultado: se tomarán en cuenta tanto los resultados finales como los intermedios que permitan responder a las preguntas principal y secundarias, respectivamente.
 - a. Outcomes finales: relacionados a los efectos y resultados de la CIM en términos de provisión de servicios públicos.
 - b. Outcomes intermedios: efectos relacionados a la implementación y operación de la CIM.

La búsqueda de evidencia e información sobre la CIM fue entre septiembre y octubre de 2019, utilizando como fuentes principales Google Scholar, Ideas-REPEC y World Wide Science. Se incluyeron todos aquellos estudios en español o inglés que fueron publicados durante el periodo 2015 – 2019³. La búsqueda general obtuvo un total de 27.094 documentos publicados, pero incluyen algunos estudios de la denominada literatura gris adecuada sobre CIM. Luego, se realizó los filtros propuestos en el protocolo, especialmente el criterio PICO. La figura 2 describe las etapas de la RRE hasta obtener los documentos finales que sirvieron para extraer conclusiones e interpretaciones sobre la CIM.

Como se observa en la figura 2, la evaluación también se realizó a partir de otros criterios con el fin de identificar aquellos trabajos que estudian la CIM a la luz de las preguntas y objetivos principales y secundarios de esta investigación. Posteriormente, se procedió a realizar la evaluación de calidad, donde se revisaron 70 documentos. Para ello, se utilizó una lista de 10 preguntas cualitativas conocida como la Qualitative Checklist de CASP desarrollada para realizar este tipo de evaluaciones dentro de revisiones sistemáticas (Critical Appraisal Skills Programme, 2018). Cada pregunta tiene tres tipos de respuestas asociadas al nivel de riesgo de sesgo que considera el investigador. Si bien esta etapa puede generar sesgo en lugar de reducirlo dado que depende de la valoración, probablemente subjetiva, del autor, se aconseja que por lo menos dos investigadores realicen este paso de manera separada e independiente para luego realizar comparaciones sobre los resultados encontrados y las valoraciones respectivas. Una vez evaluados los documentos, aquellos que tenían una puntuación de sesgo superior a una desviación estándar sobre la media fueron descartados. De los 70 documentos, 48 fueron incluidos en la RRE sobre CIM.

³ Cabe mencionar que, dentro de los artículos revisados, dos de ellos fueron publicados después del año de referencia, por lo que ambos fueron actualizados. Estos documentos corresponden a Silvestre et al. (2020) y Bel y Sebó (2021).

Figura 2. Diagrama de flujo de la revisión rápida de evidencia



Fuente: Elaboración de los autores.

Las 48 investigaciones seleccionadas se desarrollaron en 17 países distintos (principalmente Italia, Alemania y España en Europa y Brasil en América Latina) y nueve documentos que se realizaron a nivel regional, algunos enfocados únicamente en Europa y otros en Europa y América Latina. Por otro lado, de la totalidad de los estudios, el 44% son estudios cualitativos, mientras que el resto tiene aproximaciones cuantitativas y cualitativas en su metodología. Los estudios que emplean tanto datos de panel como datos de corte transversal han sido aplicados normalmente a un país en particular. El cuadro 3 resume las características de los documentos, el 65% es artículo publicado en revistas especializadas con revisión de pares.

Cuadro 3. Área principal de investigación y tipo de documento

Área principal de estudio	Tipo de documento				Total
	Libro	Artículo publicado	Documento de trabajo	Literatura gris*	
CIM en general	2	1	0	1	4
Impulsores (<i>drivers</i>)	0	11	3	3	17
Funcionamiento y operación	0	8	0	2	10
Reducción de costos	0	11	3	3	17
Total	2	31	6	9	48

Fuente: Elaboración de los autores.

* Tesis de grado y documentos presentados en conferencias.

4. Cooperación intermunicipal

La cooperación intermunicipal (CIM) es un acuerdo mediante el cual dos o más municipios buscan alcanzar fines comunes, proveer servicios o resolver problemas de manera conjunta. Como señala Rodríguez y Tuirán (2006), la intermunicipalidad, al ser un mecanismo voluntario de cooperación entre municipios para resolver insuficiencias y dificultades en la provisión de servicios públicos, constituye uno de los medios más adecuados para enfrentar la necesidad de racionalizar los recursos, las acciones y la gestión de servicios. Además, una cooperación intermunicipal fortalecida permite a los municipios participantes mantener su autonomía y, al mismo tiempo, obtener los mismos resultados de una fusión (Teles y Swianiewicz, 2018). En ese sentido, la CIM permite la optimización funcional sin cambios profundos en el estatus territorial o político del municipio.

Los resultados de la revisión rápida de evidencia están divididos en cuatro categorías: 1) estudios teóricos y generales; 2) impulsores para la cooperación; 3) factores que influyen en la funcionamiento y operación de la CIM; y 4) reducción de costos y ganancias en términos de eficiencia. La generación de evidencia sobre la CIM es críticamente importante dados los debates actuales en la prestación de servicios metropolitanos, y más particularmente dado el hecho de que con frecuencia la consolidación y la cooperación se consideran herramientas alternativas para enfrentar problemas similares (Bel y Warner, 2015).

4.1. Estudios teóricos y generales

La CIM es un mecanismo que permite abordar los problemas comunes y, principalmente, los desafíos de proximidad y tamaño de los municipios. Estas características la rubrican como una solución innovativa y alternativa a las prácticas no cooperativas de los municipios. Según Arias et al. (2019), existen tres formas de definirla desde una perspectiva conceptual:

- i). **CIM como decisión de agentes:** decisión acción o práctica individual por parte de los agentes municipales que conlleva a una relación que se supone beneficiosa.
- ii). **CIM como modelo organizacional:** estructura colaborativa, donde participan actores municipales para el logro de objetivos conjuntos. No se basan en jerarquías sino en la horizontalidad y autonomía de los participantes: una solución más efectiva en comparación a la estructura burocrática.
- iii). **CIM como arreglo institucional:** entendida como configuración o arreglo institucional que da gobernabilidad a un territorio. Las redes intermunicipales difieren del Estado, dado que el poder está más diluido entre los actores, y del mercado, ya que éstos asumen interdependencia y están sujetos a normas de reciprocidad.

Los primeros dos puntos tienen un carácter más discrecional, mientras que el tercero enfatiza en el carácter institucional y, en la práctica, es lo que más ha funcionado. Por otro lado, desde el punto de vista de la finalidad de la CIM, según Craemer-Moeller (2000), las experiencias han mostrado la existencia de dos formas de cooperación intermunicipal:

- i). **Cooperación gremial:** es la agrupación de todos los municipios de un departamento o de todo un país que busca la representación política de los intereses de estos frente a otros niveles de gobierno, especialmente el gobierno central.

- ii). **Cooperación funcional:** es la agrupación de un número limitado de municipios vecinos, que está orientada a la prestación de servicios públicos con funciones bien definidas y limitadas a unas tareas específicas.

En relación con la cooperación funcional, se han desarrollado una variedad de formas de colaboración porque generalmente esta opción busca mejorar la prestación de servicios públicos y la dotación de infraestructura dentro del marco de competencias de los municipios. Las principales formas de cooperación funcional son:

- i). **Asociaciones o consorcios de municipios:** asociaciones de dos o más municipios vecinos, con personería jurídica, para prestación de servicios públicos.
- ii). **Regiones metropolitanas:** Conjunto de dos o más municipios agrupados alrededor de un municipio núcleo. Debe ser una entidad administrativa con personería jurídica.
- iii). **Mancomunidades:** Convenios con base a planes, programas o proyectos que involucran a varios municipios circunvecinos.
- iv). **Cooperativas de municipios:** Empresas bajo la figura de entidades de la administración pública de carácter cooperativo para prestación de servicios a sus socios.
- v). **Empresas públicas intermunicipales:** Empresas para la provisión de servicios de carácter público mixto, donde los municipios involucrados son socios.
- vi). **Empresas de servicios públicos:** Empresas para provisión de servicios públicos básicos de carácter mixto (alianza público-privado), donde los municipios involucrados son socios.

Los estudios que analizan en forma teórica y general la CIM son Kettunen y Teles (2015), Teles (2016) y Teles y Swianiewicz (2018) para Europa y Arias et al. (2019) para América Latina. Los primeros realizan revisiones del estado del arte, donde principalmente analizan su alcance, motivaciones, y costos y beneficios percibidos; en cambio, los otros abordan la temática desde una perspectiva de estudios de caso. En el caso de América Latina, Arias et al. (2019) tratan de abordar los condicionantes de la CIM: aquellos factores que afectan su funcionamiento y sus efectos desde una revisión sistemática de literatura. De manera general, todos los estudios coinciden en que hace falta mayor investigación sobre esta alternativa de provisión conjunta de servicios, incluso en sus distintas formas y según las características del servicio (más intensivo en un factor de producción, posibilidad de generar economías de escala, tamaño de la población, entre otros). Además, algunos estudios sugieren la necesidad de un desarrollo teórico particular para las líneas de investigación sobre causas, operación y efectos.

Si bien la literatura previa presentaba una discusión entre la provisión privada o pública, la evidencia muestra que los esfuerzos académicos han cambiado hacia la provisión cooperativa para resolver problemas comunes frente a recursos limitados de los gobiernos locales, pero además se han incorporado diferentes formas de provisión, como empresas mixtas, empresas públicas intermunicipales, subcontratación o contratación externa o CIM. En particular, parece que la cooperación es mejor en circunstancias particulares, especialmente cuando se compara con la privatización, donde se deben tener en cuenta los aspectos de control político, o cuando se compara con la fusión o amalgamación, donde están en juego los costos de la participación política y la identidad de la comunidad (Kettunen y Teles, 2015). En este sentido, Dixon y Elston (2019) señalan que la pregunta ya no es si cooperar o no, sino con quién operar o trabajar.

El factor principal que impulsa la CIM es la búsqueda de reducción de costos para proveer bienes o servicios públicos con un mayor alcance y con mayor eficiencia. Bel y Sebö (2021) encuentran que este ahorro en gastos no reduce el nivel ni la calidad del servicio prestado; no obstante, existe una brecha en la literatura en este sentido, los estudios se abocan a los resultados en costos que genera la CIM, pero no en posibles efectos secundarios de esta reducción en costos.

De forma general y prácticamente en toda la evidencia revisada, los beneficios parecen concentrarse en una serie de cuestiones: economías de escala, mayores oportunidades para abordar problemas sociales o económicos más amplios y dividir los costos entre los participantes involucrados (Kettunen y Teles 2015). Se argumenta que las desventajas abordan principalmente las dificultades para llegar a un consenso en dicha organización y los costos de control democrático y político.

4.2. Impulsores

Los factores que impulsan la CIM son variados, desde el reconocimiento de que la capacidad de un solo municipio no es suficiente para desarrollar ciertas tareas hasta los aspectos geográficos, topográficos o ecológicos que demanda una cooperación entre regiones vecinas. De acuerdo con Teles (2016), los impulsores pueden dividirse en cuatro categorías: 1) A priori; 2) Intrínsecos; 3) Extrínsecos; y 4) A posteriori, como se detalla en el cuadro 3.

La literatura revisada evidencia que la categoría A posteriori (resultados esperados) es la que más influye en la propensión a cooperar entre municipios, tanto en Europa como en América Latina. Esto es debido a que los resultados esperados se convierten en los objetivos de la CIM, reflejando que la agrupación de un número limitado de municipios vecinos está orientada a la prestación de servicios públicos con funciones bien definidas y limitadas a unas tareas específicas: Cooperación funcional.

Cuadro 3. Impulsores de la cooperación intermunicipal

Categoría	Alcance
A priori	Naturaleza del problema Historia de previa colaboraciones
Intrínsecos	Identidad Relaciones de poder Contexto institucional Perfil organizacional
Extrínsecos	Influencia externa e incentivos
A posteriori	Resultados esperados

Fuente: Teles (2016).

En el caso de la Unión Europea, los gobiernos locales deben cumplir con una disciplina fiscal en las finanzas públicas (Bel y Warner, 2016; Bocchino, 2018), que generan presiones sobre el gasto y, probablemente, dificultades para los municipios pequeños en la prestación de servicios públicos. Frente a estas limitaciones, los gobiernos locales tienen dos opciones: la fusión (o amalgamación) o la CIM en sus distintas formas (Bocchino, 2018; Teles, 2016; Kettunen y Teles, 2015). Estas dos

alternativas pueden entenderse como opciones competitivas entre sí (Ferrari, 2015), pero la cooperación es considerada como la alternativa políticamente más viable que la amalgamación y, por esta razón, es una alternativa importante de interés para los responsables políticos de la reforma del gobierno local (Feiock y Scholz, 2010). Además, según Gomis (2017), estas alternativas, que pueden ser voluntarias u obligatorias, surgen en respuesta a la búsqueda de reducción de la fragmentación territorial y al aumento de la escala en los servicios; pero que en el contexto europeo importan también otros factores como la rendición de cuentas (*accountability*), la corrupción, la participación ciudadana o la representación política.

La CIM, especialmente la cooperación funcional, se ha desarrollado en una variedad de formas de colaboración porque generalmente esta opción busca mejorar la prestación de servicios públicos y la dotación de infraestructura dentro del marco de competencias de las regiones. Entre los principales factores tenemos: los factores económicos, la proximidad espacial o geográfica, las características similares (socioeconómicas u organizativas) y el tipo de territorio y tamaño de la región.

En relación con los factores económicos, Gomis (2017) afirma que la reducción de costos de prestaciones de servicios por habitante, cuando la población crece, es un incentivo para cooperar. Es más, Di Porto y Paty (2018) no sólo mencionan como un impulsor de la CIM a la agregación de recursos y mejora en la eficiencia del sector público, sino que los ingresos fiscales de los municipios son relevantes para las decisiones de cooperación. Los estudios de Bischoff y Wolfschuetz (2017 y 2019) encuentran resultados contrarios en cuanto a la influencia de los ingresos fiscales, llegando a plantear que los subsidios estatales pueden servir como incentivos a la cooperación. Más adelante se profundizará sobre el tema de costos y eficiencia con estudios de carácter más cuantitativo.

La provisión de servicios públicos puede realizarse mediante la producción privada o pública, pero aún hay interrogantes sobre cuál de estas puede dar un resultado con el costo más bajo. Además, a esta categorización, se suman otras dos formas de prestación de servicios; por un lado, la cooperación intermunicipal (CIM) y, por otro, empresas de propiedad municipal (EPM), las que son abordadas por Bel y Gradus (2018) quienes estudian los factores que impulsan estas formas organizativas. Específicamente, buscan analizar por qué los efectos de costo de la privatización han sido mixtos y si la CIM es una alternativa viable para obtener mejores resultados en la prestación de servicios locales. Los resultados muestran que las ventajas de la CIM no son claras, por un lado, mejora la eficiencia si existen economías de escala (en organizaciones grandes, los costos fijos se pueden distribuir entre mayores volúmenes de producción); por otro lado, la CIM aumenta los costos de agencia y reduce el grado de monitoreo al que están expuestos los servidores públicos.

Existen otros trabajos que estudian directamente las formas de prestación de servicios públicos y las diferentes alternativas que tiene los gobiernos locales. Entre éstos se pueden mencionar a Bel y Warner (2016), que van más allá de los costos (demuestran que las restricciones fiscales sí impulsan la CIM) y destacan que los factores espaciales y organizativos son también impulsores de la cooperación como parte de los costos de transacción.

La proximidad espacial facilita la cooperación en áreas metropolitanas: la cooperación, a diferencia de la privatización, tiene sus raíces en el espacio (Kauffmann, 2016). Asimismo, Dixon y Elston (2019) muestran que, si bien los consejos locales ingleses no tenían una tradición cooperativa, en los últimos años han optado por la colaboración alcanzando el 97% de

participación hasta 2017. Además, afirman que la proximidad geográfica y la similitud en las características organizativas y de recursos como los factores principales de cooperación. En ese sentido, Gomis (2017) señala que los municipios optan por su propia conveniencia por cooperar con sus vecinos más parecidos y con quienes históricamente ya interaccionan. Lo mismo confirma Bischoff y Wolfschuetz (2017), quienes comprueban que cuanto mayor sea el grado de similitud entre el municipio y sus vecinos en la composición de los gobiernos locales, mayor será la probabilidad de cooperar. Di Porto y Paty (2018) evidencian que un municipio tendrá mayor propensión a cooperar si sus vecinos ya participan de algún acuerdo intermunicipal. Asimismo, Bergholz (2018) concluye que, con un número creciente de vecinos con una preferencia similar, los municipios son más propensos a iniciar la CIM y reducen los costos de transacción.

Otro estudio que no sólo toma en cuenta factores económicos, sino espaciales, es el de Arntsen et al. (2018), quienes plantean seis hipótesis⁴ a partir de las cuales encuentran que el tamaño de la población y la presión fiscal constituyen importantes impulsores de la CIM, y demuestran la necesidad de considerar la ubicación geográfica y la heterogeneidad en relación con los municipios vecinos como posibles barreras para dicha cooperación. Es así como que Arntsen et al. (2018) respaldan la afirmación de Bel y Warner (2015a) sobre la necesidad de considerar el contexto geográfico para comprender el surgimiento de la CIM en la prestación de servicios.

Entre los documentos mencionados hasta el momento, algunos de ellos señalan que las similitudes entre municipios vecinos o cierta integración en variables socioeconómicas entre ellos aumenta la propensión a cooperar entre ellos. Es así como la proximidad geográfica e integración espacial están estrechamente relacionadas con los efectos derrame o “*spillovers*”. Entre los autores que resaltan la importancia de estos factores están Bergholz (2018), quien muestra que los municipios pequeños con la oportunidad de ser *free riders*⁵ empiezan la CIM más probablemente que los municipios sin esta oportunidad, y Gomis (2017), quien destaca la búsqueda de maximización de economías de escala e internalización de *spillovers* como los principales impulsores de la cooperación; no obstante, encuentra que el tema de externalidades que se generan fuera del municipio podría incentivar la existencia de *free riders* que desincentivaría la cooperación.

Otros factores importantes son el tipo de territorio o área y tamaño del municipio. En ese sentido, Bel y Warner (2016) señalan que la mayoría de los estudios, ya sean multiservicio o de servicio único, encuentran mayores tasas de cooperación en los suburbios (ciudades en áreas metropolitanas) y evidencian un efecto positivo de las regiones metropolitanas en la cooperación. Mientras que Bergholz (2018) afirma que los pequeños municipios pierden poder y autonomía en su toma de decisiones, pero a cambio reciben ganancias sustanciales en términos de economías de escala y alcance; lo contrario ocurre con los grandes municipios. Desde una perspectiva diferente, Bischoff y Wolfschuetz (2019) plantean y corroboran cuatro hipótesis principales⁶: 1) disminución

⁴ Los autores proponen las siguientes hipótesis: a) el nivel de CIM está relacionado negativamente con el tamaño del municipio; b) el nivel de CIM está positivamente relacionado con el estrés fiscal; c) el nivel de CIM está positivamente relacionado con las limitaciones profesionales; d) el nivel de CIM está relacionado negativamente con las distancias geográficas de los asentamientos urbanos en los municipios vecinos; e) el nivel de CIM está positivamente relacionado con el número de vecinos municipales; f) el nivel de CIM está relacionado negativamente con la heterogeneidad en tamaño, situación económica y preferencias políticas en relación con los municipios vecinos.

⁵ Es decir, pueden aprovechar las externalidades positivas que les generan los municipios vecinos (grandes) que cooperan sin participar de la cooperación. Situación que, teóricamente, desalentaría la CIM.

⁶ El estudio de Bischoff y Wolfschuetz (2017) incluyen también las siguientes hipótesis: a) tamaño de la población (cuanto más pequeño el municipio, más probable que coopere); b) presión fiscal (mayor grado de presión, más probable es que coopere); c) mayor grado de similitud con sus vecinos en la estructura de edad, más probable que coopere); y d) complementariedad del tamaño (municipio pequeño es más probable que coopere si uno de los vecinos directos es grande).

de la población (declive) aumenta la probabilidad de cooperar; 2) intereses alineados, un municipio en declive tiene más probabilidad de cooperar si sus vecinos directos también se están en declive; 3) complementariedades en la dinámica de la población, mayor probabilidad de cooperar de un municipio en declive (crecimiento) si uno o más de los vecinos directos está creciendo (en declive); 4) *timing*, los municipios son menos propensos a la CIM en épocas cercanas a las elecciones.

Continuando con el tamaño del municipio y otras características, Ferrari (2015) contrasta la disminución del número de municipios en Suiza junto a una mayor eficiencia del gasto público respecto a Brasil, con un territorio más fragmentado, un nivel de autonomía alto, pero con mayor dispersión de esfuerzos y recursos (ineficiencia)⁷. Además, indaga en el déficit de democracia entre estas dos opciones (fusión municipal y CIM), concluyendo que la CIM puede representar una pérdida de democracia respecto a la fusión. No obstante, también afirma que el déficit democrático en Brasil ya existe, por lo que un aumento esperado en la eficiencia y las economías de escala no tendría pérdida de democracia en contrapartida; asimismo, el alto nivel de autonomía y su capacidad de generar ingresos de fuentes propias hace menos dependientes a los municipios brasileños.

Otro trabajo comparativo entre un país europeo (España) y uno latinoamericano (Argentina) es el de Completa (2015b), quien concluye que el desarrollo de organismos intermunicipales, en el primer caso, es independiente a las normas legales y políticas de entidades autonómicas, mientras que, en Argentina, surgió como respuesta a los procesos descentralizadores de la administración pública, aunque en este país no está consolidada institucionalmente ni fomentada por leyes o por los niveles superiores de gobierno. La falta de reconocimiento de la autonomía municipal condiciona tanto a las microrregiones como consorcios públicos en el país sudamericano, generando restricciones institucionales y económicas a la ejecución de tareas que requieren altos niveles de coordinación y complejidad, básicamente genera costos de transacción altos.

Entre los trabajos para la región latinoamericana están, por un lado, los enfocados en países federales con regiones metropolitanas y, por otro lado, aquellos focalizados en los países no federales. En el caso de los países federados de Brasil y México, Meza et al. (2019) evidencian que, si bien los impulsores municipales constituyen factores relevantes para predecir la CIM dentro de una región metropolitana, los acuerdos federalistas modifican el peso atribuido a estos factores. Basados en cuatro hipótesis⁸ concluyen que: en Brasil se disminuye la influencia supra-local vía ingresos de fuente propia, lo que promueve la CIM; mientras que en México se reduce la CIM por evitar costos de transacción y resaltan la institucionalidad y política descentralizada para promover la CIM en comparación con Brasil.

En el caso de otros países latinoamericanos no federales, se pueden destacar distintos trabajos, pero claramente existe dispersión en cuanto a sus objetivos de investigación, aunque ayudan a identificar contextos más o menos favorables para la CIM (Arias et al., 2019). Analizando el estudio de Arias y Garrido-Vergara (2019), quienes analizan el caso chileno a partir del planteamiento de tres hipótesis⁹, se encuentra que “es más probable que los distritos municipales

⁷ En Brasil, el autor afirma que este hecho aclara la forma adecuada para aumentar el tamaño promedio de los municipios. No obstante, hace referencia también en que “el crecimiento de la eficiencia por fusión enfrenta un límite. Más allá de este límite, el municipio descubre los problemas típicos de una gran ciudad”.

⁸ Las hipótesis son: a) dependencia financiera de los niveles superiores de los gobiernos; b) características metropolitanas sociodemográficas; c) instituciones políticas locales; d) capacidad del gobierno local (en relación con la burocracia, medida por la educación de los empleados públicos).

⁹ Las hipótesis se relacionan a: a) grado de severidad del problema (aumenta la propensión a cooperar); b) restricciones fiscales y capacidad técnica municipal (positivamente relacionadas a la asociación); y c) condiciones de contexto: fragmentación

con más habitantes y, por lo tanto, con niveles más altos de generación de desechos y contaminación, participen en asociaciones municipales como medio de abordar la complejidad de la prestación de servicios”, lo que confirma los hallazgos de Kołsut (2016).

En resumen, los impulsores se pueden dividir en los tradicionales económicos (ahorro de costos, restricciones fiscales, escala óptima de prestación de servicios, entre otros) y aquellos relacionados a las características propias del municipio: la relación geográfica y espacial con sus vecinos.

4.3. Funcionamiento y operación

La CIM se ha implantado en una variedad de países, pero fracasó en algunos y tuvo éxito en otros. La pregunta por responder debería ser ¿qué factores garantizarían el éxito de este mecanismo una vez puesto en marcha? Existe una ambigüedad en la respuesta, la literatura económica menciona una variedad de factores; la capacidad administrativa y de gestión de las autoridades locales, las asimetrías de poder, el diseño de contrato o los costos de transacción, como facilitadores u obstaculizadores de la CIM. Si bien es importante comprender qué lleva a los municipios a cooperar en una primera instancia, es también fundamental revisar la parte del funcionamiento y operación de esta forma de prestación de servicios.

En la mayoría de los estudios sobre el funcionamiento y operación de la CIM, se ha utilizado el denominado Marco Institucional de Acción Colectiva (ICA, por sus siglas en inglés), que consiste en analizar los dilemas de la acción colectiva institucional (el accionar conjunto de las instituciones gubernamentales podrían conseguir mejores resultados que si lo hacen por separado) entre municipios; que son las situaciones de externalidades en condiciones de interdependencia entre unidades gubernamentales y, dada la fragmentación de la autoridad, presentan problemas de coordinación entre actores institucionales con variado grado de autonomía, recursos y autoridad (Feiock, 2013). Lo estudios que utilizan el marco analítico son: Meza et al. 2019, Bischoff y Wolfschuetz 2017 y 2019, Arntsen et al. 2018, Tavares y Feiock 2018, Mazzalay 2015, Pinheiro et al. 2019.

Para el contexto europeo, Tavares y Feiock (2018) elaboran una extensión del ICA, donde se define dos dimensiones para comprender la cooperación intermunicipal: el tipo de mecanismo de integración urbana (autoridad impuesta, autoridad delegada, contratos o arraigamiento social) y el grado de alcance institucional o complejidad (limitado, intermedio o complejo). En la figura 1, se presenta la propuesta de los autores con sus resultados, donde el cuadrante superior derecho indica altos costos de transacción y el cuadrante inferior izquierdo señalaría bajos costos de transacción.

El eje vertical define el grado de complejidad de las soluciones a los dilemas de ICA y se evalúa en términos de costos de toma de decisiones. Estos incluyen tanto los costos involucrados en el diseño como en la negociación de un acuerdo de colaboración: a mayor número de autoridades involucradas y mayor número de tareas, la complejidad aumenta. El eje horizontal muestra cuatro mecanismos de integración, donde se evalúan los costos en términos de autonomía. El caso extremo es la fusión municipal, donde el municipio deja de existir como entidad autónoma. Todos los resultados se evalúan en el marco de la promoción de la cooperación entre los gobiernos locales en las áreas regionales y metropolitanas.

interjurisdiccional, (positivamente relacionado con la cooperación), tamaño y densidad poblacional (relación negativa) y la riqueza municipal (pudiendo tener una relación positiva o negativa con la colaboración).

Figura 1. Dilemas de la acción colectiva institucional (ICA)

--- Costos de decisión +++	Complejo colectivo	Regiones urbanas / redes de ciudades	Asociaciones municipales multi-propósito	Gobiernos regionales / metropolitanos	Uniones municipales obligatorias Costos de transacción altos
	Multilateral intermedio	Redes de bienestar social	Asociaciones municipales de propósito único	Corporaciones intermunicipales	Autoridades de transporte metropolitano
	Una sola cuestión bilateral	Grupos de trabajo informales Costos de transacción bajos	Acuerdos interlocales	Corporaciones municipales	Consorcios y sindicatos mixtos
		Integración	Acuerdos contractuales	Autoridad delegada	Autoridad impuesta
--- Costos de autonomía +++					

Fuente: Adaptado de Tavares y Feiock (2018).

En el mismo sentido y basados en la misma teoría ICA, Tavares y Carr (2015) revisan la investigación en Europa, Estados Unidos y América Latina sobre la CIM. Los autores proponen una teoría de la delegación de la autoridad de prestación de servicios a las organizaciones regionales por parte de los funcionarios locales. Además, explican que, en Europa, la CIM se ha empleado principalmente como instrumento alternativo a las fusiones municipales para hacer frente a los problemas de coordinación; mientras que, en América Latina, la CIM aún está en sus fases iniciales, por lo que la CIM entre las ciudades suele estar coordinada por niveles superiores de gobierno. En términos generales, las características de diseño institucional de la CIM tienen por objeto reducir los riesgos comunes de la prestación de servicios en colaboración, a saber, las características de los servicios que se han de prestar, la divergencia de preferencias entre los ejecutivos locales y el perfil de las circunscripciones locales.

En estudios más específicos de países europeos, se puede mencionar el de Kauffmann (2016), Furmankiewicz y Campbell (2019), Bolgherini et al. (2018), Schoute et al. (2018) y Jacobsen y Kiland (2017). En el caso de Kauffmann (2016), se estudia la integración espacial de la región metropolitana de Alemania Central porque, de acuerdo con la teoría, es un factor clave para lograr obtener ganancias de la “policentricidad” en la cooperación intermunicipal. Este factor podría favorecer la operación de la CIM mediante la integración de los mercados de mano de obra altamente calificada. Además, encuentra que la región metropolitana no está integrada en lo que respecta a los flujos de desplazamiento de los empleados con estudios superiores; mientras que puede existir un mayor o menor grado de integración espacial en otro tipo de flujos, como los de mercancías o relaciones empresariales.

Por otro lado, Furmankiewicz y Campbell (2019) muestran la evolución de las formas de asociación en Polonia que se impulsó por la política de la Unión Europea de promover la gobernanza territorial y el desarrollo integrado en las regiones funcionales. Los resultados señalan que las asociaciones intersectoriales muestran una gestión más integrada y sostenible de los recursos locales, a diferencia de las asociaciones municipales mono-sectoriales; además que, se genera un proceso de aprendizaje de colaboración intersectorial en áreas funcionales.

Además, Bolgherini et al. (2018) investigan los resultados de cooperación obligatoria en términos de número de municipios pequeños que se unieron, qué formas de cooperación eligieron y la reacción frente a la disposición nacional. Los resultados mostraron que los municipios cumplieron pobremente con la norma y eligieron la forma más sencilla de cooperación. Según los autores, las causas pueden explicarse por variables institucionales y culturales. La primera se refiere a la falta de coherencia (consistencia) por parte del responsable de la política nacional (aplazamientos de fechas) y, la segunda variable se refiere a “la falta de mentalidad a nivel local orientada a la cooperación y la creación de redes”.

En particular, Schoute et al. (2018) estudian la influencia del servicio, las características políticas, de gobernanza y financieras en las opciones de los municipios de cuatro distintas formas de prestación de servicios. Entre los resultados más importantes se puede mencionar: los municipios que se centran más en los indicadores de resultados parecen preferir la cooperación intermunicipal o la subcontratación con una empresa privada, mientras que los que se centran más en los indicadores de insumos o procesos parecen preferir la producción por separado. Asimismo, los autores confirman la importancia de los costos de transacción, la gobernanza y el tamaño del municipio. Es más, a diferencia de otros autores, señalan que la especificidad del servicio en cuestión importa y mientras exista más dificultad de medición, la probabilidad de que los municipios subcontraten este servicio es menor.

Finalmente, Jacobsen y Kiland (2017) afirman que los tres factores principales que explican el éxito de la CIM son: un sentido de urgencia, apoyo político y apoyo administrativo combinado con procesos graduales. Por otro lado, destacan que pueden existir efectos negativos en la eficiencia de la asignación de recursos, básicamente por un tema de costos de oportunidad (cómo se prioriza una problemática y en desmedro de cuáles). Los autores definen el éxito (o fracaso) en la prestación de servicios a partir de tres dimensiones: eficiencia económica, calidad del servicio y gobernanza democrática. La eficiencia económica y la calidad pueden considerarse como dilemas, al igual que el control político y la gobernanza, por un lado, y la calidad y la eficiencia¹⁰. Finalmente, volviendo al punto del sentido de urgencia, es muy importante, pues no sólo sirve como impulsor de la CIM, sino que garantiza la permanencia en la asociación, pues crea a su vez un fuerte compromiso de hacer algo, y una voluntad de encontrar una solución unificada.

En el caso de estudios específicos para países de América Latina, solo se encuentran los de Completa (2015a), Mazzalay (2015), ambos para Argentina, y Consciência et al. (2019), que realiza su estudio para Brasil. El trabajo de Completa (2015a) estudia las fortalezas y debilidades institucionales en el proceso intermunicipal de gobiernos locales. Entre las limitaciones, la falta de capacidad institucional que influyen negativamente o impiden la ejecución de programas intermunicipales; mientras que las ventajas de la estrategia asociativa intermunicipal son: promoción e integración del territorio; desarrollo de estrategias productivas, sociales y económicas, que superarían la coyuntura política y el cortoplacismo propio de las autoridades locales; reducción de costos y optimización de los recursos físicos y humanos municipales (transferencia de prácticas municipales exitosas y de la distribución de funciones de acuerdo a la capacidad instalada de cada gobierno local); acceso a tecnología, infraestructura, técnicas de gestión y equipamiento costoso que de manera individual los gobiernos locales no podían

¹⁰ Se considera que ninguno de estos dilemas podría ser determinante en el caso de América Latina, podrían incluso no existir dado que aún se encuentra en etapas iniciales de la CIM.

financiar; mayor representación y fuerza negociadora en materia de demanda de recursos y resolución de problemas comunes ante el gobierno provincial y el sector privado.

En particular, Mazzalay (2015) encuentra que los costos de transacción y la flexibilidad son importantes para explicar ciertos cambios en las relaciones intermunicipales, especialmente en los vínculos informales. Pero también destaca que el factor político-electoral puede afectar tanto a los vínculos de redes informales como a las relaciones más institucionalizadas y formalizadas de cooperación. Respecto a este último punto, desde el punto de vista político, Completa (2015a) señala que no se observa que la pertenencia político-partidaria de los intendentes haya incidido en los procesos de conformación de las articulaciones. Asimismo, también destaca el rol de los liderazgos en la conformación de las redes de CIM y, la institucionalización y formalización de espacios intergubernamentales, pues tienen efectos positivos en la duración y permanencia de la cooperación.

4.4. Reducción de costos

La mayoría de los estudios ha evidenciado una reducción de costos mediante la CIM, pero los resultados no son concluyentes. Existe una multiplicidad de factores que influyen en ello, como el tipo de servicio, el tamaño de los municipios y sus características, los factores institucionales y organizativos, la gobernanza, entre otros: la CIM puede ser rentable para algunos servicios, pero no para otros (Bel y Sebö, 2021). La CIM es beneficiosa en la provisión de servicios públicos, principalmente para municipios más pequeños (efectos de escala) y cuando se prefiere la cooperación informal a otras formas más institucionalizadas.

Los estudios multivariados están siendo utilizados para evaluar el ahorro de costos en la provisión de servicios públicos mediante la CIM. Los estudios de Bel y Sebö (2021) y Bel y Warner (2015) encuentran que la CIM es más rentable o ventajosa en costos en los municipios pequeños y que la delegación (de gobernanza) a un gobierno supramunicipal tiende a hacer que la CIM sea más rentable. En otros casos, se encuentra una reducción de costos y una mejora de los servicios públicos, logrando la reducción de costo per cápita (Ferraresi et al., 2017) o una mayor legitimidad institucional (Giacomini et al., 2018).

Por otro lado, Luca y Modrego (2019) encuentran que los municipios con menor población, que están por debajo de un límite poblacional para garantiza un buen servicio público, tienden a cooperar; pero, por la debilidad institucional, los elevados costos de transacción y los problemas de acción colectiva institucional reducen los efectos beneficiosos de la CIM. Es más, Frère et al. (2014) encuentran que la CIM no tiene un impacto significativo en el nivel del gasto público municipal ni se evidencia una internalización de externalidades espaciales. Asimismo, Allers y de Greef (2018) no encuentran ninguna evidencia de que la CIM reduzca el gasto total del municipio promedio, pero afirman que la CIM no sólo se enfoca en costos, sino puede tener como alternativa la mejora de los servicios públicos.

Los efectos de reducción de costos dependen de la forma de cooperación intermunicipal; el estudio de Pérez-López et al. (2015) concluye que la creación de empresas mixtas contribuye a mejorar la eficiencia de los costos municipales, pero la creación de agencias o la adopción de la contratación externa tienden a reducir la eficiencia general. Similarmente, centrado en las industrias de agua y aguas residuales, el estudio de Silvestre et al. (2018) muestra que tanto la CIM como las asociaciones público-públicas tienen aspectos positivos en el ahorro de costos, pero resaltan el rol de los costos de transacción al momento de diseñar los acuerdos. En cambio, Blaeschke y Haug

(2014) encuentran que los municipios que brindan servicios de aguas residuales de forma conjunta son técnicamente menos eficientes comparado a los municipios que lo hacen por cuenta propia.

En general, el gasto público en desarrollo urbano puede ser explicado tanto por la cooperación horizontal (intermunicipal) como por la vertical (asociaciones público-públicas, pero la provisión conjunta (CIM y alianzas público-públicas) es menos costosa, donde los gobiernos locales pequeños y medianos tienen más probabilidades de beneficiarse de la cooperación”. Asimismo, consideran fundamental un segundo aspecto: la voluntad política.

5. Conclusiones

La revisión rápida de evidencia ha comprobado que la cooperación intermunicipal generó impactos positivos en la provisión de servicios públicos entre municipios vecinos en Europa y América Latina, aunque estos no sean necesariamente irrefutables.

La provisión conjunta de servicios públicos ha logrado el aumento de la cobertura y la reducción de costos, especialmente para los municipios pequeños y medianos porque tuvieron más probabilidades de beneficiarse de la cooperación. Estos logros dependieron también de otros factores, como: el tipo de servicio, la capacidad de gestión de autoridades locales, el grado de la descentralización y las características espaciales del municipio.

En cuanto a su funcionamiento, los municipios optaron por la cooperación funcional para la provisión de servicios públicos porque se evidencia que las funciones estuvieron bien definidas y limitadas a tareas específicas y los resultados esperados fueron los objetivos de este mecanismo. Además, la cooperación intermunicipal fue implantada mediante arreglos institucionales en la mayoría de los casos, logrando gobernabilidad en el territorio. Por otro lado, considerando los factores institucionales y organizativos, este tipo de cooperación permitió a que los municipios participantes mantuvieran su autonomía y obtuvieran los beneficios de una fusión territorial, logrando la optimización funcional sin cambios profundos en el estatus territorial o político del municipio.

La búsqueda de una ampliación y mejora en la provisión de servicios públicos fue el factor que más ha influenciado en la agrupación de un número limitado de municipios vecinos. La proximidad espacial facilitó la cooperación entre municipios, especialmente en áreas metropolitanas. Sin embargo, la voluntad política fue también fundamental para impulsar la cooperación intermunicipal.

De manera general, todos los estudios coincidieron en que hace falta mayor investigación sobre esta alternativa de provisión conjunta de servicios públicos, incluso en sus distintas formas y según las características del servicio.

Referencias bibliográficas

- Anderson, A. A. (2009). *The Community Builder's approach to Theory of change. A Practical Guide to Theory Development*. Nueva York, Estados Unidos: The Aspen Institute.
- Andersen, L. y Peñaranda, L. (12 de junio de 2019). La capacidad de gestión de recursos fiscales en los municipios bolivianos. *Blog SDSN - Bolivia*. <https://www.sdsnbolivia.org/la-capacidad-de-gestion-de-recursos-fiscales-en-los-municipios-bolivianos/>
- Allers, M. A. y de Greef, J. A. (2018). Intermunicipal cooperation, public spending and service levels. *Local Government Studies*, 44(1), 127-150.
- Arias, Y., K. y Garrido-Vergara, L. (2019). What Propels Municipal Governments to Collaborate? The Case of Thematic Environmental Association in Chile. *Lex Localis - Journal of Local Self-Government*, 17(1), 139-157.
- Arias, Y., K., Retamal, S., K. y Ramos, F., C. (2019). Cooperación inter-municipal en América Latina: estado del arte y desafíos futuros de la investigación. *Revista de Administração Pública*, 53(3), 575-591.
- Arntsen, B., Torjesen, D. O. y Karlsen, T.-I. (2018). Drivers and barriers of inter-municipal cooperation in health services – the Norwegian case. *Local Government Studies*, 44(3), 371-390.
- Bel, G. y Gradus, R. (2018). Privatisation, contracting-out and inter-municipal cooperation: new developments in local public service delivery. *Local Government Studies*, 44(1), 11-21.
- Bel, G. y Sebö, M. (2021). Does inter-municipal cooperation really reduce delivery costs? An empirical evaluation of the role of scale economies, transaction costs, and governance arrangements. *Urban Affairs Review*, 57(1), 153-188.
- Bel, G. y Warner, M. E. (2015). Inter-municipal cooperation and costs: Expectations and evidence. *Public Administration*, 93(1), 52-67.
- Bel, G. y Warner, M. E. (2016). Factors explaining inter-municipal cooperation in service delivery: a meta-regression analysis. *Journal of Economic Policy Reform*, 19(2), 91-115.
- Bergholz, C. (2018). Inter-municipal cooperation in the case of spillovers: evidence from Western German municipalities. *Local Government Studies*, 44(1), 22–43.
- Bischoff, I. y Wolfschuetz, E. (2017). *The emergence of inter-municipal cooperation: A Hazard model approach*. MAGKS Joint Discussion Paper Series in Economics No. 44-2017. Marburgo, Alemania: Philipps-University Marburg, School of Business and Economics.
- Bischoff, I. y Wolfschuetz, E. (2019). *Inter-municipal cooperation in administrative tasks - the role of population dynamics and elections*. MAGKS Joint Discussion Paper Series in Economics, No. 05-2019. Marburgo, Alemania: Philipps-University Marburg, School of Business and Economics.
- Blaeschke, F. y Haug, P. (2014). *Does Intermunicipal Cooperation Increase Efficiency? Evidence from the Hessian Wastewater Sector*. IWH Discussion Papers, No. 11/2014. Halle, Alemania: Halle Institute for Economic Research (IWH).
- Bocchino, M. (2018). Inter-municipal cooperation in Italy. Analysis and an opening research agenda for the Municipal Unions case. *Sociologia Italiana - AIS Journal of Sociology*, 12, 51-72.

- Bolgherini, S., Casula, M. y Marotta, M. (2018). Municipal reaction to functional rescaling in Italy. *International Journal of Public Sector Management*, 31(4), 448-465.
- Bulkeley, H. y Betsill, M. 2013. Revisiting the urban politics of climate change. *Environmental Politics*, 22(1), 136-154.
- Chinen, M., de Hoop, T., Balarin, M. y Alcázar, L. (2016). Protocol: Vocational and business training to increase women's participation in higher skilled occupations in low- and middle-income countries: protocol for a systematic review. *Campbell Systematic Reviews*, 12(1), 1-46.
- Completa, E. R. (2011). Asociacionismo municipal versus inframunicipalismo en Argentina. *Más Poder Local*; 4(3), 12-13.
- Completa, E. R. (2015a). La articulación intermunicipal en Argentina: Origen, balance y recomendaciones. *Istituzioni del Federalismo*, 2, 357-380.
- Completa, E. R. (2015b). Libertades y limitaciones institucionales a la cooperación intermunicipal. Una aproximación a los casos de Mendoza (Argentina) y Sevilla (España). *Observatorio Iberoamericano del Desarrollo Local y la Economía Social (OIDLES)*, 9(19).
- Consciência, S., H., Cunha, M., R., Dollery, B. y Moraes, C., A. (2019) Shared services in Brazilian local government: Urban development in small counties. *Public Administration*, 97(3), 686-702.
- Craemer-Moeller, M. (2000). *Cooperación intermunicipal para la prestación de servicios urbanos*. Eschborn, Alemania: GTZ.
- Cravacuore, D. (2016). El asociativismo intermunicipal. En D. Cravacuore y A. Chacón (Eds.), *El Asociativismo Intermunicipal en América Latina*. Santiago, Chile (pp. 21-30): Ediciones Universidad Tecnológica Metropolitana.
- Critical Appraisal Skills Programme. (2018). CASP Checklist: 10 questions to help you make sense of a Qualitative research. Recuperado de <https://casp-uk.net/wp-content/uploads/2018/01/CASP-Qualitative-Checklist-2018.pdf>
- Di Porto, E. y Paty, S. (2018). Cooperation among Local Governments to Deliver Public Services. *Politics & Policy*, 46(5), 790-820.
- Dixon, R. y Elston, T. (junio de 2019). Collaboration in English Local Government: Mapping Shared Services using Affiliation Network Analysis. Trabajo presentado en Workshop on the Ostrom Workshop Conference (WOW6). Indiana University Bloomington, Bloomington, Estados Unidos.
- Feiock, R. C. (2013). The institutional collective action framework. *Policy Studies Journal*, 41(3), 397-425.
- Feiock, R. C. y Scholz, J. T. (Eds.). (2010). *Self-organizing federalism: Collaborative mechanisms to mitigate institutional collective action dilemmas*. Nueva York, Estados Unidos: Cambridge University Press.
- Ferraresi, M., Migali, G. y Rizzo, L. (2017). *Does Inter-municipal Cooperation promote efficiency gains? Evidence from Italian Municipal*. Working Paper No. 725. Pavía, Italia: Società Italiana di Economia Pubblica.

- Ferrari, S. (2015). *Local Government in Brazil and Switzerland: A Comparative Study on Merger an Inter-Municipal Cooperation*. IFF Working Paper Online No. 6. Friburgo, Suiza: Institute of Federalism.
- Ferreira, M. (2018). *Inter-municipal cooperation within the solid waste management network in Cuenca-Azogues emerging metropolitan region*. Tesis de maestría. Erasmus University Rotterdam, Rotterdam, Países Bajos. Recuperado de <http://hdl.handle.net/2105/46750>
- Flores-Crespo, P. (2013). El enfoque de la política basado en la evidencia: Análisis de su utilidad para la educación de México. *Revista mexicana de investigación educativa*, 18(56), 265-290.
- Frère, Q., Leprince, M. y Paty, S. (2014). The impact of intermunicipal cooperation on local public spending. *Urban Studies*, 51(8), 1741-1760.
- Furmankiewicz, M. y Campbell, A. (2019). From Single-Use Community Facilities Support to Integrated Sustainable Development: The Aims of Inter-Municipal Cooperation in Poland, 1990–2018. *Sustainability*, 11(21), 5890.
- Giacomini, D., Sancino, A. y Simonetto, A. (2018). The introduction of mandatory inter-municipal cooperation in small municipalities: Preliminary lessons from Italy. *International Journal of Public Sector Management*, 31(3), 331-346.
- Gomis, F., A. (2017). Sistemas mediterráneos de cooperación intermunicipal: las Mancomunidades valencianas y las Communautés francesas. *GeoGraphos: Revista Digital para Estudiantes de Geografía y Ciencias Sociales*, 8(92), 1-27.
- Gonzales-Bravo, D. (21 de junio de 2018). Revisiones rápidas ¿Rápido es sinónimo de pobre rigor científico? NeuroEconomix. Recuperado de <http://www.neuroeconomix.com/revisiones-rapidas-rapido-sinonimo-pobre-rigor-cientifico/>.
- GRADE. (2018). *Curso en Metodologías Rigurosas para la Síntesis de Evidencia. Guía de Estudio y Sistematización del Curso*. Recuperado de http://www.grade.org.pe/wp-content/uploads/SINTESISSEVIDENCIA_GUIAESTUDIO.pdf
- Higgins, J., Thomas, J., Chandler, J., Cumpston, M., Li, T., Page, M. y Welch, V. (2019). *Cochrane Handbook for Systematic Reviews of Interventions*. Oxford, UK: John Wiley & Sons.
- Jacobsen, D. I. y Kiland, C. (2017). Success with a Bitter Aftertaste: Success Factors in Inter-Municipal Cooperation. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 21(4), 53-76.
- Kauffmann, A. (2016). Is the ‘Central German Metropolitan Region’ spatially integrated? An empirical assessment of commuting relations. *Urban Studies*, 53(9), 1853-1868.
- Kettunen, P. y Teles, F. (marzo de 2015). Municipal Cooperation: A Review of the Reasons and Results. Trabajo presentado en In PSA 65th Annual International Conference. Political Studies Association (PSA), Sheffield, Inglaterra.
- Kołsut, B. (2016). Inter-municipal cooperation in waste management: the case of Poland. *Quaestiones Geographicae*, 35(2), 91-104.
- Luca, D. y Modrego, F. (2019). *Stronger together? Assessing the causal effect of inter-municipal cooperation on the efficiency of small Italian municipalities*. Working Paper. Cambridge, Inglaterra: Bennett Institute for Public Policy.

- Mazzalay, V. (2015). Redes de cooperación intermunicipal en contextos de autonomía local. Cambios y continuidades en el caso de la Región Metropolitana de Córdoba. *Studia Politicae*, 36, 5-36.
- Meza, O. D., Grin, E. J., Fernandes, A. S. y Abrucio, F. L. (2019). Intermunicipal Cooperation in Metropolitan Regions in Brazil and Mexico: Does Federalism Matter? *Urban Affairs Review*, 55(3), 887-922.
- Pérez-López, G. (2014). *Service delivery forms and cost efficiency in Spanish local government*. Tesis doctoral. Departamento de Economía Financiera y Contabilidad, Universidad de Granada, Granada, España.
- Pérez-López, G., Prior, D. y Zafra-Gómez, J. L. (2015). Rethinking new public management delivery forms and efficiency: Long-term effects in Spanish local government. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(4), 1157-1183.
- Pinheiro, L., Araújo, A., do Nascimento, A. y Silvestre, H. (junio de 2019). Intermunicipal Consortia for the Treatment of Solid Waste in Metropolitan Regions in Brazil. Trabajo presentado en the 4th edition of the International Conference on Public Policy (ICPP4). International Public Policy Association, Montreal, Canadá.
- Rodríguez, E. y Tuirán, R. (2006). La cooperación intermunicipal en México. Barreras e incentivos en la probabilidad de cooperar. *Gestión y Política Pública*, XV (2), 393-409.
- Sanz, J. (2013). La aportación de las revisiones sistemáticas al diseño de las políticas públicas: de la anécdota a la evidencia. *Avaluació per al Bon Govern*, 7.
- Schmidt, T. H., García-Cortés, S. y Wilson, D. C. (septiembre de 2014). A tool for the selection of Operator Models for inter-municipal associations of municipal solid waste management—case studies from Brazil. Trabajo presentado en ISWA World Congress. International Solid Waste Association (ISWA), Sao Paulo, Brazil.
- Schoute, M., Budding, T. y Gradus, R. (2018). Municipalities' Choices of Service Delivery Modes: The Influence of Service, Political, Governance, and Financial Characteristics. *International Public Management Journal*, 21(4), 502-532.
- Silvestre, H. C., Marques, R. C. y Gomes, R. C. (2018). Joined-up Government of utilities: a meta-review on a public–public partnership and inter-municipal cooperation in the water and wastewater industries. *Public Management Review*, 20(4), 607-631.
- Silvestre, H. C., Marques, R. C., Dollery, B. y Correia, A. M. (2020). Is cooperation cost reducing? An analysis of public-public partnerships and inter-municipal cooperation in Brazilian local government. *Local Government Studies*, 46, 68-90.
- Soukopová, J. y Vaceková, G. (2018). Internal factors of intermunicipal cooperation: what matters most and why? *Local Government Studies*, 44(1), 105-126.
- Soukopová, J., Bakos, E. y Zelenakova, P. (2017). Institutional and Managerial Aspects of Intermunicipal Cooperation. En Matějová, L. (ed.) *Proceedings of the 21st International Conference Current Trends in Public Sector Research 2017* (pp. 379-386). Brno, República Checa: Masaryk University.
- Soukopová, J. y Klimovský, D. (2016). Intermunicipal Cooperation and Local Cost Efficiency: The Case of Waste Management Services in the Czech Republic. En Špalková, D. y Matějová, L.

- (eds.) Proceedings of the 20th International Conference Current Trends in Public Sector Research 2016. (pp. 398-405). Brno, República Checa: Masaryk University.
- Sutcliffe, S. y Court, J. (2006). *A toolkit for progressive policymakers in developing countries*. Londres, Inglaterra: Overseas Development Institute.
- Tapia-Benavente, L., Vergara-Merino, L., Garegnani, L. I., Ortiz-Muñoz, L., Loézar Hernández, C. y Vargas-Peirano, M. (2021). Revisiones rápidas: definiciones y usos. *Medwave*, 21(01).
- Tavares, A. y Carr, J. (septiembre de 2015). Regional Organizations as Forms of Intermunicipal Cooperation: Evidence from Europe, Latin America, and the United States. 111th APSA Annual Meeting. American Political Science Association. San Francisco, Estados Unidos.
- Tavares, A. F. y Feiock, R. C. (2018). Applying an institutional collective action framework to investigate intermunicipal cooperation in Europe. *Perspectives on Public Management and Governance*, 1(4), 299-316.
- Teles, F. (2016). *Local governance and intermunicipal cooperation*. Basingstoke, Inglaterra: Palgrave Macmillan.
- Teles, F., y Swianiewicz, P. (Eds.) (2018). *Inter-Municipal Cooperation in Europe. Institutions and Governance*. Cham, Suiza: Palgrave MacMillan.
- Waddington H., White H., Snilstveit B., Hombrados J. C., Vojtkova M., Davies P., Bhavsar A., Evers J., Perez Koehlmoos T., Petticrew M., Valentine J. C. y Tugwell P. (2012). How to do a good systematic review of effects in international development: a tool kit. *Journal of Development Effectiveness*, 4(3), 359-387.
- Zafra-Gómez, J. L. y Chica-Olmo, J. (2019). Spatial spillover effect of delivery forms on cost of public services in small and medium-sized Spanish municipalities. *Cities*, 85, 203-216.

ANEXO 1

Protocolo: Cooperación intermunicipal: Revisión Rápida de Evidencia

1. Introducción

Los gobiernos locales enfrentan, muchas veces, problemas comunes por su cercanía geográfica, como por ejemplo aquellos relacionados a la gestión y provisión de agua, gestión de residuos (urbano-domiciliarios), transporte, infraestructura, entre otros. En algunos casos, a estos problemas también se suma el tamaño de la localidad y problemas de producción y asignación de un recurso común asociados a economías de escala. Estas circunstancias requieren nuevos mecanismos de interacción entre los gobiernos locales (municipios). Es así que surge la Cooperación Intermunicipal (CIM), definida como un mecanismo cooperación horizontal entre municipios, con el fin de proveer respuestas y soluciones a problemas comunes relacionados al tamaño sub-óptimo de los mismos y problemas de economías de escala en la provisión de servicios públicos.

Es importante que este tipo de alianzas se generen no sólo para lograr conjuntamente solucionar problemas de forma más eficiente que por separado, sino que, en algunos casos, “dados los altos niveles de autonomía que mantienen los participantes y la voluntariedad que caracteriza al fenómeno cooperativo, la integración de intereses y estabilidad no pueden ser solucionados por la vía tradicional jerárquica” (Arias et al., 2019, p.582). Asimismo, es importante potenciar el rol de los gobiernos municipales, pues los servicios deben ser proporcionados por el nivel más bajo de gobierno, y una de las razones “es definitivamente la “proximidad”, ya que los gobiernos locales están más cercanos a los ciudadanos y, por ello, pueden responder a sus necesidades específicas, adoptando políticas a medida (*tailor-fit policies*)” (Teles y Swianiewicz, 2018, p.4).

En el caso de Bolivia, como mencionan Andersen y Peñaranda¹¹ (2019), “los municipios con poblaciones igual o mayor a 250 mil habitantes tienen en promedio una Ejecución Presupuestaria de 86.2%, mientras que los municipios con poblaciones entre 20 mil y 250 mil habitantes, alcanzan un promedio de 76.2%. La gran mayoría de los municipios tienen poblaciones entre 2 mil y 20 mil habitantes, y su capacidad de ejecución está cerca del promedio del 70%”. Esta situación revela la importancia del tamaño del municipio en cuanto a su capacidad de gestión de recursos y ejecución presupuestaria; asimismo, se puede analizar el tema de la presencia de economías de escala y la necesidad de nuevas alternativas de política para responder a necesidades conjuntas.

Finalmente, se debe resaltar la importancia de promover políticas públicas basadas en evidencia. Por esta razón, se plantea el uso de las revisiones sistemáticas que consisten en explorar de manera formal la evidencia existente alrededor de una política específica; en este caso, sobre la cooperación intermunicipal. Este tipo de revisiones incluye todas las referencias disponibles y selecciona las que se incluirán en el estudio de acuerdo a diferentes criterios que buscan reducir el riesgo de selección. Asimismo, es posible replicar los resultados encontrados en base al Protocolo de la revisión, o incluso actualizar la revisión. Cada revisión sistemática “tiene un Protocolo claro para la búsqueda sistemática de bases de datos determinadas en un período de tiempo definido, con criterios transparentes para la inclusión o exclusión de estudios, así como el análisis y reporte del estudio de resultados encontrados” (Waddington et al., 2012, p.360). Este documento

¹¹ Obtenido del blog de *Sustainable Development Solutions Network* (SDSN) - Bolivia en fecha 12 de junio de 2019.

desarrolla el Protocolo correspondiente a una Revisión Rápida de Evidencia sobre la cooperación intermunicipal.

2. Preguntas y objetivos de investigación

De acuerdo a Waddington et al (2012, p.361), las preguntas de la revisión pueden hacerse alrededor del *outcome* o alrededor de la intervención. En este caso, para la RRE sobre la cooperación intermunicipal (CIM) se plantean las preguntas en torno a los resultados, que se constituyen en el interés principal de esta revisión.

2.1.Pregunta principal de investigación

¿Cuáles son las condiciones críticas, con base a las experiencias de otros países, para que la cooperación intermunicipal pueda generar impactos positivos en la provisión de servicios públicos?

2.2.Preguntas secundarias

- ✓ ¿Qué evidencia relevante existe sobre la asociación o cooperación entre gobiernos municipales en países de Latinoamérica y Europa en los últimos años?
- ✓ ¿Qué resultados y conclusiones se obtienen a partir de la evidencia encontrada en términos del logro de objetivos conjuntos por la CIM?
- ✓ ¿Cuáles son las restricciones y facilitadores para la CIM?
- ✓ ¿Es factible la implementación de la CIM en Bolivia? ¿Bajo qué condiciones se esperaría obtener resultados positivos?

2.3.Objetivo principal

Analizar y evaluar las condiciones críticas que permitirían que la CIM genere impactos positivos en la provisión de servicios públicos a partir de la evidencia relevante existente en otros países.

2.4.Objetivos secundarios

- ✓ Generar evidencia sobre el efecto y resultados de la cooperación intermunicipal en términos de desarrollo humano en los últimos años (2015-2019) en países de América Latina y Europa.
- ✓ Obtener conclusiones sobre el logro de objetivos propuestos por la CIM dada toda la evidencia existente, disponible y revisada.
- ✓ Contribuir al entendimiento del fenómeno de la CIM en todas sus dimensiones¹² a partir de experiencias en ALC y Europa para evaluar cuáles han sido las restricciones y facilitadores asociados a la participación de los municipios en la CIM.
- ✓ Analizar la factibilidad de la implementación de la CIM en Bolivia, así como los resultados esperados de la misma.

3. Teoría de cambio

La Teoría de Cambio (ToC, por sus siglas en inglés) representa la lógica causal de cómo y por qué la intervención logra los resultados esperados. Comúnmente, ToC representa las actividades de la intervención, outputs, las variables de resultado intermedias y las finales/impacto (GRADE, 2018).

¹² Arias et al. (2019, p.584) habla de tres ejes evaluativos de la CIM: la eficiencia y cumplimiento de objetivos; logros e impactos; y la interacción con la ciudadanía.

“Una teoría del cambio más completa articula los supuestos sobre el proceso a través del cual ocurrirá el cambio” (Anderson, 2017, p.1).

En el contexto de gobiernos locales, algunos municipios han experimentado la superación del estancamiento que el localismo generaba: sin asociativismo, los municipios pueden volverse lentos en la gestión local, legal, financiera y política (Cravacuore, 2016). Asimismo, el cumplimiento de los planes territoriales de desarrollo integral de los gobiernos autónomos municipales, que tomen en cuenta la importancia de los conglomerados espaciales y la cooperación intermunicipal, podría facilitar el logro de los objetivos como mejorar la provisión de servicios públicos.

Se define la Cooperación Intermunicipal (CIM) como un mecanismo cooperación horizontal entre municipios, con el fin de proveer respuestas más eficientes y soluciones a problemas comunes relacionados al tamaño sub-óptimo de los mismos y problemas de economías de escala en la provisión de servicios públicos. Es importante que este tipo de alianzas se generen no sólo para lograr conjuntamente solucionar problemas de forma más eficiente que por separado, sino que, en algunos casos, “dados los altos niveles de autonomía que mantienen los participantes y la voluntariedad que caracteriza al fenómeno cooperativo, la integración de intereses y estabilidad no pueden ser solucionados por la vía tradicional jerárquica” (Arias et al., 2019, p.582). Es así que, desde la perspectiva de una ToC, se toma como **intervención** a la CIM en sí misma y se espera que ésta tenga **resultados** a nivel de gobiernos locales en cuanto a la mejora en la prestación de servicios públicos y mejora en términos de eficiencia (reducción de costos) que los municipios no pueden alcanzar de manera aislada. El logro de estos objetivos requiere una gobernanza multinivel que pueda contribuir a la innovación en las ciudades y los municipios al fomentar la colaboración intersectorial e intermunicipal (Bulkeley y Betsill 2013). Así, se agrega una nueva dimensión (espacial) en la generación de propuestas de políticas públicas para mejorar el desarrollo de los municipios mediante la cooperación intermunicipal.

Las experiencias de los países europeos muestran que los efectos de la cooperación intermunicipal son altamente diferentes: en un extremo, hay países con una red de varias formas de cooperación intermunicipal de larga duración y muy densa; mientras que, en otros, sigue siendo una forma rara de innovación en gestión pública (Teles y Swianiewicz, 2018). En relación a las experiencias de cooperación intermunicipal en América Latina, estas muestran impactos positivos, pero las evidencias dan cuenta de niveles de efectividad de la colaboración por debajo de lo esperado y otras que presentan cuestionamientos por su baja capacidad de equilibrar fiscalmente a los gobiernos locales y superar las inequidades iniciales (Arias et al., 2019). En este sentido, el contexto donde se analicen los resultados importa al momento de extraer la evidencia de los documentos analizados.

Entonces, el contexto y otras variables inherentes a los procesos de acuerdos de cooperación se pueden constituir en **facilitadores o restricciones** sobre la relación CIM y resultados finales esperados. Estos aspectos son, principalmente, costos de transacción, descentralización y autonomía, institucionalidad, gobernanza, integración espacial, cercanía geográfica y similitud, liderazgo y gestión de redes. Otros aspectos son detallados en el Anexo de la síntesis de evidencia.

4. Metodología

Como se mencionó anteriormente, existe un riesgo de sesgo al momento de realizar revisiones de literatura y evidencia, por ello, las revisiones sistemáticas realizan una búsqueda exhaustiva con el fin de reducir el riesgo de sesgo de selección que puede venir provocado al realizar búsquedas únicamente en algunos sitios electrónicos o *Journals*. En este caso, se tomaron todas las fuentes

disponibles, incluso aquellas provenientes de la llamada literatura gris¹³, para luego realizar un proceso exhaustivo de inclusión y exclusión de documentos con base en una estrategia PICO y criterios de calidad.

De acuerdo a Waddington et al. (2012, p.361), citando a Gøtzsche 2000, señala que existe un debate entre lo se conoce como agrupamiento versus división (*lumping vs. splitting*). Estos autores explican que los "divisores" ("*splitters*") defienden la postura de que sólo es apropiado comparar estudios que son muy similares en términos de diseño, población, características de intervención y resultado. Por otro lado, los "agrupadores" ("*lumpers*") argumentan que las revisiones más amplias permiten relevancia política, ya que comparan una gama de intervenciones para lograr un objetivo común, lo que permite a los responsables de las políticas seleccionar la intervención más efectiva de acuerdo a su contexto.

En esa línea el presente trabajo de revisión sistemática se podría ajustar al primer caso, por ejemplo, tomando sólo estudios para América Latina. Sin embargo, se incluyeron también estudios de países europeos por dos motivos. El primero tiene está relacionado con el objetivo de evaluar una gama amplia de instrumentos e intervenciones en diferentes contextos y, sobre todo, aprender del desarrollo de la cooperación alcanzado en Europa. Mientras que el segundo tiene que ver con la escasez de estudios sobre la CIM en la región latinoamericana y lo que Arias et al. (2019) denominan como una brecha en la literatura. Esta es una de las situaciones por la que muchas veces se tiende al agrupamiento sobre las divisiones¹⁴.

En cuanto a la metodología como tal, se emplearon palabras clave y a partir de la estrategia PICO se realizó la primera etapa de inclusión y exclusión de documentos. Posteriormente, se evaluaron los documentos en función de la pregunta principal a responder y los criterios de calidad dado que se trabajó principalmente con estudios cualitativos, lo que se constituyó en la segunda etapa de inclusión y exclusión. Después de ello, se obtuvo una base de datos con todas las referencias que sirvieron para la posterior sistematización de evidencia.

4.1. Criterios de inclusión y exclusión de estudios

Los criterios de inclusión iniciales se basan en la estrategia PICO, que consiste en tomar las variables de delimitación de búsqueda de información a partir de la **P**oblación, **I**ntervención, **C**omparación/**C**ontexto y **O**utcome. En este caso, se tiene que:

- ✓ Población: países de América Latina y Europa
- ✓ Intervención: países que hayan incorporado alguna forma de Cooperación Intermunicipal (CIM) entre sus gobiernos municipales
- ✓ Comparación/Contexto: países en desarrollo o de ingresos medios-bajos y países desarrollados o de ingresos altos
- ✓ *Outcome* o variables resultado: se toman en cuenta tanto los resultados finales como los intermedios que permitan responder a las preguntas principal y secundarias, respectivamente.

¹³ Con literatura gris se hace referencia a todos aquellos trabajos que no hayan sido publicados, pero que provienen de fuentes de información serias, por ejemplo, se pueden incluir documentos de trabajo, tesis, *conference papers* u otros reportes de organismos internacionales, entre otros.

¹⁴ "Las preguntas que están demasiado definidas o definidas de forma muy específica darán como resultado revisiones vacías o casi vacías" (Waddington et al., 2012, p.621).

Outcomes finales: relacionados a los efectos y resultados de la CIM en términos de provisión de servicios públicos que permitan identificar las condiciones críticas que favorecerían a que la CIM obtenga resultados positivos.

Outcomes intermedios: efectos relacionados a la implementación y operación de la CIM y contexto de participación en las asociaciones municipales.

De manera más detallada, otros criterios de inclusión y exclusión de documentos se desarrollan en los siguientes puntos.

4.1.1. Tipos de diseños de estudios

Se incluyen estudios cualitativos y cuantitativos, no experimentales ni cuasi-experimentales (no existen). La pregunta principal de la RRE es de tipo cualitativo, así como las secundarias, por lo que principalmente se incluirán aquellos estudios de este tipo. No obstante, también se tomaron en cuenta dentro de la revisión los estudios cuantitativos que permitirán a evaluar los resultados de la CIM en diferentes contextos y contribuirán a responder la pregunta principal de la revisión. Es importante subrayar que la RRE no utilizó ninguna metodología cuantitativa, por lo que los estudios cuantitativos incluidos ayudan a comprender la CIM y las circunstancias bajo las cuales se pueden esperar resultados positivos de la misma.

Los estudios cualitativos no fueron restringidos en ningún caso, siempre que cumplieron con los criterios PICO para su inclusión. Los estudios cuantitativos incluidos miden el efecto (por tanto, estudios comparativos o estudios de caso) de la CIM sobre alguna variable relacionada al logro de ODS (mejora de servicios públicos locales, especialmente la gestión de residuos sólidos). Asimismo, y en relación a las preguntas secundarias, siguiendo el trabajo realizado por Chinen et al. (2016), se incluirán estudios que presenten resultados cualitativos acerca de la importancia de factores que facilitan o impiden la implementación, operación y participación de municipios en la CIM.

4.1.2. Lenguaje y alcance temporal

Investigaciones y documentos publicados y no publicados en revistas especializadas (literatura gris) tanto en español como en inglés para el período 2015 a 2019¹⁵.

4.1.3. Tipos de participantes y entornos

De manera general, los participantes son los gobiernos municipales en Latinoamérica y Europa. El contexto que los envuelve se puede ver desde una óptica de países ingresos medios-bajos y altos, países en desarrollo y desarrollados. Se incluyeron todos ambas regiones con dos objetivos principales; por un lado, son dos contextos diferentes y con una trayectoria mucho más larga de la CIM en Europa que en América Latina, donde la CIM comienza recién en los años 90. Por otro lado, como menciona Arias et al. (2019) existen pocos estudios en esta última región y de carácter más cualitativo que cuantitativo. Esto permitirá tener una gama más amplia de la gestión pública de la CIM en diferentes contextos¹⁶ y una visión más clara de las potenciales ventajas, desventajas y restricciones que podría implicar la CIM en un país como Bolivia.

¹⁵ Debe ser aclarado que, dentro de los artículos revisados, dos de ellos fueron publicados después del año de referencia, por lo que ambos fueron actualizados. Estos documentos corresponden a Silvestre et al. (2020) y Bel y Sebö (2021).

¹⁶ En otras palabras, la RRE tenderá a acercarse más hacia una línea teórica de agrupamiento sobre una de división.

En el caso de estudios que se trabajan con datos de panel para varios países o regiones, algunos toman países que no se toman en cuenta en esta revisión; en dicha situación, sólo se incluyeron aquellos trabajos que muestran resultados por separado para cada país.

4.1.4. Tipos de intervenciones

Dado que la CIM es considerada como la intervención en sí misma, la RRE incluyó únicamente aquellos estudios donde las asociaciones/cooperaciones intermunicipales (intervención) se hayan realizado entre gobiernos municipales, es decir, que exista el carácter de horizontalidad en los acuerdos. Asimismo, se incluyen aquellas intervenciones con alcance temporal corto (plazo definido), así como aquellas que tengan un alcance hacia el mediano y largo plazo, cooperaciones de propósito único y multipropósito.

4.1.5. Intervenciones excluidas

Se excluyen estudios realizados para países de otros continentes, aquellos que estén fuera del alcance temporal definido para esta revisión. En ese sentido, se excluyeron todos los estudios que no cumplan con los criterios PICO explicados anteriormente.

Por la definición de CIM, no se incluyen estudios que cuyo objeto de análisis son las asociaciones de tipo vertical o con terceros actores fuera de lo que significan las autoridades de gobiernos municipales. Las excepciones son aquellos que incluyen CIM y otros tipos de acuerdos, pero que muestran resultados por separado para cada tipo de cooperación.

No se incluyeron estudios sobre la CIM que presenten evaluaciones de sus efectos sobre variables que no estén directamente relacionadas con el desarrollo humano u ODS. Por ejemplo, estudios de caso de la CIM que analizan el comportamiento estratégico de quienes deciden cooperar y sus motivos, por lo que no evalúan los resultados de la CIM como tal, que es lo que se pretende en este caso. Tampoco se incluyeron estudios experimentales, pues por las características de la intervención (CIM) no existen.

Se excluyen estudios que no cumplan con el requerimiento de calidad metodológica y de datos cualitativos, aspectos que se describen en el quinto punto.

4.1.6. Tipos de condiciones de comparación

No existe un grupo de comparación como tal y, claramente, para realizar algún tipo de análisis en ese sentido es necesario un contrafactual que debe ser parecido al que recibe el tratamiento, pero no haber sido parte de éste. Debido a esa dificultad, la comparación será únicamente de tipo cualitativo y en relación al contexto, escenarios y circunstancias que rodearon la implementación y operación de la CIM en América Latina y Europa, es decir, no se realiza un análisis de tipo experimental ni cuasi-experimental, sino más bien, la comparación se da en función al objetivo central de la RRE y bajo aspectos determinados en la ToC. Las condiciones de comparación se realizaron en base a los siguientes aspectos:

- ✓ Contexto económico, que toma en cuenta aspectos como qué recursos tienen disponibles los gobiernos municipales (financiamiento), qué parte proviene del gobierno central y qué responsabilidades tienen.
- ✓ Descentralización, que permita conocer en qué sentido favorece a la CIM, tanto en la implementación y operación de la misma.

- ✓ Tamaño municipios, cómo influye en la CIM de manera tanto positiva como negativa. Por ejemplo, permite el logro de objetivos conjuntos de forma más eficiente, pero se generan asimetrías de poder al asociarse con municipios más grandes o de mayor capacidad.
- ✓ Tipos de problemas enfrentan los municipios: ¿son los mismos en América Latina y en Europa?, ¿son los mismos entre países de Latinoamérica?, ¿cómo ha funcionado la CIM en respuesta a éstos?
- ✓ Contexto legal, en relación a qué normas y leyes existen (si las hay) y si esto favorece a la implementación de la CIM.

4.1.7. Tipos de medidas de resultados (*outcomes*)

No se realizan medidas de resultados cuantitativas en una RRE, como sí se haría en una RSE con meta-análisis, sin embargo, se mencionan aquellas variables de resultado en las que se enfoca la revisión y, por ende, la inclusión de aquellos documentos que presenten este tipo de información en sus resultados intermedios y finales. Por tanto, las variables con carácter cualitativo consideradas estuvieron en función de tres áreas: impulsores de la CIM, operación y resultados (analizar si se lograron los objetivos o no) en función del contexto descrito en la teoría de cambio y en los resultados definidos en PICO.

4.2. Estrategia de búsqueda

En una primera instancia se utilizaron las palabras clave basadas en la estrategia PICO, que sirvieron como filtros. Así, se procede a la búsqueda de documentos, la que se realizó exclusivamente en fuentes electrónicas, incluyendo otra información proveniente de literatura gris.

4.2.1. Fuentes electrónicas

Se recurrió a fuentes multidisciplinarias y específicas de desarrollo internacional y de ciencias sociales. Bases de datos de acceso abierto:

- ✓ Ideas-REPEC (<https://ideas.repec.org/>)
- ✓ Campbell Library (<https://library.campbell.edu/>)
- ✓ 3ie Impact Evaluation Repository (<https://www.3ieimpact.org/evidence-hub/impact-evaluation-repository> y <https://www.3ieimpact.org/evidence-hub/systematic-review-repository>)
- ✓ Dialnet (<https://dialnet.unirioja.es/>)
- ✓ Redalyc (<https://www.redalyc.org/>)
- ✓ SciELO (<https://scielo.org/es/>)
- ✓ Google Scholar (<https://scholar.google.com/>)
- ✓ World Wide Science (<https://worldwidescience.org/>)

4.2.2. Literatura gris

Si bien los documentos encontrados en estas fuentes fueron pocos, a continuación, se listan las fuentes revisadas:

- ✓ World Bank (<http://www.worldbank.org>)
- ✓ IADB (<http://www.iadb.org>)
- ✓ World Bank DIME (<http://www.worldbank.org/en/research/dime>)
- ✓ Joint libraries of de WB and IMF (JOLIS) database (<http://external.worldbankimflib.org/external.htm>)

- ✓ British Library of Development Studies – BLDS (<http://blds.ids.ac.uk/>)
- ✓ Institute of Development Studies ELDIS (<http://www.eldis.org>)
- ✓ National Bureau of Economic Research – NBER (<http://www.nber.org/>)
- ✓ Social Science Research Network – SSRN (<https://www.ssrn.com/index.cfm/en/>)
- ✓ Centre for Economic Policy Research Discussion Papers (<http://cepr.org/content/discussion-papers>)

En este caso, no se encontraron publicaciones que puedan ser incluidas desde estas fuentes de información.

4.3. Cadenas de búsqueda

La construcción de la estrategia de búsqueda se desarrolla y delimita de la siguiente manera:

Tabla 1. Cadenas de búsqueda: palabras clave

	<i>Español</i>	<i>Inglés</i>
En general	Cooperación intermunicipal	Intermunicipal cooperation
Participantes	Municipios, localidades, intermunicipal, interlocal	Municipalities, inter-municipal, interlocal
Intervención	Cooperación, asociación	Cooperation, association
Contexto	Países de ingresos medios-bajos, países de ingresos altos, países desarrollados y en desarrollo, bajo/alto PIB	Low- and middle-income countries, high income countries, developed and developing countries, low/high GDP
Otros en relación a la CIM	Provisión de servicios conjunta, asociación municipal, mancomunidades, acuerdos inter-locales, colaboración	Shared service provision, municipal association, inter-local agreements, collaboration
Relacionados a la metodología	Revisión, sistemática, meta*, evaluación	Review, systematic, meta*, evaluation

Fuente: elaboración propia

De igual manera, se utilizaron operadores lógicos. Otros operadores que también se pueden utilizar como los de truncamiento, de proximidad y anidamiento se pueden revisar en GRADE (2018).

4.4. Screening

Siguiendo a Chinen et al. (2016) esta etapa se realizará en dos fases, primero en base a títulos y resúmenes (*abstracts*) y luego, en una segunda etapa, en base a lectura de los documentos completos que hayan pasado la primera fase. Finalmente, se procede a evaluar la calidad de los estudios, que se detalla más adelante, con lo que finaliza el proceso de inclusión y exclusión.

5. Evaluación de calidad

La evaluación de calidad se realizará en base una lista de 10 preguntas cualitativas conocida como *Qualitative Checklist* de CASP¹⁷ (*Critical Appraisal Skills Programme*) desarrollada para realizar estas evaluaciones dentro de revisiones sistemáticas. Siguiendo a Chinen et al. (2016), se valorarán los ítems de respuestas según el grado de riesgo de sesgo de la siguiente manera:

- ✓ Bajo riesgo de sesgo: los estudios que puntúen 0–2 respuestas "no" o "no se puede decir"
- ✓ Riesgo de sesgo medio: los estudios que puntúen 3–5 respuestas "no" o "no se pueden decir"
- ✓ Riesgo de sesgo alto: los estudios que obtienen un puntaje de 6–9 "no" o "no pueden decir"

¹⁷ URL: <http://casp-uk.net/casp-tools-checklists/>

Tabla 2. Criterios de evaluación de calidad – CASP

	Question	Yes	Can't tell	No
1	Was there a clear statement of the aims of the research?			
2	Is a qualitative methodology appropriate? <i>Is it worth continuing?</i>			
3	Was the research design appropriate to address the aims of the research?			
4	Was the recruitment strategy appropriate to the aims of the research?			
5	Was the data collected in a way that addressed the research issue?			
6	Has the relationship between researcher and participants been adequately considered?			
7	Have ethical issues been taken into consideration?			
8	Was the data analysis sufficiently rigorous?			
9	Is there a clear statement of findings?			
10	How valuable is the research?			

Fuente: Critical Appraisal Skills Programme - CASP Qualitative Checklist, 2018

Dado que las preguntas 4 y 6 no aplican directamente al estudio, por las características de los que es la intervención (CIM), no se incluyen en las valoraciones de los documentos.

ANEXO 2

SÍNTESIS DE DOCUMENTOS FINALES RRE

Estudio	Servicio	País(es)	Tipos de acuerdos analizados	Período de análisis	Tamaño muestra	Tipo de estudio	Resultados principales	Área principal de estudio
Schmidt et al. (2014)	Gestión de residuos	Brasil	Diferentes modelos de operadores intermunicipales	No se especifica	Casos de estudio	Cualitativo	<ul style="list-style-type: none"> - Aspectos positivos de la CIM son la eficiencia de costos en inversión y operación, por lo que es beneficiosa para municipios pequeños. - Importante considerar aspectos específicos como: capacidades de gestión en las autoridades públicas, la existencia de operadores públicos y privados con experiencia, relación institucional actual entre el cliente, el operador y las funciones de recaudador de ingresos, capacidad de inversión y componentes físicos de un sistema. 	Operación y funcionamiento
Bocchino (2018)	Ninguno en específico	Italia	Uniones municipales	Variado, rango más amplio: 1996-2017	7954 municipios y 8 entrevistas semiestructuradas	Cualitativo	Fragmentación e implementación heterogénea. Difícil cumplir con la normativa de obligatoriedad.	Impulsores de la cooperación
Kolsut (2016)	Gestión de residuos	Polonia	CIM: sistema conjunto de recolección de residuos y construcción y/o funcionamiento de instalaciones de gestión de residuos.	2013, principalmente. Algún análisis 2006-2013.	No se especifica como tal. 2.479 municipios y 874 cooperantes.	Cualitativo	<ul style="list-style-type: none"> - Los factores económicos no impulsan la creación de organismos intermunicipales de gestión de residuos, es decir municipios más pequeños y menos ricos no cooperan con más frecuencia. - Factores institucionales sí juegan un rol importante (normas legales de la UE y sanciones). - Rol de factores socioculturales determinados por las regiones histórico-culturales: áreas sur y este cooperan menos que las regiones del norte y oeste. 	Impulsores de la cooperación
Teles (2016)	Ninguno en específico	Europa	CIM en general	No se especifica	Ninguna. Estudio teórico de la CIM (ejemplifica a Portugal)	Cualitativo	Varios según tema. En general resalta la importancia de la CIM en el contexto europeo. Profundiza en los impulsores de la cooperación (relevancia y motivaciones), la diversidad de acuerdos, la búsqueda de eficiencia (tamaño), la gobernanza y lineamientos para futuras investigaciones.	Estudios generales

Estudio	Servicio	País(es)	Tipos de acuerdos analizados	Período de análisis	Tamaño muestra	Tipo de estudio	Resultados principales	Área principal de estudio
Ferrari (2015)	Ninguno en específico	Brasil y Suiza	Fusión vs. CIM	Variado, datos principalmente de 2012	Compara Brasil y Suiza en términos normativos. Nro. municipios: 5.566 y 2.407, respectivamente	Cualitativo	Suiza: reducción de municipios y ganancia en eficiencia sin pérdida de democracia. Brasil: fragmentación, alto nivel de autonomía y déficit en democracia. CIM (voluntaria) para municipios +20000 hab. Se pierde el carácter democrático con la CIM a diferencia de la fusión.	Impulsores de la cooperación
Bel y Sebö (2021)	Ninguno en específico	Varios países	CIM en general	Entre abril y julio 2018	29 estudios empíricos multivariantes de los efectos de la CIM sobre los costos	Cualitativo y cuantitativo (Análisis de meta-regresión)	- Estudios de municipios pequeños tienden a encontrar la CIM más rentable o ventajosa en costos. - Estudios en los que se delega la gobernanza de la cooperación a los gobiernos supramunicipales tienden a considerar que la CIM es más rentable. - No encuentran indicios claros del papel de los costos de transacción entre la CIM y los costos.	Enfocados en resultados: reducción de costos y ganancias en términos de eficiencia
Kauffmann (2016)	Movilidad laboral con diferente grado de educación	Alemania	Ninguno	Final 2007 a mediados 2008	11 ciudades centrales, con alrededor de 1.400 empleados	Cualitativo y cuantitativo	- Integración espacial es relevante para obtener ganancias de la 'policentricidad'. - Respecto a flujos de desplazamiento de empleados calificados, no hay integración espacial en la región metropolitana. - Otros flujos (mercancías o relaciones intra-empresariales) pueden indicar un mayor (o menor) progreso en la integración espacial.	Operación y funcionamiento
Completa (2015a)	Ninguno en específico	Argentina	CIM: microrregiones y consorcios públicos	Variado, con énfasis en datos de 2011	Recorre a la Segunda Encuesta Nacional de Asociaciones Municipales que estima organismos intermunicipales alrededor de 100.	Cualitativo	- Impulsores: dimensión territorial y vecindad, rol de intendentes ('desde abajo') sin influencia de factores políticos. - Ventajas: integración territorial, desarrollo de estrategias que superen lo político y corto plazo, reducción de costos, mejora capacidad gobiernos locales y más representatividad. - Limitantes: debilidad institucional y recursos insuficientes.	Operación y funcionamiento (también analizan impulsores)

Estudio	Servicio	País(es)	Tipos de acuerdos analizados	Período de análisis	Tamaño muestra	Tipo de estudio	Resultados principales	Área principal de estudio
Arias et al. (2019)	Ninguno en específico	América Latina	CIM en general	Publicaciones entre 2005 y 2016	Se revisaron 47 documentos publicados	Cualitativo (revisión sistemática de literatura)	<ul style="list-style-type: none"> - Identifican las brechas de investigación en el estudio de las causas y los factores explicativos de la CIM, así como también la falta de estudios de su efectividad. - Alta productividad científica México y Brasil. Es necesario más estudios que consideren las particularidades del gobierno local en América Latina (alcalde cooperador), así como estudios teóricos particulares. 	Estudios generales
Dixon y Elston (2019)	Ninguno en específico	Inglaterra	CIM: colaboraciones inter-locales entre consejos	Bases de datos de diferentes fuentes secundarias y periodicidad variada a partir de 2010	Estudia todas las asociaciones en Inglaterra (344 consejos)	Cualitativo y cuantitativo	<ul style="list-style-type: none"> - La selección de socios es más predecible que la propensión a la cooperación. - La pregunta no es "si" colaborar sino "cómo" y "con quién". - Elección de socios se debe a la proximidad geográfica y similitud en las características organizativas y de recursos. 	Impulsores de la cooperación
Blaeschke y Haug (2014)	Tratamiento y eliminación de aguas residuales	Alemania	Auto-provisión (municipios autónomos), provisión conjunta y provisión externa	2006	193 observaciones de municipios pequeños y medianos de Hesse.	Cualitativo y cuantitativo	<ul style="list-style-type: none"> - Brindar servicios de aguas residuales de forma conjunta es técnicamente menos eficiente que hacerlo por cuenta propia. - La cooperación en este servicio es beneficiosa para municipios más pequeños (efectos de escala). - Se prefiere la cooperación informal a otras formas más institucionalizadas. 	Enfocados en resultados: reducción de costos y ganancias en términos de eficiencia
Bel y Warner (2016)	Ninguno en específico	Varios países	CIM de propósito único y multipropósito	Los estudios incluidos en el análisis de meta-regresión varían en el año de recolección de datos desde 1982 a 2012	Varía según tópico estudiado (de 58 a 171). Analiza 49 estudios para Europa, EE.UU. y algunos países de América Latina.	Cualitativo y cuantitativo (Análisis de meta-regresión)	<ul style="list-style-type: none"> - Economías de escala y reducción de costos NO son impulsores significativos de la CIM en Europa. La CIM no sólo se explica por restricciones fiscales, que son más importantes en municipios pequeños - Tasas más altas de cooperación en suburbios (áreas metropolitanas) - Gobiernos locales circundantes crean un mercado público de socios potenciales de cooperación. - Importancia de los factores organizativos y espaciales como parte de los costos de transacción 	Impulsores de la cooperación

Estudio	Servicio	País(es)	Tipos de acuerdos analizados	Período de análisis	Tamaño muestra	Tipo de estudio	Resultados principales	Área principal de estudio
Furmankiewicz y Campbell (2019)	Ninguno en específico	Polonia	CIM: uniones mono sectoriales de propósito especial, asociaciones municipales y grupos de acción local multisectoriales	Período 1990-2018	Varía según período y tipo de asociación	Cualitativo	<ul style="list-style-type: none"> - Política UE para promover la gobernanza territorial y el desarrollo integrado en las regiones funcionales. - Asociaciones intersectoriales muestran una gestión más integrada y sostenible de recursos locales, a diferencia de las asociaciones municipales mono-sectoriales. - Facilitadores: gobernanza (bottom up) y proceso de aprendizaje de colaboración intersectorial en áreas funcionales 	Operación y funcionamiento
Bel y Warner (2015)	En su mayoría, gestión de residuos	Varios países	CIM en general	Estudios incluidos en la revisión varían en el año de recolección de datos. Tomaron estudios desde 2006 a 2014	Se hace una revisión de ocho documentos	Cualitativo	<p>Los ahorros de costos dependen de:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Estructura de costos de los servicios públicos (particularmente relacionados con economías de escala y densidad y externalidades). - Estructura del gobierno local (tamaño, ubicación metropolitana, poderes otorgados por la nación o estado regional) - Marco de gobernanza a nivel local donde la cooperación varía de informal a formal. 	Enfocados en resultados: reducción de costos y ganancias términos de eficiencia
Soukopová y Klimovský (2016)	Gestión de residuos	República Checa (región Moravia sur)	CIM vs. no CIM (Firmas privadas, mixtas, públicas y gestión pública directa)	2013, principalmente	670 municipios	Cualitativo y cuantitativo	<ul style="list-style-type: none"> - Los municipios pueden reducir los costos mediante la cooperación. - La población y densidad poblacional también tienen un efecto significativo en los costos (positivo y negativo, respectivamente). - Presencia de un vertedero en el municipio también es significativo, positivo sobre los costos a pesar de que se esperaba una relación negativa en la hipótesis. 	Enfocados en resultados: reducción de costos y ganancias términos de eficiencia
Teles y Swianiewicz (2018)	Ninguno en específico	Europa	CIM en general	Varía según estudio de caso	Varios casos de estudio en países europeos	Cualitativo	Varios según tema. Libro dividido en tres grandes partes: 1) impulsores de la CIM, democracia y provisión de servicios; 2) desarrollo y evolución de la CIM en Europa (Francia, Países Bajos, Suiza, Alemania, Islandia, Polonia, Eslovenia, España); 3) estudios de caso de éxito o fracaso de la CIM (Polonia, Rumania, Albania, República Checa, Islandia).	Estudios generales

Estudio	Servicio	País(es)	Tipos de acuerdos analizados	Período de análisis	Tamaño muestra	Tipo de estudio	Resultados principales	Área principal de estudio
Meza et al. (2019)	Ninguno en específico	Brasil y México (áreas metropolitanas)	Acuerdos de colaboración de un determinado municipio metropolitano con uno o más municipios metropolitanos.	2010 México y 2011 Brasil	Alrededor de 351 acuerdos CIM para México y 1.155 para Brasil.	Cualitativo y cuantitativo	<ul style="list-style-type: none"> - El contexto federal importa, modifica el peso atribuido a los impulsores de la CIM en una región metropolitana. - CIM pueden servir como un control de calidad de la gobernanza metropolitana. - Factores explicativos de la CIM: dependencia financiera de los niveles superiores de los gobiernos (ingresos de fuente propia y reducir costos de transacción; características sociodemográficas metropolitanas; instituciones políticas locales; capacidad del gobierno local. 	Impulsores de la cooperación
Ferreira (2018)	Gestión de residuos	Ecuador (región metropolitana emergente)	CIM en general (empresas conjuntas, empresas públicas municipales, sistema de recojo dentro de la estructura municipal y contratación externa)	2015, 2016 y 2018	Estudio de caso. Dos métodos de recolección de datos: investigación documental y 15 entrevistas semiestructuradas.	Cualitativo	<ul style="list-style-type: none"> - Los hallazgos están alineados con la literatura: el terreno común y liderazgo y gestión de redes como factores principales de la CIM. Un mayor nivel de éstas conduce a altos niveles de resultados del proceso. - Liderazgo y gestión de redes tienen mayor influencia que características de las partes interesadas para explicar CIM. - Altos niveles de colaboración conducen a mejores resultados de impacto de ISWM. 	Impulsores de la cooperación
Soukopová et al. (2017)	Gestión de residuos	República Checa (región Moravia sur)	CIM vs. no CIM (Dentro de CIM: formales (uniones) e informales, participación en empresas intermunicipales)	Período 2012-2014, principalmente	658 municipios (205 cooperantes)	Cualitativo y cuantitativo	<ul style="list-style-type: none"> - La CIM es un factor significativo de la eficiencia de costos. - Existe un efecto sinérgico significativo de los otros factores internos de la CIM: la institucionalización y la participación en la propiedad reducen costos. El tamaño de la ciudad (más de 20.000 habitantes) y las ganancias de las empresas de recolección de residuos aumentan los gastos per cápita. 	Enfocados en resultados: reducción de costos y ganancias en términos de eficiencia

Estudio	Servicio	País(es)	Tipos de acuerdos analizados	Período de análisis	Tamaño muestra	Tipo de estudio	Resultados principales	Área principal de estudio
Bel & Gradus (2018)	Ninguno en específico	Varios países	Privatización, subcontratación (contracting-out) y CIM	Los estudios incluidos van desde 2002 a 2014	Se hace una revisión de siete documentos	Cualitativo	<ul style="list-style-type: none"> - El principal impulsor sería la búsqueda de mejorar la eficiencia de costos (economías de escala), pero que se incrementan los costos de agencia, por lo que las ventajas de la CIM no son claras. - Surgiere profundizar la investigación entre la CIM y empresas municipales (MOCs) en relación al grado de autonomía y su relación con la política local. 	Impulsores de la cooperación
Mazzalay (2015)	Ninguno en específico	Argentina (Región metropolitana de Córdoba)	CIM en áreas metropolitanas en general	Dos años: 1999 y 2008	Sistema metropolitano: 45 gobiernos locales. 31 entrevistados en 1999 y 32 en 2008	Cualitativo y cuantitativo	<ul style="list-style-type: none"> - Costos de transacción y la flexibilidad son importantes para explicar ciertos cambios en las relaciones intermunicipales (informales). - Factor político-electoral parece afectar tanto a vínculos formales como informales. - Destaca el rol de los liderazgos en la conformación de las redes de CIM y, la institucionalización y formalización de espacios intergubernamentales, pues tienen efectos positivos en la duración y permanencia de CIM. 	Operación y funcionamiento
Tavares & Carr (2015)	Ninguno en específico	Varios países	Diferentes modelos de operadores intermunicipales	No se especifica	Varía según país y región (metropolitana)	Cualitativo	<ul style="list-style-type: none"> - Europa: CIM como instrumento alternativo a fusiones municipales, hacer frente a problemas de coordinación - América Latina: CIM en fases iniciales, en las ciudades coordinada por niveles superiores - El diseño institucional de la CIM busca reducir riesgos comunes de colaborar: características de los servicios, divergencia de preferencias entre ejecutivos locales y perfil de las circunscripciones locales. 	Operación y funcionamiento (también analizan impulsores)
Pérez-López et al. (2015)	Agua, residuos urbanos, cultura, social, promoción, transporte, otros	España	CIM, Subcontratación (contracting-out), empresas mixtas y agenciamiento	Período 2001-2010	1.058 municipios pequeños y medianos (con población entre 1.000 y 50.000 hab.)	Cualitativo y cuantitativo	<ul style="list-style-type: none"> - La creación de agencias y/o contratación externa y la CIM reducen la eficiencia general. - Empresas mixtas contribuye a mejorar la eficiencia de los costos municipales. - Las formas de provisión dependen en gran medida de las condiciones económicas y financieras (ciclos económicos). Durante la recesión, la CIM y contratación externa mejoró ligeramente la eficiencia de costos. 	Enfocados en resultados: reducción de costos y ganancias en términos de eficiencia

Estudio	Servicio	País(es)	Tipos de acuerdos analizados	Período de análisis	Tamaño muestra	Tipo de estudio	Resultados principales	Área principal de estudio
Consciência et al. (2019)	Servicios de desarrollo urbano, vivienda y saneamiento	Brasil	CIM y asociaciones público-públicas	Período 2013-2015. Datos de panel	3.856 municipios con menos de 20.000 habitantes (pequeños), divididos en diferentes submuestras por servicio analizado y tipo de prestación	Cualitativo y cuantitativo	<ul style="list-style-type: none"> - El gasto público en desarrollo urbano puede ser explicado tanto por la cooperación horizontal (CIM) como por la vertical (asociaciones público-públicas). - En cuanto al impacto en el gasto público, resultados mixtos. - Vivienda y servicios de saneamiento menos costosos bajo CIM. Servicios de desarrollo urbano menos costosos sin cooperación. - Asociaciones público-públicas conducen a un aumento de la financiación, lo que puede no llevar para reducir el gasto público. 	Enfocados en resultados: reducción de costos y ganancias en términos de eficiencia
Zafra-Gómez y Chica-Olmo (2019)	Gestión de residuos	España	Privatización y CIM. Provisión pública y privada	Período 2002-2010. Datos de panel	670 municipios pequeños y medianos	Cualitativo y cuantitativo	<ul style="list-style-type: none"> - Existencia del efecto derrame de la CIM pública en el costo del servicio de recogida de desechos cuando municipios comparten un espacio geográfico común. - Formas individuales privadas de prestación pública no reducen el costo del servicio ni producen ningún efecto derrame. - No se producen ahorros CIM con contratación externa (privada). CIM pública sería la mejor opción para reducir costos. 	Enfocados en resultados: reducción de costos y ganancias en términos de eficiencia
Luca y Modrego (2019)	12 áreas de políticas clave	Italia	CIM: Uniones municipales (<i>Unioni di comuni</i>)	Período 2010-2013	4.789 pequeños municipios (menos de 5.000 hab.)	Cualitativo y cuantitativo	<ul style="list-style-type: none"> - No existe ningún efecto estadísticamente significativo de la CIM en la eficiencia local. - Estar por debajo del cut off de población aumenta la probabilidad de formar parte de una unión municipal. 	Enfocados en resultados: reducción de costos y ganancias en términos de eficiencia
Jacobsen y Kiland (2017)	Servicios de bienestar infantil o de protección de la infancia	Noruega	CIM por regiones (oeste, centro y norte)	Período 1990-2010	29 entrevistas telefónicas con los líderes de los consejos regionales	Cualitativo	<ul style="list-style-type: none"> - Tres factores principales que explican el éxito de CIM: sentido de urgencia, apoyo político y administrativo combinado con procesos graduales. Dimensiones de éxito: eficiencia económica, calidad del servicio y gobernanza democrática. - Trade-offs entre eficiencia y calidad y, entre gobernanza y democracia. 	Operación y funcionamiento

Estudio	Servicio	País(es)	Tipos de acuerdos analizados	Período de análisis	Tamaño muestra	Tipo de estudio	Resultados principales	Área principal de estudio
Giacomini et al. (2018)	Ninguno en específico	Italia	CIM: organización de prestación de servicios (<i>Unione dei Comuni</i>), acuerdos de prestación de servicios (<i>Convenzioni</i>) y soluciones mixtas.	No se especifica	280 pequeños municipios (menos de 5.000 hab.). Encuesta por correo a una muestra aleatoria de 1.360 directores financieros	Cualitativo y cuantitativo	-Más de dos tercios de municipios con CIM redujeron costos y mejoraron servicios públicos y mayor legitimidad institucional en cerca de la mitad de los casos. - Efectos positivos particularmente cuando existe una organización de prestación de servicios (importancia del tipo de CIM). - Se reduce (pero no elimina) costos de transacción. - Variables de tamaño, área geográfica y número de miembros, menor poder explicativo de éxito o no de la CIM. Presencia de un municipio más grande no parece aportar ventajas significativas.	Enfocados en resultados: reducción de costos y ganancias en términos de eficiencia
Ferraresi et al. (2017)	Ninguno en específico	Italia (Región de Emilia Romagna)	CIM: Uniones municipales (<i>Unioni di comuni</i>)	Período 2001-2011	335 municipios	Cualitativo y cuantitativo	- Estar en una Unión Municipal reduce los gastos corrientes per cápita totales en alrededor de un 5%. - El efecto es robusto, persistente y creciente hasta nueve años después de la entrada. - Estar en una Unión Municipal no reduce el nivel de los servicios públicos locales.	Enfocados en resultados: reducción de costos y ganancias en términos de eficiencia
Di Porto y Paty (2018)	Ninguno en específico	Francia	CIM: diferencia entre quienes cooperaron y quienes no lo hicieron	Período 1995-2002	Datos de panel de 36.000 municipios franceses	Cualitativo y cuantitativo	- Agregación de recursos y mejorar la eficiencia del sector público. - Los ingresos fiscales de los municipios: ceteris paribus, se requiere una diferencia positiva entre los ingresos fiscales esperados de cooperar y los ingresos obtenidos por una localidad aislada para establecer el acuerdo. - La elección de cooperación de los municipios vecinos es extremadamente relevante. - Transferencia no condicional del Estado puede servir como incentivo.	Impulsores de la cooperación
Bischoff y Wolfschuetz (2019)	Ninguno en específico	Alemania (Occidental)	CIM con el Enfoque de Acción Colectiva Institucional (ICA)	Encuesta 2015, datos 2000 y 2013	Encuesta a 439 municipios del oeste de Alemania (sin áreas metropolitanas)	Cualitativo y cuantitativo	- Similitudes en la ideología política y presión de reducir costos pueden impulsar la CIM. - Menos probable que acuerdos de IMC surjan en años electorales (presión de costes menor). - Subsidios estatales como incentivos a la cooperación.	Impulsores de la cooperación

Estudio	Servicio	País(es)	Tipos de acuerdos analizados	Período de análisis	Tamaño muestra	Tipo de estudio	Resultados principales	Área principal de estudio
Completa (2015b)	Ninguno en específico	Argentina y España (Mendoza y Sevilla)	Argentina: consorcios y microrregiones. España: consorcios, áreas metropolitanas, comarcas y mancomunidades.	Ninguno	No se especifica. Trabajo cualitativo enfocado en el marco legal y normativo	Cualitativo	<ul style="list-style-type: none"> - Organismos intermunicipales en España independiente de las normas legales y políticas públicas de entidades autonómicas. Existe un fomento a la CIM. - En Argentina la creación de organismos intermunicipales surgió como respuesta a procesos descentralizadores de la administración pública. No consolidada ni fomentada por la legislación y niveles superiores de gobierno. 	Impulsores de la cooperación
Bischoff & Wolfschuetz (2017)	Ninguno en específico	Alemania (Occidental)	CIM en tareas de administración interna	Período 2001-2014	Encuestas en 605 municipios realizada en 2015 (se enfocan principalmente en áreas rurales).	Cualitativo y cuantitativo	<ul style="list-style-type: none"> - Los resultados apoyan la hipótesis de homofilia y la relevancia de los costos de transacción. - Los municipios en grupos (clusters) de municipios pequeños y en declive tienen más probabilidades de cooperar. - Es más probable que surja la CIM entre los municipios en grupos fiscalmente fuertes. - Los subsidios estatales para la CIM son una importante fuerza impulsora. 	Impulsores de la cooperación
Allers & de Greef (2018)	Primero, todos los disponibles. Luego, enfatizan en bienestar, recojo de residuos y recaudación tributaria	Países Bajos	CIM en general	Período 2005-2013. Datos de panel	Varía. En, general alrededor de 388 municipios.	Cualitativo y cuantitativo	<ul style="list-style-type: none"> - No encuentran ninguna evidencia de que la CIM reduzca el gasto total del municipio promedio. - La CIM parece aumentar el gasto en los municipios pequeños y grandes, dejando el gasto en los municipios medianos sin afectar. - Recaudación de impuestos (intensiva en capital) sí podría reducirse el gasto. - En otros servicios más intensivos en mano de obra, como los servicios sociales, las economías de tamaño son insignificantes o pueden no existir. 	Enfocados en resultados: reducción de costos y ganancias en términos de eficiencia

Estudio	Servicio	País(es)	Tipos de acuerdos analizados	Período de análisis	Tamaño muestra	Tipo de estudio	Resultados principales	Área principal de estudio
Bergholz (2018)	Marketing turístico	Alemania (Occidental)	CIM a largo plazo de asociaciones de turismo.	Período 2000-2015	Encuesta a 303 municipios rurales. También se incluyen otros datos de fuentes oficiales del país	Cualitativo y cuantitativo	<ul style="list-style-type: none"> - Efectos derrame o spillovers sí tienen un poder explicativo para el surgimiento de la CIM. - La posibilidad de ser free rider no reduce la probabilidad de asociarse. - Preferencias similares sobre el marketing turístico reducen costos de transacción y aumentan la probabilidad de asociarse. 	Impulsores de la cooperación
Arntsen et al. (2018)	Servicios de salud	Noruega	CIM bilateral y multilateral	Recolección entre el 28 de octubre de 2015 y el 1 de enero de 2016.	Encuesta y datos oficiales de 335 (78%) municipios noruegos	Cualitativo y cuantitativo	<ul style="list-style-type: none"> - Condiciones internas relacionadas con el pequeño tamaño de la población y el estrés fiscal como importantes impulsores de la CIM. - La ubicación geográfica/distancias y la heterogeneidad negativa en el tamaño en relación con los municipios vecinos tenían el potencial de limitar la cooperación. Importancia del contexto geográfico. - Las características sociodemográficas (elevada edad de la población, la esperanza de vida y nivel de despoblación), impulsarían la CIM en los servicios de salud. 	Impulsores de la cooperación
Arias & Garrido-Vergara (2019)	Servicios ambientales (generación de desechos y contaminación)	Chile	Asociaciones municipales. Este tipo de colaboración es multilateral (participan más de tres gobiernos municipales), alto nivel de formalidad.	Período 2012-2018	345 municipios	Cualitativo y cuantitativo	<ul style="list-style-type: none"> - Más probable que municipios con más habitantes (con niveles más altos de generación de desechos y contaminación) participen en asociaciones. - Capacidad fiscal: municipios chilenos con recursos escasos son más propensos a invertir en colaboración. - Homofilia política y la proximidad geográfica. - Propensión a la colaboración mayor para municipios con menores niveles de pobreza y de urbanización. 	Impulsores de la cooperación