

# ATLAS MUNICIPAL DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE EN BOLIVIA 2020



## ESTUDIOS TRANSVERSALES

Promoviendo el logro de los ODS mediante  
la cooperación intermunicipal

**Oswaldo Nina Baltazar**  
Fundación INESAD

**Daniela Berdeja Ruiz**  
Fundación INESAD

# Promoviendo el logro de los ODS mediante la cooperación intermunicipal

*Oswaldo Nina Baltazar y Daniela Berdeja Ruiz  
Fundación INESAD  
Octubre - 2020*

## Resumen

La cooperación intermunicipal es un mecanismo idóneo para promover el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible porque permiten realizar proyectos, crear empresas y realizar asociaciones entre municipios cercanos y conectados. Además, este mecanismo permite que dos o más municipios vecinos puedan implantar estrategias conjuntas, de forma voluntaria, para solucionar problemas similares, aprovechando las economías de escala. Las experiencias europeas y latinoamericanas han mostrado que el arreglo institucional es la opción más efectiva para promover la cooperación intermunicipal, logrando que los recursos financieros involucrados en los acuerdos se incrementen. Para el caso boliviano, el tamaño pequeño y los recursos financieros escasos de la mayoría de los municipios podrían ser las causas para impulsar la cooperación intermunicipal, pero principalmente por el pequeño número de conglomerados espaciales que existen en torno al índice municipal de desarrollo sostenible.

El logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) puede dificultarse para los países fragmentados geográficamente, considerando que estos tienen complejos canales a través de los cuales el clima, la ubicación y otras características geográficas afectan la productividad, el crecimiento económico, la salud y otros resultados del desarrollo local: dentro de estos países, están Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú (Gallup, Gaviria y Lora, 2000). En el caso de Bolivia, que está conformada por 339 gobiernos autónomos municipales, el 64% de estos municipios está situado a más de 2000 metros de altitud sobre el nivel del mar, el 30% ocupa el 71% del total del territorio del país y el 50% tiene una densidad menor a diez personas por kilómetro cuadrado. Frente a estas desventajas geográficas, la incorporación de la dimensión espacial al análisis socioeconómico municipal podría generar nuevas ideas y estrategias para mejorar el diseño de las políticas públicas y, por tanto, aumentar la calidad de vida de los ciudadanos.

El enfoque espacial proporciona nuevos conceptos de análisis del desarrollo de una región, como proximidad geográfica, cohesión territorial o conglomerados espaciales. Estos nuevos elementos están permitiendo identificar, desde otra perspectiva, cuáles son los obstáculos o las ventajas para el desarrollo regional, territorial o local. Por ejemplo, la cooperación intermunicipal es una estrategia con enfoque espacial que propone que los municipios geográficamente cercanos con problemas comunes, como la gestión de residuos sólidos, podrían solucionarlos de manera conjunta debido a los factores de tamaño o a las economías de escala de los municipios involucrados.

En consecuencia, analizar cómo estamos en términos de proximidad y aglomeración geográfica permitirán proponer qué debemos profundizar o mejorar para que los mecanismos de cooperación intermunicipal puedan promover el logro de los ODS de manera efectiva.

## **1. Espacio y desarrollo**

Las condiciones geográficas son críticas para el impulso de las actividades económicas, sociales y culturales porque estas cambian de una región a otra. Estas circunstancias promovieron a que el espacio sea parte del análisis socioeconómico y, por tanto, los resultados de los estudios espaciales sean considerados por los hacedores de políticas públicas.

Las teorías de desarrollo regional asumen un enfoque micro-territorial y micro-conductual para explicar el bienestar social y económico mediante la identificación de todos los elementos tangibles e intangibles del proceso de crecimiento y desarrollo del territorio (Capello, 2012). Esto hace que el desarrollo regional o local sea considerado como un resultado endógeno porque los agentes económicos, quienes viven, trabajan e invierten en sus regiones, son los más preocupados con los resultados del desarrollo socioeconómico tales como la generación de empleo, la creación de riqueza, la inversión y la calidad de vida (Stimson et al., 2009). Además, los gobiernos locales buscan progresos en la capacidad de sus regiones para utilizar mejor sus dotaciones de recursos a través de focalizar las acciones que promuevan la colaboración de los sectores privados y comunitarios dentro de un territorio (Stimson et al., 2009) y la cooperación entre territorios o regiones por la proximidad geográfica (Torre y Rallet, 2005).

Los avances significativos de la teoría del desarrollo regional fueron a partir de la definición del espacio geográfico como espacio diversificado-relacional y, recientemente, como espacio diversificado-estilizado. Estas concepciones permitieron mayor realismo en los modelos de desarrollo regional porque incorporaron nuevos conceptos de análisis como la heterogeneidad territorial, la concentración regional, las economías de aglomeración o las interacciones dinámicas entre los componentes de un sistema espacial, que están determinadas funcionalmente por las interdependencias entre el comportamiento de los agentes y las fricciones causadas por la distancia (Capello, 2006).

Actualmente, la teoría económica considera al espacio geográfico como un territorio real, donde se producen interacciones funcionales, jerárquicas, económicas y sociales que dan lugar a procesos locales de aprendizaje cooperativo e innovación. Además, al considerarlo también como recurso económico y factor de producción independiente, este puede generar ventajas de localización dinámicas y lograr un desarrollo endógeno dinámico. Es más, el sistema socioeconómico y cultural del territorio está influenciado por la proximidad espacial y las relaciones territoriales, haciendo que los conglomerados espaciales promueven mayor desarrollo y generen beneficios a los agentes o los componentes de un sistema espacial.

## **2. Proximidad espacial**

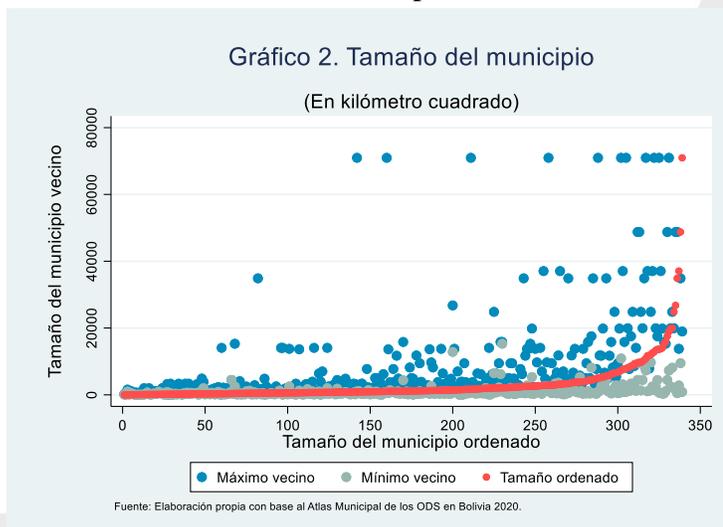
La proximidad espacial tiene una variedad de definiciones ya que depende desde cuál disciplina uno quiere abordarla: geografía, economía, sociología e incluso matemática (Torre y Rallet, 2005). Desde la economía regional, la proximidad espacial indica el posicionamiento de los agentes dentro de un marco espacial predeterminado, donde existe interacciones económicas sujetas a fricciones de distancia de diversa índole (Kirat y Lung, 1999). Este concepto está relacionado con la proximidad geográfica, que representaría el resultado de limitaciones naturales, pero también de la situación de la infraestructura de transporte y comunicación.

¿Cuáles la intensidad de proximidad entre los municipios en Bolivia? Según la estadística espacial, la proximidad física o vecindad se la determinada mediante la matriz de pesos espaciales (Martori et al., 2018). El criterio utilizado para definir la intensidad de la interdependencia fue el criterio “torre”, que considera proximidad espacial como el hecho de compartir frontera extensa común entre municipios. Según este criterio, el número de municipios vecinos fluctúa entre cero y once, ver gráfico 1. Además, el 52 % de los municipios tiene cuatro a seis vecinos, sugiriendo la posibilidad de realizar acciones conjuntas entre ellos para solucionar problemas comunes. Los departamentos de La Paz, Santa Cruz y Cochabamba son aquellos que poseen un mayor número de municipios con estas características, que podría estar explicando la presencia de las regiones metropolitanas en estos departamentos.



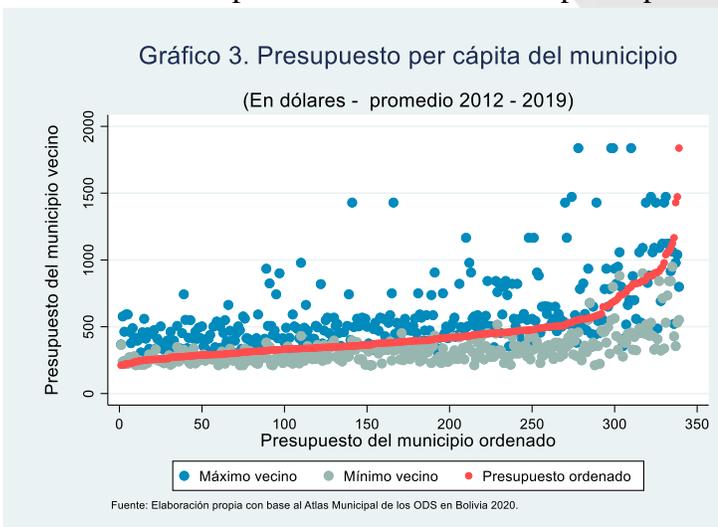
La noción de proximidad proporciona una entrada interesante en el marco del análisis del desarrollo regional debido a su capacidad de establecer conexiones entre las dimensiones espaciales, económicas y sociales. Además, permite introducir cambios en las políticas regionales y territoriales para solucionar los problemas socioeconómicos comunes de los territorios involucrados: lo que está cerca tiene más influencia de lo que está lejos (Torre y Wallet, 2014).

La proximidad espacial depende del tamaño del municipio y de sus vecinos, que puede ser considerado un factor crítico para promover la colaboración intermunicipal. En el caso de Bolivia, se observa que los municipios pequeños tienen vecinos municipios también pequeños; en cambio, se observa una mayor dispersión de tamaño en los municipios grandes, como se muestra en la gráfica 2. Además, el 50% de los municipios solo ocupa el 8,3% del territorio total, con áreas territoriales que fluctúan entre 12 a 1.100 km<sup>2</sup>, reflejando la existencia de una elevada fragmentación territorial, que podría desfavorecer el cumplimiento de las ODS. La experiencia europea ha mostrado la necesidad de estandarizar el tamaño territorial de los gobiernos locales. Muchos de estos fueron realizados mediante voluntad propia; en cambio, otros por la normativa que obligaba a los municipios pequeños fusionarse. Los departamentos con un mayor número de municipios pequeños, menores a 200 km<sup>2</sup>, son: La Paz

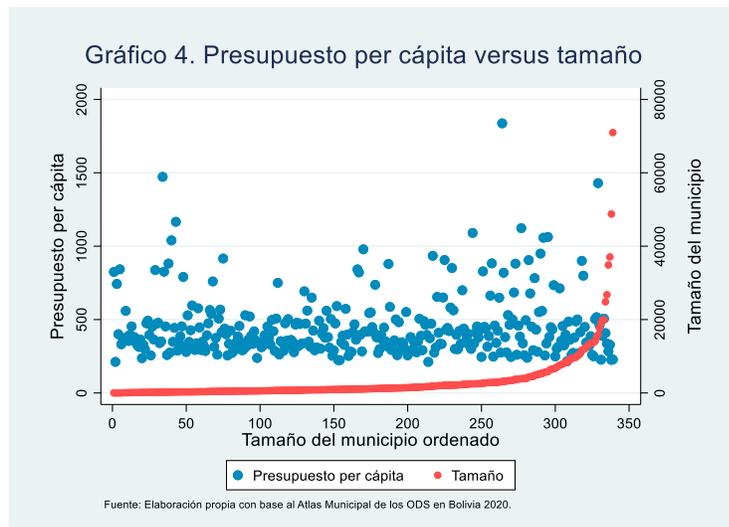


(19) y Cochabamba (12). En cambio, los departamentos con mayor número de municipios grandes, mayores a 2.000 km<sup>2</sup>, son: Santa Cruz (27) y Beni (19).

Otro factor que se debe considerar dentro de la cooperación es el aspecto financiero. Los municipios buscan alianzas para mejorar los servicios públicos mediante la coparticipación financiera. Es más, la experiencia europea muestra que el principal factor de cooperación es el financiamiento. Durante el período 2012-2019, el presupuesto per cápita promedio estuvo dentro del rango de \$us 212 a \$us 1.837 anual, evidenciando la existencia de municipios con bajos recursos para la realización de proyectos, como se observa en el gráfico 3. Además, se puede observar que los municipios con bajos recursos están en un vecindario con las mismas condiciones; en cambio, las situaciones son dispersas en los municipios con altos recursos. Este factor puede ser crucial para fomentar las alianzas de cooperación entre municipios, especialmente cuando tienen que satisfacer necesidades comunes. Además, las alianzas entre municipios facilitarían la ejecución presupuestaria, que llegó al 66% en promedio durante el periodo 2012-2019.



Al relacionar estos factores críticos para la cooperación entre municipios, se puede evidenciar que la mayoría de los municipios tiene un presupuesto per cápita menor a \$us 500 anual sin importar el tamaño territorial, ver gráfico 4. Esto evidencia la necesidad de realizar alianzas entre municipios, buscando que uno de ellos tenga mayores recursos, pero también mayores necesidades para que sea el pivote de la cooperación.



Sin embargo, esto dependerá del tamaño de los municipios y el grado de cercanía entre estos, aunque la proximidad no garantiza la cooperación. La experiencia europea ha mostrado que el tamaño es factor que disminuye las ventajas para asociarse pese a tener recursos. Los departamentos con mayor número

municipios pequeños y con recursos escasos son: La Paz (18) y Cochabamba (10); en cambio, los departamentos con mayor número de municipios grandes y altos recursos son: Pando (12) y Tarija (7).

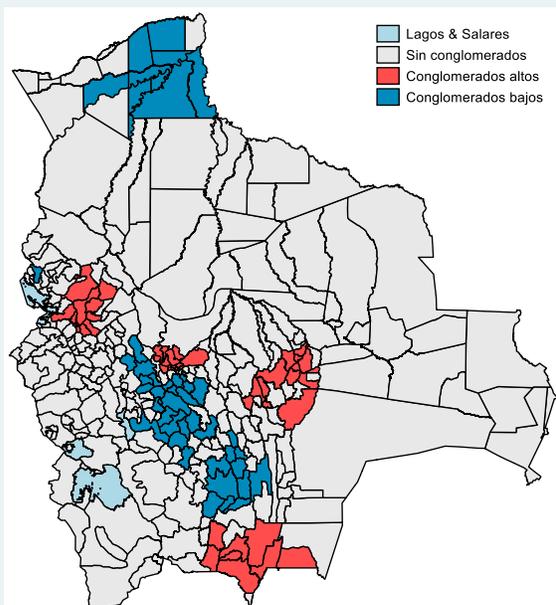
### 3. ¿Cuán agrupados estamos espacialmente?

La cuantificación del grado de agrupamiento entre regiones en torno a una variable o indicador socioeconómico permite identificar los denominados conglomerados espaciales, que son regiones asociadas con un alto grado de dependencia espacial, es decir, la existencia de una relación funcional entre lo que ocurre en una región dado en el espacio y lo que ocurra en cualquier otra región. A mayor número de conglomerados espaciales en un determinado país, mayor cohesión territorial entre las regiones.

La identificación de los conglomerados espaciales fue mediante los indicadores locales de asociación espacial (LISA – *Local Indicator of Spatial Association*-), específicamente el indicador desarrollado por Getis y Ord (1992), denominado indicador G, que realiza el diagnóstico asociativo de cada municipio en el contexto de sus municipios vecinos. En este indicador, lo relevante no es solo que la región tenga valores altos, sino que esté rodeada por otras regiones con valores altos, conformando un conglomerado espacial. De esta manera, se verifica que haya una variación espacial sistemática en los valores de una variable a través de un mapa, es decir un patrón en el comportamiento de la variable según la ubicación geográfica del dato (Celemín, 2009).

Las estimaciones del indicador G mostraron que existe siete aglomeraciones espaciales en torno al índice municipal de desarrollo sostenible (IMDS), que están agrupados tanto a niveles altos del

Gráfico 5. Índice municipal de desarrollo sostenible: conglomerados espaciales



Fuente: Elaboración propia con base al Atlas Municipal de los ODS en Bolivia 2020.

índice, formando círculos virtuosos, como a niveles bajos, formando círculos viciosos, ver gráfico 5. Estas aglomeraciones congregan a un total de 90 municipios que poseen similitud en términos de desarrollo sostenible, pero solo representan el 27% del total de municipios. Esta cifra muestra que los niveles de desarrollo sostenible son distintos en la mayoría de los municipios vecinos o próximos, pero principalmente no que existe interdependencia espacial en términos de desarrollo sostenible.

Las aglomeraciones espaciales con mejores niveles de desarrollo sostenible están en La Paz, Cochabamba, Santa Cruz y Tarija, especialmente están localizados en las áreas metropolitanas y son relativamente pequeñas, en promedio. Estas aglomeraciones poseen un presupuesto per cápita menor a las otras aglomeraciones, pero con una inversión per cápita mayor,

ver cuadro 1. Además, la densidad vial señala que aquellos municipios con mejor infraestructura vial tienen más posibilidades de vincularse o asociarse con otro municipio para solucionar sus necesidades comunes. Las características de los conglomerados espaciales están evidenciando las asimetrías municipales existentes en términos de dotación de recursos naturales, cercanía a centros urbanos, población y desarrollo sostenible, que están generando desigualdades regionales, aunque se requiere de más estudios para su confirmación.

La desigualdad regional ocasiona problemas socioeconómicos que pueden ser los obstáculos para la cohesión territorial y el desarrollo sostenible de las regiones. Los municipios geográficamente cercanos enfrentan problemas comunes tales como: provisión de agua o manejo de residuos sólidos; sin embargo, no pueden realizar acciones conjuntas para solucionarlos por una variedad de factores, como es el caso del financiamiento.

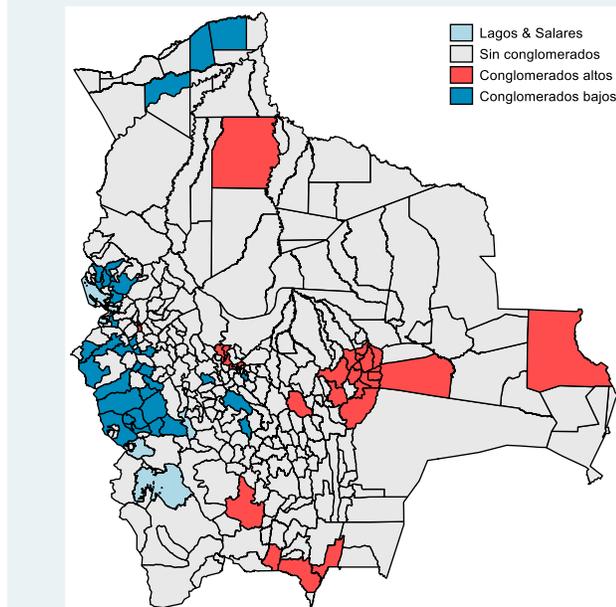
**Cuadro 1. Conglomerados espaciales: indicadores económicos**

Categoría	Cantidad	IMDS	Tamaño (km <sup>2</sup> )	Presupuesto per cápita (\$us)	Inversión per cápita (\$us)	Densidad vial (km/km <sup>2</sup> )	Población (Millones)
Conglomerados altos	45	59,00	1258,17	431,53	123,29	52,72	6,06
Conglomerados bajos	45	44,52	1980,29	475,82	110,41	24,04	1,30
Sin conglomerados	249	50,79	3679,54	446,39	117,26	23,45	4,27
<b>Total</b>	<b>339</b>	<b>51,05</b>	<b>3132,56</b>	<b>448,32</b>	<b>117,15</b>	<b>27,42</b>	<b>11,63</b>

Fuente: Elaboración propia con base a la base de datos del Atlas Municipal de los ODS en Bolivia 2020.

La problemática del manejo de los residuos sólidos representa un gran reto para los gobiernos municipales debido a que operan con recursos limitados, tanto financiero como infraestructura: por ejemplo, solo 23 de los 337 municipios del país cuentan con un relleno sanitario y el resto continúa operando en botaderos a cielo abierto. (El Deber, 2019). Además, según Andersen et al., (2017), la disposición de los residuos sólidos es precaria, ya que en 206 municipios menos del 20% de los hogares cuenta con algún servicio de recolección; es más, entre estos, en 31 municipios ningún hogar tiene servicio de recolección de basura. Estos datos estarían explicando el número reducido de municipios que forman parte de los conglomerados espaciales entorno al indicador de cobertura de servicio de recojo de basura, véase gráfica 6. Además, solo algunos municipios de las regiones metropolitanas están dentro de estos conglomerados identificados, como es el caso de los municipios de los departamentos de Santa Cruz y Cochabamba. La ausencia de la dependencia espacial en el recojo de basura está mostrando que los problemas comunes, como la recolección de basura, no están considerando la colaboración entre municipios para la solución, que podría estar explicada por la falta de compromiso de los gobiernos autónomos locales, de personal capacitado y de recursos económicos.

**Gráfico 6. Cobertura de servicio de recojo de basura: conglomerados espaciales**



Fuente: Elaboración propia con base al Atlas Municipal de los ODS en Bolivia 2020.

#### 4. ¿Qué es la cooperación intermunicipal?

Los problemas comunes en los municipios, sin importar su tamaño, funcionalidad o influencia territorial, son: degradación ambiental de aire y aguas, inseguridad ciudadana, movilidad urbana, vivienda, prestación de servicios públicos o dificultades institucionales, entre otros. Muchas de estos se hicieron más complejas por la crisis sanitaria; por ejemplo, el traslado de los pacientes con coronavirus de los municipios rurales a los urbanos está evidenciando que la solución a los problemas de la salud involucra a más de un municipio.

Frente a los problemas comunes entre municipios, se han elaborado una variedad de estrategias de solución: cooperación intermunicipal, ordenamiento territorial o gestión institucional. Las experiencias de Europa y América Latina están mostrando la que está teniendo éxito para alcanzar los resultados propuestos es la denominada cooperación intermunicipal (CIM), que es un mecanismo que permite a dos o más municipios vecinos implantar estrategias conjuntas, de forma voluntaria, para solucionar problemas comunes.

La CIM aparece como una solución innovativa y alternativa a la competición entre municipios. Desde un punto teórico, según Arias et al. (2019), esta estrategia se puede implantar de tres formas:

- 1) **CIM como decisión de agentes:** decisión o práctica individual por parte de los agentes municipales que conlleva una relación que se supone beneficiosa.
- 2) **CIM como modelo organizacional:** instancia de coordinación, donde participan actores municipales para el logro de los objetivos comunes dentro de una estructura horizontalidad con autonomía de los participantes.
- 3) **CIM como arreglo institucional:** estructura configurada por un conjunto de leyes, normas e instituciones para generar y mantener colaboración entre diferentes gobiernos locales en un territorio particular.

La experiencia en la implantación de la CIM muestra que la opción más recurrente es el arreglo institucional, especialmente en aquellos países que han profundizado la descentralización, como es el caso de algunos países de Europa y de América Latina. Cabe señalar, que estos arreglos institucionales varían de país a país y pueden ser: entre municipios, entre grupos de municipios y autoridades de otros niveles de gobierno, y entre municipios y organizaciones del sector privado; además, se evidencia que muchos de los países analizados tienen un arreglo institucional donde la cooperación es una obligación legal y la ley regula las tareas y competencias (Hulst y van Montfort, 2007).

De acuerdo con Teles (2016), las dimensiones para describir los acuerdos de cooperación locales son:

- 1) **Composición:** Los acuerdos de cooperación pueden restringirse a los municipios (cooperación pura) o incluir otras agencias públicas de otros niveles, organizaciones o empresas privadas (cooperación mixta).
- 2) **Tareas:** La distinción más común en este asunto sería entre la coordinación de políticas y las tareas de prestación de servicios, que dependerá del grado de las externalidades de las políticas municipales o la asignación efectiva de recursos.
- 3) **Alcance:** La distinción entre acuerdos cooperativos de propósito único y de propósito múltiple; aunque, puede existir ambos acuerdos dentro del mismo territorio.

- 4) **Grado de institucionalización:** La formalización de los acuerdos de colaboración entre municipios: desde acuerdos informales de consulta hasta entidades territoriales de gobierno.
- 5) **Arreglo político:** Las competencias delegadas y los mecanismos formales de decisión independientes.

Con relación a las experiencias de cooperación intermunicipal en Europa, los países de esta región han seguido caminos alternativos de reforma (Teles 2016), haciendo que la CIM sea un fenómeno altamente diverso. Por ejemplo, algunos países europeos cuentan con una red duradera y muy densa de diversas formas de cooperación, mientras que en otros sigue siendo una forma rara de innovación de los acuerdos de gobernanza (Teles et al., 2018).

Además, han implantado una amplia variedad de acuerdos cooperativos, desde un solo propósito hasta usos múltiples; desde la consulta mutua hasta la operación conjunta de agencias

intermunicipales, involucrando a pequeñas y grandes cantidades de municipios e incluyendo diferentes escalas territoriales, a veces involucrando organizaciones del sector privado y gobiernos de nivel superior, ver recuadro 1. Es más, la experiencia europea está mostrando que las relaciones de cooperación entre los distintos gobiernos locales parecen ser más naturales en algunos países, particularmente en los de carácter federal o con un mayor grado de fragmentación, pero, la CIM se ha vuelto cada vez más popular en muchos países europeos (Teles et al., 2018).

#### Recuadro 1. Experiencia Europea

Los países europeos han implementado los mecanismos de cooperación entre gobiernos locales de manera heterogénea desde finales del siglo XIX. A partir de la década de los cincuenta, se ha organizado la CIM en una amplia variedad de formas. En la práctica, las dimensiones de CIM fueron:

1. **Composición:** Hay una fuerte presencia de CIM pura porque esta aborda las necesidades directas de prestación de servicios a gran escala y la coordinación de las políticas de un área gubernamental local contigua.
2. **Tarea:** En todos los países europeos, los acuerdos de CIM se aplican principalmente a la prestación de servicios.
3. **Alcance:** Los acuerdos son variados. En algunos países (España, Francia, Países Bajos), los acuerdos tanto único como multipropósito son igualmente populares. En otros países (Bélgica, Alemania, Finlandia), los acuerdos de cooperación son predominantemente de un solo propósito. Un país (Italia) se caracteriza por el predominio de formas de cooperación multipropósito.
4. **Institucionalización:** Los acuerdos formales constituyeron la forma más integrada de cooperación, establecieron los procedimientos formales de toma de decisiones para la prestación de servicios entre los socios.
5. **Arreglo político:** En la mayoría de los países, existen autoridades y agentes regionales. Pero no se puede concluir si la cooperación se establece como una agencia o una autoridad regional.

Fuente: Hulst y van Montfort (2007) y Teles (2016).

Pese a estas diferencias de los arreglos, los recursos financieros involucrados en los acuerdos de CIM sean incrementado: el presupuesto y la participación financiera de los

acuerdos de cooperación en el gasto municipal total sean incrementado (Swianiewicz y Teles, 2018). Además, la CIM está considerada como el mecanismo más apropiado para la prestación de servicios (Teles et al., 2018).

En el caso de Latinoamérica, los resultados han sido positivos, pero las evidencias dan cuenta de niveles de efectividad de la colaboración por debajo de lo esperado y otras que presentan cuestionamientos por su baja capacidad de equilibrar fiscalmente a los gobiernos locales y superar las inequidades iniciales (Arias et al. 2019). Además, según Craemer-Moeller (2000), pese a los avances del proceso de descentralización, en la mayoría de los países de la región aún hay limitada experiencia de cooperación intermunicipal. Sin embargo, algunos municipios han experimentado la superación del estancamiento que el localismo generaba: sin asociativismo, los municipios pueden volverse lentos en la gestión local, legal, financiera y política (Cravacuore, 2016).

Entre las experiencias más estudiadas, se puede mencionar a Brasil y México cuyos resultados se han explorado, sobre todo, en regiones metropolitana, llegando destacar que una autonomía

### Recuadro 2. Experiencia Latinoamericana

Las primeras asociaciones entre municipios surgen en la década de los noventa, cuando los países nominados federales implantaron este arreglo institucional para la prestación de servicios. Asimismo, los países no federales han iniciado utilizarlo, pero con menos impacto. En la práctica, las dimensiones de CMI fueron:

1. **Composición:** La evidencia es heterogénea entre los países, existen ambos tipos de cooperación. En muchos casos, la CIM es mixta debido a temas relacionados al financiamiento de esta (se crean consorcios o empresas intermunicipales, se recurre a instancias de gobierno superiores o a ONG).
2. **Tarea:** Predomina la prestación de servicios conjuntos como principal motivo de cooperación entre municipios. Existe una falta de agendas de mediano y largo plazo para organizar las acciones de las asociaciones, lo que dificulta la presencia de coordinación de políticas de desarrollo más amplias.
3. **Alcance:** Los acuerdos son generalmente de propósito único.
4. **Institucionalización:** En todos los casos, prevalecen los acuerdos formales y se evidencian estructuras de toma de decisiones colectivas basadas en cuerpos colegiados.
5. **Arreglo político:** Bajo modelos colaborativos, los recursos financieros y humanos son fuertemente dependientes de los aportes de los participantes y, por tanto, sólo puede darse el caso de agentes regionales.

Fuente: Adaptado de Arias et al. (2019) y Cravacuore et al. (2016)

subnacional y una agenda metropolitana clara son factores necesarios para apoyar la CIM. Además, la disponibilidad financiera para participar en acuerdos cooperativos es un factor crítico, como se ha evidenciado en el caso de Argentina.

Dentro de las experiencias de países no federales, como el caso de Ecuador, el liderazgo y la gestión juegan un papel crítico en los niveles de CIM. En cambio, la cooperación intermunicipal no se encuentra dentro de los temas prioritarios de la agenda municipalista en Guatemala. En cambio, en Colombia, se han desarrollado una gran variedad de formas de cooperación, como: asociaciones de municipios, las empresas de servicios públicos y las cooperativas de municipios. En

cuanto a las características, la mayoría de las CIM son similares que la experiencia europea, pero presentan precarias condiciones técnicas y financieras, ver recuadro 2.

Las experiencias de los países latinoamericanos han mostrado la existe de dos formas de cooperación intermunicipal (Craemer-Moeller, 2000), que son:

- 1) **Cooperación gremial:** es la agrupación de todos los municipios de un departamento o de todo un país que busca la representación política de los intereses de estos frente a otros niveles de gobierno, especialmente el gobierno central.
- 2) **Cooperación funcional:** es la agrupación de un número limitado de municipios vecinos la orientada a la prestación de servicio públicos con funciones bien definidas y limitadas a unas tareas específicas.

La forma más común de cooperación gremial es la asociación de los municipios, que asume la representación política de los municipios, pero también ofrecen servicios de asesoría, capacitación o asistencia jurídica a sus miembros. Algunos ejemplos son: la Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia (FAM-Bolivia), las Asociaciones Municipales Departamentales (AMDES), la Asociación de Municipalidades de Bolivia (AMB) y la Asociación de Concejalas y Alcaldesas de Bolivia (ACOBOL).

En relación con la cooperación funcional, se han desarrollado una variedad de formas de colaboración porque generalmente esta opción busca mejorar la prestación de servicios públicos y la dotación de infraestructura dentro del marco de competencias de los municipios. Es más, se suscribe al cumplimiento de determinadas actividades o tareas concretas de interés mutuo entre municipios vecinos. Además, la cooperación es voluntaria porque emana de la propia iniciativa de los municipios. Las



principales formas de cooperación funcional son: i) asociaciones o consorcios de municipios; ii) regiones metropolitanas; iii) mancomunidades; iv) cooperativas de municipios; v) empresas públicas; intermunicipales; y vi) empresas de servicios públicos, ver gráfica 7. En el caso de Bolivia, la forma de cooperación más utilizada es la de mancomunidades: los municipios han formado casi 80 mancomunidades, pero solo 15 mancomunidades están activas porque han logrado alcanzar las metas propuestas en su conformación.

Las ciudades capitales e intermedias han podido mejorar sus capacidades de manejo y provisión de servicios; sin embargo, muchos municipios pequeños y medianos todavía tienen restricciones y limitaciones económicas e institucionales para cumplir con estas funciones. A pesar de dichas dificultades, hay una creciente aceptación que una coordinación y colaboración entre municipios vecinos podría ayudar a mejorar y a enfrentar más eficazmente los nuevos desafíos del desarrollo sostenible, en particular la provisión de servicios públicos básicos

## 5. Estrategias de cooperación intermunicipal para promover los ODS

Hay una creciente aceptación entre profesionales y políticos vinculados a la problemática municipal que una coordinación y colaboración entre municipios vecinos podría ayudar a mejorar y a enfrentar más eficazmente los desafíos del desarrollo municipios, en particular la provisión de servicios públicos básicos e infraestructura local.

Los gobiernos municipales deberán jugar un papel importante en la gestión y la promoción de los ODS, ya que son las entidades territoriales fundamentales de la división político administrativo del Estado. No obstante, una variedad de estudios ha mostrado que la mayoría de los municipios no tienen la capacidad de asumir estas responsabilidades de una manera eficaz y eficiente.

Los servicios municipales generalmente presentan deficiencias de calidad, cantidad, cobertura y permanencia. Además, los municipios presentan una serie de limitaciones tanto en materias de orden administrativo, técnico, económico, políticas como en materia de planificación. Estas limitaciones representan un problema para la prestación de servicios públicos (Andersen, et al., 2016).

En el caso de Bolivia, la cooperación intermunicipal para la prestación de servicios aún no constituye un elemento de discusión a nivel nacional, aunque existe un marco legal que lo posibilita (Machicado, 2012). La promoción de la cooperación intermunicipal contribuirá a la apertura de nuevas vías de gestión municipal y provisión de servicios públicos. Para los municipios pequeños, la cooperación con otros municipios puede facilitar la prestación de servicios municipales.

Dada las características de los municipios, con sus grandes territorios y zonas rurales, así como las limitadas capacidades gerenciales y financieras de los gobiernos municipales, la mayor y mejor coordinación y cooperación intermunicipal es una alternativa deseable para cumplir con sus funciones. En ese sentido, las principales razones para la cooperación intermunicipal deberían ser de carácter:

- Económico: economías de escala
- Técnico-operativo: condiciones geográficas en la localización.

Por otro lado, la experiencia Latinoamericana ha mostrado que el tema de la cooperación intermunicipal debe ser considerado en función de una problemática determinada y de los intereses de los actores involucrados. Por tanto, los ámbitos de cooperación intermunicipal deberían ser:

- Construcción y operación de sistemas de manejo y disposición de residuos sólidos;
- Construcción, rehabilitación y mantenimiento de la red secundaria;
- Prestación de servicios de salud en los niveles de elevados;
- Planificación y gestión ambiental;
- Ordenamiento territorial y urbano.

Además, considerando que las regiones metropolitanas tienen la capacidad para expandir el acceso a servicios públicos y poseen ventajas comparativas innegables, como la concentración de actividades de producción, la cooperación intermunicipal debería ser la regla para la provisión de servicios públicos en estas regiones, considerando que son sistemas conurbanos donde una aglomeración central anexa a los municipios vecinos, creando con ellos vínculos de todo tipo (económicas, sociales y culturales).

Por lo señalado, la primera tarea de la cooperación Intermunicipal debería ser el manejo y disposición de residuos sólidos en las regiones metropolitanas por las economías de escala y la proximidad espacial entre los municipios; es más, por la existencia de conglomerados espaciales en torno al núcleo de estas regiones. En estas regiones, se genera la mayor cantidad de residuos sólidos, llegando a una participación del 83% del total, ver cuadro 2. Asimismo, se observa que la ciudad con mayor participación es Santa Cruz de la Sierra, con una participación del 39% del total. Estos datos están mostrando que los residuos sólidos recolectados están concentrados en áreas con mayor aglomeración urbana con un crecimiento promedio de 7% en los últimos cinco años; en particular, se observa un crecimiento mayor y creciente las ciudades con mayor población, como Santa Cruz de la Sierra y El Alto.

En la provisión de servicios públicos, se han desarrollado una gran variedad de formas de cooperación, pero considerando las debilidades de las administraciones municipales y sus serias dificultades financieras, expresada de manera general en la limitada cobertura y precaria oferta de servicios públicos domiciliarios, la creación de una cooperativa de municipios para el manejo y disposición de residuos sólidos sería una opción eficaz para los municipios involucrados.

**Cuadro 2. Residuos sólidos recolectados por ciudad: 2005-2018**

Ciudad	Niveles (En toneladas)				Tasa de crecimiento promedio anual		
	2005	2010	2015	2018	2006-10	2011-15	2016-18
<b>La Paz</b>	157526	177817	206308	236370	2%	3%	5%
<b>El Alto</b>	69169	143296	200315	257257	16%	7%	9%
<b>Cochabamba</b>	115260	131866	177517	212196	3%	6%	6%
<b>Santa Cruz</b>	310389	359826	488737	636928	3%	6%	9%
<b>Resto</b>	133308	227679	306199	273977	11%	6%	-4%
<b>Total</b>	785653	1040484	1379076	1616728	6%	6%	5%

Fuente: Elaboración propia con base a la información del Anuario Estadístico 2019 del INE.

La cooperativa de municipios es una alternativa de cooperación intermunicipal donde los socios son los municipios que pertenecen a un sistema conurbana, pero también puede participar el gobierno departamental. La ventaja de esta alternativa es que su finalidad no es el lucro económico, sino que prevalece en su funcionamiento el trabajo solidario y de cooperación; además, debe contar con una estructura organizativa formal y sus operaciones tienen carácter democrático y autónomo. Este mecanismo evitará la dependencia de las asignaciones del gobierno central y favorecerá la gestión conjunta para la identificación y acceso a fuentes alternativas de financiamiento.

Actualmente, la legislación boliviana está impulsando la cooperación intermunicipal mediante la conformación de mancomunidades, sin embargo, es necesario una norma específica para promover apropiadamente esta estrategia. Durante la gestión 2018, se ha presentado un anteproyecto de Ley de Mancomunidades, referida a su organización y al apoyo que brindará a la gestión de los municipios; en ese sentido, se debería impulsar la aprobación de este anteproyecto, pero ampliando las formas y ámbitos de cooperación intermunicipal.

## 6. Referencias

- Andersen, L., Branisa, B. y Canelas, S. 2016. *El ABC del desarrollo en Bolivia*. La Paz, Bolivia: Fundación INESAD.
- Anselin, L. (1995). "Local indicators of spatial association". *Geographical Analysis*. 27(2): 93-115.
- 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.
- Capello, R. 2006. "La economía regional tras cincuenta años: desarrollos teóricos recientes y desafíos futuros". *Investigaciones Regionales* 9: 169-192.
- Capello, R. 2011. "Location, regional growth and local development theories". *AESTIMUM*. 58: 1-25
- Capello, R. 2012. "Regional economics: theoretical achievements and challenges". *Timisoara Journal of Economics*. 5(18): 313-335.
- Celemín, J.C. 2009. "Autocorrelación espacial e indicadores locales de asociación espacial. Importancia, estructura y aplicación". *Revista Universitaria de Geografía*. 18: 11-31.
- Completa, E. R. 2011. "Asociacionismo municipal versus inframunicipalismo en Argentina". *Más Poder Local*. 4:12-13.
- Craemer-Moeller, M. 2000. *Cooperación intermunicipal para la prestación de servicios urbanos*. Eschborn, Alemania: GTZ.
- Cravacuore, D. et al. 2016. *El asociativismo intermunicipal en América Latina*. Santiago, Chile: AMUCH y Universidad Tecnológica Metropolitana UTEM.
- Gallup, J.L., Gaviria, A. y Lora, E. 2000. *Is geography destiny? Lessons from Latin America*. Washington DC, USA: The World Bank
- Getis, A. y Ord, J.K. 1992. The analysis of spatial association by use of distance statistics. *Geographical Analysis*. 24:189-206.
- Hulst, R., y Van Montfort, A. 2007. *Inter-municipal cooperation in Europe*. Dordrecht, The Netherlands: Springer.
- Kirat, T. y Lung, Y. 1999. "Innovation and proximity. Territories as loci of collective learning processes". *European Urban and Regional Studies*. 6: 27-38.
- Machicado, J. 2012. *Régimen jurídico boliviano de las mancomunidades municipales*. La Paz, Bolivia: Universidad Mayor de San Andrés.
- Martori, Jc., Hoberg, K. y Madariaga, R. 2018. "La incorporación del espacio en los métodos estadísticos: Autocorrelación espacial y segregación". Trabajo presentado en X Coloquio Internacional de Geocrítica, Barcelona: España
- Stimson, R., Stough, R. y Nijkamp, P. 2009. "Endogenous regional development". En R. Stimson, R. Stough y P. Nijkamp, editores. *Endogenous Regional Development, Perspectives, Measurement and Empirical Investigation*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited.

Stimson, R. 2014. "Proximity and endogenous regional development". En A. Torre y F.Wallet, editores. *Regional Development and Proximity Relations*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited.

Teles, F. 2016. *Local governance and inter-municipal cooperation*. Basingstoke, UK: Palgrave Macmillan.

Teles, F. y Swianiewicz, P. 2018. *Intermunicipal cooperation in Europe: institutions and Governance*. Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.

Torre, A. y Rallet, A. 2005. "Proximity and Localization". *Regional Studies*. 39(1): 47-59.

Torre, A. y Wallet, F. 2014. "Introduction: the role of proximity relations in regional and territorial development processes". En A. Torre y F.Wallet, editores. *Regional Development and Proximity Relations*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited.

