

Cooperación inter-municipal en América Latina: estado del arte y desafíos futuros de la investigación

Karina Arias Yurisch ¹

Karina Retamal Soto ¹

Camila Ramos Fuenzalida ¹

¹ Universidad de Santiago de Chile / Departamento de Gestión y Políticas Públicas, Santiago, Chile

Este artículo ofrece un panorama del estado de la investigación latinoamericana sobre cooperación intermunicipal, un fenómeno que ha adquirido relevancia empírica en la región desde la década de los años noventa. A partir de una revisión sistemática de la literatura y del análisis de contenido de 47 artículos publicados entre 2005 y 2016 en revistas indexadas en WOS, Scopus y LatinIndex, este trabajo informa acerca de los avances de la investigación sobre los condicionantes relevantes, las complejidades de la operación y los diferentes efectos de la cooperación intermunicipal en países de América Latina. Los resultados identifican las brechas de investigación en el estudio de las causas y los factores explicativos de la colaboración como modelo organizacional y gobernanza territorial, como también la falta de estudios de efectividad de dichos arreglos. La identificación de estas brechas permitirá orientar la agenda de investigación futura sobre cooperación entre municipios.

Palabras clave: cooperación intermunicipal; América Latina; consorcio; gobierno local; asociación municipal.

Cooperação inter-municipal na américa latina: estado da arte e desafios futuros da pesquisa

Este artigo oferece uma visão do estado da pesquisa latino-americana sobre cooperação inter-municipal, um fenômeno que ganhou relevância empírica na região desde a década de 1990. Com base em uma revisão sistemática da literatura e na análise de conteúdo de 47 artigos publicados entre 2005 e 2016 em periódicos indexados em WOS, Scopus e LatinIndex, este artigo informa sobre o andamento da pesquisa sobre as condições relevantes, as complexidades da operação e os diferentes efeitos da cooperação inter-municipal nos países da América Latina. Os resultados identificam as lacunas de pesquisa no estudo de causas e fatores explicativos da colaboração como modelo organizacional e governança territorial, bem como a falta de estudos sobre a efetividade de tais arranjos. A identificação dessas principais lacunas permitirão orientar a futura agenda de pesquisa sobre cooperação entre municípios.


Palavras-chave: cooperação inter-municipal; América Latina; consórcio; governo local; associação municipal.

Inter-municipal cooperation in Latin America: current situation and future research challenges

This article offers an overview of Latin American research on inter-municipal cooperation, a phenomenon that has gained empirical relevance in the region since the 1990s. Based on a systematic literature review and content analysis of 47 articles published between 2005 and 2016 selected from indexed journals (WOS, Scopus, and LatinIndex), this article reports the progress of research, the complexities of the operation, and the different effects of inter-municipal cooperation in Latin American countries. The results identify the main gaps in studies about causes and determinants of 'collaboration' as an organizational model and territorial governance, as well as the lack of studies on the effectiveness of these arrangements. By identifying these gaps it is possible to guide the future research agenda on cooperation between municipalities.

Keywords: inter-municipal cooperation; Latin America; consortium; local government; municipal association.

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220180042>

ISSN: 1982-3134 

Artículo recibido en 15 de febrero de 2018 y aprobado en 31 de octubre de 2018.

Agradecemos a la Universidad de Santiago de Chile, Usach, DICYT Proyecto 031764AY por financiar esta investigación.

INTRODUCCIÓN

Desde la década de los noventa y en el marco de la globalización, transformaciones económicas y políticas han impulsado cambios tanto en el rol como en las formas de funcionamiento del Estado a nivel mundial. Estos cambios, que desdibujan las tradicionales fronteras institucionales, incluyen entre otras cosas procesos de privatización, descentralización y la creación de entes semi-públicos. Así, se gestan nuevos modos de gobierno que involucran a un amplio rango de actores en la formulación e implementación de políticas públicas.

A nivel sub-nacional, este fenómeno adquiere particular relevancia. Los procesos de descentralización junto con la creciente complejización de los problemas locales han dado forma a un nuevo rol del gobierno local, caracterizado por una más amplia y más profunda agenda de políticas públicas (Brugué & Gomá, 1998). Este nuevo rol no siempre ha sido acompañado por un traspaso de recursos, creando así el dilema de la autonomía local (Caulfield, 2002; Navarro, Rodríguez-García, Mateos, & Muñoz, 2016). Como respuesta a este dilema, los modelos cooperativos aparecen como una solución innovativa y alternativa a la competición entre municipios (Dowding & Feiock, 2012; Goldsmith, 2005; Hooghe & Marks, 2001).

Una arista que ha adquirido especial importancia es la cooperación que se da horizontalmente entre gobiernos locales bajo denominaciones como cooperación inter-municipal, acuerdos inter-locales, consorcios públicos y asociativismo municipal. A pesar de la diversidad de denominaciones, el fenómeno de cooperación inter-municipal (en adelante CI) implica la participación voluntaria de gobiernos locales para dar solución a un problema común o implementar la provisión conjunta de un servicio (Teles, 2016).

La CI en sus distintos contextos ha estado acompañada de un creciente interés investigativo por entender y mejorar estas formas de colaboración a nivel local. En Latinoamérica, el interés por este fenómeno se evidencia con más fuerza en el marco de la ola democratizadora y de la implementación del neoliberalismo, lo que confluye con el creciente desarrollo de marcos institucionales pro-cooperación en los países de la región. En este contexto, se vuelve fundamental conocer el estado de la investigación sobre cooperación entre municipios en la región latinoamericana que ofrezca un panorama comprehensivo sobre lo que sabemos y no sabemos respecto a las causas, el funcionamiento y los impactos de la CI.

A partir de una revisión sistemática de la bibliografía especializada de la región, este artículo construye el estado del arte e identifica las brechas para avanzar en el conocimiento de la CI latinoamericana. Para esto, este trabajo se organiza en cuatro secciones. Primero se presenta la conceptualización de la CI que enmarca la revisión de la literatura, para luego, describir la metodología de selección y análisis de las fuentes primarias en la segunda sección. El tercer apartado corresponde a la presentación de los hallazgos y el análisis de las brechas. Por último, se presentan las principales conclusiones del estudio.

2. CI COMO OBJETO DE ESTUDIO

Desde una perspectiva general, el fenómeno de la CI se caracteriza por: a. La concurrencia o participación de dos o más gobiernos locales, b. la voluntariedad de las relaciones, y c. la orientación a la solución de un problema común o provisión conjunta de un servicio.

Cada uno de estos elementos adquiere un amplio rango de variabilidad que da cuenta de las diversas formas que adopta el fenómeno en distintos contextos. En este respecto, los arreglos cooperativos pueden ser bilaterales o multilaterales implicando diferentes grados de complejidad en el proceso de toma de decisiones colectivas (Feiock, 2013).

Por otra parte, la cooperación puede emerger por la auto-organización de los actores locales o mandatos gubernamentales materializando diferentes grados de voluntariedad de las relaciones (Feiock, 2013; Provan & Lemaire, 2012). Asimismo, la cooperación entre municipios puede tener diferentes grados de formalización, desde aquellas que se sustentan en relaciones personales, las que se respaldan en cartas de intenciones y protocolos, hasta las que se constituyen en un ente con personalidad jurídica propia (Dowding & Feiock, 2012).

Finalmente, las relaciones de cooperación pueden estar orientadas a propósitos específicos o múltiples y enmarcarse en distintos sectores de política. Dependiendo de los objetivos, la cooperación puede abarcar diferentes tipos de intercambio ya sea información, tecnologías, servicios, recursos financieros o humanos (Agranoff, 2007).

En la conceptualización del fenómeno, la literatura especializada se puede organizar bajo tres perspectivas desde las cuales se entiende la CI en tanto objeto de estudio: a. CI como una decisión del agente, b. CI como un modelo organizacional, o c. CI como un arreglo institucional.

En la primera perspectiva, CI se entiende como una decisión, acción o práctica individual de los agentes municipales que conlleva una relación que se supone beneficiosa. Esto implica que la relación cooperativa se define en oposición a las relaciones conflictivas, competitivas y de indiferencia (Fuhse, 2009). Lo anterior no significa que no puedan coexistir entre dos agentes todas estas relaciones simultáneamente.

Desde la segunda perspectiva, se conceptualiza la CI como una estructura organizacional colaborativa donde participan actores municipales para el logro de objetivos conjuntos. Esta estructura organizacional se describe en oposición al tradicional modelo burocrático en tanto las relaciones de cooperación no se basan en jerarquías sino en la horizontalidad y autonomía de los participantes (Agranoff, 2007). En este sentido, el concepto adquiere un carácter instrumental, como una solución más efectiva en comparación a la estructura burocrática.

Finalmente, una tercera perspectiva comprende la CI como una configuración de relaciones o arreglo institucional que da gobernabilidad a un territorio. Bajo esta orientación conceptual, las redes inter-municipales difieren del Estado, en cuanto el poder está más diluido entre los actores, y del mercado ya que éstos se asumen interdependientes y sujetos a normas de reciprocidad (Powell, 2003).

Estas tres perspectivas conceptuales enmarcan el estudio de la CI y sirven como guías para explorar el estado de la investigación sobre el fenómeno en Latinoamérica. La principal contribución de este artículo es sistematizar los hallazgos e identificar las preguntas de investigación a explorar en futuros trabajos con tal de cimentar el camino para la construcción teórica del fenómeno y su mejor entendimiento en la región.

3. MÉTODOS

Con el objetivo de conocer el estado del arte de la investigación en CI en la región latinoamericana, se realizó una revisión sistemática de la bibliografía relevante en el área. Para esto se identifica y analiza una selección de 47 trabajos, contenidos en revistas indexadas, usando el método de análisis de contenido categórico.

Para la selección de los trabajos se definió una estrategia de búsqueda en revistas indexadas en WOS, Scopus y LatinIndex. Esta estrategia contempló el siguiente protocolo:

1. Utilizando los buscadores Web of Science (colección principal), Scopus y Dialnet, se realizó una búsqueda que incluyó un amplio rango de palabras claves: “inter-municipal”, “interlocal”, “shared service provision”, “local public network”, y “municipal association”. Para la búsqueda de artículos en español, se incorporaron los términos “consorcios municipales”, “mancomunidades”, y “asociacionismo municipal”. Cabe señalar que no se limitaron los campos de búsqueda por área disciplinaria, años o región. El número de artículos que arrojó esta búsqueda fue de 484, correspondiendo a 165 WOS, 294 Scopus y 25 Dialnet.
2. Se procedió a la lectura de los resúmenes de los 484 artículos para identificar aquellos que estudiaban el fenómeno en uno o más países de América Latina. Este proceso redujo la selección final a 47 trabajos, los cuales constituyeron las fuentes primarias de la revisión bibliográfica.

Los artículos seleccionados, presentados en la Cuadro 1, provienen de disciplinas como geografía y urbanismo, gestión y políticas públicas, medio ambiente y salud. Los trabajos fueron publicados entre 2005 y 2016 y se concentran en seis países con una participación mayoritaria de Brasil y México.

CUADRO 1 MUESTRA DE ARTÍCULOS

Revistas (Nº de Artículos)	Autor (Año)	Países
Revista de Administração Pública (7)	Angnes, Mattos, Klozovski, y Sturm (2013); Matos y Dias (2011); Xavier et al. (2013); Machado y Andrade (2014); Abrucio, Filippim, y Dieguez (2013); Galindo, Cordeiro, Villani, Barbosa, y Rodrigues (2014); Gerigk y Pessali (2014)	Brasil
Revista Gestión y Política Pública (3)	Rodriguez-Oreggia y Tuirán (2006); Chávez-Ángeles y Sánchez-Medina (2013); Salazar, Polendo, y Ibarra (2011)	México
Urban Public Economics Review (3)	Serralvo (2006); Kinto (2009); Da Silva y Periera Ceccon (2011)	Brasil México
Saúde e Sociedade (3)	De Moraes y Chaves (2016); Prosenewicz y Lippi (2012); Barreto (2015)	Brasil
Studia Politicae (2)	Mazzalay, Camps, y Sarmiento (2006); Mazzalay (2016)	Argentina
Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento (2)	Ferracini (2013); Wolfart et al. (2013)	Brasil

Continua

Revistas (Nº de Artículos)	Autor (Año)	Países
International Journal of Health Planning and Management (2)	Teixeira, Bugarin, y Dourado (2006); Brito e Silva y Bezerra (2011)	Brasil
Estudios Demográficos y Urbanos (2)	Zentella Gómez (2005); Ramírez (2012)	México
Environment and Urbanization (2)	Hardoy et al. (2011); Montero, Castellón, Martínez, Ruvalcaba, y Llamas (2006)	México Región Latinoamericana
Engenharia Sanitária e Ambiental (2)	Suzuki y Gomes (2009); Piterman, Rezende y Heller (2016)	Brasil
Otras Revistas: (19) Bulletin of Latin American Research, Caderno CRH, Cadernos de Saúde Pública, Climate and Development, Entorno Geográfico, Espacios, Eure, Geosaberes, Journal of Environment & Development, Líder, Mapping, Polígonos, Revista de Gestão em Sistemas de Saúde, Revista de Métodos Cuantitativos para la Economía y la Empresa, Revista de Saúde Pública, Revista del Clad, Revista Mexicana de Sociología, Visión de Futuro, Waste Management	Mazzalay (2011); De Lacerda (2011); Santos y Giovanella (2016); Pereira, Barreto, y Pittock (2009); Bolaños (2015); Matos y Dias (2012); Lacerda y Ribeiro (2014); Leal y Souza (2016); Safford (2010); Pellin, Dallabrida, y Cioce (2014); Poyatos y Giron (2009); Nicolli (2006); Wolfart et al. (2014); Guillermo et al. (2015); Amaral y Blatt (2011); Filippim y Abrucio (2016); Amaya (2011); Garzón (2010); Buenrostro Delgado et al. (2008)	Argentina Brasil Colombia Guatemala México

Fuente: Elaborado por las autoras.

Estos 47 artículos fueron analizados a través de un proceso de codificación abierta en combinación con categorías pre-establecidas (Bowen & Bowen, 2008). En el proceso de codificación abierta se prestó atención a la pregunta de investigación, conceptualización, métodos y resultados de cada artículo. Durante la revisión se fueron creando códigos que reflejaban las temáticas relevantes de las investigaciones. En este respecto, se crearon un rango diverso de códigos emergentes referidos a sectores de política pública, tipo de territorios (rural/urbano), tipos de actores, entre otros.

Simultáneamente, el protocolo de análisis comprendió el uso de categorías y conceptos provenientes de la literatura de cooperación intermunicipal (Teles, 2016) y de redes en el sector público (Agranoff, 2007; Provan & Lemaire, 2012) que permitieron organizar los artículos en dimensiones fundamentales referidas a causas, operación y efectos de la CI.

Una vez codificadas las fuentes, se construyó una matriz, la cual permitió realizar un análisis de contraste y comparación. Los resultados de los análisis se organizan en tres secciones referidas a las causas y condicionantes, la operación y a los efectos y consecuencias de la CI.

4. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

4.1 Sobre las causas y los condicionantes de la CI

En el material empírico revisado se identifica un grupo estudios sobre causas de la CI que se sustentan en las premisas de la teoría de la acción colectiva (Olson, 1965) y modelos de la teoría de juegos

(Ostrom, 1998) para comprender la decisión de cooperar y las estrategias de comportamiento de los actores en situaciones de cooperación. Un grupo menor de estudios, basados en las teorías de institucionalismo sociológico (DiMaggio & Powell, 1983; Meyer & Rowan, 1977), incorpora el rol de la percepción y de las creencias inscritas en el contexto como factores que influyen la propensión a colaborar. Los investigadores latinoamericanos han priorizado el diseño de estudios descriptivos, mediante estudios de casos, y explicativos utilizando modelos de regresión, simulaciones y análisis de redes.

Los resultados de los análisis sobre causas presentados en estos trabajos se organizan en una matriz construida en base a las tres perspectivas conceptuales de la CI y tres niveles de análisis: micro (individual), meso (grupal), y macro (contextual). Esta matriz, presentada en la Cuadro 2, permite organizar los hallazgos y brechas de la literatura sobre las causas de CI en Latinoamérica.

CUADRO 2 RESUMEN DE LOS CONDICIONANTES DE LA CI POR NIVEL Y PERSPECTIVA CONCEPTUAL

Perspectiva conceptual	Nivel de análisis		
	Micro	Meso	Macro
CI como decisión de agentes	(1) Características del municipio Características de la población	(2) Atributos de los pares Proximidad geográfica Relaciones previas Homofilia* Dependencia de recursos*	(3) Barreras e incentivos institucionales Interdependencia y severidad del problema
CI como modelo organizacional	(4) Isomorfismo normativo* Membresía a una red*	(5) Isomorfismo mimético* Aprendizaje de política*	(6) Isomorfismo coercitivo* Difusión de política*
CI como arreglo institucional	(7) Emprendedor institucional*	(8) Capacidad del grupo para crear reglas de auto-organización	(9) Recurso común Fragmentación institucional Macro procesos (e.j. descentralización)*

Fuente: Elaborado por las autoras.
Símbolo * indica brecha de investigación.

Respecto a las características de los agentes municipales que influyen en la decisión de cooperar, la literatura latinoamericana identifica como factores relevantes de la cooperación el nivel de deuda municipal, las capacidades institucionales, el tamaño de los municipios (Mazzalay et al., 2006; Pellin et al., 2014; Piterman et al., 2016; Rodríguez-Oreggia & Tuirán, 2006) y el tipo de liderazgos locales (Mazzalay, 2016). Por la diversidad de diseños y de conceptualizaciones utilizadas en estos estudios no es posible realizar un análisis que compare el peso o la dirección de factores de la CI; sin embargo, lo que esta data permite es la descripción de la diversidad factores o tipos de causas que facilitan u obstaculizan la emergencia de la CI en la región latinoamericana.

Los estudios sobre las características del par o grupo cooperador que influyen en la decisión del agente a colaborar responden a la pregunta ¿Con quién cooperar? o ¿Quién coopera con quién? La literatura latinoamericana muestra que la cooperación está condicionada por la identidad política de los alcaldes, por la proximidad geográfica y por las relaciones previas o capital social (Abrucio et al., 2013; Angnes et al., 2013; Mazzalay et al., 2006; Mazzalay, 2011; Mazzalay, 2016; Piterman et al., 2016; Rodríguez-Oreggia & Tuirán, 2006). El grado de dependencia financiera entre agentes municipales (Gulati & Gargiulo, 1999; Pfeffer & Salancik, 1978) y el efecto de equivalencia profesional o de las historias comunes entre los actores (Cross, Borgatti, & Parker, 2002; Robins, Lewis, & Wang, 2012) son factores ausentes en la discusión latinoamericana.

En relación a las características del contexto que condicionan la decisión de cooperar, los estudios revisados indican que el grado de interdependencia (Mazzalay, 2011) y severidad de los problemas comunes influyen en la decisión (Brito e Silva & Bezerra, 2011). Asimismo, son relevantes los incentivos institucionales como programas públicos o legislación pro-cooperación (Brito e Silva & Bezerra, 2011; Rodríguez-Oreggia & Tuirán, 2006) y la existencia de una unidad político administrativa regional (Mazzalay et al., 2006; Mazzalay, 2016). Se destaca la creciente institucionalización de incentivos estatales; sin embargo, falta indagar en la influencia que ésta ejerce en la cooperación, cuestión que sigue siendo debatida en la literatura internacional (Post, 2004). Por otra parte, se requiere explorar en los incentivos y barreras institucionales que genera el fuerte centralismo, propio del contexto latinoamericano.

En el conjunto de la literatura analizada, no se evidencian hallazgos asociados a la conceptualización de la cooperación como modelo organizacional. Lo anterior ofrece oportunidades de exploración en el contexto de la región. Por ejemplo, en la literatura sobre CI subyace un discurso de carácter prescriptivo que promueve la adopción de modelos de gestión colaborativa a nivel intermunicipal. Este discurso puede ser entendido en sí mismo como un posible condicionante de cooperación, dado que logra legitimar y dar validez a un modelo por sobre otro impulsando procesos de difusión y transferencia a nivel interlocal. Por tanto, una posibilidad investigativa la constituye la aplicación de aproximaciones teóricas desde la escuela de difusión y transferencia de políticas públicas (Dolowitz & Marsh, 2000) y/o desde el institucionalismo sociológico (Scott, 2008).

La adopción del tipo de organización colaborativa podría explicarse por el efecto normativo de ciertas profesiones de los agentes o por membresías de aquellos a ciertas redes; por el efecto de imitación de un par (isomorfismo mimético) o por aprendizaje grupal de política pública; y/o en base a las características contextuales como presiones externas, ya sea por persuasión de organismos internacionales o por mandato de gobierno.

En cuanto a la cooperación como arreglo institucional, el conocimiento teórico y empírico es escaso tanto en Latinoamérica como en el debate internacional. A pesar de esta brecha, teorías de políticas públicas que identifiquen actores promotores de cambios políticos (Sabatier, 2007) sirven de base para alimentar el debate en esta área. En este caso, interesa estudiar las características del actor emprendedor de arreglos institucionales que motiva la cooperación entre actores.

Respecto a las características de los grupos que favorecen u obstaculizan la creación de arreglos institucionales colaborativos, se destacan en la literatura latinoamericana estudios que muestran que el establecimiento de sanciones a la deserción de un acuerdo colaborativo (Teixeira et al., 2006) y la creación de contratos de prorrateo definidos ex ante (Machado & Andrade, 2014), facilitan la cooperación del grupo.

Finalmente, estudios de caso exploran en las características contextuales y la naturaleza del problema que explicarían la creación de arreglos institucionales colaborativos entre municipios. Ejemplo de ello son los problemas de producción y asignación de un recurso común (Chavez & Sanchez, 2013) y la identificación de males metropolitanos (De Lacerda 2011; Zentella, 2005). En los estudios latinoamericanos no se evidencia la presencia de trabajos abocados al rol de macro procesos asociados al neoliberalismo y descentralización, que ayudarían a explicar la formación de arreglos institucionales cooperativos en el contexto de la región. Esta potencial explicación puede resultar clarificadora dado a que en Latinoamérica estos macro procesos implican un debilitamiento de las capacidades de los municipios para hacer frente a sus problemáticas.

Con todo, se evidencian avances y brechas en la investigación sobre causas de la CI en la región. La investigación latinoamericana se ha concentrado en testear los factores que explican el fenómeno como una decisión de un agente municipal, prestando menos atención a los determinantes de la cooperación como modelo organizacional o arreglo institucional. Estas brechas constituyen nuevos caminos de exploración para la región.

4.2 Sobre la operación de la CI

La pregunta sobre la operación y organización de la CI se vuelve relevante dado los altos niveles de autonomía que mantienen los participantes y la voluntariedad que caracteriza al fenómeno cooperativo, por lo que la integración de intereses y estabilidad no pueden ser solucionadas por la tradicional vía jerárquica (McGuire & Agranoff, 2011; Milward, 1996; Provan & Lemaire, 2012).

Los estudios latinoamericanos han abordado esta pregunta desde diseños de investigación descriptivos que exploran en los procesos operacionales que facilitan u obstaculizan la CI en términos de toma de decisiones, gestión de recursos y patrones de valores, creencias y expectativas compartidas. Los hallazgos y brechas en cada una de estas áreas fundamentales de la operación se presentan en la Cuadro 3.

CUADRO 3 RESUMEN DE LAS DIMENSIONES OPERACIONALES DE LA CI

Dimensiones operacionales	
Proceso de decisión colectiva	Estructura de gobernanza de la red Construcción de consenso y procesos de negociación Balance de asimetrías políticas*
Gestión de la colaboración	Apalancamiento de recursos externos Manejo de la rotación de funcionarios y resistencias
Cultura inter-organizacional	Manejo del choque de culturas organizacionales Construcción de un imaginario e identidad común*

Fuente: Elaborado por las autoras.
Símbolo * indica brecha de investigación.

Toma de decisiones. En la literatura revisada se evidencian estructuras de toma de decisiones colectivas basadas en cuerpos colegiados que delegan la implementación de decisiones a un secretario ejecutivo (Galindo et al., 2014) y otros que se organizan bajo la estructura de comités políticos y técnicos (Safford, 2010). Por otra parte, se da cuenta de la creación de nuevas estructuras en los arreglos colaborativos entre municipios que integran otros actores sociales en el proceso de toma de decisiones (Matos & Dias, 2011).

En la literatura revisada no hay evidencias de otras formas de organización, por ejemplo lideradas por un municipio central, la cual es recurrente en la literatura anglosajona especializada (Kenis & Provan, 2006). En este respecto, se evidencia una oportunidad de investigación que permita profundizar en la construcción de tipologías que se ajusten a la realidad regional. Un interesante punto de partida lo constituye el trabajo de Ramírez (2012) que identifica tipos de organización colaborativas entre municipios mexicanos.

El proceso de toma de decisiones en contextos colaborativos implica el reconocimiento de la interdependencia de recursos y habilidades en donde priman los procesos de negociación y la búsqueda de consenso (Shmueli, Kaufman, & Ozawa, 2008). En la literatura latinoamericana, se da cuenta de estas dificultades en casos en los que co-existen discursos, políticos y técnicos, que reproducen divisiones que afectan el consenso en la toma de decisión (Safford, 2010), como también conflictos de interés que fragilizan el funcionamiento de la cooperación (Gerigk & Pessali, 2014). En este último caso, se evidencian las consecuencias de las asimetrías de poder en las negociaciones de distribución de los beneficios de los participantes.

Cuando algunos actores no tienen la capacidad, el estatus o los recursos para participar en igualdad de condiciones con otros, el proceso colaborativo podría estar sujeto a manipulación por parte los actores más fuertes (Ansell & Gash, 2007; Susskind & Cruikshank, 1987; Walker et al., 2006). Ante esto, el desarrollo de liderazgos y estrategias para empoderar a los grupos más débiles o poco representados en el proceso de toma de decisiones, resulta crítico (Fawcett et al., 1995; Lasker & Weiss, 2003). En la literatura latinoamericana se observa un creciente, pero aún insuficiente, interés por estudiar el liderazgo como un elemento crucial para lograr consensos entre las partes y facilitar la implementación de acuerdos (Filippim & Abrucio, 2016; Galindo et al., 2014).

Gestión de recursos. Bajo modelos colaborativos, los recursos financieros y humanos son fuertemente dependientes de los aportes de los participantes y, por tanto, su gestión adquiere características particulares. En la literatura latinoamericana, se describen los desafíos asociados a la obtención y gestión de recursos financieros, destacándose la fuerte dependencia de financiamiento externo para el desarrollo de la cooperación (Angnes et al., 2013; De Morais & Chaves, 2016). Este desafío se vuelve especialmente importante dada la condición estructural en Latinoamérica de dependencia financiera de los municipios a las transferencias del nivel central.

Adicionalmente, la literatura da cuenta de las complejidades de la gestión de recursos humanos tanto por la alta rotación de equipos administrativos y técnicos (Agnes et al., 2013; Brito e Silva & Bezerra, 2011; Galindo et al., 2014) como por la ausencia de políticas claras que permitan desarrollar una conciencia favorable de cooperación en las contrapartes burocráticas municipales (Angnes et al., 2013; Brito e Silva & Bezerra, 2011; Dos Santos & Giovanella, 2016). En estos últimos casos, el

personal interno de los municipios, que no participan directamente en las relaciones cooperativas, se convierte en obstáculos para el desarrollo de los objetivos.

Cultura inter-organizacional. La diversidad de actores que reúne el modelo cooperativo puede generar dificultades importantes en términos de choques de culturas organizacionales (Provan & Lemaire, 2012). Los participantes de la cooperación pueden tener diferentes visiones o maneras de entender el problema y expectativas sobre la razón de la colaboración.

En los estudios latinoamericanos subyace la necesidad de encontrar elementos culturales comunes entre los actores para el desarrollo de la cooperación. Por ejemplo, Piterman et al. (2016) destacan la importancia de valores como la solidaridad, normas comunes y confianza como factores que ayudan al desarrollo de un consorcio. Por su parte Montero et al. (2006) identifican como dificultad para el funcionamiento de la organización colaborativa, la existencia de expectativas diferenciadas respecto de la participación en ésta. Por último, Angnes et al., (2013), especifican los problemas que conlleva las diferentes visiones, percepciones y discursos dentro de un caso de colaboración.

En la literatura internacional podemos encontrar trabajos que estudian cómo la construcción de una identidad colectiva y un imaginario común pueden facilitar la operación de la acción colectiva coordinando los esfuerzos, sin restringir la creatividad y la iniciativa de los actores (Goldstein & Butler, 2010). Estas investigaciones pueden orientar el desarrollo de futuros estudios que permitan, por una parte, dar cuenta del choque cultural que enfrentan las organizaciones colaborativas y, por otra, observar las formas en que la CI latinoamericana ha ido construyendo narrativas o identidades comunes.

En consecuencia, los estudios latinoamericanos sobre operación y funcionamiento de la CI ofrecen, por medio de estudios de caso, ricas descripciones sobre el proceso de toma de decisiones, la gestión de recursos y cultura inter-organizacional. Más allá de estas descripciones, estos estudios no ahondan en los factores explicativos sobre la operación. Esta tendencia no escapa a la realidad internacional en estudios sobre cooperación. Investigaciones recientes han comenzado a construir teorías de segundo orden a partir de estudios de casos comparativos (Agranoff, 2007; Innes & Booher, 2010), lo cual representa una oportunidad para el desarrollo investigativo de la región en esta línea.

4.3 Sobre los efectos y consecuencias de la CI

En la bibliografía revisada se identifican estudios que exploran una tercera línea de investigación centrada en los efectos y resultados de la CI. Estos estudios han trabajado principalmente a través de diseños cuantitativos (regresión y series de tiempo) y cualitativos (estudios de casos).

Los resultados de estos estudios pueden organizarse considerando la escala en que se evalúen los efectos, sea ésta local, intermunicipal o regional y atendiendo a tres ejes evaluativos de la CI: la eficiencia y cumplimiento de objetivos; logros e impactos; y la interacción con la ciudadanía. En base a la interrelación entre ejes y escalas, se construye una matriz (Cuadro 4) que permite organizar los hallazgos y brechas de la literatura sobre los efectos de la CI en Latinoamérica.

CUADRO 4 RESUMEN DE LOS CRITERIOS DE EVALUACIÓN DE LA CI

Escala	Nivel de desempeño		
	Eficiencia	Impacto	Legitimidad
Local (Municipio)	(1) Eficiencia del gasto municipal Innovación municipal*	(2) Efectividad en la solución local	(3) Legitimidad Local Resultados electorales
Intermunicipal (Red colaborativa)	(4) Logro de objetivos comunes Eficiencia en la implementación	(5) Efectividad en la solución intermunicipal Equivalencia fiscal	(6) Participación de la comunidad en la red
Regional (Territorio)	(7) Eficiencia económica Eficacia de la solución regional	(8) Gobernanza regional Equidad territorial Calidad de Vida	(9) Principios democráticos Accountability

Fuente: Elaborado por las autoras.

Símbolo * indica brecha de investigación.

Respecto de la evaluación de eficiencia e impacto de la cooperación a escala local, se destacan el trabajo de Kinto (2009) quien explora la eficiencia del gasto administrativo municipal como consecuencia de la participación en asociaciones y los trabajos de Machado y Andrade (2014) y Dos Santos y Giovanella (2016) que indirectamente describen impactos locales dando cuenta del acceso diferenciado entre localidades a prestaciones asociadas a la CI y evidenciando las asimetrías entre los municipios participantes. Una interesante línea de investigación a desarrollar en la región es el análisis de la relación entre participación en cooperación e innovación municipal, un tema común en la literatura internacional (Ahuja, 2000; Bell, 2005; Powell, Koput, & Smith-doerr, 1996)

Los estudios revisados asocian la legitimidad que le otorga la ciudadanía local a la participación de su municipio en acuerdos colaborativos con los triunfos electorales de los alcaldes que participan en dichas instancias (Ferracini, 2013; Montero et al., 2006; Piterman et al., 2016). En este contexto, los estudios plantean una disyuntiva que puede entenderse como el dilema del alcalde cooperador. Dicha disyuntiva implica que los alcaldes podrían legitimar su participación difundiendo los impactos de la colaboración en su comunidad, pero haciendo esto perderían la oportunidad de asociar esos resultados a su propia gestión en pro de su beneficio electoral. Una mayor comprensión de este dilema y sus implicancias para la legitimidad de la CI es fundamental en contextos como el latinoamericano donde la figura del alcalde presenta resabios caudillistas (Montecinos, 2005; Nickson, 2016).

Pasando de la escala local a la intermunicipal, la literatura revisada da cuenta del grado de cumplimiento de objetivos y de la reducción de costos de servicios para el conjunto de participantes en los casos de implementación colectiva de un programa (Do Amaral & Blatt, 2011; Safford, 2010). Una línea de investigación futura sugiere evaluar si los arreglos cooperativos conllevan mayores grados de eficiencia y eficacia que otras formas de provisión de servicios, sea a través de dimensiones objetivas y/o subjetivas como lo proponen Emerson y Nabatchi (2015) y Jordan, Brooms, Yusuf, y Mahar (2015).

Los estudios que trabajan sobre la evaluación de los resultados finales de la colaboración e impactos positivos en la población objetivo se concentran en sectores de política pública como la seguridad ciudadana, (Salazar et al., 2011), el turismo (Pereira et al., 2009), y la gestión de recursos hídricos (Montero et al., 2006). Estos estudios concluyen, al menos implícitamente, que la colaboración tiene efectos positivos. Alternativamente, se presentan investigaciones que dan cuenta de niveles de efectividad de la colaboración por debajo de lo esperado (Prosenewicz & Lippi, 2012) y otras que presentan cuestionamientos por su baja capacidad de equilibrar fiscalmente a los gobiernos locales y superar las inequidades iniciales. A pesar de la proliferación de este cuerpo de estudios, se evidencian pocos trabajos que midan explícitamente la efectividad. Se advierte así un área de desarrollo que puede apoyarse en la fructífera literatura internacional sobre efectividad (Provan & Milward, 1995; Turrini, Cristofoli, Frosini, & Nasi, 2010).

Explorando la legitimidad que tiene el régimen colaborativo a escala intermunicipal se identifican estudios de casos donde la CI aparece validada socialmente por sobre otras formas de resolución de problemas públicos (Matos & Dias, 2011), como también casos en los que se acusa la dificultad de incorporar mecanismos de participación y transparencia que permitan una interacción fluida con la comunidad (Abrucio et al., 2013; Brito e Silva & Bezerra, 2011; Filippim & Abrucio, 2016; Galindo et al., 2014; Matos & Dias, 2011).

En una escala regional, la evaluación de las consecuencias de la cooperación implica pensar en términos de la capacidad de gobernanza de la configuración de las relaciones para el territorio en el cual se inscribe. Respecto de la evaluación de eficiencia económica y la eficacia en la solución colaborativa de problemas, se evidencian estudios de carácter prospectivo que exploran la capacidad de los arreglos colaborativos para solucionar problemas metropolitanos, que por su naturaleza superan la escala local afectando a la región como un todo (Da Silva & Ceccon, 2011; Suzuki y Gomes, 2009). Junto con ello, comparaciones de eficiencia y eficacia entre los arreglos cooperativos y las soluciones centralizadas a problemas regionales es un área de desarrollo que puede enriquecerse con la literatura sobre áreas metropolitanas (Sellers, 2008).

Respecto al estudio de la efectividad que tienen los arreglos colaborativos en el funcionamiento, equidad y calidad de vida de la población que se inscribe en un territorio se evidencia una brecha de investigación región. Sin embargo, una estrategia para desarrollar esta área es dialogar con la literatura de gobernanza regional y metropolitana que provee de criterios de evaluación de efectividad.

Asimismo, existe un débil desarrollo de estudios que evalúen los niveles de legitimidad de los arreglos colaborativos en cuanto a su adecuación a los principios democráticos, como la participación, *responsiveness* y *accountability*. Una excepción corresponde a de Lacerda y Ribeiro (2014), quienes sostienen que los arreglos cooperativos no son suficientes para la construcción de un verdadero espacio político. Los estudios latinoamericanos pueden beneficiarse de la literatura internacional que ha puesto especial interés en los mecanismos de *accountability*. Esta literatura ha evidenciado las complejidades procedimentales e institucionales de estos arreglos donde los roles y las responsabilidades están fragmentadas, complicando la operación de los mecanismos tradicionales de control y de rendición de cuentas (Hill & Hupe, 2002; Newman, 2004).

Con todo, la revisión de la investigación sobre los efectos y consecuencias de la CI en Latinoamérica indica una concentración de los estudios en la evaluación de la eficiencia y eficacia de la cooperación. Más escasa es la investigación sobre la evaluación de los impactos y la legitimidad de la cooperación, ya sea a nivel local, intermunicipal y regional. Es necesario considerar que la evaluación de la CI

no necesariamente será consistente entre escalas. Es decir, los impactos de la cooperación para un municipio, no necesariamente van en la misma dirección que los impactos para el régimen colaborativo o para la región como un todo. Se sugiere así una oportunidad para el desarrollo de investigaciones más comprensivas que pueden apoyarse en métodos de orientación multiescalar que permitan testear el impacto de la colaboración a local, intermunicipal o regional.

5. CONCLUSIONES

La revisión bibliográfica presentada analizó una selección de 47 artículos de corriente principal sobre CI en América Latina. Los resultados de este análisis permiten visualizar los principales hallazgos referidos a las causas, operación y efectos de la CI estudiados en distintos contextos de la región. Asimismo, se identifican las preguntas de investigación a explorar en futuros trabajos con tal de cimentar el camino para su mejor entendimiento.

Un aspecto a destacar como resultado de la búsqueda sistemática de literatura latinoamericana indexada sobre CI, es la alta productividad científica de países como Brasil y México y, asimismo, la ausencia de trabajos indexados sobre la materia para un conjunto importante de países. Dicha condición limita la capacidad de este estudio para concluir sobre los factores explicativos comunes de la CI en la región como un todo.

Junto con ello, la dispersión de revistas y falta de referencias cruzadas evidencia un escaso diálogo entre los investigadores y sus resultados. En consecuencia, la acumulación de conocimientos sobre el fenómeno es aún incipiente, lo cual dificulta las posibilidades de desarrollo teórico sobre la cooperación entre municipios latinoamericanos. En este contexto, se vuelve especialmente relevante tender puentes entre los estudios latinoamericanos, como también entre éstos y la literatura que en los últimos años ha proliferado en el resto del mundo.

En este diálogo con la literatura internacional se debe considerar las particularidades del gobierno local latinoamericano que imprimen dinámicas propias al fenómeno. Ejemplo de aquello es el dilema del alcalde cooperador que surge dada las características políticas y sociales del contexto de la región. El escenario latinoamericano plantea diversas especificidades que sugieren la necesidad de un desarrollo teórico particular para las líneas de investigación sobre causas, operación y efectos. Este desafío enmarca el futuro del mejor entendimiento y desarrollo de la CI en Latinoamérica.

REFERENCIAS

- Abrucio, F. L., Filippim, E. S., & Dieguez, R. C. (2013). Innovation in inter-municipal cooperation in Brazil: the experience of Federação Catarinense de Municípios (Fecam) in the construction of public consortia. *Revista de Administração Pública*, 47(6), 1543-1568.
- Agranoff, R. (2007). *Managing within networks: Adding value to public organizations*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Ahuja, G. (2000). Collaboration networks, structural holes, and innovation: A longitudinal study. *Administrative Science Quarterly*, 45(3), 425-455.
- Angnes, J. S., Mattos, S. M. M., Klozovski, M. L., & Sturm, M. I. (2013). Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF): descrevendo as principais ações voltadas ao desenvolvimento regional a partir da perspectiva do poder público municipal. *Revista de Administração Pública*, 47(5), 1165-1188.
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-571.
- Bell, G. G. (2005). Clusters, networks, and firm innovativeness. *Strategic Management Journal*, 26(3), 287-295.
- Bowen, C.-C., & Bowen, W. M. (2008). Content analysis. In G. J. Miller, & K. Yang (Eds.), *Handbook of Research Methods in Public Administration* (689-704). Boca Raton, FL: CRC press.
- Brugué, Q., & Gomà, R. (1998). *Gobiernos locales y políticas públicas: bienestar social, promoción económica y territorio*. Barcelona, Espanha: Ariel.
- Silva, K. S. B. E., & Bezerra, A. F. B. (2011). The conception of administrators regarding the formation of a healthcare consortium in Pernambuco, Brazil: a case study. *International Journal of Health Planning and Management*, 26(2), 158-172.
- Caulfield, J. (2002). Local Government Finance in OECD Countries. In J. L. Caulfield, & H. O. Larsen (Eds.), *Local Government at the Millenium* (153-167). Opladen: Leske and Budrich.
- Cross, R., Borgatti, S. P., & Parker, A. (2002). Making invisible work visible: Using social network analysis to support strategic collaboration. *California Management Review*, 44(2), 25-46.
- Chávez-Ángeles, M., & Sánchez-Medina, P. S. (2013). Information and Communication Technologies (ICTS) as a Common-pool Resource Coordination, Competition and the Digital Divide in Eight Municipalities of Oaxaca. *Gestión y Política Pública*, 22, 137-170.
- Silva, C. L. D., & Pereira Ceccon, N. (2011). Institutional Arrangement of the Intermunicipal Consortium of the Metropolitan Region of Curitiba for Management of Municipal Solid Waste. *Urban Public Economics Review*, 14 (47), 46-73.
- Lacerda, A. D. F. D. (2011). Collective action and intermunicipal cooperation in two metropolises. *Caderno CRH*, 24(61), 153-166.
- de Moraes, V. S., & Chaves, A. P. L. (2016). Perception of municipal health managers regarding environmental health: Cerrado Araguaia Tocantins intermunicipal health consortium. *Saúde e Sociedade*, 25(2), 349-360.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160.
- do Amaral, S. M. S. D., & Blatt, C. R. (2011). Municipal consortia for medicine procurement: impact on the stock-out and budget. *Revista de Saúde Pública*, 45(4), 799-801.
- Dolowitz, D. P., & Marsh, D. (2000). Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance*, 13(1), 5-23.
- Santos, A. M. D., & Giovanella, L. (2016). Managing comprehensive care: a case study in a health district in Bahia State, Brazil. *Cadernos de Saude Publica*, 32(3).
- Dowding, K., & Feiock, R. C. (2012). Intra-local competition and cooperation. In K. Mossberger, S. E. Clarke, & P. John (Eds.), *The Oxford handbook of urban politics* (29-51). Oxford, UK: Oxford University Press.
- Emerson, K., & Nabatchi, T. (2015). *Collaborative governance regimes*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Fawcett, S. B., Paine-Andrews, A., Francisco, V. T., Schultz, J. A., Richter, K. P., Lewis, R. K., ... & Lopez, C. M. (1995). Using empowerment theory in collaborative partnerships for community health and development. *American Journal of Community Psychology*, 23(5), 677-697.

- Feiock, R. C. (2013). The institutional collective action framework. *Policy Studies Journal*, 41(3), 397-425.
- Ferracini, K. R. (2013). Desafios do consórcio intermunicipal do ABC-de articulador para executor de políticas públicas de interesse comum? *Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento*, 2(1), 47-58.
- Filippim, E. S., & Abrucio, F. L. (2016). Territorial Basis Associates: The Public Consortia's Alternative in Brazil. *Revista del Clad Reforma y Democracia*, 64, 79-116.
- Fuhse, J. A. (2009). The meaning structure of social networks. *Sociological Theory*, 27(1), 51-73.
- Galindo, J. M., Cordeiro, J. C., Villani, R. A. G., Barbosa, E. A., Filho & Rodrigues, C. S. (2014). Gestão interfederativa do SUS: a experiência gerencial do Consórcio Intermunicipal do Sertão do Araripe de Pernambuco. *Revista de Administração Pública*, 48(6), 1545-1566.
- Gerigk, W., & Pessali, H. F. (2014). The promotion of cooperation in healthcare consortia in Paraná, Brazil. *Revista de Administração Pública*, 48(6), 1525-1543.
- Goldstein, B. E., & Butler, W. H. (2010). Expanding the scope and impact of collaborative planning: combining multi-stakeholder collaboration and communities of practice in a learning network. *Journal of the American Planning Association*, 76(2), 238-249.
- Goldsmith, M. J. F. (2005). A new intergovernmentalism? In B. Dentersand, & L. Rose (Eds.), *Comparing local governance: trends and developments, Government beyond the centre* (228-245). Hampshire, UK: Palgrave Macmillan.
- Gulati, R., & Gargiulo, M. (1999). Where do interorganizational networks come from? *American Journal of Sociology*, 104(5), 1439-1493.
- Hill, M. J., & Hupe, P. L. (2002). *Implementing public policy: An introduction to the study of operational governance*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Hooghe, L., Marks, G., & Marks, G. W. (2001). *Multi-level governance and European integration*. Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield.
- Innes, J. E., & Booher, D. E. (2010). *Planning with complexity: An introduction to collaborative rationality for public policy*. Abingdon, UK: Routledge.
- Jordan, M. M., Brooms, T. C., Yusuf, J. E., & Mahar, K. T. (2015). An Illustrated Conceptual Model of Key Factors Impacting Perceived Interlocal Agreement Outcomes. *Public Performance & Management Review*, 39(1), 116-143.
- Kenis, P., & Provan, K. G. (2006). The control of public networks. *International Public Management Journal*, 9(3), 227-247.
- Kinto, M. (2009). Intermunicipalidad metropolitana y Finanzas Públicas: Un análisis de los determinantes del gasto público municipal en México. *Urban Public Economics Review*, 11, 13-39.
- Lacerda, N., & Ribeiro, S. (2014). Limits of Metropolitan Management and Governance Impasses Intermunicipal Cooperation in Brazil. *EURE-Revista Latinoamericana De Estudios Urbano Regionales*, 40(121), 185-202.
- Lasker, R. D., & Weiss, E. S. (2003). Broadening participation in community problem solving: a multidisciplinary model to support collaborative practice and research. *Journal of Urban Health*, 80(1), 14-47.
- Machado, J. A., & Andrade, M. L. C. (2014). Intergovernmental cooperation, public consortia, and systems for distributing costs and benefits. *Revista de Administração Pública*, 48(3), 695-720.
- Matos, F., & Dias, R. (2011). Inter-municipals Consortiums in Basin of the River Paraopeba [consórcios Intermunicipais E A Bacia Hidrográfica Do Rio Paraopeba]. *Espacios*, 32(4), 24-25.
- Mazzalay, V. (2011). Subnational regionalisation in Argentina: The effects of subjective interdependence and the relationships between actors on intermunicipal cooperation. *Bulletin of Latin American Research*, 30(4), 453-472.
- Mazzalay, V. (2016). 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.
- Camps, H. R., Mazzalay, V. H., & Sarmiento, G. (2006). Relaciones de cooperación intermunicipal en la Región Central de Córdoba. Estructuras perceptivas como condicionante. *Studia Politicae*, 7, 108-111.
- McGuire, M., & Agranoff, R. (2011). The limitations of public management networks. *Public Administration*, 89(2), 265-284.

- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340-363.
- Milward, H. B. (1996). Introduction. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 6(2), 193-195.
- Montecinos, E. (2005). Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. *EURE (Santiago)*, 31(93), 73-88.
- Montero, S. G., Castellón, E. S., Martínez, L. M., Ruvalcaba, S. G., & Llamas, J. J. (2006). Collaborative governance for sustainable water resources management: the experience of the Intermunicipal Initiative for the Integrated Management of the Ayuquila River Basin, Mexico. *Environment and Urbanization*, 18(2), 297-313.
- Navarro, C. J., Rodríguez-García, M. J., Mateos, C., & Muñoz, L. (2017). Place Equality Regimes and Municipal Choices in Metropolitan Spain: Regional Institutions and Local Political Orientations. In J. Sellers, M. Arretche, D. Kübler, & E. Razin (Eds), *Inequality and Governance in the Metropolis. Comparative Territorial Politics* (125-141). London, UK: Palgrave Macmillan.
- Newman, J. (2004). Constructing accountability: Network governance and managerial agency. *Public Policy and Administration*, 19(4), 17-33.
- Nickson, A. (2016). *Where is local government going in Latin America? A comparative perspective*. Swedish: International Centre for Local Democracy.
- Olson, M. (1965). *The logic of collective action*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Ostrom, E. (1998). A behavioral approach to the rational choice theory of collective action: Presidential address, American Political Science Association, 1997. *American Political Science Review*, 92(1), 1-22.
- Pellin, V., Dallabrida, I. S., & Sampaio, C. A. C. (2014). Sustentabilidad y gestión de consorcio entre municipios en el sur de Brasil. *Líder: Revista Labor Interdisciplinaria de Desarrollo Regional*, 25, 93-125.
- Pfeffer, J., & Salancik, G. (1978). The External Control of Organizations. A Resource Dependence Approach. *The Economic Journal*, 89(356), 969-970.
- Pereira, L. F. M., Barreto, S., & Pittock, J. (2009). Participatory river basin management in the Sao Joao River, Brazil: A basis for climate change adaptation? *Climate and Development*, 1(3), 261-268.
- Piterman, A., Rezende, S.C., & Heller, L. (2016). Social capital as a key concept for the assessment of success consortiums: The case of Cismae, Paraná, Brazil. *Engenharia Sanitaria e Ambiental*, 21(4), 825-834.
- Post, S. (2004). Metropolitan governance: Conflict, competition, and cooperation. In R. Feiock (Ed.), *Metropolitan area governance and institutional collective action* (67-92). Washington, DC: Georgetown University Press.
- Powell, W. (2003). Neither market nor hierarchy. In M. J. Handel (Ed.), *The sociology of organizations: classic, contemporary, and critical reading* (315- 331). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Powell, W.W., Koput, K.W. & Smith-Doerr, L. (1996). Interorganizational collaboration and the locus of innovation: Networks of learning in biotechnology. *Administrative Science Quarterly*, 116-145.
- Prosenewicz, I., & Lippi, U. (2012). Access to Health Services, Health Conditions and Exposure to Risk Factors: perception of riparian fishermen of the Machado River in Ji-Parana, RO, *Saude E Sociedade*, 21(1) 219-231.
- Provan, K.G., & Lemaire, R.H. (2012). Core concepts and key ideas for understanding public sector organizational networks: Using research to inform scholarship and practice. *Public Administration Review*, 72(5), 638-648.
- Provan, K.G., Milward, H.B. (1995). A preliminary theory of interorganizational network effectiveness: A comparative study of four community mental health systems. *Administrative Science Quarterly*, 1(33).
- Ramírez de la Cruz, E.E., (2012). Instituciones y Gobernanza Metropolitana: Una primera aproximación al caso de México. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 27(2) 491-520.
- Robins, G., Lewis, J., & Wang, P. (2012). Statistical network analysis for analyzing policy networks. *Policy Studies Journal*, 40(3), 375-401.
- Rodríguez-Oreggia, E., Tuirán, R. (2006). Intermunicipal cooperation in Mexico. Barriers and incentives to cooperation. *Gestión y Política Pública*, 15(2), 393-408.

- Salazar, J.D, Polendo, J., & Ibarra, J. (2011). Convenios Intermunicipales el efecto de la policía metropolitana del área conurbada Almatam. *Gestión y Política Pública*, 20(2) 433-457.
- Sabatier, P. A. (2007). *Theories of the Policy Process* (2nd ed.). Boulder: Westview Press.
- Safford, T. G. (2010). The Political-Technical Divide and Collaborative Management in Brazil's Taquari, Basin. *Journal of Environment & Development*, 19(1), 68-90.
- Scott, W.R. (2008). *Institutions and organizations: Ideas, interests, and identities*. (3rd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.
- Sellers, J. (2008). *Metropolitan governance and social inequalities. The research programme of the International Metropolitan Observatory*. Zurich, German: University of Zurich.
- Shmueli, D.F., Kaufman, S., & Ozawa, C., (2008). Mining negotiation theory for planning insights. *Journal of Planning Education and Research*, 27(3), 359-364.
- Susskind, L., & Cruikshank, J., (1987). *Breaking the impasse: Consensual approaches to resolving public disputes*. Basic Books, Chicago: American Planning Association.
- Suzuki, J.A., & Gomes, J. (2009). Intermunicipal trusts with regional landfills for urban solid waste disposal: a prospect study for the municipalities in the state of Parana, Brazil. *Engenharia Sanitaria E Ambiental*, 14(2), 155-158.
- Teixeira, L., Bugarin, M., & Dourado, M.C. (2006). Intermunicipal health care consortia in Brazil: Strategic behavior, incentives and sustainability. *International Journal of Health Planning and Management*, 21(4), 275-296.
- Teles, F. (2016). *Local governance and intermunicipal cooperation*. Portugal: Palgrave Macmillan.
- Turrini, A., Cristofoli, D., Frosini, F., & Nasi, G. (2010). Networking literature about determinants of network effectiveness. *Public Administration*, 88(2), 528-550.
- Walker, B. H., Gunderson, L. H., Kinzig, A. P., Folke, C., Carpenter, S. R., & Schultz, L. (2006). A handful of heuristics and some propositions for understanding resilience in social-ecological systems. *Ecology and Society* 11(1), 13.
- Zentella, J. C (2016). Relaciones intermunicipales y gobernabilidad urbana en zonas metropolitanas de Mexico. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 20(2), 229-267.

Karina Arias Yurisch



<https://orcid.org/0000-0001-9820-6581>

PhD en Administración Pública y Política de la Universidad Estatal de Florida; Académica del Departamento de Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Santiago de Chile. E-mail: karina.arias@usach.cl

Karina Retamal Soto



<https://orcid.org/0000-0001-8663-6744>

Doctora en Sociología y Antropología de la Universidad Complutense de Madrid; Investigadora de la Universidad de Santiago de Chile. E-mail: karina.retamal@usach.cl

Camila Ramos Fuenzalida



<https://orcid.org/0000-0002-7974-4891>

Magister en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile; Investigadora de la Universidad de Santiago de Chile. E-mail: camila.ramos@usach.cl