



**UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICA
DEPARTAMENTO DE INGENIERÍA INDUSTRIAL**

**COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE
SANTIAGO DE CHILE**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGÍSTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS
CAMILA PAZ RAMOS FUENZALIDA**

**PROFESORA GUÍA
KARINA ARIAS YURISCH**

**MIEMBROS DE LA COMISIÓN:
MARIO WAISSBLUTH SUBELMAN
MARÍA FERNÁNDEZ GATICA**

ESTE TRABAJO SE ENMARCA EN EL PROYECTO DICYT- USACH 031764AY LA COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL EN CHILE: CONTEXTO HISTÓRICO INSTITUCIONAL CONSTRUCCIÓN EMPÍRICA DE UNA TAXONOMÍA PARA LAS ÁREAS METROPOLITANAS (1890-2016), FINANCIADO POR LA VICERRECTORÍA DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO DE LA UNIVERSIDAD DE SANTIAGO DE CHILE, USACH.

SANTIAGO DE CHILE

2020

RESUMEN DE TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE MAGÍSTER EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Por: Camila Ramos Fuenzalida

Fecha: 10/06/2020

Profesor guía: Karina Arias Yurisch

Esta investigación registra, clasifica y analiza los acuerdos de cooperación intermunicipal establecidos entre 2009 y 2017 explorando en las características y particularidades que la cooperación municipal adquiere en el caso de la Región Metropolitana. Para el caso en estudio, no existen estudios sistemáticos de experiencias de cooperación intermunicipal (Ducci, 2004; Matus et al, 2007; Retamal, 2017), evidenciándose una brecha de conocimiento respecto de la operación de la gobernanza metropolitana en el país.

Se utiliza la metodología cualitativa porque se requiere de un enfoque que permita comprender el caso de estudio en cuanto a su conceptualización, descripción y particularidades. Utilizando la técnica de análisis de contenido, se examinan 158 convenios de colaboración recolectados a través del portal de transparencia (activa y pasiva) de los 52 municipios de la Región Metropolitana, para el periodo comprendido entre los años 2009 y 2017.

Para responder a la pregunta de investigación: ¿Cuáles son las características y particularidades de la cooperación intermunicipal en el caso de la Región Metropolitana de Santiago? Se utilizan los supuestos de la Teoría de Acción Colectiva Institucional (ICA) (Feiock, 2004; Feiock, 2009; Feiock, 2013). La teoría propone que a través de distintos mecanismos de cooperación voluntaria entre unidades locales, se pueden solucionar colectivamente los problemas de carácter metropolitano.

Se identifican para el caso en estudio tres mecanismos de cooperación intermunicipal que se utilizan para: 1. Generar acuerdos amplios de colaboración en materia de mejoramiento de la gestión local 2. Materializar planes y proyectos en conjunto entidades públicas o la sociedad civil 3. Crear asociaciones municipales en las áreas de salud, seguridad ciudadana, medio ambiente y turismo. Uno de los principales hallazgo es que la colaboración intermunicipal ha permitido que los municipios adquieran un rol que va a la vanguardia de los problemas sociales logrando instalar en la agenda pública temas país como la regulación del mercado farmacéutico e innovaciones en materia de seguridad ciudadana.

Los resultados de esta investigación contribuyen al debate de política pública respecto de la creación e implementación de una institucionalidad a nivel metropolitano, en una dirección que implica considerar los esquemas colaborativos preexistentes en el territorio. Frente a la implementación de la nueva ley de áreas metropolitanas, existe una oportunidad para dotarse de un sistema integrado de gobernanza regional que considere la red de relaciones de cooperación intermunicipal existentes en la Región Metropolitana.

AGRADECIMIENTOS

Me gustaría agradecer a Karina Arias y a Karina Retamal por ser mi fuente inagotable de inspiración. Juntas hemos transitado por el camino de la investigación, el estudio y la enseñanza de la administración pública.

A mi madre por apoyarme en todo momento.

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	1
2. OBJETIVOS	7
2.1 Objetivo general	7
2.2 Objetivos específicos	7
3. RESPUESTAS INSTITUCIONALES AL FENÓMENO DE LA METROPOLIZACIÓN EN CHILE	7
4. MARCO TEÓRICO	15
4.1 El problema metropolitano y sus respuestas institucionales	16
4.2 Costos de transacción y factores que configuran el contrato de colaboración intermunicipal	27
4.3 Operacionalización de las categorías de análisis en base al enfoque teórico	36
5. METODOLOGÍA	45
5.1 Diseño de Investigación	47
5.2 Selección del caso	48
5.3 Recolección de datos	50
5.4 Técnica de Análisis	52
6. ANÁLISIS DE RESULTADOS	54
6.1 Descripción del caso: Colaboración intermunicipal en la Región Metropolitana.	54
6.2 Hallazgos de la Investigación: Particularidades de la colaboración en el caso de la Región Metropolitana	91
6.3 Evaluación del nivel de desarrollo de la cooperación intermunicipal en el caso de la Región Metropolitana.	120
7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA	131
8. BIBLIOGRAFÍA	140
ANEXO A: Libro de Códigos	158

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1 Categorías de análisis para el examen de la cooperación intermunicipal	43
Tabla 2 Mecanismos de colaboración intermunicipal en el caso de la Región Metropolitana	55
Tabla 3 Distribución de acuerdos de colaboración intermunicipal por mecanismo	55
Tabla 4 Información demográfica Región Metropolitana y número de convenios de colaboración bilaterales	57
Tabla 5 Proximidad geográfica de los acuerdos de colaboración	59
Tabla 6 Convenios Intermunicipales municipios del cono de alta renta	59
Tabla 7 Convenios intermunicipales Provincias Cordillera, Maipo, Melipilla, Talagante	60
Tabla 8 Distribución de convenios bilaterales por área	61
Tabla 9 Cláusulas convenios bilaterales aprendizaje institucional y mejoramiento de la gestión municipal	62
Tabla 10 Cláusulas por área convenios bilaterales	63
Tabla 11 Distribución de convenios multilaterales por área y actores extra municipales	68
Tabla 12 Distribución de asociaciones municipales por área	82
Tabla 13 Asociaciones medioambientales	83
Tabla 14 Asociaciones turísticas	85
Tabla 15 Resumen mecanismos de colaboración Región Metropolitana	89
Tabla 16 Matriz para evaluar el nivel de desarrollo de la cooperación intermunicipal en el caso de la Región Metropolitana de Santiago	121
Tabla 17 Nivel de desarrollo de la cooperación intermunicipal en el caso de la Región Metropolitana de Santiago	129

ÍNDICE DE FIGURAS Y GRÁFICOS

Figura 1 Mecanismos de cooperación intermunicipal	22
Gráfico 1 Convenios bilaterales por año 2009-2017	58
Gráfico 2 Convenios multilaterales por año 2009-2017	67
Gráfico 3 Creación de Asociaciones Municipales por año 2009-2017	68
Gráfico 4 Colaboración intermunicipal Región Metropolitana 2009-2017	106
Figura 2 Grupos socioeconómicos en el Gran Santiago y polos de colaboración	106

1. INTRODUCCIÓN

La expansión acelerada de las ciudades chilenas ha producido cambios en la estructura urbana con claros signos de metropolización que no sólo se dan en el área de Santiago, Valparaíso y Concepción, sino que son observables en el resto de las ciudades capitales (Hidalgo y Arenas 2009).

Asumir que las ciudades chilenas entraron en la fase de metropolización implica admitir el desbordamiento de los límites administrativos de los gobiernos locales, reconocer el desencadenamiento de nuevos procesos socioterritoriales que influyen en las condiciones de inequidad y segregación al interior de las urbes y aceptar nuevos y complejos desafíos para la gestión del transporte, la infraestructura, los residuos sólidos, la contaminación ambiental, entre otros (Hidalgo y Arenas, 2009).

La literatura sobre gestión metropolitana ha provisto de tres aproximaciones para solucionar los problemas metropolitanos: la escuela consolidacionista, la de fragmentación institucional y el nuevo regionalismo. La primera aproximación, identifica el problema metropolitano en la fragmentación institucional de múltiples gobiernos locales en una misma área metropolitana y, por tanto, proponen como solución la consolidación gubernamental, ya sea anexando suburbios a ciudades centrales o creando un gobierno metropolitano (DeHoog, Lowery y Lyons, 1990; Lowery, 2000). Por el contrario, la escuela de la elección pública observa en la fragmentación una característica beneficiosa que permitiría lograr una provisión eficiente de bienes y servicios al acercarse a las preferencias de los ciudadanos de un territorio específico (Tiebout, 1956). Los nuevos

regionalistas proponen una alternativa intermedia entre ambas escuelas postulando que la solución a los problemas metropolitanos no requiere de la consolidación institucional ni de la absoluta fragmentación sino de la creación de redes de cooperación horizontal entre actores locales o cooperación intermunicipal (Carr y Feiock, 2003; Tomás, 2010).

La cooperación entre municipios o intermunicipal (Teles, 2016) se posiciona como una mezcla entre gobiernos locales y gobernanza informal que surge de la cooperación fluida y voluntaria entre municipalidades (Post, 2004). La cooperación intermunicipal implica la concurrencia o participación de dos o más gobiernos locales, en relaciones con algún nivel de voluntariedad y que se orientan a la solución de un problema común o provisión conjunta de un servicio (Arias et. al, 2019). Los gobiernos locales entrarían en acuerdos colaborativos cuando perciben que existen beneficios asociados a la colaboración. Sin embargo, estos acuerdos se enfrentan a contextos de incertidumbre, asimetrías de información y el comportamiento oportunista de los actores lo que impone costos de transacción asociados a la acción colaborativa (Feiock, 2009).

A pesar de la existencia costos de transacción en los acuerdos de colaboración intermunicipal, es posible observar que en Chile existe una creciente proliferación de acuerdos de cooperación entre gobiernos locales con distintos objetivos y niveles de formalización, que van configurando un esquema de gobernanza metropolitana en el territorio (Retamal, 2017). El incremento de acuerdos de colaboración entre municipios chilenos, particularmente los de la Región Metropolitana, podrían estar asociado a los beneficios potenciales que la literatura ha atribuido a esta forma de provisión de servicios públicos (Hooghe y Marks, 2001). La cooperación intermunicipal se presenta en la

literatura anglosajona como una alternativa eficiente que puede implicar importantes ahorros en costos y economías de escala, al actuar de manera conjunta y colaborativa en la provisión de servicios y bienes públicos (Rodríguez-Oreggia y Tuirán Gutiérrez, 2006).

En consecuencia, resulta significativo el estudio del fenómeno de la cooperación intermunicipal por tres razones. Primero, porque en Chile desde la década del noventa ha existido un extendido y difícil debate respecto de la mejor forma de dar respuesta al problema metropolitano. Las propuestas de solución tendieron a enmarcarse en la línea de la consolidación institucional (Aylwin, 1991; Chuaqui y Valdivieso, 2004), sin embargo, los proyectos de ley no habían concitado los apoyos políticos necesarios para su aprobación en el parlamento hasta la promulgación de la Ley 21.074 a principios de 2018. Esta nueva legislación establece que en los territorios podrán constituirse una o más áreas metropolitanas las que serán administradas por el Gobierno Regional (GORE) con el objeto de coordinar las políticas públicas en el territorio urbano para dar solución al reto metropolitano.

Esta ley no reconoce la existencia de redes de cooperación intermunicipal y, por lo tanto, se desconocen los efectos de la implementación de una nueva institucionalidad metropolitana que no considere cómo operan los municipios para dar respuesta a los problemas de la metrópolis. La literatura sostiene que no existe evidencia que demuestre que los problemas de gobernanza metropolitana se solucionen de manera centralizada (Stephens y Wikstrom, 2000) y por lo tanto, se requiere contar con modelos de

gobernanza donde se integren los distintos niveles territoriales en pro del desarrollo armónico de los territorios y la equidad social (Hammond y Tosun, 2011).

En segundo lugar, en Chile la colaboración intermunicipal puede ser beneficiosa dada la sobrecarga en la designación de funciones municipales versus la dependencia financiera del gobierno central y la falta de recursos municipales. La ley orgánica constitucional de municipalidades (Ley 18.695) faculta y hace responsable a estos organismos de asegurar el progreso económico, social y cultural de sus respectivas comunas teniendo que hacerse cargo de la asistencia jurídica, fomento productivo, prevención y atención de catástrofes, seguridad ciudadana, promoción de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, provisión de educación, salud e implementación de programas sociales provenientes del gobierno central. Sin embargo, los municipios no cuentan con independencia financiera suficiente que les permita materializar cabalmente este mandato (OECD, 2017).

Por último, pese al crecimiento del fenómeno, más allá de algunas escasas referencias a la cooperación intermunicipal como solución a los problemas metropolitanos (Ducci, 2004; Matus et al, 2007), no existen registros ni estudios sistemáticos de experiencias de cooperación que den cuenta de la operación de la cooperación intermunicipal existiendo una brecha de conocimiento respecto de la gestión de las metrópolis desde la perspectiva del nuevo regionalismo. El fenómeno de la cooperación intermunicipal sólo ha sido abordado desde el asociativismo municipal con estudios como “Asociatividad Municipal: Herramienta para la inversión local” realizado por el Centro de Políticas Públicas UC (Centro de Políticas Pública, 2015) o el “Análisis Prospectivo del

Asociativismo Municipal en Chile” (Unzueta, 2015) del Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile, los que no dan cuenta del potencial de la cooperación intermunicipal para la resolución de problemas metropolitanos.

Esta investigación propone mirar el fenómeno metropolitano desde la perspectiva de la cooperación intermunicipal indagando en las características y particularidades que presentan la colaboración entre municipios en la Región Metropolitana de Santiago. Se busca contar con información empírica que permita observar la red de relaciones entre municipalidades, analizar los tipos de problemas que se resuelven a través de la cooperación intermunicipal y caracterizar sus particularidades.

Así, esta tesis plantea algunas preguntas tales como: ¿Se puede dar respuesta al problema metropolitano desde la perspectiva del nuevo regionalismo? ¿Qué relaciones de cooperación intermunicipal se pueden identificar en la Región Metropolitana de Santiago de Chile?, ¿Qué características y particularidades es presenta la cooperación en la Región Metropolitana de Santiago?, ¿Qué tipos de problemas se resuelven a través de la cooperación intermunicipal?

Este estudio busca avanzar en la comprensión empírica de los tipos de problemas que se pueden solucionar a través de esquema de colaboración, las características, mecanismos y operación de los acuerdos de colaboración, las redes de relaciones entre los municipios de la Región Metropolitana y advertir sobre posibles problemas de implementación de la Ley 21.074.

En la primera sección, se define el objetivo de la investigación y se da cuenta de las respuestas institucionales al fenómeno de la metropolización desde la década del cincuenta. Luego, se presenta el marco de referencia el que guiará el análisis. Esta investigación se concentra en la propuesta del nuevo regionalismo particularmente en la teoría de Acción Colectiva Institucional (ICA) la que propone que los problemas metropolitanos se pueden solucionar colectivamente a través de mecanismos que dan forma a redes de acuerdos voluntarios de cooperación y coordinación dentro del área metropolitana (Feiock, 2004; Feiock, 2009; Feiock, 2013).

En el siguiente apartado, se presenta el marco metodológico que da cuenta del diseño de investigación, la selección del caso de estudio, la recolección de los datos y las técnicas seleccionadas para el análisis de la cooperación intermunicipal en el caso de la Región Metropolitana de Santiago. Esta investigación, luego de un largo proceso de levantamiento de datos y de cruce de información de los registros de transparencia activa y pasiva, cuenta con la recopilación de 158 convenios de colaboración de cooperación bilaterales y multilaterales entre municipios suscritos en el periodo 2009 a 2017.

Por último, se presentan los resultados descriptivos del análisis, los principales hallazgos de la investigación y, en base a las categorías de análisis del marco teórico, se construye el nivel de desarrollo de la cooperación para la Región Metropolitana. Por último, se presentan las conclusiones y recomendaciones de política pública para el caso en estudio.

2. OBJETIVOS

2.1 Objetivo general

Analizar los acuerdos de cooperación entre dos o más municipios de la Región Metropolitana examinando sus características y particularidades, con tal dar cuenta de la red de gestión metropolitana presente en el territorio entre 2009 y 2017.

2.2 Objetivos específicos

1. Identificar los acuerdos de cooperación entre dos o más municipios de la Región Metropolitana.
2. Caracterizar los diferentes tipos de acuerdos identificando particularidades y áreas de política pública en que la colaboración tiene lugar.
3. Describir la red de gestión metropolitana que se construye a partir de las relaciones de cooperación entre municipios.
4. Realizar recomendaciones de política pública que consideren la red de gestión metropolitana preexistente.

3. RESPUESTAS INSTITUCIONALES AL FENÓMENO DE LA METROPOLIZACIÓN EN CHILE

El siguiente apartado tiene como objetivo describir las respuestas institucionales al proceso de la metropolización que se ha desarrollado en Chile desde los años cincuenta. Se realiza un intento por comprender el fenómeno de la metropolización, los

problemas que a éste subyacen y las respuestas institucionales en perspectiva histórica para lograr una mejor comprensión del fenómeno de la cooperación intermunicipal en el caso chileno.

En Chile, desde la década de los cincuenta, el proceso de urbanización ha sido muy relevante y ha estado fuertemente relacionado con el desarrollo de la economía nacional (Hidalgo et al, 2009). El desarrollo de la industria sustitutiva en los años treinta impulsó el proceso de urbanización dando paso a la metropolización de ciudades como la de Santiago. Así, ya en 1960 Santiago registraba casi 2 millones de habitantes lo que representaba al 26% de la población concentrada en esta área metropolitana (Mattos, 1999).

El crecimiento rápido y explosivo de la ciudad de Santiago (Moreno Pérez, 2006) exigía contar con instrumentos regionales e intercomunales de planificación. En 1953, se crea la Dirección de Planeamiento del Ministerio de Obras Públicas (MOP) que tenía por objeto *“la división del territorio nacional en regiones con fines de planeamiento y coordinación”* (DFL 150, 1953, p.2). Esta unidad de gobierno diagnosticó y propuso el Plan Intercomunal de Santiago en 1960, el cual intentó dar solución a los múltiples efectos de la metropolización estableciendo una coordinación de espacios tanto de interés económico como de áreas verdes y esparcimiento para la población. Las políticas y conceptos contenidas en este plan se cumplieron por quince años resultando un gran avance en la ordenación de la metrópoli de Santiago (Pavez, 2016).

Sin embargo, los esfuerzos institucionales no fueron suficientes para cambiar significativamente los problemas provocados por la metropolización. Para los expertos de CELADE-CEPAL en los años setenta, el proceso de metropolización de Latinoamérica y Chile debía ser fuertemente regulado con políticas y planes gubernamentales de urbanización (Villa, 1980).

Hacia la década de los ochenta, la reestructuración económica y social provocó profundas transformaciones del aparato productivo nacional con importantes impactos en la estructura urbana y, en particular, en su principal área metropolitana. Mattos (1999) señala que en este proceso es posible distinguir dos momentos. En un primer momento, el paquete de medidas neoliberales contempló la diversificación de la matriz productiva lo que tuvo como consecuencia una dispersión territorial de las actividades productivas y, una fuerte disminución del área metropolitana de Santiago. En un segundo momento, a partir de mediados de los ochenta y transcurridos los años más duros de la reestructuración neoliberal, es posible observar el reemplazo de la industria manufacturera y el inicio de la tercerización de la economía nacional concentrada económica y demográficamente en el área metropolitana de Santiago (Mattos, 1999).

Las reformas económicas neoliberales y la desregularización de la gestión urbana fueron plasmadas en la modificación del Plan Regulador Intercomunal sancionado por el decreto supremo 420 de 1979. El espíritu de esta reforma fue reconocer que el mercado es el encargado de materializar las iniciativas de desarrollo urbano en función de la demanda de la población (Mattos, 1999). En este marco, las municipalidades pasan a

tener la facultad de aprobar proyectos de loteo y subdivisión, como asimismo, los de edificación y urbanización (Decreto Supremo 420, 1979).

En consecuencia, la política de desregulación de la gestión urbana ha generado no sólo una incontrolable concentración de la población en la área metropolitana de Santiago, que se ha ido expandiendo desbordando los límites urbanos, sino que también a desencadenado transformaciones en la composición socioeconómica de la población (Hidalgo et al, 2009). Lo anterior se evidencia en las últimas décadas, en una doble condición de desigualdad al interior de la Región Metropolitana, donde las clases más acomodadas se concentran en *clusters* de alta renta, que no sólo tienen a la población de mayores ingresos sino también la mayor disponibilidad presupuestaria municipal (Orellana y Fuentes, 2008). Así puede observarse una diferencia entre comunas ricas y pobres, ya sea que se consideren los ingresos y gastos del municipio o los ingresos de la población (Ducci, 2004), como también en la distribución de las áreas verdes (Reyes y Figueroa, 2010), equipamiento y otros servicios (Orellana y Fuentes, 2008)

Ante esta realidad, han surgido desde principios de los noventas algunas propuestas de solución a los problemas de gestión metropolitana. El debate ha tendido a enmarcarse en la creación de la figura de un alcalde mayor elegido popularmente (Aylwin, 1991) o mediante organismos colegiados como Consejos de la Ciudad (Chuaqui y Valdivieso, 2004). Sin embargo, las propuestas de crear una institucionalidad metropolitana que se hiciera cargo de *“los males que explican la crisis de la ciudad”* (Orellana, 2013, p.2) no lograron convocar el suficiente apoyo político para su aprobación en el parlamento durante la década de noventa.

Frente a la imposibilidad de crear una institucionalidad a escala metropolitana y con la creciente necesidad de dar respuesta a los problemas comunes que tienen los municipios en materias como gestión de residuos, transporte, medio ambiente entre otros, emerge naturalmente la cooperación intermunicipal. Aunque este fenómeno no es completamente nuevo, se observa un auge cooperativo a partir de los noventa materializado en convenios de colaboración, empresas intermunicipales, asociaciones municipales y acción judicial colectiva los que están concebidos dentro del marco legal que ha permitido y facilitado la aparición de algunas formas de cooperación entre municipios (Retamal, 2017).

La cooperación intermunicipal se ha manifestado principalmente a través de acuerdos formales de colaboración intermunicipal y la creación de asociaciones municipales. Con la re-democratización de los gobiernos locales y la promulgación de la Ley N°18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades el año 1991, se establece la posibilidad de que las municipalidades chilenas celebren convenios entre ellas, con el objetivo de facilitar la solución de los problemas que les sean comunes y lograr el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles para el cumplimiento de sus fines propios (SUBDERE, 2008). La posibilidad de generar acuerdos colaborativos entre municipios, permitió la emergencia de la primera Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM) la que hasta la reforma constitucional del año 2009, funcionó como un acuerdo de colaboración entre múltiples municipalidades.

Pese a que la ACHM no contaba con una personalidad jurídica, patrimonio propio ni fuentes de financiamiento que permitieran garantizar su existencia, esta asociación permitió, por una parte, representar políticamente a los municipios durante la transición logrando mayores niveles de negociación frente al gobierno central (Vial, 2015) y, por otra, abrir el camino a la formación de nuevas asociaciones municipales. Desde 1998 las asociaciones municipales fueron apoyadas por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) a través del desarrollo de programas y fondos exclusivos para el fortalecimiento del asociativismo bajo la idea de que la colaboración intermunicipal es una herramienta que permite fortalecer la capacidad administrativa de los municipios y materializar un desarrollo territorial armónico (SUBDERE, 2008).

Un hito en materia de colaboración intermunicipal, lo constituye la reforma constitucional del año 2009, por medio de la cual se regula la creación de Asociaciones Municipales con personalidad jurídica de derecho privado sin fines de lucro, como respuesta a un importante anhelo del asociativismo chileno, así como una herramienta de gestión más para el desarrollo regional (Retamal, 2017).

Pese a la expansión del fenómeno colaborativo en Chile, no existe evidencia empírica que permita conocer los alcances y efectos de la cooperación intermunicipal frente a los problemas metropolitanos. Este desconocimiento del fenómeno podría explicar su ausencia en el discurso político sobre la solución de los problemas metropolitanos y, por tanto, la reaparición de la necesidad de impulsar reformas para contar con una autoridad metropolitana centralizada que asegure el desarrollo equitativo de los territorios.

El 2011 el presidente Sebastián Piñera presenta el proyecto de ley de Regionalización del País, donde propone como solución a los problemas metropolitanos, hacer responsables a los Gobiernos Regionales de desarrollar un Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT) que oriente la planificación y las decisiones del territorio. Ese mismo año, la SUBDERE presenta el procedimiento mediante el cual los GORE debían desarrollar sus PROT respetando el principio de equidad territorial para asegurar el desarrollo armónico y equitativo de todas las personas (SUBDERE, 2011).

El proyecto de ley resulta interesante porque admite que no es posible seguir sin lineamientos en materia de desarrollo territorial y urbano, reconoce la escala metropolitana de los problemas y plantea que debe haber una autoridad metropolitana. Sin embargo, el proyecto no es claro respecto de cuándo la autoridad metropolitana estará facultada a intervenir, así como cuáles decisiones deberá compartir con las autoridades nacionales, regionales y municipales. Asimismo, el PROT supone un amplio espectro de posibilidades de interpretación en cuanto a si este instrumento de planificación tendría alguna capacidad de normar y tomar decisiones vinculantes que orienten la inversión pública en el territorio, particularmente de aquellas que no son decididas a esa escala de gobierno (Orellana, 2013).

Cinco años más tarde, en marzo de 2016, la presidenta Michelle Bachelet formula indicaciones a ese proyecto de ley en el marco de la reforma de descentralización y solicita se tramite con suma urgencia. El último borrador del proyecto de ley señala que el PROT será un instrumento que orientará el desarrollo sustentable a través de

lineamientos estratégicos y la macro zonificación del territorio (áreas metropolitanas). Se establece que este instrumento tendrá carácter vinculante en materias como la localización para la disposición de distintos tipos de residuos y sus sistemas de tratamientos, localización de infraestructuras, actividades productivas en zonas no comprendidas en la planificación urbanística, entre otros (Proyecto de Ley 21.074). Si bien el espíritu del proyecto es el de armonizar el desigual desarrollo territorial y urbano presente en el país, la evidencia internacional no es concluyente respecto a que un gobierno metropolitano con amplios poderes garantice mejores resultados que una entidad de coordinación intermunicipal (Orellana, 2013).

En particular, el proyecto que reconoce a existencia de áreas metropolitanas y ordena al Gobierno Regional hacerse cargo de los problemas metropolitanos fue promulgado en febrero de 2018 (Ley, 21.074). La ley define qué se entiende por área metropolitana, establece una autoridad centralizada que recae en el Gobierno Regional, dispone que el modelo de gestión debe realizarse de manera articulada entre el nivel central y las comunas que conforman el área metropolitana, establece una serie de instrumentos de planificación como el plan regulador metropolitano o intercomunal, el plan maestro de transporte urbano y metropolitano, el plan intercomunal de inversiones en infraestructura de movilidad y espacio público y los planes de prevención o de descontaminación del área metropolitana los que deben ser validados por el Gobierno Regional previa consulta al comité de las comunas que integran el área metropolitana y crea el Fondo de Inversión Metropolitana cuyo financiamiento provendrá del programa presupuestario de Inversión Regional.

Para dar curso a la implementación de la ley, el año 2019 se aprueba el reglamento que fija los estándares mínimos para el establecimiento de áreas metropolitanas (Decreto 98, 2019). La legislación, que favorece un modelo de gobernanza de la metrópolis tendiente a la consolidación, mandata el trabajo articulado y colaborativo entre los distintos niveles de gobierno pero no considera la red de relaciones entre gobiernos locales existente. En este marco, resulta oportuno investigar el potencial de la cooperación intermunicipal en la Región Metropolitana para advertir sobre posibles problemas de implementación y nutrir el debate de política pública respecto de la gestión metropolitana.

4. MARCO TEÓRICO

El siguiente apartado da cuenta del marco teórico que guía esta investigación. En la primera sección se explora en las tres principales escuelas que han tratado de dar solución a los problemas que se originan producto del proceso de metropolización: teoría de la elección pública, escuela consolidacionista y nuevo regionalismo. Mientras las primeras dos teorías han alimentado el debate metropolitano durante décadas, el nuevo regionalismo emerge en la década de los noventa como una solución alternativa e intermedia a las propuestas de ambas escuelas. Esta investigación se concentra en la propuesta del nuevo regionalismo particularmente en la teoría de Acción Colectiva Institucional (ICA).

En la segunda sección, se definen las categorías de análisis que son exploradas en esta investigación las que se desprenden de la literatura especializada sobre costos de transacción de los arreglos colaborativos. Los factores que configuran el aumento o

disminución de los costos de transacción se utilizan para el examen de los acuerdos de colaboración intermunicipal en el caso de la Región Metropolitana de Santiago de Chile.

4.1 El problema metropolitano y sus respuestas institucionales

El proceso de metropolización y la gestión de los problemas que a este fenómeno subyacen ha sido ampliamente debatido por generaciones de académica/os y políticos (Howell, 2008). Desde la década de los cincuenta hasta principios de los noventa, el debate tendió a concentrarse exclusivamente en torno a dos posiciones opuestas, las cuales fueron dando pie a la emergencia de una tercera perspectiva que toma argumentos de ambas escuelas y que adquiere mayor relevancia en los últimos años. Así, actualmente el debate se nutre de quienes adscriben a la vertiente de la elección pública enfatizando en las virtudes de la fragmentación institucional y la competencia entre agentes locales (Tiebout,1956; McGuire, 1974); de los que adhieren a la escuela consolidacionista subrayando en los beneficios de la centralización de la autoridad metropolitana (Lowery,2000; Powell, 2003); y los partidarios del nuevo regionalismo y la cooperación intermunicipal (Friskén y Norris, 2001; Feiock, 2004; Heinelt y Kübler, 2004; Feiock y Scholz 2009; Tomàs, 2010)

La escuela de la elección pública aplicada a la problemática de la gestión metropolitana tiene como punto de partida el planteamiento de Tiebout (1956), quien postula que la delegación de la autoridad para la provisión de bienes y servicios públicos en los gobiernos locales genera una mayor eficiencia que las soluciones centralizadas. Por una parte, los gobiernos locales conocerían mejor las preferencias individuales de su comunidad proveyendo servicios públicos en sintonía con sus demandas. Por otra, la

competencia entre gobiernos locales por retener y captar contribuyentes generaría incentivos para mejorar la calidad de los servicios públicos locales (McGuire, 1974; Tiebout, 1956).

Por el contrario, la escuela consolidacionista ha argumentado que la fragmentación de la autoridad para la provisión de servicios no es beneficiosa dado que genera problemas de segregación socio-espacial (Lowery, 2000; Powell, 2003). En este respecto, la competencia entre gobiernos locales provocaría la concentración de hogares ricos en jurisdicciones con gobiernos locales que también terminan siéndolo debido al aporte impositivo de sus habitantes y, simultáneamente, los ciudadanos de menores ingresos se concentrarían en gobiernos locales con menores recursos. Así, la escuela consolidacionista propone la administración centralizada como alternativa de solución que elimina las funciones burocráticas redundantes que se multiplican entre los gobiernos locales y generan economías de escala metropolitanas que mejoran la eficiencia, *accountability*, la democracia y la equidad.

Si bien estas dos escuelas han generado adherentes e investigaciones en ambas líneas, ninguna ha demostrado dar solución integral a los problemas metropolitanos (Stephens y Wikstrom, 2000). Lo anterior ha llevado a la academia a repensar alternativas de solución, sentando así las bases para el surgimiento de una tercera vía a menudo conocida como nuevo regionalismo.

Los nuevos regionalistas proponen como solución a la gestión de los problemas metropolitanos la cooperación horizontal entre actores públicos y privados (Tomàs, 2010; Heinelt y Kübler, 2004). De esta forma, se plantea que los problemas metropolitanos no requieren de la consolidación institucional ni de la absoluta fragmentación municipal sino de la creación de redes complejas, flexibles y voluntarias entre agencias y actores, ya sean públicos o privados (Heinelt y Kübler, 2004). Frisken y Norris (2001) argumentan que esta perspectiva intenta avanzar en tres objetivos principales: a. establecer métodos principalmente voluntarios para promover la cooperación entre gobiernos locales; b. abordar las externalidades negativas resultantes de estructuras gubernamentales fragmentadas; y c. proporcionar alivio fiscal a las ciudades centrales que pueden contribuir de manera más efectiva a las economías de sus regiones.

Este enfoque es coincidente con los planteamientos de la Acción Colectiva Institucional (en adelante ICA) de Feiock y Scholz (2009) que, al igual que el nuevo regionalismo, propone que los problemas metropolitanos se pueden solucionar colectivamente a través de redes de acuerdos voluntarios de cooperación y coordinación dentro del área (Feiock, 2013). De acuerdo con Spicer (2013), el ICA representa un intento por cerrar la brecha entre las expectativas de los nuevos regionalistas y la realidad de las metrópolis proporcionando un marco de análisis que permite entender bajo qué condiciones ocurriría la cooperación.

Este marco teórico parte del supuesto de que los actores municipales cooperan para lograr objetivos que no son capaces de cumplir individualmente. La colaboración ofrece el beneficio de la acción conjunta al mismo tiempo que implica tomar decisiones

riesgosas pues se desconoce si los otros actores cumplirán sus promesas, se lograrán distribuir los beneficios de la colaboración o habrá comportamiento oportunista de alguna de las partes (Kim et. al., en prensa).

Frente a los dilemas de acción colaborativa, los actores desarrollan reglas informales o formales para superar los riesgos que supone la colaboración. En esa línea, el marco del ICA propone una serie de mecanismos de integración regional para contrarrestar el riesgo de la colaboración y lograr la acción colectiva (Feiock, 2013). Si bien existen una serie de marcos teóricos para examinar por qué, cuándo y cómo los actores locales decidirían entrar en relaciones de cooperación, éstos no incorporan la noción del riesgo que la colaboración supone (Kim et. al., en prensa). En contextos institucionales como el latinoamericano y chileno, el factor de riesgo adquiere relevancia pues la figura del alcalde aún presenta resabios caudillistas (Montecinos, 2005; Nickson, 2016) y se desconocen las motivaciones locales a la hora de colaborar.

Asimismo, este marco teórico ICA explica bajo qué condiciones surgen las colaboraciones inter-organizacionales, qué riesgos y costos de transacción conllevan y cómo puede sostenerse una gobernanza y prestación de servicios en territorios fragmentados horizontal, vertical y funcionalmente (Kim et. al., en prensa), lo anterior es fundamental para responder a la pregunta de investigación de este estudio pues esta teoría permite observar los diferentes mecanismos que surgen a partir de las relaciones de colaboración entre unidades locales, los costos de transacción asociados a la acción colaborativa lo que en suma, facilita la comprensión del fenómeno colaborativo cuando la autoridad está fragmentada como es el caso en estudio.

Por último, se observa una oportunidad para aplicar este cuerpo teórico a la realidad local el que ha tendido a centrarse principalmente en explicar la cooperación intermunicipal en Estados Unidos. La aplicación de esta teoría puede contribuir a llenar un vacío empírico que de cuenta de las particularidades culturales, políticas, socioeconómicas e institucionales que afectan la elección de un mecanismo o de una forma de entender la cooperación para superar los problemas de fragmentación metropolitana.

Algunas limitaciones de este enfoque tienen que ver con que el ICA se sustenta en el modelo de acción racional que supone que los actores están estrictamente impulsados por la maximización de beneficios y minimización de riesgos a la hora de escoger un mecanismo de acción colectiva. Sin embargo, los actores pueden estar motivados por múltiples otras razones incluidas sus emociones, expectativas sociales, entre otros, los que quedan fuera del marco de análisis (Kim et. al., en prensa). Asimismo, el ICA ignora aspectos culturales y normativos que también pueden afectar la colaboración (Spicer, 2015).

En el siguiente apartado se define qué se entiende por cooperación intermunicipal, se presentan los dilemas de la acción colectiva asociados a los beneficios y costos de emprender relaciones colaborativas y se presentan los mecanismos que propone la teoría de acción colectiva institucional para superar dichos dilemas. Por último, se introducen

los factores que configuran el desarrollo y mantención del contrato colaborativo de acuerdo con esta perspectiva teórica.

La cooperación entre municipios o intermunicipal implica la concurrencia o participación de dos o más gobiernos locales, en relaciones con algún nivel de voluntariedad las que se orientan a la solución de un problema común o provisión conjunta de un servicio (Arias et. al, 2019). La cooperación entre municipios se posiciona como una alternativa de solución que mejoraría la calidad de la vida urbana y produciría externalidades positivas dentro de la metrópolis (Feiock, 2013).

Los beneficios que se describen en la literatura sobre colaboración intermunicipal, han estado asociados a la búsqueda de oportunidades para lograr economías de escala a nivel supramunicipal, reducir los costos en la provisión de bienes o servicios y dar solución a problemas complejos y multidimensionales que supera la escala local (Feiock, 2004; Spicer, 2015). La colaboración intermunicipal permitiría a los gobiernos locales solucionar problemas metropolitanos de manera colectiva, auto-determinada y sin la intervención del gobierno central (Feiock, 2004 y Spicer, 2015).

Sin embargo, estos acuerdos se enfrentan a contextos de incertidumbre, asimetrías de información y el comportamiento oportunista de los actores lo que impone costos de planificación, adaptación, monitoreo y cumplimiento que hacen que la colaboración intermunicipal sea difícil de materializar (Feiock, 2009). Los gobiernos locales se enfrentarían a dilemas de acción colectiva para proveer bienes y servicios públicos de manera colaborativa los que estarían relacionados con el grado de

formalización del acuerdo y el nivel de autonomía que mantienen los actores locales (Nelles, 2009; Feiock, 2013).

El ICA estudia estos dilemas y propone mecanismos que permiten evaluar los costos de transacción de acuerdo con través del grado autonomía que tienen los actores locales para entrar o salir de una relación (más o menos formalizada) y del nivel de complejidad de la acción conjunta (Feiock, 2009).

Esa clasificación da origen a nueve grandes categorías (Figura 1) que proporcionan la base para entender que, frente a problemas de acción colectiva, existen diferentes mecanismos de cooperación que van desde relaciones informales hasta la creación de una autoridad regional consolidacionista los que tienen asociados distintos costos de transacción.

Figura 1 Mecanismos de cooperación intermunicipal

	Profundamente arraigado	Contratos	Autoridad Delegada
Nivel de Complejidad	Sistemas auto-organizados	<u>Organizaciones territoriales</u>	Autoridades regionales centralizadas
	Grupos de trabajo	<u>Acuerdos multilaterales</u>	Distritos especiales multipropósito
	Red informal	<u>Acuerdos bilaterales</u>	Distritos especiales con un propósito
		Nivel de autoridad 	

Fuente: Adaptado de Richard Feiock, 2013.

La Figura 1 muestra nueve mecanismos de colaboración que se clasifican de acuerdo con el nivel de complejidad y el nivel de autoridad de los arreglos colaborativos. El nivel de complejidad está relacionado con la cantidad de participantes del acuerdo de colaboración y el nivel de autonomía refleja si el mecanismo permite que las unidades locales actúen de manera autónoma para entrar o salir de las relaciones. A menor nivel de autoridad los participantes pueden entrar y salir libremente del acuerdo colaborativo. En esta categoría (**profundamente arraigado**), las relaciones pueden dar origen a una red informal de colaboración donde los actores interactúan libremente bajo normas de confianza, grupos de trabajo donde se realizan reuniones para compartir información o coordinar una actividad en conjunto o a sistemas auto-organizados donde múltiples actores se coordinan en áreas de políticas funcionales a un mismo territorio. A diferencia de los grupos de trabajo, los sistemas auto-organizados comprometen más a los actores lo que significa más confianza y, por lo tanto, mayores oportunidades para futuros intercambios (Spicer, 2015).

En la medida que el nivel de autoridad aumenta, los mecanismos pasan de ser informales entre unidades locales a depender de recursos y autoridades de gobierno del nivel superior. Los acuerdos mandatados por la autoridad dan origen a la categoría de **autoridad delegada**. En su nivel de complejidad más bajo, este mecanismo adquiere la forma de distritos especiales los que, mandatados por la autoridad obligan a formar redes de colaboración, que se abocan a un propósito específico. En la dimensión intermedia de esta categoría, se forman los distritos especiales multipropósito los que se caracterizan por integrar un amplio rango de políticas en diversas áreas. El mecanismo donde existe mayor nivel de autoridad y de complejidad es el de organización intergubernamental que

da origen a una unidad mandatada desde el nivel central que resuelve los problemas de la metrópolis de manera centralizada (Feiock, 2009, 2013; Spicer, 2015).

Esta investigación se toma de la dimensión intermedia de esta clasificación, donde los gobiernos locales delegan parte de su autoridad entrando voluntariamente en organizaciones y arreglos donde se establecen relaciones **contractuales** de mutuo acuerdo. Estos arreglos pueden ser entre dos gobiernos locales, dando origen a acuerdos bilaterales, entre múltiples gobiernos locales formando acuerdos multilaterales o, que abarcan a complejos colectivos de gobiernos locales dando origen a organizaciones territoriales.

Los acuerdos bilaterales entre gobiernos locales son un mecanismo de cooperación que da origen a un acuerdo jurídicamente vinculante que preserva la autonomía de los actores locales, pero minimiza la incertidumbre, las asimetrías de información y ayuda a distribuir los costos y beneficios del acuerdo colaborativo.

Los municipios también pueden suscribir acuerdos voluntarios con múltiples gobiernos locales creando acuerdos multilaterales donde los municipios conservan casi toda su independencia y autonomía. Generalmente requieren que los participantes acepten términos comunes de acuerdo y obligaciones para la acción colectiva (Spicer, 2015).

Asimismo, los gobiernos locales pueden crear organizaciones territoriales con una estructura y responsabilidades estatutarias. La forma más común en los Estados Unidos son los consejos regionales de organizaciones gubernamentales diseñados para gestionar los problemas federales de transporte en las áreas metropolitanas (Kwon y Feiock, 2010). Estas organizaciones facilitan la respuesta colectiva a problemas que superan los límites jurisdiccionales del municipio, aunque generalmente tienen autoridad limitada para obligar a otras unidades locales a cumplir el acuerdo (Gerber y Gibson 2006 en Feiock 2009).

Para la teoría del ICA, la importancia de los contratos de colaboración entre gobiernos locales reside en la formalización de las relaciones. Esto permite por una parte, enfrentar los riesgos de la colaboración (Feiock, 2013) y, por otra, visibilizar la red de vínculos contractuales que producen patrones de integración regional y dan respuesta a los problemas metropolitanos sin contar con una autoridad consolidada a esta escala (Feiock, 2007; Andrew, 2008).

La literatura señala que los contratos de colaboración que favorecen el intercambio y minimizan los costos del acuerdo entre gobiernos locales (Brown y Potoski, 2003; Feiock, 2004) pueden clasificarse en dos grandes tipos de acuerdos: restrictivos y adaptativos (Andrew, 2008; Spicer, 2015)

Los acuerdos “restrictivos” fijan un set reglas o “working rules” (Ostrom, 1991) donde se definen los resultados específicos del arreglo contractual. Lo anterior, permite

establecer mecanismos de seguimiento, monitoreo y cláusulas para resolver disputas potenciales entre ambos gobiernos locales reduciendo la incertidumbre y el oportunismo. Estos acuerdos no dejan espacios para la interpretación, son difíciles de alterar porque fijan fechas claras de expiración, procedimientos de sanción y término. Estos contratos, son especialmente importantes cuando hay pagos o transferencia de responsabilidad a otra unidad local (Andrew, 2008).

La especificidad de las reglas en los contratos de colaboración restrictivos puede llevar a los gobiernos locales a caer en la "trampa de decisión conjunta" (Scharpf 1988 en Andrew 2005). Dado que los acuerdos restrictivos fijan específicamente las reglas del juego, las partes sólo pueden actuar sobre la base del acuerdo negociado, sin embargo, la mayoría de las veces, se presentan situaciones que no se pueden anticipar lo que aumenta los costos de negociación del acuerdo. Cuando en el acuerdo participan múltiples gobiernos locales, esta situación empeora ya que la renegociación del acuerdo requiere el consenso del grupo (Andrew, 2008).

En oposición a los acuerdo restrictivos, los arreglos de colaboración "adaptativos" proveen un marco de acción general para la cooperación, pero donde no siempre se especifican procedimientos de financiamiento o administración y son fáciles de alterar si alguna de las partes lo considera necesario. Generalmente, los acuerdos adaptativos tienen la ventaja de ser flexibles, sin embargo, los costos de transacción e incertidumbre son altos pues el contrato no cuenta con cláusulas que mitiguen el comportamiento oportunista y permitan coordinar, monitorear y dar cumplimiento al acuerdo (Andrew, 2008).

En consecuencia, la decisión de entrar en un acuerdo colaborativo restrictivo o adaptativo depende de los costos de transacción (Feiock, 2007) y de los factores que configuran el desarrollo y mantención del contrato colaborativo. Los costos de transacción son aquellas características o dimensiones que hacen que el intercambio entre agentes sea problemático o sumamente costoso (Salgado, 2003). Los factores que modifican los costos de transacción, han sido descritos en la literatura como la naturaleza del bien o servicio que se proveerá de manera colectiva, el número de participantes del acuerdo, la proximidad geográfica y los marcos legales que incentivan a los gobiernos locales a celebrar contratos colaborativos (Andrew, 2005, 2008; Spicer, 2015). El siguiente apartado da cuenta de los costos de transacción asociados a cada uno de los factores que dan forma a contratos de colaboración más o menos restrictivos o adaptativos.

4.2 Costos de transacción y factores que configuran el contrato de colaboración intermunicipal

La teoría del ICA, se basa en los supuestos de la acción racional de “*segunda generación*” (Feiock, 2004, p.6) para explicar la emergencia y mantención de la colaboración entre unidades locales dentro de un área metropolitana. Una condición necesaria para que la colaboración ocurra es que los actores locales incrementen sus beneficios y superen los costos de transacción de desarrollar y mantener el acuerdo de colaboración. En ese sentido, los costos de transacción necesitan ser bajos para exceder los costos de la acción colaborativa (Feiock, 2009). En la siguiente sección se describen cuatro tipos de costos de transacción y los factores que la literatura de colaboración ha descrito como configuradores (aumentan o disminuyen) dichos costos: la naturaleza del

bien o servicio, el número de participantes del acuerdo, proximidad geográfica y marcos legales pro-cooperación. De estos factores, se desprenden las categorías de análisis que se utilizan para el análisis de los convenios de cooperación en el caso de la Región Metropolitana de Santiago de Chile.

4.2.1 Costos de transacción

Feiock (2007) identifica cuatro categorías de costos asociados a los acuerdos intermunicipales: costos de información/coordiación, costos de negociación, costos de cumplimiento/monitoreo y costos de agencia.

Los costos información/coordiación son los que la literatura de colaboración intermunicipal ha definido como los más críticos pues éstos afectan al convenio en distintos niveles y generan otros costos como el de negociar, monitorear y dar cumplimiento a los acuerdos intermunicipales (Nelles, 2009). Las asimetrías de información en cuanto a las preferencias, expectativas y reputación de los actores locales producen problemas de coordinación entre las municipalidades como resultado de las deficiencias de información (Feiock, 2007; Andrews, 2015). Por esta razón, la mayor especificidad del acuerdo colaborativo permitiría reducir las incertidumbres disminuyendo los costos de información/coordiación asociados.

El costo de alcanzar un acuerdo mutuamente beneficioso es conocido como el costo de negociación de los acuerdos de colaboración. Los costos de negociación permiten distribuir los beneficios de manera equitativa disminuyendo las asimetrías de

información. Los beneficios compartidos de la colaboración deberían mejorar la posición de todos los participantes, sin embargo, la literatura advierte que existen actores locales con mayor poder de negociación dada su capacidad institucional y la motivación de sus líderes políticos (Feiock, 2007). En este sentido, la cooperación para municipalidades con bajas capacidades institucionales resulta ser un desafío por las asimetrías de poder entre los actores locales (Holum, 2016).

En cualquier acuerdo de colaboración existirán asociados costos de cumplimiento/monitoreo. La necesidad de hacer cumplir y monitorear los convenios colectivos proviene del potencial oportunismo percibido entre gobiernos locales (Nelles, 2009). El cumplimiento/monitoreo del acuerdo es costoso a no ser que exista un compromiso de los gobiernos locales de no desertar. Investigaciones empíricas han encontrado dificultades con el monitoreo de los acuerdos debido a la incapacidad para sancionar a los socios en acuerdos voluntarios de cooperación intermunicipal en los Estados Unidos (Marvel y Marvel, 2008). Para reducir este costo los gobiernos locales tienen que tener la capacidad de hacer compromisos creíbles entre sí a lo largo del tiempo (Feiock, 2007).

La teoría de acción colectiva advierte que los costos de monitoreo existirán para cualquier acuerdo colectivo por la incertidumbre y el comportamiento oportunista de los agentes por lo que establecer medidas efectivas de monitoreo y control resulta fundamental para obtener los resultados esperados de la colaboración (Feiock, 2009).

Sin embargo, establecer mecanismos cuantitativos o cualitativos de los resultados o beneficios del acuerdo puede ser difícil y costoso. Estudios empíricos recientes muestran que pocos acuerdos de colaboración establecen cláusulas de monitoreo dentro del acuerdo lo que se presenta como una dificultad más para la proliferación de la colaboración intermunicipal (Spicer, 2015).

Los intercambios que ocurren al alero de un acuerdo colaborativo presentan altos niveles de incertidumbres respecto al comportamiento futuro de los actores por lo que, dentro de los contratos, se espera se establezcan estrategias de castigo frente a posibles deserciones o incumplimientos (Feiock, Park y Lee, 2012). Se espera que cuando exista traspaso de recursos el contrato incluya sanciones firmes para renegociar el acuerdo (Andrew, 2008).

Por último, los costos de agencia surgen cuando los funcionarios públicos se embarcan en asociaciones colaborativas que pueden apartarse de las preferencias de los ciudadanos que representan (Feiock, 2002). Generalmente, este tipo de costo tiene varias dimensiones, ya que los actores no solo deben considerar los costos absolutos de establecer una relación de cooperación, sino también los costos políticos para su población y sus carreras políticas (Feiock, 2007). Dada la complejidad operativa de observar este costo a través del análisis de contenido de los convenios, los costos de agencia no son considerados en la investigación.

4.2.2 Factores que configuran el contrato de colaboración intermunicipal

La literatura sobre cooperación intermunicipal ha identificado cinco factores que aumentan o disminuyen los costos de transacción de la relación de colaboración entre los gobiernos locales. Así, la naturaleza del bien o servicio, el número de participantes del acuerdo, el tiempo, la proximidad geográfica y la estructura política generan más o menos costos de transacción que de acuerdo con el ICA son determinantes para iniciar y mantener una relación de cooperación entre gobiernos locales (Post, 2004).

Las municipalidades comparten dificultades similares en la provisión de bienes y servicios que las haría tender a colaborar cuando existen necesidades compartidas que implican compatibilidad de objetivos (Nelles, 2009). Sin embargo, desarrollar acuerdos colaborativos resulta problemático y con altos costos de transacción cuando el resultado de la relación involucran bienes o servicios difíciles de medir (Feiock, 2009). Los gobiernos locales deberían considerar la naturaleza del bien o servicio a proveer de manera colectiva y la dificultad de medir los beneficios y costos en la provisión de éstos. Por ejemplo, los servicios como el alcantarillado, el agua o la recolección de residuos sólidos son fácilmente medibles y divisibles, por lo tanto, los costos y beneficios pueden asignarse fácilmente (Steinacker, 2004). Para servicios con productos no tangibles o procesos de producción complejos, desarrollar acuerdos de cooperación es más difícil (Feiock, 2007).

Brown y Potoski (2003) realizan una clasificación identificando categorías de bienes y servicios que son fáciles de medir, es decir, tienen medidas de rendimiento

identificables por lo que es posible determinar la cantidad, calidad y resultado en la provisión del bien o servicio o difíciles de medir, que se definen como bienes y servicios cuyo resultado y monitoreo es difuso.

Algunos estudios sugieren que los gobiernos locales eligen diferentes tipos de acuerdos contractuales basados en las características del tipo de bien o servicio (Post, 2002; Brown y Potoski, 2003; Andrew, 2005, 2008). Para comprobar si las características del bien o servicio tienen efecto en la decisión del tipo de contrato, Andrew (2008) realiza un estudio donde concluye que los gobiernos locales preferirían entrar en acuerdos restrictivos cuando la transacción involucra bienes o servicios que son relativamente fáciles de medir y en acuerdos adaptativos cuando el resultado de la colaboración es más difuso y difícil de medir.

La historia de la cooperación se ha construido entre diadas o grupos pequeños de municipalidades quienes a través de acuerdos de colaboración han construido normas de reciprocidad que reducen los costos de transacción de la acción colectiva (Feiock, 2009). El número de municipios que participan del convenio se refiere a la cantidad de firmantes del acuerdo de colaboración. La literatura anglosajona señala que en grupos pequeños los costos de transacción disminuyen y la probabilidad de ganancias conjuntas, transparentes y fácilmente monitoreadas se incrementa (sin coerción o incentivos selectivos) (Nelles, 2009). Los costos de información, negociación, monitoreo y cumplimiento se incrementan en la medida que el grupo crece (Andrew, 2015).

Estudios empíricos como el de Post (2004) y Spicer (2015), señalan que la mayoría de las municipalidades prefieren formar acuerdos bilaterales o con pocos municipios. Una red pequeña de colaboración, resultaría más fácil de administrar ya que la búsqueda del consenso y la negociación son posibles de conseguir con bajos costos de transacción.

Andrew (2015) muestra que los gobiernos locales eligen diferentes tipos de acuerdos contractuales basados en el número de participantes del acuerdo. A medida que el número de firmantes aumenta, los gobiernos locales prefieren acuerdos adaptativos generalmente no obligatorios y fáciles de terminar para evitar la “*trampa de decisión conjunta*” en presencia de incertidumbre.

Estudios recientes dan cuenta de que la proximidad geográfica afecta positivamente la generación y mantención de acuerdos de colaboración entre municipalidades (Shrestha y Feiock, 2007; Andrew, 2008). El límite geográfico fijo crea interdependencias y problemas comunes entre los gobiernos locales lo que los motivaría a cooperar y mostrar menos conductas oportunistas. Asimismo, el límite geográfico limita el número de actores potenciales (socios) de la cooperación intermunicipal (Nelles, 2009), situación que podría ser beneficiosa para la colaboración ya que la acción colectiva es más probable en grupos pequeños de actores (Olson, 1965).

La proximidad geográfica indica posibles intereses y preferencias comunes entre los gobiernos locales por lo que a mayor proximidad existirían mayores posibilidades de que el resultado de la colaboración fuera el deseado, disminuyendo los costos de transacción. Por el contrario, la mayor distancia entre los participantes de la colaboración

hace que la comunicación, la recopilación de información, el conocimiento de las preferencias, la negociación y cumplimiento del acuerdo sea costoso (Feiock, 2007).

Andrew (2015) muestra que los gobiernos locales eligen diferentes tipos de contratos basados en la proximidad geográfica. Si los participantes del acuerdo están dentro del mismo límite político, los gobiernos locales entrarían en acuerdos adaptativos de colaboración pues este tipo de arreglos puede proveer el marco general para la colaboración. Sin embargo, si aumenta el número de municipalidades firmantes es probable que suscriban acuerdos de cooperación restrictivos para evitar conflictos futuros (Andrew, 2015).

Con todo, se espera que la proximidad geográfica de origen a una mayor cantidad de acuerdos de colaboración (Andrew, 2009). Mazzalay (2011) muestra que para el caso argentino a mayor distancia geográfica hay menos probabilidad de cooperación. La importancia de la distancia geográfica es comprensible dado que la geografía juega un papel importante particularmente en el contexto chileno dados los altos niveles de segregación socio espacial de la Región Metropolitana.

La teoría de acción colectiva institucional explica cómo surgen y evolucionan a lo largo del tiempo acuerdos voluntarios de cooperación entre dos o más gobiernos locales para abordar problemas que superan la escala local. La creación de convenios con horizontes de largo plazo permitiría, una vez superada las deserciones en el corto plazo, generar ganancias continuas para los actores locales que continúan dentro del acuerdo de colaboración (Feiock, 2009).

Feiock (2009) señala que el tiempo por el que se suscribe el acuerdo depende del tipo de bien o servicio que se intenta proveer colectivamente y de las preferencias de los gobiernos locales. El límite temporal del acuerdo de colaboración indicaría si el compromiso de colaborar es de largo plazo con bienes y servicios que son complejos de proveer (contratos adaptativos) o para un propósito específico en el marco de una acción concreta con bienes y servicios con medidas de rendimiento claramente identificables (contratos restrictivos).

Las instituciones políticas generan estructuras de incentivos disponibles con los que cuentan los administradores y funcionarios electos para crear relaciones de cooperación con otros gobiernos locales (Feiock, 2007). Se ha demostrado que la institucionalidad pública al establecer las reglas del juego limita el riesgo de comportamiento oportunista tanto por los líderes elegidos como por los designados (Feiock, 2004).

Feiock (2007) señala que uno de los grandes obstáculos para la integración regional a través de la cooperación intermunicipal es la heterogeneidad de marcos institucionales en Estados Unidos. La homogeneidad institucional en cambio facilitaría el intercambio porque los actores locales tienden a agruparse fácilmente ya que cuentan con el mismo sistema político (Carley, 1991). En el caso chileno, país unitario, el marco institucional es homogéneo por lo que esta variable es considerada sólo para entender los cambios en el marco normativo ocurridos durante el periodo en estudio.

De acuerdo con la revisión de literatura, se espera identificar contratos con bajos costos de transacción, es decir, acuerdos colaborativos donde existan cláusulas que permitan observar si el bien o servicio que se provee colectivamente tiene medidas de rendimiento identificables en términos de cantidad y resultado en la provisión conjunta. Asimismo, la literatura sugiere que a lo largo del documento se identifiquen procesos claros de coordinación, negociación y mantención del acuerdo de colaboración. Es de esperar que se den más relaciones de colaboración entre municipios próximos geográficamente con números pequeños de participantes.

Asimismo, cuando existan pagos o transferencias de responsabilidad a otra unidad local se espera que el contenido de los acuerdos sea adaptativo, es decir, con definiciones claras y precisas de mecanismos de seguimiento, monitoreo, fechas de expiración, procedimientos de sanción, término y cláusulas para resolver disputas potenciales entre ambos gobiernos locales y contratos adaptativos cuando sólo exista la intención de generar un marco de acción general para la cooperación.

Esta investigación se interesa en describir las características de los acuerdos de colaboración por lo que la revisión de literatura que se ha realizado posibilita el análisis de los contratos colaborativos y orienta este estudio.

4.3 Operacionalización de las categorías de análisis en base al enfoque teórico

La revisión teórica de la literatura revela la existencia de diferentes categorías de análisis para aproximarse a comprender el fenómeno de la cooperación intermunicipal. Los factores que aumentan o disminuyen los costos de transacción descritos

anteriormente dan origen a siete categorías de análisis que permitirán realizar la revisión de los convenios de colaboración entre las 52 comunas de la Región Metropolitana y, dar cuenta de las características de la colaboración intermunicipal. A continuación se describen cada una de estas categorías en función de los costos de transacción asociados a la acción colaborativa.

Número de municipios que participan del convenio

El número de municipios que participan del convenio se refiere a la cantidad de firmantes del acuerdo de colaboración. Los acuerdos intermunicipales pueden ser suscritos por dos municipalidades dando origen a acuerdos bilaterales y entre más de dos municipalidades dando origen a acuerdos multilaterales o ha asociaciones municipales.

Se define como grupos pequeños, acuerdos de colaboración de hasta cinco municipalidades firmantes. Grupos medianos, a los acuerdos de entre cinco y hasta diez colaboradores y, grupos grandes, ha acuerdos que contemplen más de diez participantes (Andrew, 2008; Spicer, 2015).

El número de participantes del acuerdo puede verificarse tanto en la individualización de las partes al inicio del convenio como en las firmas de suscripción al final de los acuerdos colaborativos. De acuerdo con la literatura se espera encontrar

grupos pequeños de colaboración que no superen los cinco gobiernos locales por acuerdo (Andrew, 2008; Spicer, 2015).

Proximidad geográfica

La proximidad geográfica es el nivel de cercanía que tienen los actores locales. Se define como municipios próximos geográficamente aquellos que son vecinos es decir, a gobiernos locales que colindan geográficamente.

En los convenios bilaterales el nivel de proximidad se verifica entre las municipalidades que suscriben el convenio. Por ejemplo: Santiago-Providencia son municipios que colindan por lo que se registra en la matriz de análisis que son municipios “vecinos”.

En el caso de los convenios y las asociaciones municipales, el nivel de proximidad geográfica se observa entre todos los participantes del acuerdo. Se verifican dos condiciones. Primero si los municipios son “vecinos” o “no vecinos” y luego si pertenecen a una misma provincia. En el caso de que existan municipios que no colinden geográficamente pero pertenecen a la misma provincia, se considera que son municipios próximos geográficamente. Por el contrario, las relaciones entre municipios “no vecinos” de provincias diferentes son consideradas sin proximidad geográfica.

De acuerdo con la literatura, los intereses y preferencias comunes entre gobiernos locales “vecinos” genera mayores posibilidades de que el resultado de la colaboración sea el deseado. Se espera encontrar entonces, más relaciones de colaboración entre municipalidades próximas geográficamente.

Tiempo de duración del convenio

Se define como el límite temporal del acuerdo de colaboración. Los acuerdos pueden establecer una proyección en el tiempo definida, es decir, donde se explicita claramente la fecha de término de la relación colaborativa o indefinida donde las partes proyectan una relación en el tiempo sin fecha de término.

En los acuerdos de colaboración se explicita claramente la fecha de inicio del convenio la que se registra en la matriz de análisis. Para determinar si los acuerdos son “definidos” o “indefinidos” se busca en el cuerpo del documento cláusulas que indiquen claramente la fecha de término o que señalen expresamente que el acuerdo de colaboración no tiene fecha de caducidad.

El límite temporal del acuerdo de colaboración define el tipo de bien o servicio a proveer de manera colaborativa. Se espera encontrar acuerdos “indefinidos” cuando los bienes y servicios son complejos de proveer (contratos adaptativos) y el resultado de la colaboración no es claramente medible o identificable. Por otra parte, se espera encontrar acuerdos “definidos” cuando se provee un bien o servicio para un propósito específico en el marco de una acción concreta (contratos restrictivos).

Características del bien o servicio

Los bienes y servicios que se proveen de manera colaborativa pueden ser fáciles de medir, es decir, tienen medidas de rendimiento identificables por lo que es posible determinar la cantidad y resultado en la provisión del bien o servicio o, difíciles de medir, que se definen como bienes y servicios cuyo resultado y monitoreo es difuso.

Para determinar si los bienes son fáciles o difíciles de medir, primero se transcribe textualmente la cláusula relacionada al objetivo o materia que da origen al convenio. Luego, se realiza el ejercicio de observar si es posible identificar la cantidad y/o el resultado de la provisión conjunta. En el caso de ser posible, se clasifica al convenio como “fáciles de medir”. Por lo contrario, si el objetivo de la colaboración no es posible de cuantificar se clasifica como “difícil de medir”.

De acuerdo con la literatura, se espera que los gobiernos locales prefieran acuerdos “fáciles de medir” cuando la naturaleza del bien o servicio sea fácilmente medible e identificable como por ejemplo la recolección de residuos sólidos. Por otra parte, se espera que los municipios suscriban acuerdos “difíciles de medir” cuando el resultado de la colaboración no es tangible y desarrollar el acuerdo de cooperación es más complejo (Feiock, 2007).

Recursos asociados al convenio

Se define como la cantidad de recursos monetarios y humanos que contempla el acuerdo de colaboración. Los acuerdos pueden considerar el traspaso de recursos para materializar la acción colectiva.

Para identificar si existen recursos asociados a la implementación del convenio, se realiza una revisión exhaustiva de todas las cláusulas del acuerdo. En el caso de existir recursos monetarios o humanos involucrados, se registra la cláusula y se individualiza el monto medido en pesos chilenos y/o el personal involucrado en la matriz de análisis.

Se espera encontrar traspaso de recursos cuando los acuerdos sean “restrictivos”, es decir, fijen claramente un set de reglas del juego donde se definen los resultados específicos de la colaboración. Por el contrario, cuando los arreglos de colaboración sean “adaptativos”, es decir, provean un marco de acción general para la cooperación, se espera encontrar acuerdos que no consideran el traspaso de recursos (Andrew, 2008).

Procedimientos de monitoreo, sanción y/o castigo

Los procedimientos de monitoreo, sanción y/o castigo se definen como cláusulas específicas que identifican quién o quiénes dan cumplimiento a la relación colaborativa, tiempos de monitoreo, definiciones de sanciones en el caso de incumplimiento de alguna de las partes y/o establecimiento de multas, suspensiones u algún otro tipo de castigo.

Para identificar si existen procedimientos de monitoreo, se realiza una revisión exhaustiva de todas las cláusulas del acuerdo buscando si es posible identificar responsables (quién o quiénes dan cumplimiento al acuerdo) y/o tiempos de monitoreo del convenio (cada cuánto tiempo se supervisa el cumplimiento de la relación de colaboración). En el caso de existir responsables y/o tiempos de control se registra esa información textual en la matriz de análisis.

En mismo procedimiento es utilizado para la búsqueda de sanciones y/o castigos. Se realiza un esfuerzo por identificar a lo largo del documento el tipo de sanción (sanciones administrativas, sanciones penales, otro tipo de sanciones) y la severidad del castigo (desde amonestaciones verbales o escritas hasta expulsión del acuerdo colaborativo) lo que es registrado textualmente en la matriz de análisis.

De acuerdo a la literatura, se espera encontrar procedimientos claros de monitoreo, sanción o castigo cuando los acuerdos sean “restrictivos”. Por el contrario, se espera encontrar menos mecanismos de monitoreo, sanción o castigo cuando los arreglos de colaboración son “adaptativos”.

La tabla 1 resume cada una de estas variables que posibilita el análisis de los contratos colaborativos y permiten orientar este estudio de acuerdo a la metodología que se explica en la siguiente sección.

Tabla 1 Categorías de análisis para el examen de la cooperación intermunicipal

Categoría de Análisis	Definición	Operacionalización	Autor/a
Número de municipios que participan del convenio	El número de municipios que participan del convenio se refiere a la cantidad de firmantes del acuerdo de colaboración	Son grupos pequeños los acuerdos de colaboración de hasta cinco municipalidades firmamantes. Grupos medianos los acuerdos de entre cinco y hasta diez colaboradores y grupos grandes los acuerdos que contemplen más de diez participantes.	Feiock, 2009; Nelles, 2004; Post, 2004; Spicer, 2004
Proximidad geográfica	La proximidad geográfica es el nivel de cercanía que tienen los actores locales.	En los convenios bilaterales el nivel de proximidad se verifica entre las municipalidades que suscriben el convenio (vecinos/no vecinos). En el caso de los convenios multilaterales y las asociaciones municipales, el nivel de proximidad geográfica se observa entre todos los participantes del acuerdo. Se verifican dos condiciones. Primero si los municipios son “vecinos” o “no vecinos” y luego si pertenecen a una misma provincia.	Shrestha y Feiock, 2009; Andrew, 2009; Mazzalay, 2009
Tipo de duración del convenio	Se define como límite temporal del acuerdo de colaboración	Para determinar si los acuerdos son definidos o indefinidos se busca en el cuerpo del documento cláusulas que indiquen claramente la fecha de término o que señalen expresamente que el acuerdo de colaboración no tiene fecha de caducidad.	Feiock, 2009; Spicer 2004
Características del bien o servicio	Las características de los bienes o servicios están en función de si el resultado de la colaboración es fácil o difícil de medir. Los bienes y servicios que se proveen de manera colaborativa pueden ser <i>fáciles de medir</i> , es decir, tienen medidas de rendimiento identificables por lo que es	Para determinar si los bienes son <i>fáciles</i> o <i>difíciles</i> de medir, primero se transcribe textualmente la cláusula relacionada al objetivo o materia que da origen al convenio. Luego, se realiza el ejercicio de observar si es posible identificar la cantidad y/o el resultado de la provisión conjunta. En el caso de ser posible, se clasifica al convenio como “Fácil de medir”. Por lo contrario, si el objetivo de la colaboración no es posible de cuantificar se clasifica como “Difícil de Medir”. Luego se realiza un procedimiento que consiste en la detección de las áreas temáticas asociadas al convenio.	Post 2002; Brown y Poter, 2003; Andrew, 2005; Andrew, 2008

	<p>posible determinar la cantidad y resultado en la provisión del bien o servicio o <i>difíciles de medir</i>, que se definen como bienes y servicios cuyo resultado y monitoreo es difuso.</p>		
<p>recursos asociados al convenio</p>	<p>Se define como la cantidad de recursos monetarios y/o humanos que contempla el acuerdo de colaboración.</p>	<p>Para identificar si existen recursos asociados a la implementación del convenios, se realiza una revisión exhaustiva de todas las cláusulas del acuerdo. En el caso de existir recursos involucrados se registra el monto medido en pesos chilenos y/o el personal dedicado a la materialización del acuerdo.</p>	<p>Koppenjan y Klijn 200</p>
<p>procedimiento de monitoreo, sanción y/o castigo</p>	<p>Los procedimientos de monitoreo, sanción y/o castigo se definen como cláusulas específicas que identifican quién o quiénes dan cumplimiento a la relación colaborativa, tiempos de monitoreo, definiciones de sanciones en el caso de incumplimiento de alguna de las partes y/o establecimiento de multas, suspensiones u algún otro tipo de castigo.</p>	<p>Para identificar si existen procedimientos de monitoreo, sanción y/o castigo se realiza una revisión exhaustiva de todas las cláusulas del acuerdo buscando si es posible identificar responsables y/o tiempos de monitoreo del convenio (quién o quiénes dan cumplimiento al acuerdos y cada cuánto tiempo se realiza el monitoreo), tipos de sanción (sanciones administrativas, sanciones penales, otro tipo de sanciones) y magnitud del castigo (desde amonestaciones verbales o escritas hasta expulsión del acuerdo colaborativo).</p>	<p>Andrew, 2008; Feiock, 2008; Spicer 2015;</p>

Elaboración propia

5. METODOLOGÍA

En esta sección se describe la metodología que se utilizará para responder a la pregunta de investigación. Se describe que el estudio utiliza una metodología cualitativa, se da cuenta del diseño de investigación, la selección del caso de estudio, la recolección de los datos y la técnicas seleccionadas para el análisis de la cooperación intermunicipal en el caso de la Región Metropolitana de Santiago.

Esta investigación, tiene por objetivo analizar los acuerdos de cooperación entre dos o más municipios de la Región Metropolitana explorando en sus características y particularidades para dar cuenta de la red de gobernanza metropolitana presente en el territorio.

Para cumplir con este objetivo es necesario utilizar un enfoque cualitativo porque no se conocen los mecanismos de colaboración que pueden emerger del caso en estudio, éstos no han sido descritos para la realidad nacional y en consecuencia se requiere un enfoque que permita comprender el fenómeno de estudio en cuanto a su conceptualización, descripción y particularidades. Los enfoques cualitativos son conocidos por permitir una inmersión profunda y comprensiva para explorar en las propiedades, dimensiones y características singulares del fenómeno en estudio (Bonilla y Rodríguez, 2005).

La metodología cualitativa tiene tres grandes atributos que permiten dar respuesta a la pregunta de investigación. Primero, este enfoque permite describir de manera

detallada el fenómeno en estudio a partir de sus rasgos determinantes (Bonilla y Rodríguez, 2005). En el caso de la cooperación intermunicipal, no existen estudios previos que den cuenta de la red de relaciones entre municipios en Chile por lo que una descripción detallada y profunda puede contribuir al estudio de la colaboración intermunicipal subsanando una de las debilidades detectadas por los investigadores en la utilización del ICA como marco de análisis (Kim et. al., En prensa).

Segundo, los estudios cualitativos tienen un poder exploratorio que permite comprender la cooperación intermunicipal proporcionando información contextual y detallada sobre el "contenido", "calidad", "significado" y "cambios" del fenómeno en estudio (Edwards, 2010). La información respecto del contenido de los convenios de colaboración permitirá por una parte, comprender cómo se materializa el fenómeno en caso en estudio y, por otra, robustecer los resultados de investigación proporcionando evidencias para la realidad nacional.

Por último, esta metodología tiende a ser más abierta y flexible permitiendo el seguimiento de nuevas líneas de investigación y la recogida de datos adicionales en la medida que nuevas ideas van surgiendo durante el proceso investigativo (Balbastre y Ugalde, 2013). Lo anterior, permite dar cuenta de las particularidades y complejidad de la realidad en la que emerge la colaboración intermunicipal.

5.1 Diseño de Investigación

El diseño de la investigación descansa en un estudio de caso. Los estudios de caso han ganado considerable aceptación y se han convertido en uno de los más populares métodos de investigación en los últimos años. Estos estudios se definen como *“una investigación empírica que investiga un fenómeno contemporáneo (el caso) en profundidad y dentro de su contexto del mundo real”* (Yin, 2014, p. 16).

Los estudios de caso han sido sistemáticamente descritos como una forma versátil de investigación cualitativa para realizar una investigación exhaustiva, integral y profunda de un tema complejo (Willis, 2014). Este tipo de estudios tienen el propósito de desarrollar o probar teorías a partir de casos que responden a una realidad particular generando antecedentes y material empírico sobre un contexto específico (Solberg Søilen y Huber, 2006).

Los estudios de caso se utilizan a menudo en problemas como el que presenta esta investigación, donde se requiere hacer un estudio exploratorio, exhaustivo y extensivo (Jacobsen, 2002), que permite estudiar el contexto, proceso y desarrollo del fenómeno en el tiempo (Baxter y Jack, 2008), utilizando múltiples fuentes de información que enriquecen el análisis y los resultados de investigación (Creswell, 2013).

Esta investigación, trabajará con un caso único (un territorio) que comprenda las múltiples relaciones de colaboración que se dan entre gobiernos locales. Para los estudios de caso la obligación primordial es comprender “el caso” (Stake, 2005) y concentrar los esfuerzos investigativos en construir la trayectoria de la cooperación

intermunicipal, sus características y particularidades visualizando en perspectiva el fenómeno de la colaboración intermunicipal en un territorio específico.

5.2 Selección del caso

La selección del caso es primordial para cualquier investigación. De acuerdo con Stake (2005) se deben seguir tres criterios para la selección del caso. El primer criterio tiene que ver con la máxima rentabilidad de aquello que se investiga. Una vez establecido el objetivo de analizar las características y particularidades de la cooperación intermunicipal, es necesario preguntarse qué casos pueden llevarnos a la comprensión, a los asertos, quizá incluso a las generalizaciones de este fenómeno en particular. Un segundo criterio tiene que ver con el tiempo de que se dispone para realizar el trabajo de campo y la posibilidad de acceso a los datos del estudio. Por último, es necesario elegir casos que sean fáciles de abordar y donde la investigación sea bien acogida.

Considerando estos tres criterios y teniendo como universo las dieciséis regiones de Chile, se decide escoger el caso de la Región Metropolitana por tres razones. Primero, este caso cumple con el requisito teórico de explorar en las relaciones de cooperación que se dan dentro de una metrópolis. Los estudios que utilizan el marco del ICA se han concentrado en las áreas metropolitanas porque estos espacios concentran las principales actividades económicas y problemáticas sociales del siglo XXI (Hoffmann-Martinot y Sellers, 2005; Collin y Robertson, 2007). Su estudio, entendimiento y análisis resulta fundamental para conocer cómo interactúan en simultáneo los gobiernos locales que conforman parte de la red metropolitana y se enfrentan a necesidades y desafíos comunes.

En segundo lugar, el fenómeno de la colaboración intermunicipal representa la máxima variación en términos de fragmentación institucional al estar constituida por 52 comunas. Asimismo, esta región concentra el 37% de la población (Censo, 2017) y el 48% de las principales actividades económicas y sociales por lo que se magnifican los principales problemas de gestión metropolitana como son el transporte, la infraestructura, la gestión de residuos o la contaminación ambiental.

Durante los últimos 30 años se observa que la Región Metropolitana ha experimentado una expansión metropolitana del radio contiguo a la provincia de Santiago que ha tendido a desbordar y desdibujar los límites urbanos. La expansión urbana ha ocupado las áreas rurales al mismo tiempo que se ha completado la plena incorporación a la mancha metropolitana de diversos centros urbanos aledaños (San Bernardo, Maipú, Puente Alto, Quilicura). Asimismo, se ha acentuado la dinámica metropolitana de suburbanización en ciudades satélites y/o barrios dormitorios (Melipilla, Talagante, Colina, Til Til) que hacen de la Región Metropolitana una metrópoli tipo archipiélago suburbanizada y policéntrica (Mattos, 1999). Todo lo anterior, permite capturar las características principales del fenómeno de la cooperación intermunicipal, el que se representa en este caso al mayor nivel (Yin, 2014).

Por otra parte, las características de la Región Metropolitana permiten atenuar el problema de la generalización asociadas a los estudios de caso. Si bien los casos particulares no constituyen una base sólida para la generalización, del caso de la Región Metropolitana se pueden extraer ciertas generalidades en parte porque se añade a la

experiencia acumulada de otros casos estudio y pasa a formar parte de un grupo nuevo de casos del que se puede generalizar (Stake, 2005).

5.3 Recolección de datos

Para describir la red de cooperación intermunicipal en la Región Metropolitana, este estudio recolecta datos documentales dado que éstos tienen la ventaja de ser una fuente de información lista para usar y de fácil acceso (Merriam, 2009). Además, la investigación documental permite acceder a información poco explorada, original y sistemática lo que resulta esencial para el estudio de la colaboración entre municipios.

Los documentos con los que se trabaja son de carácter público principalmente por dos razones. Por una parte, los documentos públicos permiten localizar la información de manera sencilla a través de los registros oficiales (Merriam, 2009). En Chile, los convenios de colaboración dan origen a acuerdos contractuales que se encuentran disponibles en el Portal de Transparencia Pública de los respectivos municipios. Por otra parte, los documentos públicos ofrecen la posibilidad de reconstruir la trayectoria de la cooperación intermunicipal en el periodo en estudio lo que contribuye a tener un mayor entendimiento del desarrollo de la colaboración intermunicipal en Chile.

La recolección de datos implicó identificar en el portal de transparencia pasiva de los 52 municipios de la Región Metropolitana, todos los convenios bilaterales y multilaterales suscritos con otras municipalidades de 2009 a 2017. Se define el 2009 porque es el año en que la ley de transparencia obliga a los organismos públicos a publicar este tipo de información. Este ejercicio, fue configurando una matriz donde se

individualiza a los municipios firmantes del acuerdo y se registra el documento legal que da origen al convenio de colaboración intermunicipal.

En este proceso, se detectó que hay municipalidades en las que no es posible encontrar información sobre los convenios con efectos sobre terceros principalmente porque los enlaces al documento se encuentran rotos o con información incompleta. Dado lo anterior, se decide solicitar a cada uno de los municipios (52) a través del portal de transparencia activa, todos los convenios de cooperación suscritos con otras municipalidades de 2009 a 2017. Esta solicitud permitió completar la data con información que no estaba disponible a través de los portales de transparencia pasiva.

Luego de este largo proceso de levantamiento y cruce de información contenida en los registros de transparencia activa y pasiva, se cuenta con una matriz que contiene 158 convenios de colaboración bilaterales y multilaterales entre municipios suscritos en el periodo 2009 a 2017 los que son la fuente del análisis de esta investigación.

Se advierte que, si bien se hizo un esfuerzo por realizar un levantamiento de información que contuviera el universo de convenios de cooperación de la Región Metropolitana, los registros municipales no son iguales en todos los casos. Hay municipalidades que informan sus convenios desde los años 90, otras sólo tienen información publicada a partir de 2017 y muchos de los acuerdos no están registrados por ambas partes. En general, acceder a la información fue difícil y es probable que exista un pequeño grupo de convenios de colaboración a los que no se pudo acceder. Lo anterior da cuenta de que es necesario fortalecer el sistema de transparencia a nivel municipal para estudiar la realidad local basada en evidencia. Igualmente, esta

investigación es el primer intento por sistematizar los convenios de colaboración intermunicipal en el caso de la Región Metropolitana.

5.4 Técnica de Análisis

Se utiliza la técnica de análisis de contenido para caracterizar y describir los acuerdos de colaboración intermunicipales. Esta técnica permite examinar sistemáticamente los datos textuales de los documentos y clasificar el contenido en categorías para describirlo de forma ordenada y metódica.

El análisis de contenido permite, a través de un proceso sistemático y objetivo, describir el contenido de los mensajes para realizar deducciones lógicas justificadas que pueden aplicarse a un contexto social determinado (Abela, 2002). Esta técnica, implica el desarrollo de esquemas y reglas de codificación que permiten identificar, analizar y deducir patrones dentro de los datos organizando el conjunto de la información de manera detallada, consistente, y profunda (Clarke, 2006).

Para la operacionalización del análisis de los convenios se utilizan categorías que se desprenden del marco teórico establecido a priori un sistema de códigos sobre el que se va a codificar. Se generó un protocolo de análisis de convenios en base a veintidós códigos cerrados (Anexo 1: Libro de Códigos) que identifican el objetivo de la colaboración, la duración de los convenios, la proximidad geográfica, el número de participantes del acuerdo, los recursos asociados a la colaboración y si existen procedimientos de monitoreo, sanción o castigo por incumplimiento del acuerdo colaborativo entre otros elementos asociados a la identificación del acuerdo.

Para cada uno de los convenios se realiza un proceso de identificación y clasificación de los elementos que dan forma a las categorías de análisis. La categorización, herramienta más importante del análisis cualitativo, consistió en clasificar conceptualmente a lo largo del documento las unidades que son cubiertas por un mismo tópico de significado (Gil y Rodríguez, 2001).

La codificación de cada uno de los 158 convenios de colaboración se realizó de acuerdo al protocolo de análisis de convenios (Anexo 1: Libro de Códigos). Se identificaron extractos textuales que fueron completando las categorías de la matriz de análisis. Se prefirió utilizar esta herramienta pues permite disponer del conjunto de datos de forma fácil, ordenada, abarcable, operativa y que permiten dar respuesta a la pregunta de investigación.

Una vez realizada la codificación inicial se dio paso a la transformación de datos que conlleva un cambio en el lenguaje utilizado que permiten presentar los datos, observar relaciones y estructuras en ellos (Gil y Rodríguez, 2001). Se agregaron categorías a la matriz de códigos inicial incorporando información deductiva como si la relación de colaboración se daba entre municipios vecinos o no, el nombre de la provincia a la que pertenecía cada municipio y la recodificación del objetivo de la colaboración para identificar el tipo de bien o servicio que se provee de manera colectiva.

Por último, se construyeron matrices de análisis adicionales que permitieron caracterizar y evaluar el nivel de desarrollo de la colaboración en el caso de la Región Metropolitana. Los resultados del análisis se organizan en torno a las características de

la colaboración intermunicipal, sus principales particularidades y a la evaluación del nivel de desarrollo de la cooperación en el caso en estudio, los cuales se describen en la siguiente sección.

6. ANÁLISIS DE RESULTADOS

Para responder a la pregunta de investigación: ¿Cuáles son las características y particularidades de la cooperación intermunicipal en el caso de la Región Metropolitana de Santiago?, el análisis de los resultados está dividido en tres apartados. En la primera parte, se realiza una descripción general de los datos que incluye la cantidad de convenios, los mecanismos de colaboración, el número de participantes del acuerdo, la proximidad geográfica, el tiempo de duración del acuerdo, las áreas de trabajo en la que la colaboración tiene lugar y las cláusulas de monitoreo, sanción y castigo asociadas a los acuerdos colaborativos. En el segundo apartado se presentan los hallazgos de esta investigación que permiten dar cuenta de las particularidades de la colaboración en el caso en estudio. En la tercera sección, se realiza una evaluación del nivel de desarrollo de la cooperación en el caso de la Región Metropolitana utilizando tres categorías evaluativas estudiadas por la literatura de colaboración intermunicipal: recursos asociados al convenio, trayectoria de la relación y procedimientos de monitoreo, sanción o castigo.

6.1 Descripción del caso: Colaboración intermunicipal en la Región Metropolitana.

Este estudio catastra los convenios de colaboración entre las 52 comunas de la Región Metropolitana en el periodo comprendido entre los años 2009 y 2017. Se identifican, registran y documentan 158 acuerdos colaborativos todos los cuales fueron suscritos formalmente durante el periodo en estudio. De la revisión de los datos, se

observa que la colaboración intermunicipal adquieren distintos mecanismos que se materializan en convenios de colaboración bilaterales y multilaterales, convenios que dan origen a licitaciones multilaterales y las asociaciones de municipios. La Tabla 2 da cuenta de la adaptación de los mecanismos de colaboración intermunicipal descritos en el marco teórico al caso de la Región Metropolitana.

Tabla 2 Mecanismos de colaboración intermunicipal en el caso de la Región Metropolitana

Bilaterales	<ul style="list-style-type: none"> • Convenios de Colaboración
Multilaterales	<ul style="list-style-type: none"> • Convenios de Colaboración • Convenios que dan origen a Licitaciones
Colectivos	<ul style="list-style-type: none"> • Asociaciones Municipales

Fuente: Elaboración propia en base a Feiock, 2013.

La Tabla 3, da cuenta de la distribución de los datos asociados a cada mecanismos de cooperación intermunicipal para el caso de la Región Metropolitana de Santiago. En el siguiente apartado se describe cómo opera cada uno de los mecanismos para el caso en estudio.

Tabla 3 Distribución de acuerdos de colaboración intermunicipal por mecanismo

Tipo	Mecanismo	Número de acuerdos	Porcentaje por mecanismo
Bilaterales	Convenios de colaboración	127	80,37%
Multilaterales	Convenios de colaboración	17	10,75%
	Convenios que dan origen a licitaciones	2	1,26%
Colectivos	Asociaciones Municipales	12	7,59%
Total		158	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del estudio

6.1.1 Acuerdos Bilaterales: Convenios de colaboración

El mecanismo de colaboración bilateral se conoce como “convenios de colaboración”. Estos acuerdos son documentos con validez legal suscritos entre las máximas autoridades de la comuna previo acuerdo de sus respectivos Concejos Municipales. Los convenios tienen entre tres y cinco páginas, siguen en general una misma estructura narrativa en términos de declaración de propósito, objetivos, vigencia y término del acuerdo, los que son fácilmente identificables a lo largo del documento. Llama la atención que la gran mayoría de los convenios de colaboración consideran cláusulas prácticamente iguales en relación a los objetivos de la colaboración.

6.1.1.1 Número de convenios bilaterales, frecuencia de convenios por año y proximidad geográfica

Los convenios bilaterales son el mecanismo de cooperación más común en el caso de la Región Metropolitana. El 80,37% de los datos del estudio corresponden a convenios entre dos gobiernos locales. La suscripción de convenios se concentra en la Provincia de Santiago (78 convenios) la que a su vez tiene el mayor nivel de fragmentación institucional con 32 gobiernos locales (Tabla 4).

Tabla 4 Información demográfica Región Metropolitana y número de convenios de colaboración bilaterales

Provincia	Total de comunas por provincia	Número de convenios	Promedio de convenios por provincia	Total Población	Superficie (Km2)
Santiago	32	78	2,43	5.250.565	2.030,30
Melipilla	5	11	2,20	185.966	4.065,70
Talagante	5	10	2,00	299.830	582,30
Maipo	4	21	5,25	496.078	1.120,50
Cordillera	3	4	1,33	612.816	5.528,30
Chacabuco	3	3	1,00	267.553	2.076,10
	52	127	2,44	7.112.808	15.403,20

Fuente: Elaboración propia en base a la información del Censo 2017 y los datos del estudio

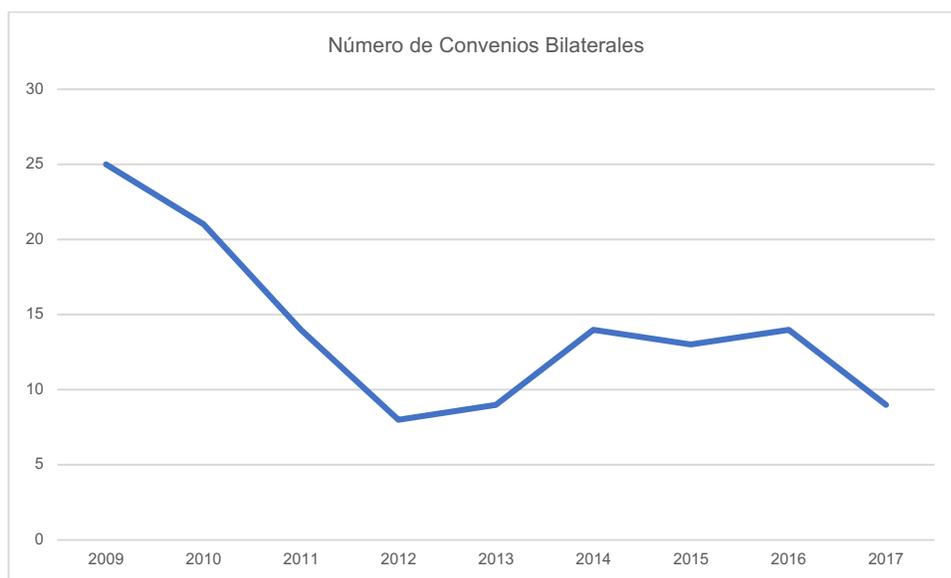
El resto de los convenios están distribuidos en las provincias de Melipilla, Talagante, Maipo, Cordillera y Chacabuco. Las provincias ubicadas en el sector rural de la Región Metropolitana (Melipilla, Talagante y Maipo) concentran 42 convenios de colaboración en catorce comunas lo que representa 33% del total de acuerdos de la Región.

Durante el periodo en estudio, en promedio se suscribieron 2,4 convenios bilaterales por comuna. Este promedio de suscripción se mantiene constante si se hace la división entre la Provincia de Santiago y el resto de las provincias de la Región Metropolitana. Es interesante observar que la Provincia de Santiago concentra tres veces más población, está ocho veces más fragmentada institucionalmente y su ratio de suscripción es igual a la del resto de las provincias de la Región Metropolitana. De acuerdo con la literatura, se esperaría encontrar mayores niveles de colaboración en

territorios que concentran más población y están más fragmentados institucionalmente, pues los problemas metropolitanos se expresarían con mayor intensidad (Spicer, 2015).

El gráfico 1 muestra la cantidad de convenios suscritos por años para el periodo en estudio. Como se observa existe una gran variación en la suscripción de convenios por año. En promedio se suscriben anualmente catorce convenios con un mínimo de ocho convenios firmados el año 2012 y un máximo de 25 convenios para el año 2009.

Gráfico 1 Convenios bilaterales por año 2009-2017



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del estudio

No es posible observar una tendencia clara en la firma de convenios de colaboración entre municipios. Más bien se observan un ciclo que va desde el *peak* de suscripción de convenios en el año 2009, pasando por el mínimo de firmas de convenio el año 2012 y volviendo a crecer con poca fluctuación hasta el año 2017.

La proximidad geográfica entre los municipios, se verifica entre las municipalidades que suscriben el convenio (vecinos/ no vecinos). Para observar esa condición se añadió a la matriz de análisis una columna que permitiera ver la contigüidad de los municipios como se muestra en la Tabla 5. Realizado ese procedimiento es posible señalar que el 64% de los convenios de colaboración no fueron suscritos con un municipio colindante.

Tabla 5 Proximidad geográfica de los acuerdos de colaboración

Provincia	Colindantes	No Colindantes	Colindantes %	No Colindantes %
Provincia Santiago	24	54	31%	69%
Provincias Chacabuco, Cordillera, Maipo, Melipilla, Talagante	22	27	45%	55%
Total	46	81	36%	64%

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del estudio

La Tabla 6 da cuenta de las relaciones de cooperación entre municipios de la Provincia de Santiago.

Tabla 6 Convenios Intermunicipales municipios del cono de alta renta

Convenios Intermunicipal cono de alta renta	Número de Convenios	%
Relaciones entre Municipios del cono de alta renta	10	24,39%
Relación entre Municipios del cono de alta renta con municipios geográficamente distantes	28	68,29%
Otras relaciones entre Municipios vecinos que no pertenecen al cono de alta renta	3	7,32%
Total	41	100%

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del estudio

Es posible observar que en la Provincia de Santiago aparece un cluster de colaboración entre municipios ricos¹, las municipalidades con más recursos emprenden múltiples relaciones de colaboración con municipalidades geográfica y socioeconómicamente diferentes por ejemplo: Providencia – Alhue; Las Condes – Buin; Vitacura – Pirque y, la Municipalidad de Providencia se visualiza como un promotor de la colaboración desplegando diversas relaciones de cooperación entre municipios geográficamente próximos y geográficamente distantes (15% del total de los convenios de colaboración corresponden a convenios suscritos por este municipio).

Tabla 7 da cuenta de las relaciones de cooperación entre las provincias de Cordillera, Maipo, Melipilla, Talagante.

Tabla 7 Convenios intermunicipales Provincias Cordillera, Maipo, Melipilla, Talagante

Colaboración Intermunicipal	Número de Convenios	%
Relaciones entre Municipios Provincias Cordillera, Maipo, Melipilla y Talagante	17	35%
Relaciones entre Municipios Provincias Cordillera, Maipo, Melipilla y Talagante y el cono de alta renta	14	28%
Relaciones entre Municipios de las Provincias de Cordillera, Maipo, Melipilla y Talagante y otros municipios de la Provincia de Santiago	18	37%
Total	49	100%

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del estudio

En el caso de las provincias de Cordillera, Maipo, Melipilla y Talagante el 55% de los convenios de colaboración no fueron suscritos con un municipio colindante. Aparece

¹ Los Municipios ricos son aquellos que pertenecen al “cono de alta renta” conformado por Santiago, Providencia, Ñuñoa, Las Condes y Vitacura, La Reina y Lo Barnechea (Link y Valenzuela; 2018).

un cluster de colaboración entre los municipios rurales (35%), la mayoría los convenios se firman con municipalidades de la Provincia de Santiago (65%) y se observa que el 28% de los convenios se suscribe con municipios ubicados en el cono de alta renta de la Región Metropolitana.

6.1.1.2 Características de los bienes y servicios que se proveen de manera colaborativa

En el caso de los convenios bilaterales, la mayoría de los convenios (65%), se caracterizan por establecer marcos generales para la colaboración generando esfuerzos combinados principalmente en las áreas de aprendizaje institucional y mejoramiento de la gestión municipal, turismo, recreación, cultura, emergencia, medio ambiente y manejo de residuos sólidos domiciliarios (Tabla 8).

Tabla 8 Distribución de convenios bilaterales por área

Convenos bilaterales por área	Frecuencia	%	Total de Convenios
Aprendizaje institucional y mejoramiento de la gestión municipal	51	54,25	94
Cultura	33	35,10	
Turismo	29	30,85	
Recreación	28	29,78	
Emergencia	18	19,14	
Medio Ambiente	12	12,76	
Residuos sólidos	4	4,22	

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del estudio

El área más frecuente de cooperación intermunicipal es el aprendizaje institucional y mejoramiento de la gestión municipal que incluye actividades relacionadas al intercambio de información y el desarrollo de proyectos, planes y programas en diversas áreas del quehacer municipal. El 54% de los convenios de colaboración cuentan con

cláusulas que incorporan el intercambio de información, proyectos y estudios municipales que permitan aprender de la experiencia acumulada y mejorar la gestión municipal (Tabla 9).

Tabla 9 Cláusulas convenios bilaterales aprendizaje institucional y mejoramiento de la gestión municipal

Convenos bilaterales por área	Citas
<p>Aprendizaje institucional y mejoramiento de la gestión municipal</p>	<p>-“Intercambiar y analizar experiencias de elaboración, diseño de proyectos y los resultados obtenidos en la ejecución de proyectos similares” (BUI-ECT-2009)</p> <p>-“Desarrollar estudios y elaborar estrategias tendentes al cumplimiento de una mejor gestión municipal” (CNV-PRO-2009).</p> <p>-“Experiencias relativas a gestiones de carácter técnico, administrativo, contable, financiero y jurídico municipal” (BUI-ECT-2009)</p> <p>-“Compartir experiencias en capacitación de personal municipal” (CRV-LCO-2015)</p> <p>-“Intercambiar y analizar experiencias respecto al sistema de capacitación del personal municipal y sus resultados” (PLN-SBD-2010).</p> <p>-“Apoyar el desarrollo y metodología para la formulación y evaluación de proyectos de inversión municipal, sectorial y regional” (ALH-LGJ-2017)</p> <p>-“Desarrollar programas que propendan a mejorar la calidad de la educación y la salud” (LCO-MPI-2015).</p> <p>-“Desarrollar conjuntamente programas que propendan a elevar la calidad de infraestructura” (LFL-LGJ-2017)</p> <p>-“Intercambiar experiencias relativas al diseño y desarrollo de planes y proyectos viales, medioambientales, de seguridad vial y peatonal”(ALH-LGJ-2017)</p>

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del estudio

Los convenios buscan intercambiar experiencias relativas a la gestión municipal en temas de carácter técnico, administrativo, contable, financiero y jurídico. Ponen fuerte énfasis en el análisis de experiencias respecto a los sistemas de capacitación de los funcionarios municipales y sus resultados.

Asimismo, contemplan el desarrollo conjunto de proyectos, planes y programas en áreas claves para los municipios. Se considera el apoyo mutuo para la formulación y evaluación de proyectos de inversión municipal, sectorial y regional. También consideran el potencial desarrollo de programas que propendan a mejorar la calidad de la educación, la salud y el mejoramiento de la calidad de la infraestructura de las respectivas comunas.

Las siguientes áreas de cooperación más frecuente son las relativas a la cultura, turismo, recreación, servicios de emergencia, medio ambiente y manejo de residuos sólidos domiciliarios (Tabla 10).

Tabla 10 Cláusulas por área convenos bilaterales

Convenos bilaterales por área	Cláusulas relacionadas
Cultura	- “Intercambiar experiencias de intensificación del deporte, recreación y cultura” (BUI-ECT-2009) - “Intercambiar experiencias relacionadas con actividades destinadas a la intensificación del deporte, recreación y cultura” (CNV-PRO-2009)
Turismo	- “Facilitar a los vecinos la asistencia lugares turísticos recreacionales artesanales y culturales” (BUI-ECT-2009) - “Desarrollo de programas y prácticas exitosas en materias de turismo” (MAI-SCL-2017) - “Elaborar estrategias para aumentar el flujo turístico hacia la comuna” (CLI-LCO-2010)
Recreación	- “Colaborar en la implementación necesaria de obras de adelanto comunal cuyo objetivo sea el esparcimiento y recreación de vecinos para fines turísticos y vacacionales” (BUI-PNE-2009; PNE-PRO-2009)
Emergencia	- “Colaborar con ayuda en material de construcción y maquinaria en casos de emergencias producidas por catástrofes” (LBA-SBD-2010B) - “Colaborar en ayuda social en caso de emergencias producida por catástrofes, incluyendo su traslado” (PRO-SPA-2009).

Medio Ambiente	<p>-“Intercambiar experiencias relativas al diseño y desarrollo de planes y proyectos medio ambientales” (CNV-PRO-2009)</p> <p>- “La realización y ejecución de programas relativos a la protección y cuidado del medio ambiente” (IPC-LPI-2013)</p> <p>-“Realización y ejecución de programas relativos a la protección y cuidado del medio ambiente, el uso de tecnologías referidas a la protección y cuidado del medio ambiente” (IPC-LPI-2013).</p>
Residuos Sólidos	<p>“Ingreso de basura proveniente de la I. Municipalidad de María Pinto al vertedero municipal Relleno Sanitario de Popeta” (MEL-MPI-2014)</p> <p>“Colaboración en crisis con el retiro de basura en la comuna de Pedro Aguirre Cerda” (PAC-SMG-2016)</p>

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del estudio

En el caso de las áreas relativas a la cultura y la recreación éstas aparecen generalmente dentro de una misma cláusula del convenio y persiguen el intercambio de experiencias para promover la cultura, la recreación y el deporte.

El 30,85% de los convenios considera algunas cláusulas relacionada con el turismo las que contemplan un amplio rango de acción que va desde el intercambio de experiencias exitosas y la facilitación para asistir a lugares turísticos hasta el desarrollo de programas conjuntos y la elaboración de estrategias para la promoción del turismo en distintas comunas de la Región Metropolitana.

Alrededor del 20% de los convenios de colaboración bilaterales consideran realizar acciones colaborativas en caso de emergencias producida por catástrofe. La colaboración considera apoyo en material de construcción, maquinaria, traslados y ayuda social.

Existe un grupo de convenios (12,76%) que contempla el desarrollo de programas para la protección y cuidado del medio ambiente. Se considera el intercambio de experiencias relativas al diseño y desarrollo de planes y proyectos medio ambientales, la realización y ejecución conjunta de programas relativos a la protección y cuidado del medio ambiente y el uso de tecnologías para la protección y cuidado del medio ambiente.

Por último, se registran convenios específicos para el manejo de residuos sólidos domiciliarios. El primer caso es entre los municipios de Melipilla y María Pinto. A través de este convenio se permitió el ingreso proveniente de desechos y residuos sólidos domiciliarios al vertedero municipal Relleno Sanitario de Popeta perteneciente a la municipalidad de Melipilla. El otro caso, es entre los municipios de San Miguel y Pedro Aguirre Cerda. Frente a una crisis en la recolección de basura vivida en el año 2016, los municipios suscribieron un convenio de colaboración para retirar los residuos sólidos de la comuna de Pedro Aguirre Cerda y disponerlos en un vertedero autorizado.

6.1.1.2 Tiempo de duración, recursos, procedimientos de monitoreo, sanción y castigo

La mayoría de los convenios no considera fecha de término del acuerdo colaborativo (70%). Sin embargo, son incorporadas dentro del convenio cláusulas que permiten que uno de los socios pueda finiquitar la relación colaborativa. El procedimiento más frecuente de término del acuerdo es mediante el envío carta certificada en plazos de entre 30 y 60 días.

El 70% de los convenios no considera traspaso de recursos para su ejecución. Por otro lado, el 52% de los convenios no especifican quiénes van a dar cumplimiento al

acuerdo, el 86% no define procedimientos de monitoreo y el 97% no establecen procedimientos de sanción o castigo frente al incumplimiento del contrato.

En el caso en estudio los convenios de colaboración se caracterizan por ser acuerdos “adaptativos” que establecen marcos generales para la colaboración. Si bien este tipo de convenios tienen la ventaja de ser una guía flexible para la colaboración entre gobiernos locales los costos de transacción son altos pues los contratos no cuentan con cláusulas que permitan coordinar, monitorear y dar cumplimiento al acuerdo por lo que el resultado de la acción colaborativa resulta difícil de medir (Andrew, 2008).

6.1.2 Acuerdos Multilaterales

6.1.2.1 Convenios de colaboración multilaterales

Los convenios multilaterales entre gobiernos locales son el segundo mecanismo de colaboración más frecuente en el caso de la Región Metropolitana (10,75% del total de acuerdos). Estos documentos tienen validez legal y son suscritos entre múltiples actores locales. A diferencia de los convenios de colaboración bilateral, estos acuerdos presentan diferentes formatos y estructuras de redacción variando considerablemente en la extensión de sus páginas, definición de propósitos y términos de referencia los que se relacionan directamente con la materia con la que la colaboración tiene lugar.

6.1.2.1.1 Frecuencia de convenios por año, número de participantes y proximidad geográfica

Los convenios de colaboración multilaterales representan el 55% del total de acuerdos entre múltiples actores locales. En promedio se suscriben anualmente 2 convenios por año con un mínimo de 0 convenios firmados el año 2012 y un máximo de

5 convenios el año 2011. Al igual que los convenios bilaterales, se observan un ciclo que va desde el *peak* de suscripción de convenios en el año 2011, pasando por el mínimo de firmas de convenio el año 2012 y volviendo a crecer sin variación hasta el año 2017. El número de participantes promedio de los convenios multilaterales es de 8,3 municipios por acuerdo.

Gráfico 2 Convenios multilaterales por año 2009-2017



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del estudio

Es posible observar que los convenios están distribuidos en distintos sectores de la Región Metropolitana agrupándose por áreas de relevancia para los gobiernos locales y no por la proximidad geográfica de las partes.

6.1.2.1.2 Características de los bienes y servicios que se proveen de manera colaborativa

Las temáticas de interés donde se materializa la colaboración son el medio ambiente, educación, turismo, diversidad e inclusión, servicio de bomberos y la colaboración frente a la existencia de un bien natural de uso común. Se observa que a través de este mecanismo de colaboración surge la participación de actores no

municipales como organismos de gobierno central (8), organizaciones no gubernamentales (1) y empresas (2) ya sea para la asignación de recursos o para el apoyo técnico en la implementación de los convenios multilaterales (Tabla 11).

Tabla 11 Distribución de convenios multilaterales por área y actores extra municipales

Materia de colaboración	Número de Convenios	Participación actores extra municipales
Medio Ambiente	5	<ul style="list-style-type: none"> - Comisión Nacional de Medio Ambiente - Gobierno Regional - ONG ADAPT Chile - El Mercurio - Recupac
Educación: Mejoramiento gestión, prevención de drogas y delitos	3	<ul style="list-style-type: none"> - Ministerio de Educación - Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes - Subsecretaría de Desarrollo Regional
Bien natural	2	- No corresponde
Turismo	1	- Servicio Nacional de Turismo
Diversidad e Inclusión	1	- No corresponde
Servicio de Bomberos	1	- No corresponde
Sin información	4	- No corresponde

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del estudio

Para dar cuenta del contenido de los bienes y servicios que se proveen colaborativamente a través de este mecanismo de colaboración, el siguiente apartado da una descripción de los casos por materia que evidencian el objetivo que persiguen estos convenios, quiénes integran los acuerdos colaborativos y cómo se materializa la colaboración.

Medio ambiente

El área más frecuente de cooperación intermunicipal multilateral es el medio ambiente (29%). Si bien esta temática ha sido abordada desde los organismos internacionales y gobiernos nacionales, los gobiernos subnacionales se han convertido

en importantes promotores de protección ambiental en los últimos años (Callanan, 2012; Rabe, 2004 en Arias y Garrido 2019). Destacan tres convenios multilaterales en temáticas medioambientales en donde, además de las municipalidades participan actores del mundo público, productivo y social.

El convenio de colaboración multilateral “Santiago Recicla” fue suscrito en el año 2009 y tuvo por objetivo crear la *“Asociación de Municipios Medioambiental Santiago Recicla con el propósito de contribuir, en el ámbito de competencias que les confiere la ley, con los objetivos del Plan Santiago Recicla, iniciativa liderada por la Comisión Nacional de Medio Ambiente de la Región Metropolitana de Santiago CONARA, y la Intendencia de la Región Metropolitana de Santiago, en el contexto del instrumento público Plan Director de Residuos Sólidos”* (CONV-RECICLA-2010). Dentro de los objetivos específicos del convenio, se persigue minimizar en un 25% los residuos sólidos domiciliarios en la Región Metropolitana al 2020. El acuerdo está integrado por 26 municipios de la Región Metropolitana la CONAMA y la Intendencia Metropolitana.

Dentro de sus líneas de acción el acuerdo considera la necesidad de realizar un estudio de factibilidad de pre-inversión para la construcción de “Centros Intercomunales de Valorización” de residuos sólidos domiciliarios en la Región Metropolitana. En el acuerdo queda estipulado que la municipalidad de La Pintana, en su calidad de presidente de la asociación edilicia, sería la encargada de asumir los costos asociados a la presentación formal del estudio de factibilidad de pre-inversión el que se acordó debía contemplar un diagnóstico y análisis de factibilidad socioeconómica ambiental de distintos modelos de valorización. Además, el acuerdo definió un programa de trabajo detallado en el que se establecen plazos para el diagnóstico, elaboración de los términos de

referencia, bases de licitación y firma de los instrumentos necesarios para implementar el estudio teniendo como contraparte técnica a la secretaria ejecutiva de residuos sólidos del Gobierno Metropolitano.

Por otra parte, se identifica el acuerdo de colaboración donde la Municipalidad de Providencia se suma a la Red Chilena de Cambio Climático. El objetivo de la colaboración es el pago de la membresía para formar parte de la Red Chilena de Cambio Climático liderada por ADAPT CHILE, organización no gubernamental que actúa como gestor de la red “...con el objetivo de alcanzar la sustentabilidad, en beneficio de la seguridad y calidad de vida de los vecinos y vecinas” (CONV-CAMBIO CLIMÁTICO-2014). Esta red está conformada por 56 municipios y la colaboración se materializa a través del intercambio de información entre gobiernos locales y la generación de capacidades técnicas que permitan a los municipios contar con perfiles y planes locales de cambio climático.

El último de los convenios referido a la temática medioambiental fue suscrito entre las municipalidades de Lo Barnechea, Vitacura y Las Condes en conjunto con las empresas El Mercurio y Recupac para fomentar el reciclaje escolar entre las tres comunas. El documento que detalla el objeto de la colaboración no se encontró disponible en ninguno de los portales de transparencia de las municipalidades. Este convenio tampoco fue reportado por transparencia pasiva.

Es interesante observar que en los acuerdos multilaterales medioambientales existe la participación del gobierno central, organizaciones gubernamentales y empresas privadas. La participación de empresas privadas constituye un caso excepcional de la

data levantada para este estudio por lo que se requiere seguir profundizando en esta línea para observar si el Chile existen mecanismos de colaboración intermunicipal público-privado para dar cumplimiento de actividades de interés público como en el caso italiano (Citroni, Lippi, Profeti, 2013).

Bienes naturales de uso común

Se identifican dos acuerdos de colaboración multilateral en sectores donde se comparte un bien natural de uso común. En el caso del Valle del Maipo los municipios de Isla de Maipo, Melipilla y el Monte, suscribieron un acuerdo multilateral para promover turística y económicamente este territorio. El objetivo de este acuerdo es conocer, potenciar y dinamizar la economía local a través del turismo, cultura, puesta en valor del patrimonio. El acuerdo se materializa principalmente en estudios para el desarrollo, promoción y difusión turística del Valle del Maipo. Este acuerdo multilateral se transforma en 2016 en la Asociación de Municipalidades del Valle del Maipo la que ha seguido realizando estudios y postulando a proyectos que permitan fomentar el turismo y el desarrollo económico local de manera sustentable.

Por otra parte, el acuerdo de colaboración multilateral entre los municipios de Buin, Paine y Pirque da origen a la asociación Río Maipo la que tiene por objetivo la *“ejecución de obras de desarrollo local, realización de programas vinculados a la protección del medio ambiente o a otros fines que le sean propios”* (CONV-RIBERA-SUR-2010) el acuerdo se materializa desarrollando proyectos para facilitar la solución de problemas comunes, y así lograr el mayor aprovechamiento de los recursos naturales.

La presencia de bienes naturales como montañas, valles y ríos gatilla la colaboración multilateral entre municipios. De acuerdo con la literatura, la presencia de un recurso naturales genera un espacio fecundo para la colaboración. Por una parte, la gestión de bienes naturales es necesariamente compartida y, por otra, éstos suelen estar expuestos a posibles desastres naturales lo que hace que los gobiernos locales desarrollen estrategias propositivas para mitigar el riesgo (Andrew, 2008).

Turismo

En el caso del sector turismo, el Servicio Nacional de Turismo en conjunto con las municipalidades de La Reina, Alhué, La Cisterna, Estación Central, Calera de Tango y Providencia conformaron la *“red de trabajo municipal para la capacitación en materia de turismo de los encargados de turismo de cada Municipalidad; el desarrollo del turismo social formándose a modo de piloto una mesa técnica de turismo social en la Región Metropolitana; y la asociatividad entre las Municipalidades y los entes privados y entre éstos privados entre sí para desarrollar de manera conjunta acciones y/o proyectos turísticos locales”* (CONV-SERNATUR-2011).

El acuerdo se materializa en diversas acciones asociadas a la capacitación de los municipios para potenciar el desarrollo del turismo en sus dimensiones sociales, culturales, económicas y ambientales. En particular, se observa un intento porque los municipios implementen el sistema de Calidad y Certificación Turística contemplado en la ley 20.423 “Desarrollo Institucional para el Turismo”.

Igualdad e Inclusión

En materia de igualdad e inclusión, el año 2014 se suscribió el convenio de colaboración multilateral que dio origen a la red de municipalidades por la igualdad, la inclusión y la no discriminación. Los 11 municipios que conforman esta red suscribieron un acuerdo de colaboración para profundizar políticas en torno a la diversidad, la inclusión, la no discriminación, y la promoción de los derechos humanos *“la idea central de la red es trabajar mancomunadamente, como también incentivar y asesorar a cualquier municipio de nuestro país que manifieste su interés en crear departamentos, oficinas, proyectos o unidades relacionados con temáticas de inclusión y no discriminación”* (CONV-DIVERSIDAD-2015).

La colaboración se materializa en el intercambio de experiencias y prestar eventuales apoyos en la acogida de personas que hayan sido víctimas de alguna acción u omisión discriminatoria, compartir materiales, así como metodologías de trabajo, realizar en conjunto campañas de promoción y reconocimiento de la diversidad, inclusión y prevención de toda discriminación arbitraria entre otros.

Servicios de Bomberos

Dentro de los convenios multilaterales se registra una subvención al cuerpo de bomberos que opera entre los municipios de La Granja, San Ramón y La Pintana por un monto de \$15.000.000 para enfrentar los costos que se han prestado a consecuencia de los incendios ocurridos en el año 2017.

En la literatura de colaboración intermunicipal, los *fire services* son considerados un área crítica para la gestión municipal donde proliferan los acuerdos colaborativos. Por

ejemplo, en Canadá, incluso cuando las municipalidades cuentan con *fire departments*, los acuerdos de colaboración son considerados como una protección adicional frente a potenciales incendios en los límites comunales (Spicer, 2015).

6.1.2.1.3 Tiempo de duración, recursos, procedimientos de monitoreo, sanción y castigo

El 63% de los acuerdos de colaboración multilateral tienen un tiempo de duración definido con fecha tácita de expiración dentro del arreglo colaborativo. El 44% de los convenios consideran recursos para concretar proyectos puntuales y específicos en áreas de interés para los gobiernos locales como medio ambiente, bienes naturales de uso compartido, turismo para el fomento productivo y diversidad e inclusión.

A diferencia de los convenios de colaboración bilateral, el 88% de los convenios multilaterales especifica quién o quiénes van a dar cumplimiento al acuerdo. Ejemplo de esto es que existen unidades encargadas específicamente de la ejecución del convenio *“La secretaría comunal de planificación del municipio será el ente encargado de dar cumplimiento al acuerdo”* (CAMBIO CLIMÁTICO-2016) o contrapartes técnicas como un organismo de gobierno central a quien *“corresponderá además supervisar y/o evaluar el cumplimiento del presente Convenio Colaboración; el Programa de Turismo Municipal, y el correcto funcionamiento de la Mesa Técnica”* (SERNATUR-2011).

El 63% de los convenios establece mecanismos de monitoreo como rendiciones de cuenta, reuniones de trabajo o instancias encuentro necesarias para la ejecución y cumplimiento del convenio. El 55% de los convenios considera fecha de término del acuerdo colaborativo. Los convenios multilaterales sin fecha de expiración definida

establecen cláusulas que permiten finiquitar la relación colaborativa mediante por ejemplo *“un aviso que podrá ser remitido por carta certificada con lo menos 60 días de anticipación”* (SERNATUR-2011).

Si bien sólo el 25% de los convenios multilaterales establece procedimientos de castigo frente al incumplimiento del contrato, se observa que cuando un organismo de gobierno central financia o actúa como contraparte técnica del acuerdo colaborativo se establecen procedimientos de sanción estrictos frente al incumplimiento de las municipalidades estableciendo cláusulas como *“Déjase expresamente establecido que, si la ilustre Municipalidad de Talagante no inicia o suspende la ejecución del programa referido, el Ministerio estará facultado para poner término unilateralmente a este convenio”* (CONACE-2009) o *“El Ministerio podrá poner término anticipado unilateralmente al presente convenio en forma administrativa y sin forma de juicio en caso de incumplimiento grave del convenio relacionado con la calidad del programa realizado”* (MINEDUC-2016).

Un grupo importante de acuerdos multilaterales son de carácter “Restrictivos”, es decir convenios que se caracterizan por tener propósitos específicos en el marco de una acción concreta con procedimientos de monitoreo, sanción y castigo claramente identificable entre las partes (Andrew, 2008).

6.1.2.2 Acuerdos de colaboración entre múltiples unidades locales que dan origen a licitaciones

Este mecanismo de colaboración es el menos utilizado por los gobiernos locales pero responde a las particularidades de la colaboración intermunicipal de la Región

Metropolitana. Si bien sólo se registran dos casos, este mecanismo permite proveer y fiscalizar servicios de carácter metropolitano en las áreas de transporte urbano (Sistema Intercomunal de Bicicletas *Bike* Santiago) y manejo de residuos sólidos domiciliarios (Asesoría a la Inspección Técnica del Contrato KIASA-DEMARCO del Consejo de Alcaldes Vertedero Cerros de Renca).

Los convenios de colaboración que dan origen a licitaciones delegadas se caracterizan por ser suscritos entre múltiples unidades locales para proveer un servicio cuyo alcance es de carácter metropolitano.

6.1.2.2.1 Número de participantes y proximidad geográfica

En el caso del Sistema Intercomunal de Bicicletas participaron once municipios los que se concentran en el eje consolidado principal de la ciudad de Santiago (Providencia, Vitacura, Ñuñoa, Santiago, Macul, San Joaquín, La Florida, Lo Prado, Estación Central, Maipú y Recoleta) (Censo, 2017). Para el llamado conjunto a licitación del servicio de “Asesoría a la Inspección Técnica del Contrato KIASA-DEMARCO” participaron quince gobiernos locales los que se encuentran próximos a los Cerros de Renca. En promedio en estos mecanismos participan 8 gobiernos locales por acuerdo.

6.1.2.2.2 Características de los bienes y servicios que se proveen de manera colaborativa

Estos acuerdos son específicos y tienen por objetivo delegar en una municipalidad la responsabilidad de realizar el proceso de licitación para la provisión de un servicio. A continuación, se detalla cada una de estas iniciativas las que constituyen un caso particular de la operación de la colaboración en el caso de la Región Metropolitana.

La provisión del Sistema Intercomunal de Bicicletas requirió realizar una licitación pública sin precedentes a nivel nacional (Valenzuela, 2016). El sistema fue implementado por once municipios de la Región Metropolitana y para su ejecución se hizo necesario que cada municipio firmará un acuerdo de colaboración con la Municipalidad de Santiago donde los municipios delegan para todos los efectos legales la administración y coordinación del proceso de licitación pública.

Una vez realizada la licitación para la provisión, instalación, explotación y mantenimiento del sistema intercomunal de bicicletas públicas, cada municipio debió suscribir un contrato con la empresa que adjudicó la licitación. Esta forma de colaboración intermunicipal inédita logró coordinar los esfuerzos políticos, financieros y administrativos de diversos municipios en pro de proveer un servicio común para el área metropolitana de Santiago (Valenzuela, 2016).

En el caso del convenio que da origen a la Asesoría a la Inspección Técnica del Contrato KIASA-DEMARCO, el acuerdo de colaboración fue suscrito para realizar el monitoreo a el Contrato para el tratamiento intermedio y disposición final de residuos suscrito en 1995 por el Consejo de Alcaldes Vertedero Cerros de Renca. Este consejo se constituyó el año 1978 a través de un convenio intercomunal para solucionar conjuntamente la disposición final de residuos sólidos. En el año 1994 los municipios de Conchalí, Pudahuel, Huechuraba, Renca, Las Condes, Lo Barnechea, Vitacura, Cerro Navia, Lampa, Colina, Quilicura, Lo Prado, Quinta Normal, Recoleta, Independencia suscribieron un contrato por dieciséis años con la empresa KDM S.A para la construcción de las instalaciones de la estación de transferencia, del relleno sanitario y de la provisión

del transporte necesario de los residuos y desechos sólidos recolectados (Contrato para el tratamiento intermedio y disposición final de residuos, 1995).

Para realizar el monitoreo del contrato, en año 2015 el Consejo de Alcaldes realizó un convenio multilateral que da origen a la licitación conjunta para la inspección técnica del contrato con la empresa KDM S.A. De acuerdo con el convenio, la administración y coordinación del proceso de licitación fue delegada a la Municipalidad de Quilicura cuyo alcalde presidía el Consejo en ese momento.

6.1.2.2.3 Tiempo de duración, procedimientos de monitoreo, sanción y castigo

En los documentos de los convenios no se establece la fecha de expiración del acuerdo, mecanismos de sanción o castigo asociados al incumplimiento de alguna de las partes. Los documentos tampoco consideran el traspaso de recursos asumiendo el costo de la realización de las bases de licitación, publicación y adjudicación los municipios a los que se les asigna esta responsabilidad (Santiago y Quilicura respectivamente). La administración delegada a un municipio central es una forma de colaboración intermunicipal conocida en la literatura anglosajona (Kenis y Provan, 2006). En el caso en estudio, representa una forma particular de provisión de servicio que requiere seguir siendo investigada en el contexto nacional y latinoamericano.

6.1.3 Colectivos: Asociaciones Municipales

Las asociaciones municipales son el tercer mecanismo de colaboración más frecuente en el caso de la Región Metropolitana (7,59% del total de acuerdos). Estos documentos dan origen a una organización de derecho privado diferente a las partes que suscriben el acuerdo. Si bien existen antecedentes de asociativismo municipal desde

1976, no es hasta la modificación de la Ley Orgánica de Municipalidades el 2012 que las municipalidades pueden asociarse formalmente con otros municipios.

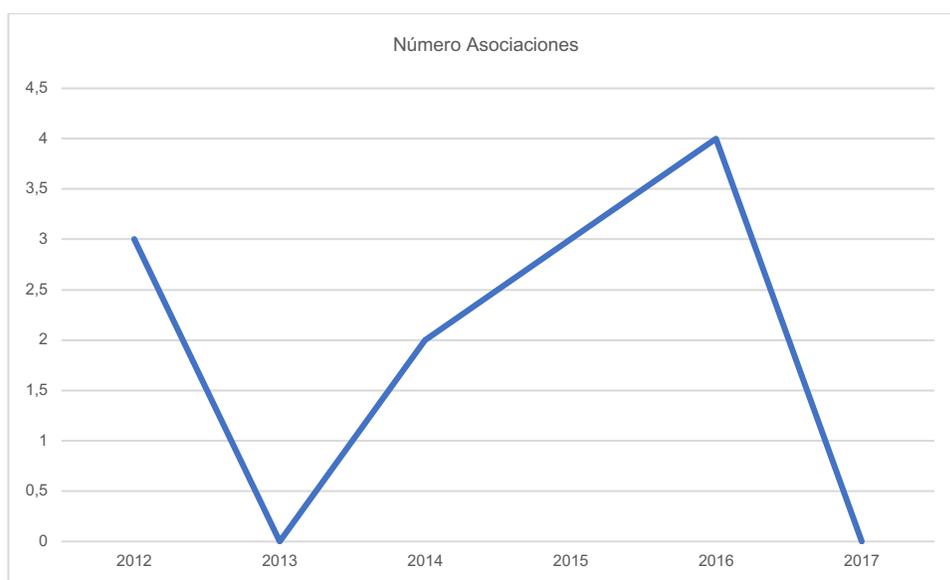
Los estatutos de las asociaciones son extensos documentos que en promedio tienen 21 páginas con un mínimo de 5 y un máximo de 34 páginas. En general siguen una misma estructura: Primero se individualizan las partes, se definen las finalidades y objetivos que persigue la asociación, se establecen las materias que competen a la asociación para dar cumplimiento a los objetivos, se define la duración de la organización, se establecen derechos y obligaciones de los municipios que participan del acuerdo, se establece la orgánica de funcionamiento la que contempla un directorio, sesiones ordinarias y extraordinarias y una secretaría ejecutiva a la que le corresponde velar por el cabal cumplimiento de los objetivos de la asociación. Además, se establecen mecanismos de sanción frente al incumplimiento de las partes, sistema de financiamiento de la asociación y el mecanismo de disolución del acuerdo colaborativo. Todos estos elementos son fácilmente identificables a lo largo del documento.

En el contenido de los objetivos que persiguen las asociaciones se evidencia que existen cláusulas prácticamente iguales. Se repite en cuatro asociaciones los siguientes objetivos: *“La atención de servicios comunes; La ejecución de obras de desarrollo local; Fortalecimiento de los instrumentos de gestión; Realización de programas vinculados a la protección de medio ambiente, al turismo, la salud o a otros fines que le sean propios; La capacitación y perfeccionamiento del personal municipal como también de alcaldes y concejales”* (Estatutos Asociaciones Municipales AMUCC, AMUR, CHUMBA, CIUDAD SUR).

6.3.1.1 Número de creación de asociaciones por año, frecuencia, participantes y proximidad geográfica

En promedio se suscriben anualmente 2 convenios por año con un mínimo de 0 asociaciones los años 2013 y 2017 y un máximo de 4 asociaciones el año 2016. Al igual que los convenios bilaterales y multilaterales, se observan un ciclo que comienza con tres asociaciones el año 2012, decrece a cero asociaciones el año 2013, vuelve a crecer sostenidamente entre el 2014 y el 2016 y registra un nuevo mínimo el año 2017. El número de participantes promedio es de 10,3 participantes por asociación con un mínimo de tres y un máximo de 54 gobiernos locales. Todas las asociaciones municipales catastradas no definen una fecha de expiración específica generando marcos colaborativos de amplio alcance.

Gráfico 3 Creación de Asociaciones Municipales por año 2009-2017



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del estudio

La mayoría de las asociaciones suscriben acuerdos de colaboración con municipios próximos geográficamente. Es posible observar que las asociaciones están

distribuidas geográficamente en sectores de la Región Metropolitana concentrándose en las zonas oriente, sur, norte, cordillerano y rural.

En el sector oriente se registran dos asociaciones “Asociación de Municipalidades de la Zona Oriente” y la “Asociación de Municipalidades para la Seguridad Ciudadana en la Zona Oriente” donde participan los municipios de Las Condes, Vitacura y Lo Barnechea; En la zona norte, se encuentra la asociación de municipios “La Chimba” donde colaboran los municipios de Independencia, Recoleta y Santiago; En el sector sur se configura la “Asociación de Municipios Ciudad Sur” donde cooperan los municipios de Lo Espejo, El Bosque, Pedro Aguirre Cerda, La Granja, San Ramón y San Joaquín; En el sector cordillerano se encuentra la “Asociación Parque Cordillera” conformada por los municipios atravesados por la Cordillera de Los Andes (Colina, Lo Barnechea, Las Condes, La Reina, Peñalolén, La Florida y San José de Maipo); y en el sector rural la “Asociación de Municipios Rurales” cuenta con la participación de 18 municipios rurales de la Región Metropolitana.

6.3.1.2 Características de los bienes y servicios que se proveen de manera colaborativa

Se identifican dos grandes materias en que la colaboración tienen lugar en el caso de las asociaciones municipales. Por una parte, están las asociaciones que se caracterizan por establecer marcos general para la colaboración generando esfuerzos en las área de mejoramiento a la gestión municipal y el desarrollo de proyectos colaborativos futuros entre los participantes del acuerdo. Por otro, se visualizan las asociaciones temáticas las que en el caso en estudio están relacionadas a las áreas de salud, seguridad, medio ambiente y turismo (Tabla 12).

Tabla 12 Distribución de asociaciones municipales por área

Asociaciones Municipales	Número de Asociaciones	%
Mejoramiento de la gestión municipal y desarrollo de proyectos colaborativos	5	42%
Medio Ambiente	3	33%
Turismo	2	8,4%
Seguridad	1	8,4%
Salud	1	8,2%
Total de asociaciones	12	100%

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del estudio

Las áreas más frecuente para la conformación de asociaciones municipales son la de Mejoramiento de la Gestión Municipal y Desarrollo de Proyectos colaborativos (42%). Cinco asociaciones consideran dentro de sus objetivos cláusulas referidas al mejoramiento de la gestión municipal a través del intercambio de experiencias e información disponible relativas a las distintas áreas de las funciones municipales, estudios de carácter operacional o técnicos que permitan generar economías de escala a nivel local, fortalecimiento de instrumentos de gestión local, capacitación y perfeccionamiento del personal municipal lo que incluye a alcaldes y concejales, postulación a financiamiento para la ejecución de estudios, proyectos y programas, gestión de convenios y alianzas estratégicas con organismos públicos o privados de nivel local, regional, nacional e internacional y la ejecución de obras de desarrollo local intercomunal (Estatutos Asociaciones Municipales AMUCC, AMUR, CHUMBA, CIUDAD SUR)

Medio ambiente

Un área que aparece transversalmente en los estatutos de las asociaciones es la protección y cuidado del medio ambiente. Hay tres asociaciones que específicamente trata esta materia y otras siete que lo abordan dentro de cláusulas como “*realización de programas vinculados a la protección de medio ambiente*” (Estatutos Asociaciones Municipales AMUCC, AMUR, CHUMBA, CIUDAD SUR).

Por la complejidad y múltiples formas de abordar la temática medioambiental, las asociaciones se enfocan en áreas específicas como la adopción de medidas de mitigación del cambio climático, el cuidado del ecosistema y la biodiversidad y la gestión integral de residuos sólidos y su valorización. La tabla 13 da cuenta de las asociaciones que específicamente abordan la temática medioambiental, los municipios que participan de la asociación y el objetivo que persiguen.

Tabla 13 Asociaciones medioambientales

Nombre Asociación	Participantes	Objetivo de la Colaboración
Asociación Municipal para la Sustentabilidad Ambiental (AMUSA)	Vitacura, Quilicura, Colina, Juan Fernández y Pudahuel	<i>“Impulsar, coordinar, proponer y desarrollar, en los territorios que programas destinados a la promoción del desarrollo ambiental sustentable, la protección del medio ambiente, el mejor aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, la adopción de medidas que aviten o mitiguen el deterioro medio ambiental”.</i> <i>“Proponer, fortalecer e implementar políticas públicas e instrumentos de gestión que se encuentren alineados con el desarrollo sustentable de las ciudades y el cuidado del medio ambiente”</i> (Estatutos Asociación Municipal AMUSA).
La Asociación de Municipalidades Parque Cordillera	Colina, La Florida, La Reina, Las Condes, Los Barnechea y San José de Maipo	<i>“Rescatar el patrimonio natural de la precordillera y cordillero alto andina de Santiago y sus respectivos cordones montañosos, así como el ecosistema y la biodiversidad contenido en ella”</i>

		<p>“Desarrollar y promover planes de manejo tendientes a proteger y rehabilitar las formaciones vegetales existentes, en especial las propias del bosque esclerófilo, la fauna silvestre y asegurar la <i>conversación de la diversidad biológica</i>; proteger los recursos del agua y asegurar la producción de agua para la ciudad; promover el desarrollo y utilización sostenida de este ecosistema, mediante la integración de los distintos intereses involucrados y asegurar la participación de la comunidad local” (Estatutos Asociación de Municipalidades Parque Cordillera).</p>
<p>Asociación Metropolitana de Municipalidades de Santiago Sur para la Gestión Ambiental y de Residuos “MSUR”</p>	<p>Calera de Tango, Cerrillos, El Bosque, El Monte, La Cisterna, La Florida, La Granja, La Pintana, La Reina y Lo Espejo</p>	<p>“Desarrollar sistemas de gestión integral de residuos generados en las comunas socias y su valorización mediante el asesoramiento en los procesos de <i>licitación, contratación, adjudicación y ejecución de proyectos; campañas de educación; supervisión de los rellenos sanitarios, estaciones de transferencia y puntos limpios</i> entre otros (Estatutos MSUR).</p>

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del estudio

Turismo

El turismo es un área de preocupación de los gobiernos locales de la Región Metropolitana. Se registran dos asociaciones que trabaja específicamente en esta materia y otras cuatro que consideran dentro de sus cláusulas la *“realización de programas vinculados al turismo”* (Estatutos Asociaciones Municipales AMUCC, AMUR, CHUMBA, CIUDAD SUR).

Las asociaciones que se dedican específicamente al desarrollo turístico están en el sector cordillerano y rural de la Región Metropolitana. Ambas buscan la promoción del desarrollo turístico preservando la biodiversidad, el patrimonio natural y cultural de esos territorios y la economía local. En la tabla 14 da cuenta de las asociaciones que específicamente abordan la temática turística, los municipios que participan de la asociación y el objetivo que persiguen.

Tabla 14 Asociaciones turísticas

Nombre Asociación	Participantes	Objetivo de la Colaboración
Asociación de Municipalidades Valle del Maipo	El Monte Isla de Maipo Melipilla	"Fomentar el desarrollo estratégico del turismo entre los municipios miembros de la Asociación; La ejecución de obras de desarrollo local; La realización de programas vinculados a la protección del medio ambiente, al turismo , a la salud, o a otros fines que le sean propios" (Estatutos Asociación de Municipalidades Valle del Maipo)
Asociación de Municipalidades con Centros de Montaña	Lo Barnechea San José de Maipo Curacautín Lonquimay Machalí Pinto Pucón Puerto Varas Puyehue	" Promoción del turismo , del deporte al aire libre y de montaña, la difusión y administración de centros de ski y de montaña, la preservación en general del medio ambiente , en conformidad a lo dispuesto en la Ley N°19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente" (Estatutos Asociación de Municipios Centros de Montaña).

Fuente: Elaboración propia en base a los datos del estudio

Seguridad ciudadana

Otra de las temáticas que abordan las asociaciones municipales es la seguridad ciudadana. La Asociación Seguridad Oriente conformada por tres municipios: Las Condes, Lo Barnechea y Vitacura. Dentro de su mandato considera *"Desarrollar las acciones necesarias y actividades tendientes a fortalecer la seguridad de los vecinos de sus asociados; servir de nexo entre la comunidad y cualquier institución pública o privada, incluidos los municipios miembros, en temas que digan relación con materias de seguridad"* (Estatutos Asociación Seguridad Oriente).

La colaboración se materializa en a través de distintos mecanismos como dar a conocer a los vecinos información confiable respecto de la evolución del fenómeno de la inseguridad ciudadana, el desarrollo de estrategias para prevenir el delito, la colaboración

mutua entre las municipalidades en materia de seguridad y el apoyo psicológico y judicial a las víctimas de la delincuencia (Estatutos Asociación Seguridad Oriente).

Salud

En el área de la salud, la “Asociación de Farmacias Populares” está conformada por 53 municipios dentro de los cuales están Calera de Tango, Cerrillos, Cerro Navia, Huechuraba, La Reina, Lo Prado, Macul, Puente Alto, Pudahuel, Recoleta, Renca, San Bernardo, San Joaquín, Talagante.

La asociación plantea dentro de su visión ser líder en procesos de innovación social en salud particularmente en la adquisición de medicamentos con el fin de disminuir los costos de medicamento: *“Adquirir medicamentos a los proveedores autorizados, tanto nacionales como internacionales con el fin de disminuir sus costos, considerando la economía de escala generada por la compra masiva de dichos medicamentos, mediante la canalización, registro y análisis de los requerimientos de medicamentos de las comunas asociadas”* (Estatutos ACHIFARP).

La cooperación se materializa a través de la generación de estrategias que canalicen y analicen los requerimientos de las comunas asociadas generando economías de escala por la compra masiva de medicamentos.

6.1.1.2 Tiempo de duración, procedimientos de monitoreo, sanción y castigo

Las asociaciones municipales se caracterizan por establecer marcos generales para la colaboración sin fecha de expiración (indefinidos) pero a diferencia de los convenios bilaterales, consideran dentro de sus estatutos mecanismos de monitoreo, sanción y castigo. Para dar cumplimiento y monitorear el acuerdo colaborativo, las asociaciones cuentan con un Directorio compuesto por un Presidente, un Primer Vicepresidente, un Segundo Vicepresidente, un Secretario General, un Tesorero y una Secretaría Ejecutiva que tiene por mandato *“Implementar y ejecutar los acuerdo”* siendo el *“responsable de la conducción administrativa de la Asociación”* (Estatutos Asociaciones).

Asimismo, todos los estatutos consideran mecanismos de sanción y castigo. Se define la existencia de un órgano denominado “Tribunal de Disciplina” que *“velará por el debido cumplimiento de las normas estatutarias”*. En esta instancia se resuelven las denuncias interpuestas por el Directorio o alguno de los socios. Generalmente se contemplan sanciones que van desde la amonestación verbal hasta la expulsión de alguno de los socios por incumplimiento grave de los estatutos.

Las asociaciones contemplan un sistema de financiamiento que considera cuotas ordinarias y extraordinarias de los socios participantes, así como la posibilidad de generar ingresos vía proyectos o venta de servicios. Si bien en todas las asociaciones se hace referencia al sistema de financiamiento, sólo hay cuatro asociaciones que establecen dentro de los estatutos un monto de iniciación de actividades. En resto de las

asociaciones señalan que los aportes serán definidos previo acuerdo de las partes en la asamblea anual.

Desde el cambio en la legislación municipal, se observa una proliferación de asociaciones municipales. Por una parte, las asociaciones establecen grandes objetivos de colaboración donde el resultado del acuerdo no es específico, pero a diferencia de los otros mecanismos de colaboración intermunicipal, las asociaciones señalan con claridad y precisión dentro de los estatutos de constitución quién o quiénes dan cumplimiento al acuerdo, cuáles son los mecanismos de sanción, castigo, término y financiamiento de la colaboración.

6.1.4 Resumen mecanismos de colaboración intermunicipal en el caso de la Región Metropolitana

Para el caso de la Región Metropolitana se observa que la colaboración intermunicipal adquiere distintos mecanismos que se materializan en convenios de colaboración bilaterales y multilaterales, convenios que dan origen a licitaciones multilaterales y asociaciones municipales (Tabla 15).

Tabla 15 Resumen mecanismos de colaboración Región Metropolitana

	Mecanismos	% por mecanismo	Número de Participantes	Proximidad Geográfica	Características del bien o servicio	Tiempo de Duración	Monitoreo, sanción y castigo
Unilaterales	Convenios de Colaboración	80,37	2	36% Se observa la aparición de clústers de colaboración entre municipio ricos y municipios rurales	-Aprendizaje institucional y mejoramiento de la gestión municipal -Cultura -Turismo -Recreación -Emergencia -Medio Ambiente -Residuos Sólidos	30% definidos	-48% especifica quién da cumplimiento al acuerdo -14% define procedimientos de monitoreo -3% establece procedimientos de sanción o castigo
Bilaterales	Convenios Multilaterales	10,75	8,3	Se agrupan por temática no por proximidad geográfica	-Medio ambiente -Educación -Bien natural -Turismo -Diversidad e inclusión -Servicios de bomberos	63% definidos	-83% especifica quién da cumplimiento al acuerdo -63% define procedimientos de monitoreo -25% establece procedimientos de sanción o castigo
	Convenios que dan origen a Licitaciones	1,26	8	Se agrupan por proximidad geográfica	-Trasporte urbano (Bike Sanitago -Manejo de Residuos sólidos domiciliarios	No especifican	No especifican
Multipolares	Asociaciones Municipales	7,59	10,3	Se agrupan por proximidad geográfica en polos de la región metropolitana	-Mejoramiento de la gestión municipal y desarrollo de proyectos colaborativos -Medio ambiente -Turismo -Seguridad -Salud	0% definidos	-100% especifican quién da cumplimiento al acuerdo -100% define procedimientos de monitoreo -100% establece procedimientos de sanción y castigo

Elaboración propia en base a los datos del estudio

Los convenios bilaterales son el mecanismo de colaboración más frecuente. El 80,37% de los registros corresponden a este mecanismos de colaboración. El 36% de los convenios de colaboración se suscriben con municipios próximos geográficamente. En este grupo de convenios, se observa la aparición de clusters de colaboración concentrados en la zona oriente y rural de la Región Metropolitana. El resto de las relaciones de colaboración entre municipios (64%), se emprenden con municipios geográfica y socioeconómicamente diferentes. El 54,45% de los convenios considera dentro de sus cláusulas actividades relacionadas con el aprendizaje institucional y el mejoramiento de la gestión municipal. Los convenios bilaterales se caracterizan por establecer acuerdos indefinidos donde no se especifica quién da cumplimiento, no definen procedimientos de sanción, castigo y generalmente no cuentan con recursos para materializar el acuerdo.

Los convenios multilaterales son el segundo mecanismo más frecuente de colaboración (10,75%). En promedio participan 8,3 gobiernos locales por acuerdo. En estos convenios se observa que la colaboración ocurre en base a una temática particular independiente del nivel de cercanía que tengan los gobiernos locales. El área más frecuente de colaboración es el medio ambiente (31%). Se observa que para implementar este mecanismos colaboran organizaciones públicas, fundaciones y empresas. Los convenios multilaterales se caracterizan por establecer acuerdos definidos y concretos donde se especifica quién da cumplimiento al acuerdo, mayoritariamente definen procedimientos de monitoreo, el 25% establece sanciones o castigos por el incumplimiento del acuerdo colaborativo y el 60% de los convenios considera recursos para materializar el acuerdo.

Los convenios multilaterales que dan origen a licitaciones son el mecanismo menos frecuente de cooperación intermunicipal. Sólo se registran dos convenios uno para proveer un sistema de transporte urbano “*Bike Santiago*” y el otro para el monitoreo de un contrato de manejo de residuos sólidos domiciliarios. En promedio participan ocho gobiernos locales por acuerdo los que se aglutinan en torno al eje principal de la ciudad de Santiago o al Cerro Renca. Estos convenios delegan en un municipio la responsabilidad de realizar la licitación que beneficia al resto de los agentes de colaboración. En los convenios no especifica el tiempo de duración del acuerdo, mecanismos de monitoreo, sanción o castigo ni tampoco establecen recursos asociados al convenio.

Las asociaciones municipales son el tercer mecanismos más frecuente de colaboración intermunicipal en el caso de la Región Metropolitana (7,59%). En promedio participan 10,3 municipios por asociación. La mayoría de las asociaciones emprenden relaciones colaborativas para mejorar la gestión municipal y desarrollar proyectos colaborativos. Asimismo se visualizan asociaciones temáticas relacionadas al medio ambiente, el turismo, la seguridad ciudadana y la salud. Las asociaciones se caracterizan por establecer acuerdos amplios e indefinidos, definen dentro de sus estatutos procedimientos de monitoreo, establecen sanciones y castigos por el incumplimiento del acuerdo colaborativo y consideran recursos para materializar el acuerdo.

6.2 Hallazgos de la Investigación: Particularidades de la colaboración en el caso de la Región Metropolitana

En esta sección se da cuenta de las particularidades de la colaboración intermunicipal en el caso en estudio. Los principales hallazgos están referidos a la

magnitud de la cooperación intermunicipal, las prácticas de mimetismo en la suscripción de convenios y asociaciones municipales, las formas de organización que la colaboración intermunicipal adquiere en el caso en estudio, el gran número de participantes que forman parte de los acuerdos colaborativos, el establecimiento de relaciones multipropósito, los incentivos para el desarrollo de la colaboración intermunicipal, las identidades territoriales asociadas a la colaboración, los bienes naturales de uso colectivo y la emergencia de un nuevo localismo. Cada uno de los cuales se profundiza y detalla a continuación:

6.2.1 Magnitud de la cooperación intermunicipal y formas de dar respuesta al problema metropolitano

En el caso de estudio, se registraron 158 convenios de colaboración en las 52 comunas que conforman la Región Metropolitana para el periodo 2009-2017. El número anual de convenios en el caso de la Región Metropolitana es de 0.3 convenios por municipio. Este número es bajo si se lo compara con los 12 acuerdos por municipio que registra Andrew (2008) en el Estado de Florida el año 2013 pero ligeramente superior al caso de Canadá con 0,16 acuerdos de colaboración por municipio por año.

Estudios empíricos de cooperación interlocal en la realidad anglosajona, particularmente en Estados Unidos, encuentran redes complejas de interacción interlocal y registran cientos de acuerdos de colaboración (Spicer, 2015). Andrew (2008) catastro 390 acuerdos de cooperación intermunicipal referidos específicamente al manejo de emergencia en el Estado de Florida, LeRoux and Carr (2007) registraron 468 en materia vialidad en el Estado de Michigan, Spicer (2015), para la realidad canadiense, detectó 354 convenios de 117 municipalidades en 6 áreas metropolitanas entre los años 1995 y

2013. Lo anterior, da cuenta de que los diferentes contextos institucionales y culturales entre Estados Unidos y Canadá generan distintos incentivos y formas de entender la colaboración intermunicipal (Spicer, 2015).

De acuerdo con Spicer (2015), las áreas metropolitanas estadounidenses son más fragmentadas y han resistido la imposición de iniciativas regionales centralizadas y los intentos de anexión de las ciudades centrales. En cambio, las áreas metropolitanas canadienses han experimentado reestructuraciones dirigidas a administrar y coordinar de manera centralizada las relaciones entre los gobiernos locales. Si bien ambos países tienen Estados Federales, la institucionalidad propia de cada país y sus preferencias a solucionar los problemas metropolitanos de manera descentralizada (fragmentación institucional) y centralizada (consolidacionista) respectivamente, podría explicar las diferencias en la magnitud de los acuerdos de colaboración.

El Estado chileno por su parte, es unitario y existe una trayectoria institucional y cultura centralista que se han resistido al proceso descentralizador (SUBDERE, 2010). Si bien este proceso se ha venido gestando desde principios de los años noventa, múltiples son los diagnósticos que dan cuenta del truncado proceso chileno en términos de traspaso de competencias sin la posibilidad de generar recursos, reproducción de la desigualdad entre los gobiernos locales e incapacidad de los municipios de gobernar la configuración urbana y territorial (Orellana, 2009).

En Chile, con la promulgación de la nueva Ley para el Fortalecimiento de la regionalización N° 21.074 el año 2018 se opta por el modelo consolidacionista donde

el ámbito de competencia de las metrópolis queda delegado en los Gobiernos Regionales quienes serán los encargados de coordinar las políticas públicas en el territorio urbano.

La evidencia empírica señala que un gobierno metropolitano consolidacionista no garantiza mejores resultados que una entidad de coordinación descentralizada (Stephens y Wikstrom, 2000; Orellana, 2013). La magnitud de la colaboración existente en Chile supera incluso la de un país federal como Canadá, lo que pone en evidencia la urgencia de incorporar en el debate metropolitano el modelo intermunicipal. Ad portas de la implementación de la ley, existe una oportunidad para acoplar a la estructura central de administración de la metrópolis, las redes de colaboración intermunicipal que ya operan en el territorio y que han ido configurando una red de integración regional en toda la Región Metropolitana como da cuenta el caso en estudio.

6.2.2 ¿Por qué los convenios de colaboración intermunicipal se parecen?

Tanto convenios bilaterales como estatutos de las asociaciones municipales presentan estructuras similares en términos de definición del objetivo de la colaboración así como frases textuales que dan forma a las cláusulas de los acuerdos. En el caso de los convenios bilaterales se individualizan las partes del acuerdo, se establecen los propósitos y objetivos, se define la entrada en vigencia y los mecanismos de salida. Llama particularmente la atención la idéntica definición de objetivos y áreas de trabajo al que el acuerdo de colaboración da origen.

Las asociaciones municipales por su parte, siendo mucho más precisos en la definición del acuerdo, presentan similitudes en la definición del propósito de la

colaboración, estructura de funcionamiento, mecanismos de sanción (Tribunal de Disciplina), figura de la secretaría ejecutiva encargada de monitorear y hacer cumplir los acuerdos, entre otros. En el caso en estudio, cuatro asociaciones tienen idénticos propósitos (Ver punto 6.4: Colectivos: Estatutos Asociaciones Municipales).

Una posible explicación para este fenómeno es la práctica de isoformismo que se da entre organizaciones. Powell y Dimaggio (1983), plantean que el mimetismo en las organizaciones ocurre como una respuesta estándar frente a la incertidumbre (Isoformismo Mimético) o por influencia política frente a un problema de legitimidad (Isoformismo Coercitivo).

En el caso de los convenios bilaterales, la práctica del isoformismo podría responder al contexto de limitaciones legales que se genera a la hora de emprender relaciones de cooperación que comprometen jurídicamente a los municipios. Por otra parte, las asociaciones municipales son el producto de años de discusión, resistencia y tensiones políticas para permitir que las municipalidades pudieran constituir asociaciones municipales, organizaciones de derecho privado con personalidad jurídica y patrimonio propio. En consecuencia, la Ley N°18.695 impone a las asociaciones municipales una serie de regulaciones que podrían explicar la emergencia del isoformismo coercitivo.

Cuando las metas son ambiguas o cuando el ambiente crea incertidumbres simbólicas, las organizaciones adoptan prácticas miméticas. Generalmente no está el deseo de copiar pero la ambigüedad y soluciones poco claras pueden llevar a adoptar respuestas altamente costosas para las organizaciones. En ese sentido, el comportamiento mimético representa una ventaja ya que las organizaciones se modelan

en relación a otras similares las que perciben son más legítimas o exitosas. La práctica mimética puede ser traspasada indirectamente por los empleados o explícitamente por las organizaciones (DiMaggio y Powell, 1983). Para los convenios bilaterales, se intuye existiría un formato tipo que es compartido y socializado a nivel municipal por una red de gestores municipales encargados de la materia.

El isoformismo coercitivo es el resultado de presiones formales e informales ejercidas por organizaciones que dependen de otras unidades. En algunos casos la práctica del isoformismo coercitivo puede ser un mandato directo del gobierno (DiMaggio y Powell, 1983). Las asociaciones municipales, se rigen por el Reglamento para la Aplicación de las Normas de la Ley N°18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, que establece un ambiente legal común que afecta la estructura y comportamiento de la organización (DiMaggio y Powell, 1983).

En consecuencia, tanto el Reglamento como la participación de la Unidad de Asociaciones Municipales de la SUBDERE, intervienen en el proceso de creación de las asociaciones lo que podría explicar porque los estatutos son tan parecidos en términos de estructura y propósitos. La práctica de imposición directa de estándares de operación procedimentales y la generación de reglas logran dar legitimidad a este tipo de organizaciones (DiMaggio y Powell, 1983).

Esta práctica recurrente de mimetismo entre gobierno locales es un elemento que la teoría de acción colectiva institucional ICA no considera en su marco teórico pero que emerge de las prácticas municipales en el caso de estudio.

6.2.3 Nuevas formas de organización colaborativa

En el caso en estudio, se observa que emergen formas de organización como la administración delegada donde un municipio líder asume los costos asociados a la implementación del acuerdo. Dan cuenta de lo anterior, el llamado a licitación conjunta para el Sistema Intercomunal de Bicicletas *Bike* Santiago liderado por el Municipio de Santiago, la Asesoría a la Inspección Técnica del Contrato KIASA-DEMARCO liderado por el Municipio de Quilicura o la elaboración del estudio de factibilidad de pre-inversión para la construcción de “Centros Intercomunales de Valorización” liderado por el Municipio de La Pintana.

Asimismo, el estudio da cuenta de la creación de nuevas estructuras donde se transfiere el costo de mantención y monitoreo de la red a organizaciones diferentes a las unidades locales. Se identifica que los municipios delegan en organizaciones no gubernamentales la administración y monitoreo del acuerdo colaborativo como en el caso de la Red de Municipios ante el cambio climático el que es administrado por la ONG ADAPT CHILE integrando a otro actor social en el entramado de relaciones de colaboración municipal. Además, se crean organizaciones de derecho privado sin fines de lucro como las asociaciones municipales quienes para la mantención de la red establecen la figura de la secretaría ejecutiva mandatada a hacer cumplir el acuerdo colaborativo.

La emergencia de formas de organización para resolver problemas comunes a un territorio, evidencia la necesidad de contar con tipologías de estructuras organizacionales ajustadas a la realidad nacional y latinoamericana que permitan evaluar el nivel de efectividad de los tipos de arreglos intermunicipales.

Para la realidad anglosajona, Provan y Kenis (2008) presentan una tipología basada en la estructura de organización por la cual se manejan las relaciones intermunicipales, las cuales pueden variar en términos de alcance (actores) y de la complejidad de tareas cooperativas. Para los autores, la forma de interacción más conocida es la gobernanza donde todos los actores participan en las decisiones, las acciones son recíprocas, y ninguno representa a la relación por sí solo.

Un segundo tipo de relaciones intermunicipales está organizado bajo la figura de un actor líder quien centraliza algunas decisiones de coordinación y facilita algunas actividades para el desarrollo de la relación. Finalmente, la cooperación intermunicipal puede descansar su organización en una entidad centralizada, separada de los actores y creada con el propósito de coordinar y dirigir el set de las relaciones cooperativas especialmente cuando el número de actores involucrados es mayor y las tareas son aún más complejas.

La tipología presentada por los autores en base a la estructura de gobierno de las relaciones intermunicipales, demuestra que la cooperación no siempre es auto organizada sino que pueden tomar estructuras más o menos jerárquicas (McGuire y Agranoff, 2007).

En la literatura latinoamericana sobre colaboración intermunicipal se han identificado estructuras de toma de decisiones colectivas basadas en cuerpos colegiados que delegan la implementación de decisiones a un secretario ejecutivo, otros que se organizan bajo la estructura de comités políticos y técnicos y la creación de estructuras

entre municipios que integran otros actores en el proceso de toma de decisiones (Arias et al, 2019) lo que es coincidente con el caso en estudio. Sin embargo, no se habían encontrado formas de organización lideradas por un municipio central que asumiera el costo de implementar el acuerdo. Lo anterior, representa un hallazgo importante para la profundización del fenómeno de la colaboración intermunicipal tanto en Chile como en Latinoamérica que permita la construcción de tipologías ajustadas a la realidad regional.

La construcción de tipologías de formas de organización colaborativas han sido utilizada para explicar las condiciones de efectividad de la cooperación en el logro de los objetivos comunes entre las diferentes configuraciones de interacciones (McGuire, 2000; McGuire y Silvia, 2007; Provan y Milward, 1995). Para el caso chileno, se espera que la construcción de tipologías ajustada a la realidad local permitan avanzar en estudios que den cuenta de la efectividad de los tipos de acuerdos.

6.2.4 Asociaciones de grandes grupos de colaboradores

El promedio de participantes de los convenios multilaterales en el caso en estudio es de 10,67 municipios por acuerdo. Esta cifra es muy superior a los estudios que se han realizado en Estados Unidos y Canadá donde el número de participantes promedio es de 6,56 y 2,87 respectivamente (Andrew, 2008; Spicer, 2015). En el caso en estudio, llama particularmente la atención la existencia de acuerdos multilaterales con hasta 54 participantes.

La literatura de colaboración intermunicipal, ha discutido respecto de cuándo una municipalidad decidiría entrar en un acuerdo de colaboración multilateral considerando que los problemas de acción colectiva son exacerbados cuando se involucran más

actores aumentando los costos de monitoreo, cumplimiento y ejecución del acuerdo de colaboración y haciendo que la distribución de beneficios sea más costosa (Andrew, 2008).

El tamaño del grupo dicta la facilidad con la que los grupos pueden distribuir los beneficios y controlar el comportamiento de los participantes. Los grupos pequeños tienen menos problemas en determinar la asignación de beneficios entre los participantes del acuerdo colaborativo (Post, 2004).

Una posible explicación a este fenómeno es que las asociaciones municipales perciban un beneficio estratégico asociado a su participación en el acuerdo colaborativo. Andrew (2008) sostiene que los gobiernos locales sólo entrarían en acuerdos multilaterales por razones estratégicas las que pueden estar influenciadas por un marco institucional que facilita o incentiva la colaboración intermunicipal.

En el caso en estudio, los acuerdos multilaterales con más actores se concentran en las asociaciones municipales las que se constituyen como unidades organizacionales diferentes a los municipios participantes, que se rigen por el derecho privado, están reguladas por estatutos que consideran mecanismos de control, monitoreo y cumplimiento para evitar el comportamiento oportunista y delegan en la figura de la secretaría ejecutiva la implementación del acuerdo colaborativo.

Pese a la existencia de un marco regulatorio que establece las reglas del juego y mecanismos de control de la acción colectiva, los estatutos de las asociaciones no consideren una distribución tácita de los beneficios de la colaboración lo que dista de la

teoría de acción colectiva que supone que la colaboración multilateral ocurre en grupos pequeños, homogéneos y con objetivos de política específicos y concretos (Post, 2004).

El cambio en el marco normativo de la Ley Orgánica de Municipalidades el año 2012 que permite a las municipalidades asociarse formalmente con otros municipios, puede haber generado el efecto de respaldo institucional que han facilitado la formación de este tipo de acuerdos independiente del tamaño del grupo quienes perciben la asociatividad como una forma de generar alianzas estratégicas (Andrew, 2008).

El gran número de participantes que se evidencia en el caso de los convenios multilaterales dista de la teoría y evidencia empírica sobre colaboración intermunicipal. Lo anterior, abre una línea de investigación para buscar explicaciones más comprensivas de este fenómeno desarrollando investigaciones que permitan testear los efectos, consecuencias e impactos del número de participantes de los acuerdos de colaboración para el caso chileno.

6.2.5 Relaciones de largo alcance, multiplicidad de propósitos y dinámicas de coordinación

En el caso en estudio la mayoría de los convenios sólo definen un marco de acción general para la colaboración el que se relaciona principalmente con el aprendizaje institucional y el mejoramiento de la gestión (Tabla 15). La mayoría de los acuerdos establecen relaciones de largo alcance sin fecha tácita de expiración del convenio, sin procedimientos de monitoreo, sanción, castigo y/o financiamiento que permita materializar la acción colaborativa. Para el caso estudiado, la cooperación se entiende

como una forma de establecer alianzas, intercambiar información y prestar ayuda mutua entre unidades locales.

A diferencia del caso en estudio, estudios empíricos en Estados Unidos y Canadá, evidencian que la mayoría los convenios de colaboración tienden a establecer relaciones de corto plazo creando redes cooperativas específicas para proveer colectivamente un bien o servicio (Andrew, 2008; Spicer, 2015). El tiempo de duración de los convenios de colaboración es una variable que permite definir el alcance, proyección de las relaciones colaborativas y tipo de bien o servicio que se provee de manera colaborativa. El límite temporal del acuerdo de colaboración indicaría si el compromiso de colaborar es de largo alcance con bienes y servicios que son complejos de proveer o, para propósitos específicos en el marco de una acción concreta con bienes y servicios con medidas de rendimiento claramente identificables (Andrew, 2008).

De acuerdo con Feiock (2009), la creación de convenios con horizontes de largo plazo tienen la ventaja de generar ganancias continuas para los actores locales que continúan dentro del acuerdo de colaboración. Sin embargo, este tipo de acuerdos, presentan la desventaja de no tener medidas de rendimiento fáciles de identificar y por lo tanto los resultados de la colaboración tienden a diluirse (Andrew, 2008).

Feiock y Lee (2012), distinguen entre dos tipos de problemas de colaboración: coordinación y cooperación. Si bien existe literatura que ha entendido la coordinación y la cooperación como un continuo, los autores argumentan que estos dos elementos son fundamentalmente diferentes en términos de los riesgos que enfrentan los colaboradores.

En dinámicas de coordinación, los actores buscan estar de acuerdo para realizar una acción conjunta, no existe el interés de engañar y el atributo del bien en que la acción colectiva tiene lugar no es riesgoso. Los lazos que se generan a partir de las relaciones de coordinación son débiles y por lo general están referidos al intercambio de información requerida para resolver problemas como por ejemplo, adoptar estándares tecnológicos comunes (Feiock y Lee, 2012).

Los problemas de colaboración en cambio, se dan en arenas competitivas con oportunidades e incentivos para que los participantes se protejan frente al engaño. El riesgo puede hacer que los proyectos conjuntos sean poco atractivos a no ser que exista el compromiso creíble de cada una de las partes. La coordinación genera lazos fuertes que mejoran la credibilidad y la confianza que se requiere para enfrentar los problemas complejos (Feiock y Lee, 2012).

De acuerdo con esta distinción entre coordinación y cooperación, en el caso en estudio la cooperación intermunicipal estaría asociada a la idea de coordinación de esfuerzos locales los que han tendido a enmarcarse en acuerdos que se construyen en base a amplios y múltiples propósitos principalmente en las áreas de administración y planificación para el intercambio de información referida al personal municipal, al mejoramiento de la gestión y al intercambio de proyectos de interés común y, donde no se involucran riesgos para la provisión colaborativa (Feiock y Lee, 2012).

El entendimiento de la cooperación intermunicipal como forma de coordinación más que de cooperación en los términos de Feiock y Lee 2012, podría deberse a una serie de factores como características institucionales, culturales y principalmente a las dificultades que se han evidenciado en Latinoamérica respecto del financiamiento de la acción colaborativa.

En la región se han identificado grandes 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 Moraes y 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 (Arias et. al, 2019).

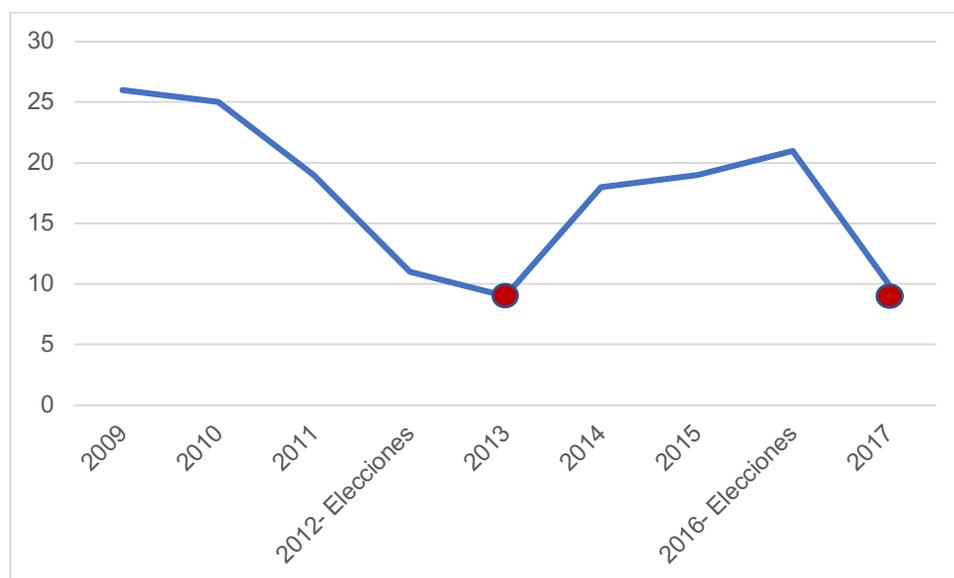
6.2.6 Incentivos para la colaboración intermunicipal: mantención en el poder y cambio en las reglas del juego.

En el caso en estudio, no existe una tendencia clara en la suscripción de convenios de colaboración por año, más bien se observan ciclos con mínimos y máximos a lo largo del periodo en estudio. La variación en el número de convenios podría responder a los ciclos políticos de las elecciones de los alcaldes, a cambios en el marco institucional y al surgimiento de incentivos pro-cooperación.

La variación en la suscripción de convenios podría responder a que, en el caso en estudio, las elecciones son cada cuatro y por lo tanto, las y los alcaldes tienen incentivos para ajustar su agenda colaborativa en pro de su propio beneficio electoral. Feiock (2013) sostiene que los **ciclos políticos** cortos (cuatro años) pueden hacer que los alcaldes adopten una mirada de corto plazo que dificulta la cooperación.

Tanto en los años de elección de alcaldes (2012 y 2016) como en el primer año de ejercicio en el cargo del nuevo gobierno local (2013 y 2017) se registran los menores número de suscripciones de acuerdos de colaboración (Gráfico 4). La divergencia de intereses y los cambios en la afiliación política de los líderes de los municipios colaboradores, puede verse afectada frente a las elecciones municipales dado que el marco del ICA supone que la similitud de intereses políticos y confianza entre los alcaldes facilita la colaboración al limitar los riesgos y costos de transacciones asociados (Borkowska-Waszak y Ferry, 2018).

Gráfico 4 Colaboración intermunicipal Región Metropolitana 2009-2017



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del estudio

Otra posible explicación, se vincula con las y los alcaldes quienes son promotores de la colaboración intermunicipal. Una de las principales herramientas con las que cuentan estos actores estratégicos es la habilidad de configurar una agenda para producir salidas deseadas (DiMaggio, 1988) que les permitan mantener o pelear por el statu quo (Fligstein, 1997 en DiMaggio 1988).

La variación en la suscripción de convenios entonces podría estar relacionada con ajustes en las agendas políticas para preservarse en el poder. Es decir, los promotores de la cooperación en periodos de competencia eleccionaria redefinen sus prioridades lo que desincentivaría la cooperación intermunicipal. Lo anterior, es coincidente con la teoría del ICA que establece que la cooperación depende de fuertes liderazgos o emprendedores de política motivados. El periodo eleccionario serviría para que cada alcalde tome crédito por los beneficios derivados de la cooperación para obtener un impulso personal (Post, 2004).

En este contexto, se plantea 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 (Arias et. al, 2019).

Por otro lado, durante el periodo hubo cambios en el **marco institucional** de las municipalidades estableciendo nuevas reglas del juego para el desarrollo de la gestión territorial colectiva. De acuerdo con la literatura, los cambios en el marco institucional que tienden a regular el comportamiento de los actores locales desincentivan la cooperación intermunicipal (Post, 2004). Sin embargo, en Chile la modificación en la legislación ha fomentado la emergencia de asociaciones municipales las que han proliferado a lo largo de todo el país desde 2012.

Actualmente el registro único de asociaciones municipales cuenta con 66 asociaciones en todo Chile lo que corresponde a un promedio de creación de ocho asociaciones por año. Al parecer, los cambios en las reglas del juego tendientes a fomentar un tipo de arreglo colaborativo (asociaciones) tendría efectos positivos para el surgimiento de la cooperación intermunicipal en el caso en estudio. Lo anterior, podría relacionarse con la fuerte mentalidad legalista de la cultura chilena (Baraona, 2010).

Por último, los **incentivos** estatales como fondos concursables donde los gobiernos locales pueden postular para la formación de una organización regional, impulsan la cooperación intermunicipal (Post, 2004). En Chile, el año 2011 se crea la

Unidad de Asociativismo Municipal y Gobernanza Territorial y el Programa de Fortalecimiento de Asociaciones Municipales (PFAM) cuyos objetivos son incentivar el surgimiento y desarrollo de las asociaciones compuestas por múltiples municipalidades a través de la postulación a “Proyectos de las asociaciones municipales para el fortalecimiento y su gestión”.

Sin embargo, la literatura anglosajona advierte que ha una vez retirado el incentivo, la colaboración se diluye (Post, 2004). La última convocatoria del “Proyectos de las asociaciones municipales para el fortalecimiento y su gestión” fue el año 2018 y se desconoce si el incentivo a la formación de asociaciones municipales se mantendrá en el tiempo. Se observa una oportunidad para comprender el efecto de este incentivo en el largo plazo en la realidad nacional.

Estudios empíricos de la realidad anglosajona sugieren que los determinantes de la cooperación intermunicipal varían de acuerdo con el contexto histórico-institucional, el marco normativo, el sistema de incentivos pro-cooperación y los intereses de los actores promotores (Nelles, 2009; Spicer, 2015). En este sentido y considerando las particularidades de la realidad local, se hace necesario seguir explorando en el fenómeno de la cooperación intermunicipal que permita adaptar los determinantes de la colaboración intermunicipal a la realidad nacional y latinoamericana.

6.2.7 Dinámicas de grupo: heterogeneidad geográfica e identidades territoriales

En el caso en estudio, los convenios bilaterales en su mayoría se suscriben con actores sin proximidad geográfica. Se observa que las municipalidades emprenden múltiples relaciones de colaboración con municipalidades geográficas y socioeconómicamente diferentes. Existe una tendencia de los municipios con menores capacidades institucionales a suscribir convenios de colaboración con municipios geográficamente distantes pero que forman parte del cono de alta renta como son Santiago, Providencia, Las Condes, Vitacura y Lo Barnechea (Link y Valenzuela, 2018).

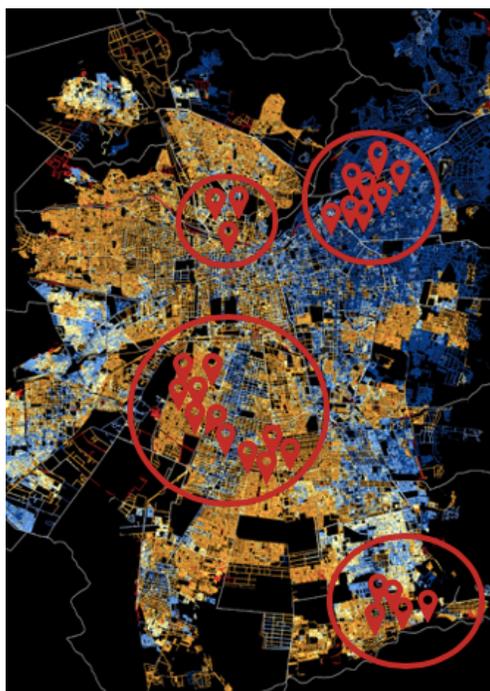
La teoría del ICA señala que a menor proximidad geográfica mayor es la probabilidad de generar y mantener relaciones de cooperación en el largo plazo. Lo anterior, reduciría los costos de transacción pues se presume que los actores locales con población homogénea compartirán problemáticas y preferencias comunes en el mismo espacio territorial (Post, 2004; Shrestha y Feiock, 2007; Andrew, 2009).

El hecho de que la mayoría de los convenios bilaterales sean suscritos con actores locales sin proximidad geográfica, abre una nueva dimensión de la teoría de acción colectiva la que establece como uno de los determinantes de la colaboración la proximidad entre unidades locales (Post, 2004). La gran cantidad de convenios suscritos con actores sin proximidad geográfica podría responder a las características particulares del caso en estudio donde la reputación o el poder de municipios con mayores capacidades institucionales, podría explicar la proliferación de colaboración intermunicipal en zonas sin proximidad geográfica y disímiles socioeconómicamente.

Berardo y Mazzalay (2012) realizaron un estudio en la provincia de Córdoba que conecta la confianza y reputación con las relaciones de poder que se establecen entre actores de un área metropolitana. Sostienen que aquellos municipios en posiciones de poder exhibirían mayores niveles de confianza que los que se encuentran en posiciones periféricas y, por lo tanto, los actores con menor poder o influencia buscarían contrapartes poderosa o influyente para poder llevar a cabo sus objetivos.

Por otra parte, cuando se observan sólo los convenios bilaterales con proximidad geográfica (36%), aparecen *cluster* de colaboración entre los municipios más ricos y los rurales. Si a esas relaciones de colaboración concentradas territorialmente se les agrega el entramado de relaciones a las que dan lugar los convenios y asociaciones multilaterales, se observa la emergencia de polos de colaboración concentrados en las zonas oriente, sur, norte, cordillerano y rural (Figura 2).

Figura 2 Grupos socioeconómicos en el Gran Santiago y polos de colaboración



Grupo predominante por zona	Color de identificación
ABC1 (Alto)	■
C2 (Medio alto)	■
C3 (Medio)	■
D (Bajo)	■
E (Muy bajo)	■
Polo de colaboración	○

Fuente: Mapa de grupos socioeconómicos en el Gran Santiago (Correa, 2013)

Las municipalidades de Santiago, Nuñoa, Providencia, Las Condes y Vitacura y Lo Barnechea se caracterizan por concentrar la población de altos ingresos, el comercio y también las capacidades institucionales de las municipalidades (Orellana y Fuentes, 2008). Estos municipios, geográficamente próximos, se configuran como un polo de la colaboración intermunicipal donde la proximidad geográfica y el capital social dan origen a una mayor cantidad de acuerdos de colaboración (Post, 2004; Andrew, 2008).

En las provincias de Cordillera, Maipo, Melipilla y Talagante aparecen polos de colaboración entre municipios rurales lo que es coincidente con la literatura de colaboración intermunicipal la que ha constatado que los suburbios o zonas rurales que carecen de ciertos servicios son mercados atractivos para la colaboración (Bel y Warner, 2015). Tanto en la zona sur como rural de la Región Metropolitana se evidencia el surgimiento de asociaciones que buscan promover el desarrollo local de esos sectores y actuar como bloque articulado en la defensa política y territorial de esos espacios territoriales.

A nivel agregado se observa que las relaciones de cooperación intermunicipales van configurando polos con un fuerte componente identitario asociado a similitudes socio-económicas y simbólicas (Arias et al., 2017).

Un factor omitido por la teoría de acción colectiva es la influencia de aspectos culturales relativos a la identidad territorial a la hora de emprender relaciones de colaboración entre gobiernos locales. Algunos autores han desarrollado investigaciones

que abordan la aparición de identidades colectivas y expectativas compartidas dentro de las redes (Arias, 2016).

Las redes sociales son formaciones socioculturales dinámicas en las que se conectan identidades por lo que el surgimiento de la cooperación dependería de los intereses e identidades comunes de los sujetos de la colaboración (Arias, 2016). Para el caso chileno, un estudio empírico sobre una asociación rural de la Región Metropolitana sugiere que la identidad territorial, la trayectoria de las relaciones y las construcciones culturales de los participantes permiten generar una base estable de comprensión entre los participantes de la red que da forma a una estructura de organización y a los significados de la colaboración (Arias, 2016).

Se observa que el despliegue polarizado de la colaboración intermunicipal manifestado en relaciones que se aglutinan en base a la identidad territorial y factores socioeconómicos de los territorios, tiende a reproducir la segregación residencial polarizada que caracteriza a la Región Metropolitana. Así, la colaboración que emerge entre comunas ricas, pobres y rurales no logra superar los problemas de desigualdad territorial en pro de un sistema de gestión metropolitana que disminuya las desigualdades intermunicipales y propenda al desarrollo territorial armónico y equitativo (Warner, 2006).

6.2.8 Bienes naturales de uso común

Se identifican acuerdos de colaboración multilateral en sectores donde se comparte un recurso natural de uso común como montañas, valles y ríos. En el caso en estudio para conservar y proteger los recursos naturales cordilleranos de la Región Metropolitana se crean la Asociación Parque Cordillera y la Asociación de Municipios con

Centros de Montaña, para promover turística y económicamente el territorio ubicado en el Valle del Maipo surge la Asociación de Municipalidades del Valle del Maipo y para proteger la rivera del Río Maipo emerge la Asociación de Municipios Ribera Sur Maipo.

De acuerdo con Elinor Ostrom, la cuestión de cómo administrar mejor los recursos naturales utilizados por muchos individuos no está más resuelta en la academia que en el mundo de la política. Hay quienes recomiendan que el Estado controle la mayoría de los recursos naturales para evitar su destrucción; otros sugieren que su privatización resolvería el problema. Sin embargo, lo que se observa empíricamente es que ni el Estado ni el mercado han logrado con éxito que los individuos mantengan un uso productivo, de largo plazo, de los sistemas de recursos naturales (Ostrom, 1990).

La autora plantea que, en lugar de suponer que frente a problemas de administración de recursos naturales pueden diseñarse soluciones estatales óptimas, se plantea que las organizaciones son capaces de establecer contratos vinculantes para comprometerse con una estrategia de cooperación que ellos mismos definan. Lo anterior implica creer que las organizaciones son capaces de entender la estructura de ambientes complejos en las que se comparte un recurso natural. En consecuencia, si los implicados obtienen la mayor parte de sus ingresos económicos o beneficios de los recursos naturales comunes, tienen fuertes motivos para intentar resolver los problemas para aumentar, con el tiempo, su productividad (Ostrom, 1990).

La organización para resolver una acción colectiva relacionada con los recursos de uso común es, por lo general, una tarea incierta y compleja (Ostrom, 1990). En el caso en estudio para dar solución a los problemas donde se presentan recursos naturales de

uso común se han constituido asociaciones y acuerdos multilaterales entre unidades locales para proteger los recursos cordilleranos, promover el turismo, la economía local y para conservar y proteger la rivera del río Maipo.

Ostrom (1990) advierte que superar los dilemas asociados a este tipo de problemas de acción colectiva requiere: 1. La provisión de un nuevo conjunto de instituciones 2. El establecimiento de compromisos creíbles 3. La supervisión mutua. En el caso en estudio, las unidades locales han sido capaces de generar acuerdos institucionales de colaboración tendientes a definir un marco de acción conjunta para la administración del bien natural con un compromiso creíble manifestado en acuerdos formales, con validez legal y supervisados a través de las secretarías ejecutivas de las asociaciones. Sin embargo, de acuerdo con la literatura, existen elementos del contenido de los acuerdos que en el caso en estudio llaman la atención: la falta de especificidad de las reglas y por lo tanto, una insuficiente precisión en la supervisión mutua del arreglo colaborativo.

En los casos empíricos estudiados por Ostrom se observa la existencia de reglas que restringen severamente las acciones autorizadas. Dichas reglas especifican cuándo, dónde y cómo se distribuyen los recursos naturales para las diferentes actividades propuestas. En el caso en estudio, no se observa una distribución clara de los beneficios y costos asociados a la acción colaborativa. Por otra parte, si bien la secretarías ejecutivas son las encargadas de supervisar el acuerdo de colaboración, al no estar especificados los beneficios asociados a cada uno de los participantes, la supervisión del acuerdo se restringe a los marcos generales que cada una de las organizaciones se da para administrar el recurso natural.

Los recursos naturales son de vital importancia para los municipios porque requieren necesariamente de la acción colectiva y tienden a estar expuestos a catástrofes naturales como aluviones, descongelamientos, desbordamiento de ríos, incendios forestales entre otros. En virtud de lo anterior, es necesario avanzar en dar especificidad a este tipo de acuerdos generando marcos que ayuden a administrar el recurso al mismo tiempo que se previenen situaciones de emergencia frente a desastres naturales en el caso de la Región Metropolitana.

6.2.9 La emergencia de un “nuevo localismo”

La realidad municipal chilena, marcada por la creciente complejización de los problemas locales, las amplias competencias en diversos ámbitos de desarrollo local y la falta de recursos para cumplir ese mandato, han configurado un escenario que ha facilitado la emergencia de la colaboración intermunicipal en áreas donde la severidad del problema supera la escala local como son la salud, la seguridad, el medio ambiente y el turismo.

En particular, se observa que a través de la colaboración intermunicipal los municipios han instalado en la discusión nacional temas referidos a la regulación del mercado de los medicamentos y han impulsado innovaciones desde las particularidades territoriales en los ámbitos de medio ambiente, la seguridad y turismo.

De acuerdo con Post (2004) uno de los más fuertes incentivos para la cooperación intermunicipal son los objetivos de política común. Para la teoría de acción institucional,

la conformación de redes de colaboración con objetivos de política común estaría determinada por las economías de escalas, el deseo de mantener la continuidad de un servicio entre distritos locales y por características de los bienes y servicios que se proporcionan de manera colectiva (Post, 2004; Andrew, 2008).

Si bien existen múltiples factores asociados a la generación de mecanismos de colaboración, las economías de escala son consideradas el factor determinante para la colaboración intermunicipal en áreas de política común dada las restricciones fiscales de los municipios, la escasez de recursos municipales y la dependencia financiera al entorno (Pfeffer y Salancik, 1978; Gray y Wood, 1991; Koppenjan y Klijn, 2004; Post, 2004).

En el caso en estudio, salvo la Asociación de Farmacias Populares que explícita dentro de sus estatutos la generación de economías de escala para la adquisición de medicamentos, el potencial de ahorro para la provisión de un bien o servicio no es el factor que aglutina a los gobiernos locales. Se observa más bien que las unidades locales se movilizan cuando se enfrentan a problemas complejos para desarrollar propuestas de solución pensadas desde las particularidades locales.

Brugué y Gomà (1998) muestran para el caso español que en tres ámbitos sectoriales (bienestar social, promoción económica y urbanismo) los municipios no sólo se han recuperado, sino que han alcanzado una posición central que otorga a los ayuntamientos tanto capacidad de acción como margen de maniobra para gobernar la ciudad. Dos factores que movilizan la autonomía municipal.

De acuerdo con los autores, el Estado ha sacado el máximo provecho de la capacidad ejecutora de los ayuntamientos, convirtiéndolos en gigantescas maquinarias administrativas con una potente capacidad de acción, pero con una manifiesta incapacidad para la decisión. Sin embargo, los procesos de dualización social han generado una situación privilegiada donde los gobiernos locales han podido adaptar sus servicios a las demandas cada vez más diversificadas de sus ciudadanos. Su posición de proximidad con los problemas locales se ha traducido en un reforzamiento del municipio, entendido como el ámbito mejor situado para conocer y dar respuesta a las demandas y a las necesidades de los ciudadanos (Brugué y Gomà, 1998).

A través de la colaboración y el asociativismo municipal los gobiernos locales posicionan una agenda pública propia que emerge desde lo local al mismo tiempo que intentan romper con ser los organismos operativos, ejecutores de políticas diseñadas en niveles superiores, sin ningún tipo de incursión significativa hacia roles sustantivos o simbólicos (Brugué y Gomà, 1998).

Para el caso en estudio, en ámbito de la salud los municipios propiciaron la discusión respecto de la ley de regulación del mercado de los medicamentos. Asimismo, en materia medio ambiental, los gobiernos subnacionales se han convertido en importantes promotores en los últimos años (Callanan, 2012; Rabe, 2004 en Arias y Garrido 2019). La seguridad ciudadana es uno de los temas de mayor preocupación ciudadana y de política en Chile (Dammert, 2005) y los municipios han realizado importantes innovaciones desde su ámbito de competencia. Por último, el turismo representa un 11,2% del Producto Interior Bruto (Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, 2018) y esta materia aparece con un gran nivel de importancia para la realidad

local materializado en altos porcentajes de convenios bilaterales, multilaterales y asociaciones.

A continuación se describen dos casos que logran dar cuenta de la incidencia de los gobiernos locales en las áreas de salud y seguridad ciudadana:

En el ámbito de la salud, el mercado de los medicamentos en Chile opera de la misma forma que cualquier otro mercado de consumo masivo por lo que su acceso es restringido para un grupo importante de la población (Fiscalía Nacional Económica, 2019). La Asociación de Farmacias Populares desde su creación en 2016 ha logrado instalar en el debate de políticas públicas temas referidos al precio de los medicamentos, la regulación de mercado de la industria farmacéutica y ha implementado una nueva forma de provisión de medicamentos única a través de la creación de farmacias populares administradas por municipalidades a lo largo de todo el país.

La Asociación Chilena de Farmacias Populares en julio de 2019 inscribió cinco medicamentos en el Instituto de Salud Pública (ISP), para importarlos desde el extranjero, con el fin de tener precios aún más bajos de los que la Central de Abastecimiento del Sistema Nacional de Servicios de Salud (CENABAST). El presidente de la asociación y alcalde de la Municipalidad de Recoleta señalaba en este respecto que *“Hemos buscado en varios destinos fuera del país (...) se puede obtener valores con un 92% de ahorro”* e instaló la idea de que nuestro país debería empezar a aceptar medicamentos con certificaciones de otros países, con el fin de *“meterle más competencia el sistema”* (Jadue, 2019).

La controversia a nivel político fue tal que en octubre se introdujo el primer trámite constitucional conocido como la Ley de Fármacos II. En la discusión en sala, el diputado Alarcón señalaba “*Señor Presidente, esta bella idea que estamos debatiendo tiene un gran antecedente: las farmacias populares. ¡Cómo no vamos a agradecer esa idea del alcalde Jadue , tal como la han agradecido los alcaldes de otras municipalidades, que la han replicado!*” (Alarcón, 2019). En diciembre del mismo año se aprobó la ley que dio más atribuciones a la CENABAST a través de mecanismos de fiscalización y supervigilancia, capacidad de importar, adquirir, almacenar y distribuir medicamentos así como, la de fijar precios máximos de venta al público de fármacos (Ley 21.198, 2019).

El segundo caso está referido a la seguridad ciudadana. Destaca la Asociación Seguridad Oriente que además de trabajar de manera articulada con entidades ministeriales, carabineros y policía de investigaciones ha innovado en materia de vigilancia con la creación de centrales comunitarias de seguridad que monitorean el espacio territorial con dos globos de televigilancia aérea, cuentan con pórticos con lectores de patentes y cámaras de reconocimiento facial. De acuerdo Fröhling (2015), los municipios se han convertido en pioneros en incorporar diversas acciones que han impactado en la seguridad comunal logrando efectivamente reducir los niveles de delito y la sensación de inseguridad, temática de relevancia nacional que es de la mayor preocupación de los chilenos (Encuesta Nacional de Opinión Pública CEP, 2020).

El desarrollo de respuestas de solución desde lo local pone en tensión las atribuciones y competencias entre los organismos nacionales y locales al mismo tiempo que repolitizan el espacio municipal el que había estado marcado por una vocación administradora o prestacional (Brugué y Gomà, 1998).

La teoría de acción institucional considera como factor aglutinador la severidad del problema pero no contempla dentro de sus dimensiones de análisis la generación de colaboración por reivindicaciones políticas locales como se observa en el caso en estudio. La emergencia de un nuevo localismo podría responder a la realidad chilena marcada por la definición de políticas públicas nacionales que no se ajustan a las particularidades de los territorios. Un estudio de percepción sobre las políticas públicas en Chile muestra que las percepciones regionalizadas difieren significativamente, no sólo respecto del conjunto del país, sino también entre los mismos territorios (Delamaza, Correa y Gaete, 2015).

Más allá de la simple ejecución de políticas centralizadas, los municipios han comenzado a ser reconocidos como actores claves en la expansión del crecimiento económico, la descentralización política y la equidad social (Hammond y Tosun, 2011).

6.3 Evaluación del nivel de desarrollo de la cooperación intermunicipal en el caso de la Región Metropolitana.

En este apartado se presenta la evaluación del nivel de desarrollo de la cooperación en el caso de la Región Metropolitana de Santiago. Los resultados se organizan atendiendo tres categorías evaluativas estudiadas por la literatura de colaboración intermunicipal (Tabla N 16): recursos asociados al convenio, trayectoria de la relación y procedimientos de monitoreo, sanción o castigo (Nelles, 2011; Spicer, 2015).

El análisis de contenido permitió identificar si existían recursos asociados a la ejecución del convenio, equipos de trabajo dedicados a la gestión de la colaboración entre gobiernos locales y sanciones asociadas al incumplimiento del contrato. Realizado este procedimiento, se construyó una matriz de análisis en base a la literatura para evaluar cualitativamente el nivel de desarrollo de la colaboración intermunicipal en el caso chileno. Los resultado se presentan separadamente para los distintos mecanismos de colaboración intermunicipal.

Tabla 16 Matriz para evaluar el nivel de desarrollo de la cooperación intermunicipal en el caso de la Región Metropolitana de Santiago

Mecanismo	Categoría	Nivel de desarrollo inicial	Nivel de desarrollo medio	Nivel de desarrollo avanzado
Bilaterales Multilaterales Colectivos	Recursos asociados al convenio	No existen recursos financieros y/o humanos destinados a la gestión del convenio.	Existen recursos financieros y/o humanos destinados a la gestión del convenio.	Existen fuentes de financiamiento permanentes y exclusivas para el desarrollo del convenio lo que permite la sustentabilidad del acuerdo en el tiempo.
	Trayectoria de la relación	Se establecen convenios de colaboración específicos para dar respuesta a temas concretos entre los municipios participantes.	Se establecen convenios de colaboración amplios pero sin un plan de trabajo que permita proyectar el acuerdo colaborativo.	Se establecen convenios de colaboración de largo plazo con planes específicos de desarrollo lo que permitiría generar ganancias continuas para los actores locales que continúan dentro del acuerdo de colaboración (Feiock, 2009).

	Procedimientos de monitoreo, sanción o castigo	Los convenios de colaboración no contempla procedimientos de monitoreo, sanción o castigo frente al incumplimiento de alguna de las partes	Los convenios de colaboración establece procedimiento de monitoreo pero sin procedimientos de sanción o castigo	Los convenios de colaboración establecen claros y precisos procedimiento de monitoreo, sanción y castigo para dar cumplimiento al acuerdo de colaboración
--	--	--	---	---

Fuente: Elaboración propia

6.3.1 Nivel de desarrollo del mecanismo acuerdos bilaterales

Para evaluar los recursos asociados al convenio se considera la existencia de recursos financieros o humanos asociados a los acuerdos bilaterales. Bajo modelos colaborativos los recursos son críticos pues dependen fuertemente de los aportes de los participantes y, por tanto, su gestión adquiere características particulares (Arias et. al, 2019).

En el caso en estudio la mayoría los convenios de colaboración no consideran recursos financieros y/o humanos destinados a la gestión y cumplimiento del convenio. Sólo es posible observar trece casos en los que los convenios contemplan recursos financieros y/o humanos para proveer bienes y/o servicios específicos.

Es posible señalar que, para el caso en estudio, los recursos asociados al mecanismo de colaboración bilateral se encuentran en un estado de desarrollo inicial. Lo anterior es coincidente con la literatura latinoamericana de colaboración intermunicipal donde se describen desafíos asociados a la obtención y gestión de recursos financieros para la acción colectiva, destacándose la dependencia del financiamiento externo para el desarrollo de la cooperación (Angnes et al, 2013; De Morais y Chaves, 2016).

Para medir la intensidad de la cooperación intermunicipal se considera el tiempo de duración del acuerdo y los planes de trabajo a los que da origen la colaboración. En el caso en estudio, la mayoría de los acuerdos bilaterales establecen arreglos colaborativos de largo alcance, es decir, no definen una fecha de expiración específica del convenio. Sin embargo, la mayoría los acuerdos no considera planes de trabajo que generen ganancias continuas para los actores locales que continúan dentro del acuerdo de colaboración. Este mecanismo de colaboración se caracteriza por establecer marcos generales con la intención manifiesta de colaborar en el intercambio de información y desarrollo de posibles proyectos colaborativos.

La literatura de colaboración intermunicipal sostiene que la creación de convenios con horizontes de largo plazo permitiría establecer una red de gestión metropolitana que facilita la resolución de problemas que superan la escala local (Andrew 2008; Feiock, 2009; Nelles, 2011; Spicer 2015). Estudios empíricos han demostrado que la provisión de un bien o servicio está condicionada a relaciones de lo largo plazo con un mismo actor (Lamothe, S., Lamothe, M., y Feiock, 2008). Sin embargo, aunque en el caso en estudio las relaciones son de largo alcance, las cláusulas de los convenios son demasiado amplias, en la mayoría de los casos no dan cuenta de la provisión de un bien y/o servicio que permita visualizar el resultado concreto de la colaboración por lo que es posible ubicar la colaboración intermunicipal bilateral en un estado de desarrollo inicial.

En relación con los procedimientos de monitoreo, sanción y castigo, muy pocos acuerdos de cooperación bilateral establecen procedimientos de monitoreo, especifican

quién o quiénes van a dar cumplimiento al acuerdo de colaboración o establecen procedimientos de sanción o castigo frente al incumplimiento del contrato por lo que la colaboración intermunicipal se encuentra en un estado de desarrollo inicial.

Al igual que el caso en estudio, investigaciones empíricas han encontrado dificultades con el cumplimiento y monitoreo de los acuerdos debido a la incapacidad para sancionar a los socios en acuerdos voluntarios de cooperación intermunicipal en los Estados Unidos (Marvel y Marvel, 2008).

El monitoreo, sanción y castigo en los acuerdos de colaboración intermunicipal resultan fundamentales para obtener los resultados esperados de la colaboración (Feiock, 2009), por lo que establecer cláusulas específicas que designen agentes responsables de dar cumplimiento al acuerdo y establezcan sanciones y castigos por el incumplimiento del contrato se visualiza como esencial para una efectiva colaboración entre gobiernos locales.

El nivel de desarrollo de la cooperación para el mecanismo de colaboración bilateral se encuentra en un estado de desarrollo inicial. Los convenios no consideran recursos financieros y/o humanos para la ejecución del convenio, se establecen relaciones de largo alcance, pero sin un plan de trabajo que defina el fin de la colaboración y, en general, no se consideran procedimientos de monitoreo, sanción o castigo relacionados al incumplimiento de alguna de las partes.

6.3.2 Acuerdos multilaterales

La colaboración intermunicipal multilateral considera en la mayoría de los casos fuentes de financiamiento para el desarrollo del acuerdo colaborativo. En general, se consideran recursos para concretar proyectos puntuales y específicos como la gestión de residuos sólidos domiciliarios, llamados a licitación, realización de estudios y subvenciones. Para el caso en estudio, existen recursos financieros y/o humanos destinados a la gestión el mecanismo de colaboración multilateral por lo que el nivel de desarrollo de la colaboración puede clasificarse en un estado de desarrollo medio.

En el caso en estudio, se establecen relaciones multilaterales específicas las que en la mayoría de los casos termina una vez se materializa el proyecto colaborativo. Si bien los acuerdos multilaterales se caracterizan por establecer un proyecto o plan de desarrollo para dar cumplimiento al acuerdo, las redes no se mantienen en el tiempo por lo que no se generan ganancias permanentes para los actores locales. En nivel de desarrollo para este mecanismo de colaboración se encuentra en un estado de desarrollo medio-avanzado.

La mayoría de los acuerdos multilaterales establecen procedimientos de monitoreo y especifican quién o quiénes dan cumplimiento al acuerdo colaborativo. Por ejemplo, algunos acuerdos de colaboración multilateral establecen dentro del procedimiento de monitoreo designar a un municipio líder que asume los costos de hacer cumplir el acuerdo.

Sin embargo, muy pocos acuerdos establecen procedimientos de sanción o castigo por el incumplimiento de alguna de las partes. Uno de los convenios que establece sanciones se da en el marco de la gestión de residuos domiciliarios. Este acuerdo establece claros mecanismos de control sobre el contrato mediante inspecciones técnicas y un sistema sancionatorio que permite a las municipalidades aplicar multas frente al incumplimiento de la empresa que presta el servicio.

Los acuerdos establecen procedimiento de monitoreo, pero sin procedimientos de sanción o castigo. Para el caso en estudio, el nivel de desarrollo del mecanismo de colaboración multilateral se encuentra en un estado de desarrollo medio.

En general, el nivel de desarrollo de la cooperación para el mecanismo de colaboración multilateral se encuentra en un estado de desarrollo medio-avanzado. Los acuerdos multilaterales consideran recursos financieros y/o humanos para su implementación, cuentan con planes de trabajo acotados a la duración de la relación colaborativa, consideran procesos de monitoreo y cumplimiento del acuerdo pero no de sanción o castigo en caso de algún incumplimiento de las partes.

6.3.3 Colectivos

La colaboración colectiva considera fuentes de financiamiento para el desarrollo del acuerdo colaborativo. Las asociaciones municipales dan origen a una organización diferente a las partes con personalidad jurídica y patrimonio propio. En consecuencia, todos los estatutos de las asociaciones municipales analizados contemplan membresías anuales para el funcionamiento de las redes.

Sin embargo, de la revisión de los montos de las membresías para el funcionamiento de las asociaciones es posible observar que éstos permiten financiar gastos de operación, pero no logran cubrir los costos asociados al mandato de las asociaciones (Unzueta, 2015; Arias, et. al, 2018). Estudios de caso sobre asociaciones municipales chilenas dan cuenta de los obstáculos para mantener fuentes estables de recursos financieros para el funcionamiento de las asociaciones por lo que el nivel de desarrollo de la colaboración para el mecanismo colectivo estaría en estado medio-avanzado.

Las limitaciones económicas que caracterizan la gestión de los municipios hacen eco en las asociaciones municipales las que tienen a solucionar sus problemáticas mediante la generación de proyectos externos dependiendo fuertemente del entorno (Unzueta, 2015). Por otra parte, prima mantener y consolidar el acuerdo asociativo antes que establecer mecanismos de sanción como la expulsión por el incumplimiento del pago de las membresías (Ramos, 2017).

Las asociaciones municipales establecen dentro de sus estatutos una orgánica de funcionamiento que permite visualizar un proyecto de largo alcance que permitiría generar ganancias continuas para los actores locales que continúan dentro del acuerdo de colaboración (Feiock, 2009). El nivel de desarrollo de la colaboración intermunicipal para el caso en estudio está en un estado de desarrollo avanzado.

La literatura de colaboración intermunicipal señala que cuando los actores locales generan una estructura de organización diferente a las partes, como son las asociaciones

municipales, se configura una macroestructura regional que con el paso del tiempo logra establecer redes regionales recíprocas, confiables, efectivas, con menores costos de transacción y con mayores posibilidades de resolver los problemas metropolitanos (Feiock, 2009).

Las asociaciones establecen procedimientos de monitoreo, especifican quién o quiénes dan cumplimiento al acuerdo colaborativo y establecen procedimientos de sanción o castigo frente al incumplimiento del acuerdo colaborativo por lo que el nivel de desarrollo para este mecanismo de colaboración se encuentra en un estado avanzado.

Las asociaciones municipales organizan su funcionamiento bajo una asamblea compuesta por todos los alcaldes socios, un directorio compuesto por alcaldes elegidos cada dos años para ejercer cargos de presidente, vicepresidente, tesorero y directores de área. Además, se considera la existencia de una secretaría ejecutiva ejercida por personal técnico quien será el encargado y responsable de la marcha administrativa de la asociación. Entre otras cosas, la secretaría ejecutiva tiene dentro de sus atribuciones ejecutar y hacer cumplir los acuerdos del directorio y la asamblea de socios, elaborar el informe de rendición de cuentas anual, elaborar y proponer al directorio el proyecto de presupuesto y plan de trabajo anual.

Además, se establece la existencia de tribunales de disciplina quienes pueden aplicar sanciones que van desde amonestaciones escritas hasta la expulsión de algún socio por incumplimiento grave de los estatutos.

El nivel de desarrollo de la cooperación para el mecanismo de colaboración colectivo se encuentra en un estado de desarrollo medio-avanzado. Las asociaciones consideran recursos financieros y/o humanos para la ejecución del acuerdo, se establecen acuerdos de largo alcance con procedimientos de monitoreo sanción o castigo por incumplimiento de alguna de las partes. Se advierte cierta fragilidad en término de la sustentabilidad de los recursos financieros asociados a la materialización de la colaboración.

6.3.4 Nivel de desarrollo de la colaboración intermunicipal en el caso de la Región Metropolitana

La evaluación del nivel de desarrollo de la cooperación intermunicipal en el caso de la Región Metropolitana de Santiago permite dar las primeras luces respecto de este fenómeno en Chile (Tabla 17).

Tabla 17 Nivel de desarrollo de la cooperación intermunicipal en el caso de la Región Metropolitana de Santiago

	Recursos asociados al convenio	Trayectoria de la relación	Procedimientos de monitoreo, sanción o castigo
Bilateral	inicial	inicial	Inicial
Multilateral	Medio	Medio-Avanzado	Medio
Colectivo	Medio-Avanzado	Avanzado	Avanzado

Fuente: Elaboración propia

El nivel de desarrollo de la cooperación para el mecanismo de colaboración bilateral se encuentra en un estado de desarrollo inicial. Los convenios no consideran recursos financieros y/o humanos para la ejecución del convenio, se establecen relaciones de largo alcance pero sin un plan de trabajo que defina el fin de la colaboración y no se consideran procedimientos de monitoreo, sanción o castigo relacionados al incumplimiento de alguna de las partes.

En el caso del mecanismo de colaboración multilateral, éste se encuentra en un nivel de desarrollo medio-avanzado. Los acuerdos multilaterales consideran recursos financieros y/o humanos para su implementación, cuentan con planes de trabajo acotados a la duración de la relación colaborativa, considera procesos de monitoreo y cumplimiento del acuerdo pero no de sanción o castigo en caso de algún incumplimiento de las partes.

Por último, el nivel de desarrollo de la cooperación para el mecanismo de colaboración colectivo se encuentra en un nivel de desarrollo medio-avanzado. Las asociaciones consideran recursos financieros y/o humanos para la ejecución del acuerdo. Sin embargo, se advierte cierta fragilidad de la sustentabilidad financiera de los acuerdos (Unzueta, 2015; Arias, et. al, 2018). Se establecen acuerdos de largo alcance con procedimientos de monitoreo sanción o castigo por incumplimiento de alguna de las partes.

7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA

Este estudio examina los acuerdos de cooperación entre dos o más municipios de la Región Metropolitana analizando sus características y particularidades para contar con información empírica que da cuenta de la red de gestión metropolitana presente en el territorio. Con esta información, se espera que esta investigación permita nutrir el debate de política pública respecto de posibles problemas de implementación frente a la creación de una institucionalidad a nivel metropolitano que no considere los esquemas colaborativos preexistentes.

Los resultados de este estudio son producto del análisis de contenido realizado a 158 convenios de colaboración recolectados a través del portal de transparencia (activa y pasiva) de los 52 municipios de la Región Metropolitana de 2009 en adelante. Para el caso chileno hasta este estudio, no existían registros sistemáticos de experiencias de cooperación intermunicipal que dieran cuenta de la operación del fenómeno existiendo una brecha de conocimiento respecto de la gestión de las metrópolis desde la perspectiva del nuevo regionalismo. Esta investigación evidencia la existencia del fenómeno de la colaboración intermunicipal lo que constituye un avance para los estudios de colaboración entre municipios en Chile.

Se encontró evidencia que permite caracterizar el fenómeno de la cooperación intermunicipal dando cuenta de las particularidades que presenta la colaboración para el caso en estudio. Utilizando el ICA como marco del análisis se identificaron tres mecanismos de colaboración los que tienen diferentes características y particularidades

en términos de la frecuencia del uso del mecanismo, fines que persigue la colaboración, alcance de la relación colaborativa, número de participantes del acuerdo, la proximidad geográfica, procedimientos de monitoreo, sanción o castigo los que presentan singularidades que abren oportunidades para el surgimiento de nuevas líneas de investigación en la materia.

El mecanismo más frecuente de colaboración intermunicipal en el caso de estudio son los convenios bilaterales. Se evidencia la gran cantidad de convenios suscritos con actores sin proximidad geográfica lo que podría responder a las grandes asimetrías de poder entre los actores locales donde el proceso colaborativo podría estar sujeto a la manipulación de los actores más fuertes (Ansell y Gash, 2007; Susskind y Cruikshank, 1987; Walker et al, 2006). Asimismo, resulta interesante observar que la mayoría de los convenios sólo definen un marco de acción general para la colaboración que no especifica un bien o servicio puntual a proveer, procedimientos de administración, monitoreo, sanción, castigo y financiamiento que permitan materializar la acción colaborativa. En su mayoría, los acuerdos bilaterales tienden a ser una forma de establecer alianzas de cooperación y ayuda mutua entre los gobiernos locales para realizar actividades relacionadas al aprendizaje institucional y mejoramiento de la gestión municipal, al desarrollo de proyectos, planes y programas en diversas áreas del quehacer municipal.

El nivel de desarrollo de la colaboración en el caso de los convenios bilaterales se encuentra en un estado inicial. La mayoría de los convenios no consideran recursos financieros y/o humanos destinados a la gestión y cumplimiento del acuerdo, no se

consideran mecanismos de monitoreo, sanción y cumplimiento de la acción colaborativa y en la mayoría de los casos el resultado de la colaboración resulta difícil de medir.

El segundo mecanismo de colaboración más frecuente son los convenios multilaterales los que adquieren la forma de convenios de colaboración multilateral y convenios que dan origen a licitaciones. Los convenios de colaboración multilateral se caracterizan por el gran número de participantes del acuerdo. Generalmente se generan alianzas específicas para materializar proyectos concretos y de corto alcance los que involucran la participación de organismos públicos, privados y de la sociedad civil. Asimismo, la mayoría de estos acuerdos consideran recursos financieros y/o humanos para su implementación y consideran procesos de monitoreo y cumplimiento.

Los convenios que dan origen a licitaciones son un mecanismo que emerge de la revisión del análisis de contenido. Si bien sólo existen dos casos registrados, esta forma de colaboración intermunicipal permite proveer servicios de carácter metropolitano en las áreas de transporte urbano y manejo de residuos sólidos domiciliarios. Este mecanismo se caracteriza por delegar en un municipio líder la responsabilidad y el costo de realizar una licitación que beneficia al grupo de colaboradores.

El nivel de desarrollo del mecanismo de colaboración multilateral se encuentra en un estado medio-avanzado. En su mayoría, los acuerdos multilaterales consideran recursos financieros y/o humanos para su implementación, cuentan con planes de trabajo acotados a la duración de la relación colaborativa, considera procesos de monitoreo y cumplimiento.

Por último, el tercer mecanismo más frecuente de colaboración son los acuerdos colectivos que en el caso en estudio, adquiere la forma de asociaciones municipales. Estas asociaciones se caracterizan por ser unidades administrativas diferentes a los municipios con personalidad jurídica y patrimonio propio. Al igual que los acuerdos multilaterales, las asociaciones cuentan un un gran número de participantes. Se observa la conformación de polos de colaboración multilateral ubicados en distintas zonas de la Región Metropolitana los que se desarrollan en base a características socioeconómicas, identitarias o frente a un recurso natural de uso común. Existen dos grandes áreas de cooperación en el caso de las asociaciones. Por una parte, están las asociaciones que se generan para el mejoramiento de la gestión, aprendizaje institucional y el desarrollo de futuros proyectos colaborativos. Por otra, cuando la severidad del problema supera la escala local, se observa la emergencia de asociaciones temáticas en áreas como la salud, seguridad ciudadana, medio ambiente y turismo. Las asociaciones están regidas por estatutos por lo que consideran financiamiento, procedimientos de monitoreo, control y castigo.

El nivel de desarrollo del mecanismo de colaboración colectivo se encuentra en un estado medio-avanzado. Todas las asociaciones cuentan con recursos financieros y/o humanos destinados a la gestión y cumplimiento del acuerdo, se definen responsables de la ejecución del acuerdo y procedimientos de sanción y castigo por incumplimiento. Existen planes de trabajo anuales asociados al funcionamiento de las asociaciones que permiten visualizar un horizonte colaborativo de largo alcance que va dando forma a la integración regional (Feiock, 2009).

En relación a los hallazgos de la investigación, se evidencia que existen rasgos de la colaboración intermunicipal coincidentes con la teoría de acción colectiva institucional y otros que abren nuevas dimensiones para generar líneas de investigación que permitan superar las limitaciones de la teoría (Kim et. al., en prensa). Coincidentemente con los planteamientos de la literatura del ICA, en el caso en estudio se observa que los mecanismos de colaboración dependen de los costos de transacción asociados al convenio. Así, el mecanismo de colaboración más popular son los convenios bilaterales los que suponen un menor riesgo de la acción colaborativa al suscribirse entre dos municipios. En la medida que aumenta el número de participantes del acuerdo aumenta el establecimiento de procedimientos de monitoreo, sanción, recursos asociados a la implementación del acuerdo y la especificidad de los bienes y servicios que se proveen de manera colaborativa. Asimismo, se observa que la colaboración intermunicipal es sensible a los ciclos políticos de las elecciones de los alcaldes, a los cambios en el marco institucional y al surgimiento de incentivos pro-cooperación desde el nivel central. Cerca del 40% de los acuerdos se suscriben entre municipios con proximidad geográfica generando polos de colaboración concentrados en las zonas oriente, sur, norte y rural. También se identifican acuerdos de colaboración multilateral en sectores donde se comparte un recurso natural de uso común como montañas, valles y ríos.

Los hallazgos también dan cuenta de elementos que no están considerados en la teoría de acción colectiva y responden a las particularidades del caso en estudio. Se evidencia que existe una práctica de mimetismo en la suscripción de convenios, el número de participantes de los acuerdos multilaterales y colectivos supera ampliamente los supuestos de la teoría y la evidencia empírica sobre colaboración intermunicipal. En el caso de los convenios bilaterales, en su mayoría se emprenden con actores geográfica

y socioeconómicamente diferentes. Lo anterior, da cuenta de la influencia de aspectos culturales relativos a la identidad territorial a la hora de emprender relaciones de colaboración entre gobiernos locales, un factor omitido por la teoría de acción colectiva.

De la revisión de los acuerdos, es posible observar la emergencia de un “nuevo localismo” caracterizado por la reivindicación de la especificidad de las demandas locales (Brugué y Gomà, 1998). Al estar más próximos a los problemas de la ciudadanía los municipios por una parte, instalan en la agenda pública los problemas que son de interés común a los ciudadanos y, por otra, buscan dar respuesta a las múltiples demandas del territorio, deciden asociarse y entrar en acuerdos que les permiten enfrentar de manera conjunta y colaborativa las demandas ciudadanas a nivel local empujando, desde el territorio incluso discusiones legislativas de interés público.

Si bien esta investigación realiza una descripción de las características y particularidades de la colaboración intermunicipal en la Región Metropolitana de Santiago, se advierte una oportunidad para el desarrollo de futuras investigaciones que permitan testear los efectos, consecuencias e impactos de las distintas variables que fueron abordadas en este estudio. Es necesario avanzar en los factores explicativos que permitan comprender en profundidad el caso chileno para la mejor comprensión del fenómeno de la cooperación intermunicipal a nivel local.

El último objetivo de esta investigación es realizar recomendaciones de política pública que consideren la red de relaciones preexistente en vistas a la implementación de las áreas metropolitanas en Chile. En este respecto, es posible señalar que existe una

oportunidad para dotarse de un sistema integrado de gobernanza regional que considere la red de relaciones de cooperación intermunicipal existentes en la Región Metropolitana, que permita integrar a los municipios en los nuevos comités consultivos de alcaldes y que fortalezca el potencial que tiene la cooperación intermunicipal.

Ni la escuela de fragmentación institucional ni la de consolidación han demostrado dar solución integral a los problemas metropolitanos (Stephens y Wikstrom, 2000). La recientemente aprobada legislación favorece un modelo de gobernanza consolidacionista que otorga al Gobierno Regional facultades en los ámbitos de transporte urbano, gestión de residuos sólidos domiciliarios, plan regulador intercomunal, inversiones de movilidad y espacios públicos para la solución de los problemas metropolitanos. Sin embargo, salvo el mandato a trabajar de forma coordinada en la formulación de planes y en la ejecución de programas vinculados a la dotación de infraestructura y el equipamiento urbano, no se visualiza en este modelo un rol que permita fortalecer el trabajo asociativo y en red que los gobiernos locales han desarrollado desde principio de los años noventa.

Para la implementación de las áreas metropolitanas, se recomienda:

1. Acoplar a la estructura central de administración metropolitana, las redes de colaboración intermunicipal que ya operan en el territorio y que han ido configurando una red de integración regional en toda la Región Metropolitana como da cuenta el caso en estudio. El éxito de la implementación de la ley reside en considerar el rol de las relaciones previas que revelan confianzas construidas en el tiempo de múltiples actores locales de la Región Metropolitana. En consecuencia, la red de cooperación intermunicipal existente y descrita en este estudio es un factor clave para la

implementación del nuevo marco legal, reconociendo que la gestión de los problemas metropolitanos no depende de un único actor y debe considerar la confianza, trayectoria y los ámbitos de acción en que los municipios han actuado como agentes pioneros en la búsqueda de soluciones que superan la escala local como son la gestión de residuos sólidos, seguridad, transporte, medio ambiente, farmacias populares, manejo de emergencias entre otros.

2. Visibilizar el rol de los gobiernos locales en la gestión de los problemas que son propios de la metrópolis. El nivel de magnitud de la colaboración en el caso de estudio, superior al de Canadá, evidencia la urgencia de crear un espacio de integración entre el Gobierno Regional y las municipalidades que permitan incorporar los diversas perspectivas y saberes locales en los comités consultivos de alcaldes promoviendo el mayor compromiso posible de todos los actores para el desarrollo pleno de la región.

3. Establecer un sistema de incentivos robustos para potenciar la capacidad que tiene la cooperación intermunicipal. La literatura latinoamericana y el caso en estudio, dan cuenta de las dificultades de la colaboración intermunicipal dado los desafíos asociados a la obtención y gestión de recursos financieros. Se evidencia el desafío desde el Gobierno Regional de generar programas que permitan reducir la fragilidad de los acuerdos de colaboración, mejorar los mecanismos de colaboración y establecer procedimientos de monitoreo, sanción, castigo y *accountability* en la provisión de bienes y servicios con medidas de rendimiento fácilmente identificables. De esta forma, se podrá desarrollar un modelo de gestión que permita dar solución a los problemas metropolitanos de manera planificada, coordinada, coherente y en red.

Esta investigación se visualiza como un primer paso para el estudio del fenómeno de la cooperación en Chile. El trabajo desarrollado invita a investigadores interesados en el estudio de redes de cooperación intermunicipal a aproximarse a las principales características y particularidades de este fenómeno en el caso de la Región Metropolitana.

8. BIBLIOGRAFÍA

ABELA, J. A. (2002). Las técnicas de análisis de contenido: una revisión actualizada. Documento de Trabajo, Universidad de Granada, España.

ALARCÓN, F.(2019) Discusión en sala 20 de noviembre. Diario de Sesión en Sesión 108. Legislatura 367 En: <https://www.bcn.cl/historiadela ley/historia-de-la-ley/vista-expandida/7713/>

ANDREW, S. (2008). Governance by Agreements: Why do Local Governments Enter into Multilateral Agreements? En: WORKING GROUP on interlocal services, United State, Michigan, Wayne State University.

ANDREW, S. A. (2005). Interlocal Contractual Arrangements in the Provision of Public Safety. En: PAPER PREPARED for the conference Creating Collaborating, Oct 31– Nov 1, 2005, United State, Michigan, Wayne State University.

ANGNES, J., MATTOS, S., KLOZOVSKI, M., y STURM, M., (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., y GASH, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. Journal of public administration research and theory, 18(4), 543-571.

ARIAS, K. (2016). Exploring the emergence and dynamics of meanings in a public network at local level in Chile. (Doctoral Dissertation), Florida, Estados Unidos.

ARIAS, K., y GARRIDO-VERGARA, L. (2019). What Propels Municipal Governments to Collaborate? The Case of Thematic Environmental Association in Chile. *Lex Localis*, 17(1), 139-157.

ARIAS, K., RAMOS, C., y RETAMAL, K. (2017). Abriendo la Caja Negra de las Asociaciones Municipales. Análisis del Funcionamiento de la Cooperación Inter-Municipal en Chile. *Políticas Públicas*, 10(2).

ARIAS, K., RETAMAL, K., y RAMOS, 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.

AYLWIN, A. (1991). "Interrogantes y planteamientos sobre un gobierno metropolitano para Santiago de Chile". *EURE. Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, 17(52), 143.

BALBASTRE, F., y UGALDE, N. (2013). Investigación cuantitativa e investigación cualitativa: buscando las ventajas de las diferentes metodologías de investigación. *Ciencias Económicas*, 2, 179-187.

BARAONA, J. (2010). La cultura jurídica chilena: apuntes históricos, tendencias y desafíos. *Revista de derecho (Valparaíso)*, (35), 427-448.

BAXTER, P., y JACK, S. (2008). Qualitative case study methodology: Study design and implementation for novice researchers. *The qualitative report*, 13(4), 544-559.

Bel, G., & Warner, M. E. (2015). Inter-municipal cooperation and costs: Expectations and evidence. *Public Administration*, 93(1), 52-67.

BERARDO, R., y MAZZALAY, V. (2012). Confianza, influencia política e intercambio de recursos en arenas decisorias regionales. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 32(2), 479-500.

BERARDO, R., y SCHOLZ, J. T. (2010). Self-organizing policy networks: Risk, partner selection, and cooperation in estuaries. *American Journal of Political Science*, 54(3), 632-649.

BONILLA, C., y RODRÍGUEZ, S. (1997). "Más allá del dilema de los métodos. La investigación en Ciencias Sociales". Santafé de Bogotá: Editorial Norma

BROWN, T., y POTOSKI, M. (2003). Managing contract performance: A transaction costs approach. *Journal of Policy analysis and Management*, 22(2), 275-297.

BRUGUÉ, Q. (1998). Gobiernos locales y políticas públicas: bienestar social, promoción económica y territorio. R. Gomà (Ed.). Barcelona: Ariel.

- CARLEY, K. (1991). A theory of group stability. *American sociological review*, 331-354.
- CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICA, (2015) Asociatividad Municipal: Herramienta para la inversión local En: <https://politicaspUBLICAS.uc.cl/wp-content/uploads/2015/05/asociativad-municipal-2015-1.pdf>.
- CITRONI, G., LIPPI, A., y PROFETI, S. (2013). Remapping the state: inter-municipal cooperation through corporatisation and public-private governance structures. *Local Government Studies*, 39(2), 208-234.
- CHUAQUI, T., y VALDIVIESO, P. (2004). Una ciudad en busca de un gobierno: Una propuesta para Santiago. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 24(1), 104-127.
- CHILE. Junta de Alcaldes Cerros de Renca. (1995). Contrato para el tratamiento intermedio y disposición final de residuos.
- CHILE. Subsecretaria de Desarrollo Regional (2019). Decheto 98, Fija los estándares mínimos para el establecimiento de áreas metropolitanas.
- CHILE. Subsecretaria de Desarrollo Regional (2012). Decreto N°1161, Fija requisitos mínimos para constituir una asociación municipal.
- CHILE. Asociación de Municipios Ciudad Sur (2014). Estatutos Asociación Municipios Ciudad Sur.

CHILE. Subsecretaria de Desarrollo Regional (2018) Ley 21.074 Fortalecimiento de la Regionalización.

CHILE. Ministerio de Economía, Fomento y Turismo (2018) Cuenta Pública 2017-2018.

CHILE. Plan Regulador Intercomunal (1979) Decreto Supremo 420.

CHILE. Instituto Nacional de Estadísticas (2017) CENSO.

CHILE. Ministerio de Salud. Ley 21.198 (2019) Autoriza la intermediación de medicamentos por parte de CENABAST a almacenes farmacéuticos, farmacias privadas y establecimientos de salud sin fines de lucro.

CHILE. Ministerio de obras públicas. DFL 150 (1953) Establece la organizacion y fija las atribuciones del ministerio de obras publicas y servicios dependientes.

CHILE. Subsecretaria de Desarrollo Regional (2008). Programa de fortalecimiento de asociaciones municipales:http://www.subdere.cl/sites/default/noticiasold/articles-73053_recurso_1.doc.

CHILE. Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Ley 21.074 (2018). Fortalecimiento de la Regionalización del País.

CHILE. Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Ley 18.695 (2006). Ley Orgánica de Municipalidades.

COLLIN, J., y ROBERTSON, M. (Eds.). (2007). *Governing metropolises: Profiles of issues and experiments on four continents*. Presses de l'Université Laval.

CORREA, J. (2013). Mapa Grupos Socioeconómicos en Chile En: https://drive.google.com/drive/folders/1VNLqU8W-7t5LY_1jm61MI316zDSeNSAT

CRAVACUORE, D., y ISRAEL, R. (2007). *Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990-2005)*. Buenos Aires: UNQ, Universidad Autónoma de Chile.

CRESWELL, W. (2013). John. 2013. *Qualitative inquiry and research design: Choosing among five approaches*.

DAMMERT, L. (2005). *Violencia criminal y seguridad ciudadana en Chile (Vol. 109)*. United Nations Publications.

DELAMAZA, G., CORREA, L., y GAETE, J.. (2015). Diferencias territoriales en las percepciones políticas en Chile: Una aproximación operacional a la escala nacional y regional. *Si Somos Americanos*, 15(1), 15-48.

DE MATTOS, C. (1999). Santiago de Chile, globalización y expansión metropolitana: lo que existía sigue existiendo. *EURE (Santiago)*, 25(76), 29-56.

DE MATTOS, C., y ARENAS, F. (2009). Chile: del país urbano al país metropolitano. R. Hidalgo (Ed.). Santiago, Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.

DE MORAIS, V. S., y CHAVES, A. P. L. (2016). Percepção dos gestores municipais de saúde relacionada à saúde ambiental: consórcio intermunicipal de saúde Cerrado Tocantins Araguaia. *Saúde e Sociedade*, 25, 349-360.

DENZIN, N. K. (2005). In NK Denzin & YS Lincoln. Introduction: The discipline and practice of qualitative research, NK Denzin, YS Lincoln (Eds.), *Handbook of qualitative research* (3rd ed.), Sage Publications, Thousand Oaks (2005), 1-32.

DIMAGGIO, P. y POWELL, W (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American sociological review*, 147-160.

DUCCI, M. (2004). Las batallas urbanas de principios del tercer milenio. Santiago de Chile en la era de la globalización.

EDWARDS, A. (2010). Qualitative designs and analysis. Doing early childhood research: International perspectives on theory and practice, 2, 155-175.

FASSIO, A. (2018). Reflexiones acerca de la metodología cualitativa para el estudio de las organizaciones. *Ciencias administrativas*, 6.

FEIOCK, R. (2002). A quasi-market framework for development competition. *Journal of Urban Affairs*, 24(2), 123-142.

FEIOCK, R. (2009) Metropolitan Governance and Institutional Collective Action, *Urban Affairs Review*, 44 (3).

FEIOCK, R. (2013). The institutional collective action framework. *Policy Studies Journal*, 41(3), 397-425.

FEIOCK, R. (2013). The institutional collective action framework. *Policy Studies Journal*, 41(3), 397-425.

FEIOCK, R. (2002). A quasi-market framework for development competition. *Journal of Urban Affairs*, 24(2), 123-142.

FEIOCK, R. C. (2007). Rational choice and regional governance. *Journal of Urban Affairs*, 29(1), 47-63.

FEIOCK, R. C. (Ed.). (2004). *Metropolitan governance: Conflict, competition, and cooperation*. Georgetown University Press.

FEIOCK, R., CLINGER, J., SHRESTHA, M., y DASSE, C. (2007). Contracting and sector choice across municipal services. *State and Local Government Review*, 39(2), 72-83.

FEIOCK, R., LEE, I. W., y PARK, H.(2012). Administrators' and elected officials' collaboration networks: Selecting partners to reduce risk in economic development. *Public Administration Review*, 72(s1), S58-S68.

FEIOCK, R., y SCHOLZ, J. (Eds.). (2009). Self-organizing federalism: Collaborative mechanisms to mitigate institutional collective action dilemmas. Cambridge University Press.

FERRY, M., & BORKOWSKA-WASZAK, S. (2018). Integrated Territorial Investments and New Governance Models in Poland. *European Structural & Investment Funds Journal*, 6(1).

FRÖHLING, H., (2015) ¿Cómo puede un municipio trabajar por la seguridad ciudadana? Las claves del 3er Taller de Buenas Prácticas. Centro de Políticas Públicas, Santiago, Chile, 17 nov.

GALINDO, J., CORDEIRO, J., VILLANI, R., BARBOSA FILHO, E. y RODRIGUES, C.(2014). Gestión Interfederativa NHS: la experiencia de gestión del Consorcio Intermunicipal del Hinterland Araripe Pernambuco. *Revista de Administração Pública*, 48(6), 1545-1566.

GOLDSTEIN, B., y BUTLER, W. (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.

HEINELT, H., y KÜBLER, D. (2004). Metropolitan governance in the 21st century: Capacity, democracy and the dynamics of place. Routledge.

HIDALGO, R. y ARENAS, F. (2009). Del país urbano al país metropolitano. Transformaciones recientes en las ciudades chilenas. En: Hidalgo et al (2009) Chile del país urbano al país metropolitano. Serie Geolibros N°12. Pontificia Universidad Católica de Chile.

HOFFMANN-MARTINOT, V. (2005). Metropolitanization and political change (Vol. 6). Springer DE.

HOLUM, M. (2016). Governance of a public sector joint venture: The control challenges of dominated owners. *Local Government Studies*, 42(6), 1004-1023.

HOWELL-MORONEY M. (2008). The Tiebout hypothesis 50 years later: lessons and lingering challenges for metropolitan governance in the 21st century. *Public Administration Review* 68(1): 97-109.

JACOBSEN, D. M. (2002, April). Building different bridges two: A case study of transformative professional development for student learning with technology. EN: IN 83RD annual meeting of the American Educational Research Association, United State, New Orleans.

JADUE, D. (2019) Farmacias populares: Jadue pide que se acepten certificaciones extranjeras para medicamentos importados. https://www.cnnchile.com/pais/daniel-jadue-farmacias-populares-medicamentos-importados_20190718/

KIM, S., SWANN, W., WEIBLE, C., BOLOGNESI, T., KRAUSE, R., PARK A., TANG, T. MALETSKY, K. FEIOCK, R. 2020. "Updating the Institutional Collective Action Framework," *Policy Studies Journal*, forthcoming.

KWON, S., y FEIOCK, R. (2010). Overcoming the barriers to cooperation: Intergovernmental service agreements. *Public Administration Review*, 70(6), 876-884.

KOPPENJAN, J., KOPPENJAN, J., y KLIJN, E. H. (2004). *Managing uncertainties in networks: a network approach to problem solving and decision making*. Psychology Press.

LAMOTHE, S., LAMOTHE, M., y FEIOCK, R. (2008). Examining local government service delivery arrangements over time. *Urban Affairs Review*, 44(1), 27-56.

LINK, F., VALENZUELA, F. (2018). *La estructura de la densidad socio-residencial en el área metropolitana de Santiago*. Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC, Documentos de Trabajo del IEUT, N° 3.

LOWERY, D. 2000. "A Transactions Costs Model of Metropolitan Governance: Allocation versus Redistribution in Urban America." *Journal of Public Administration Research and Theory* 10 (1): 49-78

MACHADO, J. A., y ANDRADE, M. L. C. (2014). *Cooperação intergovernamental, consórcios públicos e sistemas de distribuição de custos e benefícios*. *Revista de Administração Pública*, 48(3), 695-720.

MARVEL, M., y MARVEL P. (2008). "Government-to-Government Contracting: Stewardship." Agency, and Substitution, *International Public Management Journal* 11: 171–192.

MATUS, T., IBARRA, R., FUENTES, L., y PÉREZ, U. (2007). La Reforma Municipal en la Mira Identificando los Municipios prioritarios en la Región Metropolitana: Complejidad comunal versus condiciones para la calidad de la gestión municipal. Expansiva. Observatorio de Ciudades y Escuela de Trabajo Social de la Pontificia Universidad Católica de Chile las políticas públicas, (26).

MAZZALAY, V. (2011). Coordinación socio-política en Córdoba: estructuras de gobernanza en el desarrollo local-regional. EDUCC.

MCGUIRE, M. (1974). Group segregation and optimal jurisdictions. *Journal of Political Economy*, 82(1), 112-132.

MÉNDEZ MERA, C. (2019). Análisis económico y dogmático de la facultad intrusiva de entrada, registro e incautación de la Fiscalía Nacional Económica en la investigación de carteles.

MERRIAM, S., y GRENIER, R.(Eds.). (2019). *Qualitative research in practice: Examples for discussion and analysis*. John Wiley & Sons.

MONTECINOS, E. (2005). Antecedentes sobre la relación histórica centralismo y descentralización en Chile. *Revista venezolana de Gerencia*, 10(31), 443-462.

MORENO PÉREZ, S. (2006). La gestión, coordinación y gobernabilidad de las metrópolis; Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Documento de Trabajo, (9).

NICKSON, A. (2016). Where is local government going in Latin America? A comparative perspective. Swedish: International Centre for Local Democracy.

NELLES, J. (2009). Civic capital and the dynamics of intermunicipal cooperation for regional economic development (Doctoral dissertation), Toronto, University of Toronto.

NELLES, J., y ALCANTARA, C. (2011). Strengthening the ties that bind? An analysis of aboriginal–municipal inter-governmental agreements in British Columbia. *Canadian Public Administration*, 54(3), 315-334.

OLSON, M. (1965). *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

ORELLANA, A. (2013). *Gobiernos metropolitanos para Chile: la necesidad versus la factibilidad*.

ORELLANA, A., y FUENTES, L. (2008). El arco, el cono y los clusters: geometrías espaciales para la gobernabilidad metropolitana y local de Santiago. En: Gloria Yañez Warner et al.(Ed.): *Ciudad, Poder y Gobernanza*. Santiago de Chile: Colección Rideal/Geo Libros, (9), 111-132.

OSTROM, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge university press.

OSTROM, E. (1991). Rational choice theory and institutional analysis: Toward complementarity. *American political science review*, 85(1), 237-243.

PAVEZ REYES, M. (2016). Aportes conceptuales previos a la primera Planificación Reguladora Intercomunal y Micro-Regional de las Metrópolis de Chile.

POST, S. (2004). Metropolitan area governance and institutional collective action. *Metropolitan*.

POST, S. 2002. "Local Government Cooperation: The Relationship between Metropolitan Area Government Geography and Service Provision." En: PAPER PRESENTED at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Aug. 29-Sept. 1, United State, Boston.

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.

RAMOS, C. (2017) Los desafíos de las redes colaborativas como nueva forma de gestión municipal en Chile: caso de la asociación ciudad-sur. En: XXII CONGRESO Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 14 - 17 nov. 2017, España, Madrid.

RETAMAL, K. (2017) Cooperación intermunicipal como arreglo de gobernanza regional: una mirada al área metropolitana de Santiago de Chile. En: XXII CONGRESO Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 14 - 17 nov. 2017, España, Madrid.

REYES, S., y FIGUEROA ALDUNCE, I. (2010). Distribución, superficie y accesibilidad de las áreas verdes en santiago de chile. EURE (Santiago) - Revista Latinoamericana De Estudios Urbano Regionales, 36(109), 89-110.

RODRÍGUEZ-OREGGIA, E., y TUIRÁN, R. (2006). La cooperación intermunicipal en México. Barreras e incentivos en la probabilidad de cooperar. Gestión y política pública, 15(2), 393-409.

ROMERO, C., y MONTENEGRO, M. (2018). Políticas públicas para la gestión de la diversidad sexual y de género: Un análisis interseccional. Psicoperspectivas, 17(1), 64-77.

ROPERT, M. (2011). Evolución de la descentralización fiscal y administrativa en Chile. Corporación de Estudios para Latinoamérica. Documento de trabajo.

SALGADO, E. (2003). Teoría de costos de transacción: una breve reseña. *Cuadernos de administración*, 16(26), 61-78.

SABATINI, F., CÁCERES, G., y CERDA, J. (2001). Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción. *eure* (Santiago), 27(82), 21-42.

SAFFORD, T. (2010). The Political—Technical Divide and Collaborative Management in Brazil's Taquari Basin. *The Journal of Environment & Development*, 19(1), 68-90.

SHAKIR, M. (2002). The selection of case studies: strategies and their applications to IS implementation case studies.

SOLBERG SØILEN, K., y HUBER, S. (2006). 20 Svenska fallstudier för små och medelstora företag: pedagogik och vetenskaplig metod. Studentlitteratur.

SPICER, Z. (2013). Regional Organization and the Dynamics of Inter-Municipal Cooperation. (Doctoral Dissertation), Ontario, Canada.

SPICER, Z. (2015). Regionalism, municipal organization, and interlocal cooperation in Canada. *Canadian Public Policy*, 41(2), 137-150.

STAKE, R. (2005). Qualitative case studies. In N. K. Denzin & Y. S. Lincoln (Eds.), *The Sage handbook of qualitative research* (p. 443–466). Sage Publications Ltd.

STEINACKER, A. 2004. "Game-Theoretic Models of Metropolitan Cooperation." In *Metropolitan Governance: Conflict, Competition and Cooperation*, ed Richard Feiock, 46-66. Washington, DC: Georgetown University Press.

STEPHENS, G. R., y WIKSTROM, N. (2000). Metropolitan government and governance. Theoretical Perspectives, Empirical Analysis, and the Future, New York.

SUBDERE (2008). Política pública para territorios especiales aislados. Comité Interministerial para el Desarrollo de las Zonas Extremas y Especiales.

SUBDERE (2011). Plan regional de ordenamiento territorial: contenido y procedimientos.

TEIXEIRA, L., BUGARIN, M., y DOURADO, M. C. (2006). Intermunicipal health care consortia in Brazil: strategic behavior, incentives and sustainability. The International journal of health planning and management, 21(4), 275-296.

TELES, F. (2016). Local governance and intermunicipal cooperation. Springer.

TIEBOUT, C. (1956). A pure theory of local expenditures. The journal of political economy, 416-424.

TOHÁ, C., (2014) 11 Municipios Conforman red nacional por la diversidad, inclusión y no discriminación. Municipalidad de Santiago, Santiago, Chile, 23 Jul.

TOMÀS, M. (2010). Gobernabilidad metropolitana, democracia y eficiencia.

TOMIC, L. (2000). Diagnóstico sobre el Proceso de Descentralización en Chile. SUBDERE, Doc. de Trabajo, (21).

UNZUETA, E. (2015). Análisis prospectivo del asociativismo municipal en Chile. Tesis Magister en Gestión y Políticas Pública. Santiago, Universidad de Chile, Facultad de Ingeniería.

VALENZUELA, N. (2016) El necesario nuevo paso para el sistema de bicicletas públicas de Santiago. CIPER, Santiago, Chile, 25 Nov.

VIAL COSSANI, C. (2015). El proceso de descentralización en Chile y el desarrollo regional: un análisis del período 1990-2010 (Doctoral dissertation, Universidad Complutense de Madrid), Madrid, España.

VILLA, M. (1980). Consideraciones en torno al proceso de metropolización en América Latina. Notas de población.

WILLIS, P. (2014). Profane Culture: Updated Edition. Princeton University Press.

WOOD, D., y GRAY, B. (1991). Toward a comprehensive theory of collaboration. The Journal of applied behavioral science, 27(2), 139-162.

YIN, R. (2014). Case study research: Design and methods (applied social research methods). Thousand Oaks, CA: Sage publications.

ANEXO A: Libro de Códigos

Código	Categoría	Nombre código	Descripción
C_01	Identificación del convenio	Fuente	La fuente corresponde a si el acuerdo se obtuvo a través de transparencia activa o pasiva. Se identifica la fuente y se registra si corresponde a transparencia "activa" o "pasiva"
C_02		Código Municipalidad	Corresponde al código único territorial asociado a cada municipio. Se identifica el municipio y se registra el número del código único asociado a ese territorio.
C_03		Municipalidad que informa	Nombre de la municipalidad que informa el convenio a través de transparencia activa o pasiva. Se identifica quién informa el convenio y se registra el nombre del municipio. El nombre es registrado en mayúscula sin tildes.
C_04		Código Relación	Es el código que se le asigna a la relación de colaboración. El código automáticamente a partir del nombre de la abreviación del nombre de la comuna y la fecha de suscripción del conenio.
C_05	Proximidad geográfica	Provincia	Nombre de la provincia a la que corresponde el municipio que informa la relación colaborativa. Se identifica a qué provincia pertenece el municipio y se registra el nombre de la provincia el que puede adquirir los siguientes nombres: SANTIAGO, MELIPILLA, TALAGANTE, MAIPO, CORDILLERA, CHACABUCO
C_06		Proximidad geográfica	Esta categoría se agregó a la matriz de códigos inicial para identificar las proximidad geográfica entre municipios. Si los municipios colindan territorialmente se les considera "vecino", en caso contrario, se los considera "no vecino"
C_07	Tiempo de duración del convenio	Fecha Exento	Se identifica en el documento la fecha del decreto exento del convenio y se registra en la matriz de análisis
C_08		Fecha de suscripción de convenio	Se identifica en el documento la fecha en que se suscribe el acuerdo de colaboración y se registra en la matriz de análisis.
C_09		Año	Se identifica en el documento el año de suscripción del convenio y se registra en la matriz de análisis

C_10		Fecha de término del convenio	Se identifica si existe cláusula de expiración del convenio y, a partir de eso, se clasifica en "definido" cuando el convenio tiene fecha explícita de caducidad e "indefinido" cuando no hace alusión a el término del convenio. En el caso de que exista fecha explícita del termino del acuerdo se registra fecha o año en el que el acuerdo se termina
C_11		Mecanismo de salida	En el caso de que el acuerdo sea "indefinido" se registra el texto del mecanismo de salida
C_12	Características del bien o servicio	Objeto de la Colaboración	Se transcribe textualmente cuál o cuáles son los objetivos que persigue el acuerdo colaborativo
C_13		Característica del bien o servicio	Se recodificó el objetivo de la colaboración para identificar el tipo de bien o servicio que se provee de manera colaborativa. Cuando el resultado de la colaboración presenta medidas de rendimiento claramente identificables los convenios fueron clasificados como "fáciles de medir". Cuando el resultado de la colaboración es amplio y difuso los convenios fueron clasificados como "difíciles de medir"
C_14		Áreas temáticas	A partir del objetivo de la colaboración se realizó un procedimiento que consistió en la detección de las áreas temáticas asociadas al convenio. Esto se realizó a través de la detección de palabras claves asociadas al convenio que adquieren valores como: MEJORAMIENTO DE LA GESTIÓN MUNICIPAL, MEDIO AMBIENTE, CULTURA, DEPORTE, RECREACIÓN, SALUD, EDUCACIÓN, CATÁSTROFE, RESIDUOS SÓLIDO, SEGURIDAD, OTRO.
C_15		Número de municipios que participan del convenio	Colaboradores
C_16	Número de municipios que participan del acuerdo		Corresponde al número de participantes del acuerdo colaborativo el que es contabilizado cuando se individualizan a las partes
C_17	Procedimiento de monitoreo	Cumplimiento del convenio	Se identifica si existen cláusula que especifique quién o quiénes dan cumplimiento al acuerdo y, a partir de eso, se clasifica en "SI" o "NO"
C_18		Especificación del cumplimiento del convenio	En el caso que se especifique quién o quiénes dan cumplimiento al acuerdo, se transcribe textualmente la cláusula que especifica quién o quiénes materializan el acuerdo
C_19		Procedimiento de monitoreo	Se identifica si existe cláusula que establezca procedimiento de monitoreo y, a partir de eso, se clasifica en "SI" o "NO"

C_20		Especificación del procedimiento de monitoreo	En el caso que se especifique el procedimiento de monitoreo se transcribe textualmente la cláusula
C_21	Procedimiento de sanción	Procedimiento de sanción o castigo	Se identifica si existe cláusula que establezca sanción o castigo y, a partir de eso, se clasifica en "SI" o "NO"
C_22		Especificación del procedimiento de sanción o castigo	En el caso que se especifique el procedimiento de sanción o castigo se transcribe textualmente la cláusula
C_23	Recursos asociados al convenio	Recursos asociados a la colaboración	Se identifica si existe cláusula que establezca recursos humanos o financiero y, a partir de eso, se clasifica en "SI" o "NO"
C_24		Especificación de los recursos asociados a la colaboración	En el caso que se especifique recursos humanos o financieros se transcribe textualmente la cláusula
C_25		Monto	En el caso de que existan recursos financieros se anota el monto del recurso

Fuente: Elaboración propia en base a categorías de análisis