

UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA



MENCIÓN: “Gerencia en la Gestión Pública”.

TÍTULO: “ANÁLISIS DE LAS ALTERNATIVAS PARA GOBERNAR LA REGIÓN
METROPOLITANA DEL DEPARTAMENTO DE LA PAZ”

**PROYECTO DE GRADO PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIATURA EN CIENCIA
POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA.**

POSTULANTE UNIVERSITARIO: NELSON JORGE
RODRÍGUEZ CASTELLÓN

TUTOR: LIC. RAMIRO BUENO SAAVEDRA

DOCENTE:
DIEGO MURILLO BERNARDIS

LA PAZ – BOLIVIA

2016

UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ÁNDRES
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA

Proyecto de grado:

**“Análisis de las alternativas para gobernar la Región Metropolitana del
departamento de La Paz”**

Presentado por el Univ. Nelson Jorge Rodríguez Castellón.

Para optar el grado académico de *Licenciado en Ciencia Política y Gestión Pública*

Nota numeral:.....

Nota literal:.....

Ha sido:.....

Director de la Carrera de Ciencia Política y Gestión Pública: Lic. Marcelo Peralta

Tutor: Lic. Ramiro Bueno Saavedra

Tribunal:.....

Tribunal:.....

Tribunal:.....

Dedico este trabajo a mis amigos, y familia, en especial a mis padres:

Nelson y Bania.

La ciudad es la realización humana más compleja, la producción cultural más significativa que hemos recibido de la historia.

Jordi Borja – La ciudad conquistada.

La democracia, a pesar de sus imperfecciones, se constituye en el logro más grande de la humanidad y para la humanidad.

AGRADECIMIENTO

Agradezco principalmente al Ministerio de Autonomías, a las autoridades subnacionales, a la Universidad Mayor de San Andrés, a mi tutor, a docentes, a compañeros de trabajo, a compañeros de estudio y siempre a mis padres; todos ellos hicieron posible la realización de este trabajo.

Sin su apoyo nada de esto hubiera sido posible, gracias.

Tabla de acrónimos

Acrónimo	Significado
ADEL	Agencia de Desarrollo económico Local
AIOC	Autonomía Indígena Originaria Campesina
AIOCR	Autonomía Indígena Originaria Campesina Regional
ALD	Asamblea Legislativa Departamental
ALP	Asamblea Legislativa Plurinacional
AM	Área Metropolitana
AMB	Área Metropolitana de Barcelona
APP	Alianza público-privada
AR	Asamblea Regional
CABA	Ciudad Autónoma de Buenos Aires
CAM	Comunidad Autónoma De Madrid
CM	Consejo Metropolitano
COM	Carta Orgánica Municipal
CPE	Constitución Política del Estado
CRES	Consejo Regional Económico y Social
CUL	Comunidad Urbana De Lille
D.S.	Decreto Supremo
DEL	Desarrollo económico local
EA	Estatuto Autonómico
ECOM	Ente de Coordinación Metropolitana
ETA	Entidad Territorial Autónoma
GAD	Gobierno Autónomo Departamental
GAM	Gobierno Autónomo Municipal
GAR	Gobierno Autónomo Regional
GARM	Gobierno Autónomo Regional Metropolitano
GLA	<i>Greater London Council</i>
GLC	<i>Greater London Authority</i>
ICES	Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles
IDH	Impuesto Directo a los Hidrocarburos
LMAD	Ley Marco de Autonomías y Descentralización
LPP	Ley de participación Popular
MAS	Movimiento al Socialismo
MAS-IPSP	Movimiento al Socialismo instrumento por la soberanía de los pueblos
MCP-NG	Movimiento Ciudadano del Pueblo Nueva Generación
MCT	Mancomunidad Canales Taibilla
MDMQ	Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito

MMAMB	Mancomunidad de Municipios del Área Metropolitana De Barcelona
MMM	Mancomunidad de Municipios Metropolitanos
MMMLP	Mancomunidad de Municipios Metropolitanos de La Paz
MNR	Movimiento Nacionalista Revolucionario
MPS	Movimiento Por la Soberanía
MSN	Movimiento Min Miedo
NCE	Nivel Central del Estado
ONG	Organización no gubernamental
PDDA	Plan de Desarrollo del Departamento Autónomo
PDM	Plan de desarrollo Municipal
PIB	Producto Interno Bruto
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
RIOC	Región Indígena Originaria Campesina
RM	Región Metropolitana
RMA	Región Metropolitana Autónoma
RMBA	Región Metropolitana de Buenos Aires
RMLP	Región Metropolitana de La Paz
UIA	Unión Internacional de Arquitectos
UNE	Unión Nueva Esperanza
UT	Unidad Territorial
VAMD	Viceministerio de Autonomías Municipales y Departamentales
CODEPO	Consejo Departamental de población
INE	Instituto Nacional de Estadística
IDIS	Instituto de Investigaciones Sociológicas
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Contenido

Resumen.....	1
CAPÍTULO I	
CONTEXTO Y METODOLOGÍA.....	3
1. Introducción del capítulo I.....	4
1.1. Contexto Político.....	4
1.2. Contexto académico: Estado del arte	4
1.2.1. Punto de vista urbanístico.....	6
1.2.2. Desde la Gestión y las potencialidades del área metropolitana.....	8
1.2.3. Metropolización en Bolivia aportes conceptuales.....	10
1.2.4. Desarrollo Regional metropolitano	11
1.2.5. Conformación de Mancomunidades Metropolitanas.....	11
1.2.6. La mancomunidad de la región metropolitana del departamento de La Paz.....	12
1.2.7. El Estado de situación de las metrópolis en Bolivia y las Percepciones de los movimientos sociales en la construcción de la metrópoli andina	13
1.2.8. Enfoques Internacionales sobre las metrópolis	14
1.2.9. Modelos Supramunicipales e Intermunicipales.....	15
1.3. Marco teórico – metodológico	17
1.3.1. Problema, objetivos (Alcance de la investigación)	17
1.3.2. Planteamiento del problema de investigación	17
1.3.3. Objetivos de la investigación	18
1.3.4. Enfoque teórico – Normativo-institucionalismo	19
1.4. Los procesos de metropolización.....	20
1.4.1. Metrópoli y Metropolización.....	20
1.4.2. Conurbación, área, zona y región metropolitana.....	22
1.5. Modos y modelos gobernar las metrópolis	25
1.5.1. Modelo metropolitano supramunicipal	27
1.5.2. Modelo metropolitano intermunicipal.....	29
1.5.3. Modelo metropolitano no institucionalizado.....	30
1.6. Autonomía y descentralización	30

1.7.	Diseño de la investigación	33
1.7.1.	Tipo de la investigación	33
1.7.2.	Hipótesis.....	33
1.7.3.	Métodos	33
1.7.4.	Técnicas.....	34
1.7.5.	Instrumentos	34
1.7.6.	Fuentes de información	35
1.7.6.1.	Primaria.....	35
1.7.6.2.	Secundaria.....	35
CAPÍTULO II		
MODELOS DE GOVERNABILIDAD METROPOLITANA SUPRAMUNICIPAL, INTERMUNICIPAL Y NO INSTITUCIONALIZADA		
2.	Introducción del capítulo II.....	37
2.1.	Política comparada.....	38
2.2.	Modelos supramunicipales o “gobiernos metropolitanos”	39
2.2.1.	Finalidad del modelo	40
2.2.2.	Denominación	40
2.2.3.	Autoridad.....	40
2.2.4.	Alcance.....	41
2.2.5.	Carácter fuerte y débil de los gobiernos metropolitanos	43
2.2.6.	Comparación de modelos supramunicipales	44
2.2.7.	<i>Greater London Council GLC- Concejo de la Gran Londres</i>	45
2.2.7.1.	Nivel de autonomía del <i>GLC</i>	46
2.2.8.	<i>Greater London Authority GLA- Autoridad de la Gran Londres</i>	48
2.2.8.1.	Nivel de autonomía.....	49
2.2.9.	Comunidad autónoma de Madrid CAM.....	51
2.2.9.1.	Nivel de autonomía.....	52
2.2.10.	Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito MDMQ.....	54
2.2.10.1.	Nivel de autonomía.....	55

2.2.11.	Región Metropolitana de Buenos Aires RMBA.....	58
2.2.11.1.	Nivel de autonomía.....	59
2.2.12.	Comparación de los modelos supramunicipales	61
2.3.	Modelo Intermunicipal.....	66
2.3.1.	Finalidad del Modelo.....	69
2.3.2.	Denominación	69
2.3.3.	Autoridad.....	69
2.3.4.	Alcance.....	69
2.3.5.	Acuerdos Intermunicipales fuertes y débiles.....	69
2.3.6.	Modelo intermunicipal en perspectiva comparada.....	71
2.3.7.	Mancomunidad de municipios del Área metropolitana de Barcelona MMAMB 71	
2.3.8.	Comunidad urbana de Lille “ <i>Lille Métropole communauté urbaine</i> ” o CUL..	74
2.3.9.	Región ABC São Paulo	77
2.3.10.	Ente de Coordinación metropolitana de Rosario ECOM	79
2.3.11.	Mancomunidad de Canales Taibilla MCT	81
2.3.12.	Comparación de los modelos intermunicipales.....	83
2.4.	Otras formas de organización metropolitana	86
	Convenios interinstitucionales y Alianzas Público-Privadas APP no institucionales	86
2.5.	En síntesis	90
CAPÍTULO III		
	ESTADO DE SITUACIÓN DE LA REGIÓN METROPOLITANA DE LA PAZ.....	92
3.	Introducción de capítulo III	93
3.1.	Departamento de La Paz	93
3.1.1.	Región Amazonia:	94
3.1.2.	Región Yungas:	94
3.1.3.	Región Altiplano Norte:	95
3.1.4.	Región Valles Norte:	95
3.1.5.	Región Altiplano Sur:.....	95

3.1.6.	Región Valles Sur:.....	96
3.1.7.	La Región Metropolitana del departamento de La Paz:	97
3.1.7.1.	Municipios de la región metropolitana	100
3.1.7.2.	Provincia Pedro Domingo Murillo	100
3.1.7.3.	Provincia Ingavi.....	102
3.1.7.4.	Provincia Los Andes	103
3.2.	Proyección poblacional de la RMLP para el 2020.....	103
3.2.1.	La creciente urbanización en Bolivia	105
3.3.	Visiones y políticas institucionales subnacionales.....	106
3.3.1.	Iniciativas del Gobierno Autónomo Departamental de La Paz	106
3.3.2.	Pacto Por La Paz.....	107
3.3.3.	Proyecto de Estatuto Autonómico.....	109
3.3.4.	Visión del Gobierno Municipal de La Paz, el Plan 2040	110
3.3.5.	Antecedentes el Plan Jayma	110
3.3.6.	PDM 2040-la La Paz que queremos	111
3.3.7.	Proyecto de Carta Orgánica Municipal	112
3.4.	Problema de límites.....	113
3.5.	En Síntesis.....	115
CAPÍTULO IV		
LA CUESTIÓN REGIONAL Y LAS ALTERNATIVAS INSTITUCIONALES PARA GOBERNAR LA REGIÓN METROPOLITANA DE LA PAZ.....		
4.	Introducción del capítulo IV	118
4.1.	Organización territorial de Estado	118
4.2.	Las Regiones en Bolivia.....	120
4.2.1.	Regiones como espacios de planificación y gestión desconcentrada de los departamentos	120
4.2.2.	Regiones Indígena Originaria Campesina AIOCR.....	122
4.2.3.	Regiones Autónomas.....	122
4.2.3.1.	La Región Autónoma del Gran Chaco.....	124
4.2.3.2.	Proceso de regionalización del Gran Chaco	125

4.2.4.	Las Macroregiones Fronterizas	127
4.3.	Región Metropolitana.....	129
4.3.1.	La Región Metropolitana de Santa Cruz	130
4.3.2.	La Región Metropolitana de Cochabamba, Kanata.....	131
4.3.2.1.	Creación de la región Metropolitana de Kanata	132
4.3.2.2.	Plan de acción Área Metropolitana de Cochabamba Sostenible	137
4.3.2.3.	El modelo Mixto Boliviano-consejo metropolitano	138
4.4.	Alternativas institucionales para gobernar la Región Metropolitana de La Paz .	140
4.4.1.	Intentos anteriores al 2009	141
4.4.2.	Intentos a partir del 2009, bajo la Bolivia plurinacional y con autonomías	143
4.4.3.	ADEL Metropolitana La Paz.....	146
4.4.4.	El Pre-consejo Metropolitano Impulsor del Concejo Metropolitano órgano superior de coordinación y administración metropolitana.	146
4.4.5.	Factores políticos que dificultan la conformación de la RMLP.....	150
4.4.6.	Gobernanza de poco alcance, deficiencias y potencialidades del CM.....	155
4.4.7.	La Mancomunidad de Municipios Metropolitanos de La Paz MMMLP	157
4.4.8.	Arreglos de alcance metropolitano a través de convenios y acuerdos intergubernativos.....	159
4.4.9.	La Región Metropolitana Autónoma.....	162
4.4.9.1.	Creación de la RMA, Estatuto Autonómico y órganos de gobierno	164
4.4.9.2.	Dualidad entre el Concejo Metropolitano y el Gobierno Autónomo Regional Metropolitano.....	166
4.4.9.3.	Competencias del Gobierno Autónomo Regional Metropolitano	166
4.4.9.4.	Asuntos estratégicos-Agenda metropolitana	167
4.5.	En Síntesis.....	169
CAPÍTULO V		
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....		
5.	Introducción a las conclusiones y recomendaciones	171
5.1.	Conclusiones	171
5.2.	Recomendaciones.....	173

BIBLIOGRAFIA	177
ANEXO 1.....	185

Índice de Gráficos

Gráfico 1: Modelo Supramunicipal.....	42
Gráfico 2: Ciudad de Londres 1963	45
Gráfico 3: Matriz de características de GLC.....	47
Gráfico 4: Ciudad de Londres 2015	48
Gráfico 5: Matriz de características de <i>GLA</i>	50
Gráfico 6: Ciudad de Madrid	51
Gráfico 7: Matriz de características de la CAM.....	53
Gráfico 8: Ciudad de Quito.....	54
Gráfico 9: Matriz de características de la MDMQ.....	57
Gráfico 10: Ciudad de Buenos Aires	58
Gráfico 11: Matriz de características de la CABA y el GPBA.....	61
Gráfico 12: Matriz comparativa de los modelos supramunicipales - Dimensión política	62
Gráfico 13: Matriz comparativa de los modelos supramunicipales - Dimensión Administrativa y fiscal	65
Gráfico 14: Modelo Intermunicipal	68
Gráfico 15: Ciudad de Barcelona.....	71
Gráfico 16: Matriz de características de la MMAMB	73
Gráfico 17: Comunidad urbana de Lille.....	74
Gráfico 18: Matriz de características de la <i>CUL</i>	75
Gráfico 19: Ciudad de <i>São Paulo</i>	77
Gráfico 20: Matriz de características de la Región ABC São Paulo.....	78
Gráfico 21: Ciudad Rosario	79
Gráfico 22: Matriz de características del ECOM.....	80
Gráfico 23: Ciudad de Cartagena.....	81
Gráfico 24: Matriz de características de la MCT	82
Gráfico 25: Matriz comparativa de los modelos intermunicipales – Dimensión Política	84
Gráfico 26: Matriz comparativa de los modelos intermunicipales – Dimensión administrativa y fiscal	85
Gráfico 27: Modelo no Institucionalizado	89
Gráfico 28: Modelos institucionales de gobernabilidad metropolitana	91
Gráfico 29: La región metropolitana de La Paz según el PDDA.....	97
Gráfico 30: Población por regiones del departamento de La Paz.....	98
Gráfico 31: Población por municipio de la región metropolitana de La Paz.....	99
Gráfico 32: Población, porcentajes y tipo de municipios de la región metropolitana de La Paz.....	100
Gráfico 33: Proyección poblacional de la RMLP para el 2020	104

Gráfico 34: Proyección y comparación de la población 2012 y 2020 de la RMLP	104
Gráfico 35: Conflictos limítrofes en la región metropolitana de La Paz	114
Gráfico 36: Organización territorial a partir de la CPE	119
Gráfico 37: Unidad Territorial y Entidad Territorial	119
Gráfico 38: Las ETA's y las UT's en Bolivia.....	120
Gráfico 39: Composición del CRES	121
Gráfico 40: Población, porcentaje y tipo de municipios del Región del Gran Chaco Tarijeño	124
Gráfico 41: Mapa de la Región Autónoma del gran Chaco	126
Gráfico 42: Institucionalidad de las Macroregiones fronterizas	128
Gráfico 43: Institucionalidad de la Región Metropolitana-Consejo Metropolitano	130
Gráfico 44: Composición del Consejo de la Región Metropolitana de Kanata	133
Gráfica 45: Organización institucional de la Región Metropolitana de Kanata	136
Gráfico 46: Matriz de características del Consejo de la Región Metropolitana de Kanata	138
Gráfico 47: Marco normativo de mancomunidades, MM y metropolización desde 1994 hasta la fecha	144
Gráfico 48: Actores y roles de la RMLP.....	148
Gráfico 49: Composición política de la RMLP	150
Gráfico 50: Mapa de La Región Metropolitana de La Paz	152
Gráfico 51: Composición política de los Concejos Municipales de la RMLP	154
Gráfico 52: Asuntos de la Región Metropolitana de La Paz.....	168

Resumen

El presente trabajo trata sobre las alternativas institucionales para gobernar la región metropolitana de La Paz en el marco de las autonomías, estas alternativas están descritas en la Constitución Política de forma ambigua y corresponden a modelos cercanos de gobernabilidad y gobierno metropolitano; por la naturaleza descriptiva de la misma, este trabajo se constituye en una investigación original y el autor respeta plenamente la propiedad intelectual y derechos de autoría de toda la información utilizada.

El capítulo I contiene un estado del arte sobre los estudios, investigaciones y artículos publicados por autores nacionales e internacionales y la metodología utilizada; el capítulo II contiene un estudio comparado de sobre regímenes y tipos de organización metropolitana, los casos analizados son: *Greater London Council*, *Greater London Authority*, La Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito, la Comunidad Autónoma de Madrid, La Región Metropolitana de Buenos Aires, la Mancomunidad de Municipios del Área Metropolitana de Barcelona, La comunidad Urbana de Lille, la Región ABC São Paulo, la Mancomunidad Canales Taibilla por su relación con la ciudad metropolitana de Cartagena y el Ente de Coordinación Metropolitana de Rosario, estas entidades presentan diferentes niveles de descentralización y autonomía, razón por la que fueron seleccionadas; el capítulo III contiene datos estadísticos y políticos de la región metropolitana de La Paz, un estado de situación; el capítulo IV trata sobre la cuestión regional en Bolivia, los tipos de región y regionalización presentes en la constitución y las leyes, las implicancias, dificultades y ventajas que tendría optar por otras alternativas como la región metropolitana autónoma y la mancomunidad metropolitana. Finalmente, el capítulo V contiene las conclusiones y recomendaciones además de algunos hallazgos que se realizaron durante la investigación.

Palabras Clave: *Metropolización, autonomías, descentralización, área metropolitana, región metropolitana, consejo metropolitano, gobierno metropolitano, gobernabilidad metropolitana, supramunicipal, intermunicipal, convenios, acuerdos, institucionalidad, mancomunidad, región, competencias, facultades y organización estatal.*

Summary

This paper deals with the Institutional Alternatives to govern the metropolitan area of La Paz in the framework of autonomous, these alternatives are described in the Constitution ambiguously and correspond to models relatives of governance and metropolitan government, the descriptive nature of Same, This work constitutes original research, and fully respects the intellectual author and Copyrights of all information used property.

Chapter I contains a state of the art studies, research and articles published by national and international authors and the methodology used; Chapter II contains a comparative study of systems and types of metropolitan organization, the cases analyzed are: Greater London Council, Greater London Authority, the Municipality of the Metropolitan District of Quito, the Autonomous Community of Madrid, The Metropolitan Region of Buenos Aires, the Association of Municipalities of the metropolitan area of Barcelona, the urban community of Lille, the region ABC São Paulo, the Commonwealth Channels Taibilla by its relationship to the metropolitan city of Cartagena and Entity metropolitan Coordination of Rosario, these entities have different levels decentralization and autonomy, which is why they were selected; Chapter III contains statistical and political data in the metropolitan region of La Paz, a status; Chapter IV deals with the regional issue in Bolivia, types of region and regionalization in the constitution and laws, the implications, challenges and advantages that would opt for alternatives such as autonomous metropolitan area and metropolitan commonwealth. Finally, Chapter V contains the conclusions and recommendations as well as some findings made during the investigation.

Keywords: *Metropolization, autonomy, decentralization, metropolitan area, metropolitan area, metropolitan council, the metropolitan government, metropolitan, supra, intermunicipal governance, agreements, institutional, commonwealth, region, jurisdiction, powers and state organization.*

CAPÍTULO I
CONTEXTO Y METODOLOGÍA

1. Introducción del capítulo I

1.1. Contexto Político

A partir de la Constitución Política del Estado de 2009 CPE, Bolivia ha pasado de ser un estado unitario a uno compuesto, la Bolivia Plurinacional con autonomías cuenta con una organización territorial que incluye a las regiones como nuevo actor de la política entre el nivel departamental y el local, la región es un espacio de planificación y gestión que puede optar por la autonomía regional y de esta manera obtener competencias y recursos además de ciertas facultades, en las ciudades que corresponde al eje troncal se deben conformar regiones metropolitanas con participación del Nivel Central del Estado NCE, el Gobierno Autónomo Departamental GAD y los Gobiernos Autónomos Municipales GAM's, este mandato Constitucional ha sido cumplido únicamente en la ciudad metropolitana de Cochabamba con la Región Metropolitana de Kanata, las regiones metropolitanas de La Paz y Santa Cruz se encuentran en un estancamiento político que de momento no permite su consolidación, esta situación debe cambiar en los siguientes años.

La RM es un espacio adecuado para que los gobiernos subnacionales y el NCE puedan dar solución a problemas de carácter urbano, su construcción es un reto que requiere de alta voluntad y compromiso de las autoridades y los ciudadanos.

1.2. Contexto académico: Estado del arte

Las investigaciones referidas al tema metropolitano en Bolivia y en la ciudad de La Paz son escasas, las pocas investigaciones existentes son abordadas desde el punto de vista urbanístico y sociológico descuidando los enfoques y perspectivas que ofrece la Ciencia Política, esta rama de las ciencias sociales se encarga de estudiar las relaciones de poder en la sociedad, las instituciones y las formas de gobierno; los pocos aportes existentes flaquean al no indagar lo suficiente en la institucionalidad, creación de gobiernos o mecanismos para gobernar las metrópolis bolivianas (con excepción de la investigación de Blanco), hoy en día debemos considerar el tema autonómico como parte

del andamiaje del estatal con la finalidad de profundizar y conocer con mayor detalle temas de gobierno y gestión pública en las metrópolis de Bolivia.

Los aportes más destacados en para la metrópoli del departamento de La Paz corresponden a las investigaciones, artículos y publicaciones de Urquiza, Quezada y Barrientos que lo abordan desde un punto de vista urbanístico y de las políticas públicas, y no los mecanismos para dirigir o gobernar la metrópoli; por otro lado Indaburu, Galindo y Blondel que se refieren específicamente a los temas de gestión y potencialidades del área metropolitana de La Paz; Benavides realiza aportes conceptuales referidos los términos correspondientes a las metrópolis; Blanes lo aborda con una visión de desarrollo regional; Molina, Bazoberry y Maquera indagan sobre creación de mancomunidades como instrumentos idóneos para generar desarrollo; finalmente Blanco realiza el aporte más significativo referido al estado de las metrópolis en Bolivia, el estado de la investigación sobre la metrópoli en La Paz y la percepción de los movimientos sociales en la construcción de la metrópoli Andina, artículos e investigaciones que abordan el tema institucional de las metrópolis y la propuesta de un modelo supramunicipal entre las ciudades del área metropolitana Área Metropolitana AM de La Paz.

En Bolivia no existen estudios o investigaciones específicas que se refieran a la conformación de gobiernos metropolitanos o instituciones de estas características: su institucionalidad, competencias, facultades, atribuciones, responsabilidades y su gobernabilidad, por lo que es sumamente necesario revisar a autores que se encuentran fuera de nuestras fronteras: gobierno y administración metropolitana de Sobrino desde un enfoque Federal, pero los aportes más significativos corresponden a Argullo, Klink, Lefèvre, Rodríguez y Oviedo por ofrecer una tipología de gobiernos y gobernabilidad metropolitana de forma comparada, estos modelos son: supramunicipal, intermunicipal y no institucionalizada, estos tres modelos orientaron la presente investigación con aproximaciones y similitudes a los procesos de descentralización, sus ventajas e inconvenientes que son de bastante utilidad para comprender el tema metropolitano desde el enfoque institucional de la ciencia política.

1.2.1. Punto de vista urbanístico

Carlos Urquizo, presenta dos textos dedicados al estudio metropolitano: “La Paz ¿Saco de aparapita o metrópoli Andina?” y “Metropolización: La predominancia de lo urbano”; en la primera realiza una tipología metropolitana que responde a la vieja nomenclatura territorial incorporando a estas: la Macroregión Metropolitana, la Región Metropolitana y el Área Metropolitana¹, hace mención al primer proyecto urbano para El Alto dirigido por el municipio de La Paz, para 1976 la consultora Bureau de *Recherches Geologiques et Miniers* y Bureau Central d’*Etudes pour las Equipements d’Outremer*² que diseño un plan de desarrollo urbano para El Alto con un carácter metropolitano incluyendo varios municipios y localidades a llegar Achacachi, Desaguadero y los Yungas, dicho proyecto no fue concluido por diferentes aspectos entre los que se debe destacar la creación de la ciudad de El Alto como municipio. Urquizo utiliza los términos de la Unión Internacional de Arquitectos UIA³, no considera a los municipios de Laja y Viacha porque no son parte de la provincia Murillo.

En 2012, Urquizo elaboró una comparación entre los procesos urbanos en Latinoamérica y Bolivia durante los últimos 50 años, aunque se debe destacar que Bolivia está muy por debajo de la media en los procesos de urbanización si la comparamos con países vecinos con avanzados niveles de urbanización y metropolización, en el mismo documento analiza los procesos migratorias campo-ciudad en La Paz, Cochabamba y Santa Cruz y compara la institucionalidad del Distrito Metropolitano de Lima y la Región Metropolitana de Buenos Aires RMBA desde su administración y su organización; en el caso de Lima se puede observar que existe una mayor autonomía, mientras que en Buenos Aires se evidencia lo contrario, un mayor centralismo del gobierno federal. “Si afecta a más de dos municipios, es un tema metropolitano”⁴ con esta frase Urquizo nos da a entender que los temas metropolitanos corresponden a las ciudades conformadas por dos o más municipios conurbados.

¹ URQUIZO Carlos, “La Paz ¿Metrópoli andina o saco de aparapita?”, FES- ILDIS, La Paz 2006: 37.

² *Ibíd*em: 45.

³ Unión Internacional de Arquitectos por su sigla UIA.

⁴ URQUIZO Carlos, “Metropolización: la predominancia de lo urbano”, sin editorial, 2012:23

En 2013, David Quezada presentó una publicación con colaboración de Red Hábitat denominada “Región Metropolitana de La Paz, propuesta para su consolidación y desarrollo”⁵ este documento explica las potencialidades de la región metropolitana de La Paz, en el mismo incorpora algunos proyectos que van desde la movilidad urbana, servicios básicos, espacios recreativos, gestión de residuos sólidos, líquidos, vivienda y la planificación, en la visión de Quezada: cada municipio que conforma la región metropolitana tiene o debería tener una vocación:

“La Paz sede de gobierno nacional brinda una serie de servicios financieros y terciarios por excelencia, En El Alto destacan el comercio, las microempresas y la industria, Viacha con vocación industrial e importante corredor hacia Chile, Achocalla con potencial agrícola y turísticos, Laja de producción lechera y pecuaria, Palca y Mecapaca centros menores de vocación agrícola pero con fuertes tendencias a la urbanización y Pucarani ciudad intermedia de importante relevancia en el altiplano norte”⁶

De forma específica, Quezada otorga a cada municipio una vocación basándose en sus potencialidades, estas deberán ser fortalecidas a fin de alcanzar el desarrollo a nivel regional, departamental, nacional y a escala continental, esta publicación no especifica ni define el tipo de organización.

David Barrientos participó del seminario organizado por el Concejo Municipal de La Paz denominado “Desarrollo del área metropolitana” el año 2011 junto con otros expertos nacionales en temas municipales, en su ponencia denominada “La Futura Región Metropolitana de La Paz” se destaca el crecimiento urbano de las ciudades de La Paz y El Alto como también de otras ciudades de Bolivia, ese crecimiento se debe principalmente a las políticas de liberalización de la economía planteadas a principios de los años 80’s debido a la crisis económica que experimentaba Bolivia y como resultado del Decreto 21060⁷, paralelamente la relocalización de los mineros ocasiono una masiva migración

⁵ QUEZADA Siles David, “Región Metropolitana de La Paz”

⁶ Ibídem: 3.

⁷ Ante la hiperinflación que vivía Bolivia se promulgo el D.S. 21060 que le dio fin a la especulación liberando la economía.

campo-ciudad⁸, en sus conclusiones menciona la creación de una entidad de estudios de carácter metropolitano:

“Instituto Metropolitano de estudios territoriales que aproveche para la región metropolitana y para Bolivia, la capacidad instalada en los municipios de La Paz y El Alto, la articulación de los gobiernos municipales las universidades, las instituciones empresariales y las organizaciones sociales pueden permitir desarrollar proyectos infraestructurales por encima de la escala municipal...”⁹

Este instituto es un ejemplo del tipo de entidades e instituciones que deberían crearse para gestionar proyectos de escala metropolitana, contaría con la participación de entidades públicas como la universidad, las Entidades territoriales Autónomas y el Nivel Central del Estado; organizaciones sociales, civiles y entidades privadas de carácter empresarial.

1.2.2. Desde la Gestión y las potencialidades del área metropolitana

Del mismo seminario “Desarrollo del área metropolitana” participaron Rafael Indaburu, Mario Galindo y Álvaro Blondel aportando desde el punto de vista de la gestión pública y las potencialidades metropolitanas.

Rafael Indaburu presento su ponencia denominada “Gestión de áreas metropolitanas” con la definición de lo que es un área metropolitana:

“...Quizás la definición más sencilla es cuando los límites administrativos no corresponden con los límites de los problemas sustantivos...”¹⁰

Se entiende que un área metropolitana se da cuando los problemas o dificultades de un área o distrito municipal se extienden más allá de sus límites llegando a otro distrito municipal colindante y de esta manera generando el fenómeno metropolitano.

⁸ BARRIENTOS Zapata David, “La Futura Región Metropolitana de La Paz”, Dirección de Comunicación del Concejo Municipal de La Paz, 2011: 37.

⁹ *Ibidem*: 32.

¹⁰ INDABURU Quintana Rafael, Gestión de Áreas metropolitanas, Dirección de Comunicación del Concejo Municipal de La Paz, 2011: 33.

Respecto al tema poblacional, explica que el departamento de La Paz duplicara su población durante los próximos 15 años y que las políticas públicas de los municipios no están tomando en cuenta este crecimiento:

“La Paz necesitara 15 años para duplicar su población como departamento y pasara de un 67% a un 82% de población urbana”¹¹

Razón por la cual las municipalidades de La Paz y principalmente de El Alto deben duplicar sus capacidades e infraestructura: centros de salud, postas, escuelas, espacios públicos y viales dentro de sus jurisdicciones para poder atender la futura demanda; respecto a los procesos de planificación urbana menciona al economista Alfred Marshall y la Dinámica metropolitana y los distritos industriales, según esta teoría la ciudad metropolitana debería dividir sus funciones de acuerdo a sus potencialidades tanto industriales, servicios, recreación, vivienda, entre otros.

Mario Galindo presentó “El desafío de la construcción de las autonomías en áreas metropolitanas” y como primer punto señaló que hay un error profundo en la Constitución Política del Estado específicamente en la concepción y conceptualización metropolitana como región y no como área:

“...en muchos casos se confunde el tema de territorio con espacio...”¹²

y “En el caso práctico podemos entender como territorio a un departamento o un municipio, pero no a una región...”¹³

En las áreas metropolitanas se debe hablar de gobiernos metropolitanos, los más conocidos están en las ciudades de: Nueva York, Toronto, Lima, Buenos Aires, Santiago y São Paulo, estos gobiernos se caracterizan por ser fuertes y contar con ciertas similitudes en los temas de gobernabilidad y gobernanza; en el caso boliviano la idea de dirigir el área o región metropolitana por medio de entes reguladores que serían los Consejos Metropolitanos en lugar de entes rectores puede generar ciertas dificultades debido al carácter político de estos consejos, otra dificultad sería la definición de “competencias

¹¹ INDABURU Quintana Rafael, Gestión de Áreas metropolitanas, Dirección de Comunicación del Concejo Municipal de La Paz, 2011: 34.

¹² GALINDO Soza Mario, “El desafío de la construcción de las autonomías en áreas metropolitanas” Dirección de Comunicación del Concejo Municipal de La Paz, 2011: 47.

¹³ *Ibidem*: 47.

metropolitanas compartidas y concurrentes”¹⁴ orientadas principalmente a servicios básicos.

Álvaro Blondel presentó “Políticas territoriales” que corresponde más al área técnica y de planificación detallando la aplicación de estos instrumentos de índole municipal a una escala regional metropolitana, una vez conformada la región metropolitana de La Paz se deberá priorizar la aplicación de planes territoriales, planes de uso del suelos, planes de ocupación del territorio, los cuales deberán realizados de manera coordinada entre los gobiernos municipales del AM; cita a la necesidad de crear empresas metropolitanas para la satisfacción de necesidades de la población de la región, respecto a la planificación a largo plazo menciona la formulación del Plan de Desarrollo Municipal 2040 del GAM de La Paz que contiene una visión de magnitud metropolitana, esta visión es la siguiente:

“el plan 2040 constituye un plan integral que relaciona todo el tema de desarrollo socioeconómico con el tema territorial, la elaboración de planes proyectos y programas de corto mediano y largo plazo desprendidos de este plan deben propiciar a la integración intermunicipal, ya que el municipio de La Paz es parte de la región metropolitana que tiene que liderar el proceso de relacionamiento con otros municipios de la región”¹⁵.

Esta Visión a largo plazo ilustra el rol del municipio paceño como articulador y líder de la región metropolitana de manera intermunicipal, distribuye roles a los municipios colindantes de acuerdo a sus potencialidades.

1.2.3. Metropolización en Bolivia aportes conceptuales

Edgar Benavides en “Metropolización en Bolivia” desarrolla conceptos básicos como: conurbación, área metropolitana, zona metropolitana y región metropolitana, de manera clara explica los modelos metropolitanos norteamericano y europeo además de abordar en detalle los aspectos poblacionales y proyecciones para las tres metrópolis de Bolivia, el concepto de región metropolitana que desarrolla es el siguiente:

¹⁴ *Ibíd*em: 54.

¹⁵ BLONDEL Álvaro, “Políticas territoriales” Dirección de Comunicación del Concejo Municipal de La Paz, 2011: 63.

[La región metropolitana es]“una dimensión territorial mayor que involucra a la mancha urbana que caracteriza el área metropolitana, los ámbitos territoriales en los que están inscritos, más aquellos centros urbanos de diferentes tamaños que se encuentran dentro de la imaginaria definición espacial en un criterio proyectual...”¹⁶.

Esta investigación no cuenta con la nueva nomenclatura territorial, pero sí datos estadísticos, poblacionales y principalmente aportes teóricos en la materia.

1.2.4. Desarrollo Regional metropolitano

José Blanes relaciona estrechamente el desarrollo regional con el desarrollo metropolitano en “Bolivia Áreas metropolitanas en clave de desarrollo y autonomía”, las metrópolis son denominadas zonas metropolitanas o “ciudades región”¹⁷ y son las impulsoras del desarrollo departamental en los departamentos del eje troncal; realiza una comparación entre las tres metrópolis, sus potencialidades y características en los ámbitos económicos, sociales y culturales; además analiza los proyectos metropolitanos presentados como ser: el proyecto de Ley de Metropolitización presentado por el Gobierno Municipal de La Paz y el proyecto de ley de mancomunidades antes del proceso constituyente.

1.2.5. Conformación de Mancomunidades Metropolitanas

Carlos Hugo Molina y José Bazoberry abordan el tema metropolitano desde las mancomunidades en el libro “Las Mancomunidades municipales y el Pacto territorial”, Molina entiende que en las ciudades o en este caso los municipios continuos que experimenten procesos de conurbación deben tener un mecanismo óptimo para su administración que no perjudique su autonomía consagrada desde la Participación Popular, este instrumento es la mancomunidad de municipios y esta es entendida como:

“... instrumento socio-político y técnico de la planificación del desarrollo”¹⁸

¹⁶ BENAVIDES Castro Edgar, “Metropolitización en Bolivia”, CODEPO/ UNFPA, 2006: 14.

¹⁷ *Ibídem*: 13.

¹⁸ MOLINA Saucedo Carlos Hugo, “Las Mancomunidades municipales y el pacto territorial”, ed. CEPAD, Santa Cruz, 2011: 85.

La mancomunidad municipal es un instrumento de coordinación y cooperación intermunicipal que puede ser tomada de modelo para alcanzar el desarrollo de áreas metropolitanas, se constituye en un modelo viable con interesantes resultados en municipios de áreas rurales y urbanas.

En el mismo libro Bazoberry realiza unas interesantes interrogantes relacionadas a la administración y dirección de estos espacios metropolitanos como ser: la elección de las autoridades metropolitanas, si debería existir algún gobierno municipal que lidere este proceso o no, cual sería y ¿porqué?; y cuál sería el papel que debería tener la Gobernación y el Nivel Central del Estado; por otro lado reconoce que existen en la actualidad tres áreas metropolitanas en Bolivia: Cochabamba, Santa Cruz y La Paz y a pesar de su distancia y características las tres presentan problemas comunes como ser:

“flujos de transporte, de concentración de servicios administrativos, inequitativa prestación de servicios básicos, de tipo ambiental y de todo tipo”¹⁹

Los problemas de las áreas metropolitanas en Bolivia se constituyen principalmente en la ineficacia e insatisfacción de los servicios básicos que son responsabilidad y competencia de los gobiernos municipales por lo que Molina y Bazoberry reconocen que la mejor manera de encarar, administrar y gestionar las áreas metropolitanas es a través de las mancomunidades.

1.2.6. La mancomunidad de la región metropolitana del departamento de La Paz

“La conformación de la mancomunidad de la región metropolitana del departamento de La Paz y los factores que tensionan la gobernanza del proceso” de Prospero Maquera²⁰, aborda elementos básicos en el proceso de construcción de una entidad metropolitana de carácter intermunicipal, con un marco conceptual y teórico acorde a la actual Constitución Política del Estado.

¹⁹ BAZOBERRY Chali José Guillermo, “¿Gobiernos Metropolitanos o mancomunidades de Municipios en Áreas metropolitanas?” en “Las Mancomunidades municipales y el pacto territorial” ed. Cepad, Santa Cruz 2011: 139.

²⁰ MAQUERA Mamani Prospero, Tesis de Grado de la carrera de Ciencia Política y Gestión Pública “La conformación de la mancomunidad de la región metropolitana del departamento de La Paz y los factores que tensionan la gobernanza del proceso”.

Propone tres modelos institucionales para gestión de regiones metropolitanas en Bolivia: las mancomunidades de municipios metropolitanos de carácter intermunicipal como la propuesta principal de la tesis; la región metropolitana dirigida desde el nivel departamental con participación de los municipios y el nivel central del estado a través del Consejo Metropolitano CM y como tercera propuesta institucional, se plantea una autonomía regional de característica metropolitana como es planteada por el GAM de La Paz.

El tema limítrofe es el principal factor que dificulta la consecución de acuerdos metropolitanos en la región, en la misma tesis elabora una agenda de carácter metropolitano donde toma a consideración los siguientes temas: medio ambiente, transporte, infraestructura y equipamiento, gobernabilidad municipal, desarrollo económico y ordenamiento territorial descuidado los temas de seguridad ciudadana, vivienda, coordinación, cooperación intergubernamental, competencias y finanzas.

1.2.7. El Estado de situación de las metrópolis en Bolivia y las Percepciones de los movimientos sociales en la construcción de la metrópoli andina

Carlos Blanco presenta tres aportes muy significativos para comprender mejor la situación metropolitana en Bolivia y específicamente en La Paz: la primera publicada en la revista Temas Sociales N° 30 “Estado de investigación sobre la metrópoli andina de La Paz”²¹ donde realiza una recapitulación sobre el estado de investigación donde nombra a autores y académicos de carácter nacional enfocados en el tema municipal y metropolitano; el segundo aporte: “Estado de las metrópolis. Metrópolis sin estado”²² es una ponencia presentada durante el seminario “Ciudades en transformación” organizado por el CIDES-UMSA junto con otras organizaciones interesadas en temas urbanos, en esta presentación realiza un análisis conceptual sobre los términos: conurbación, zona, área y región que son usualmente designados para denominar a las metrópolis; explica cuatro

²¹ BLANCO Carlos “Estado de la investigación de la metrópoli Andina” en Revista de temas Sociales N° 30, IDIS-UMSA, La Paz 2010.

²² BLANCO Carlos “Estado de las metrópolis, metrópolis sin estado” en Ciudades en Transformación, Coordinadora Patricia Urquieta, CIDES-UMSA, La Paz 2011.

categorías usadas para diferenciar lo urbano y lo metropolitano: la UIA, los criterios del Instituto Nacional de Estadística INE, del Ex viceministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda y del Consejo Departamental de Población CODEPO, desde el punto de vista legal realiza un análisis de la normativa referida a la Metropolización desde la Constitución Política de 1967, pasando por las reformas de modernización del estado la Ley de Participación Popular y la normativa vigente la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, paralelamente realiza un análisis de las entidades del órgano ejecutivo encargadas de temas urbanos y metropolitanos reconociendo a cuatro ministerios: Ministerio de Planificación del Desarrollo; Ministerio de obras públicas, servicios y vivienda; el Ministerio de Desarrollo Rural; y el Ministerio de Autonomías.

El tercer aporte consiste en una investigación de campo: “Percepción en los movimientos sociales en torno a la construcción de la metrópoli andina de La Paz”²³ elaborada por Blanco en colaboración del Instituto de Investigaciones Sociológicas IDIS de la Universidad Mayor de San Andrés, la cual consistió en una encuesta realizada a diferentes actores urbanos referente a la construcción de una institución o entidad de alcance metropolitano, los resultados indican que hay una precaria planificación urbana para la metrópoli andina, también se evidencio una escasa identidad metropolitana por parte de la población encuestada y finalmente la investigación propone la creación de un Instituto Universitario de Investigación en Temas Metropolitanos para la construcción y fortalecimiento de institucionalidad metropolitana.

1.2.8. Enfoques Internacionales sobre las metrópolis

“Organización y funciones de las metrópolis, Estudio comparado” es el informe final elaborado por *Metrópolis*, la Asociación Mundial de grandes metrópolis²⁴ en colaboración con el ayuntamiento de Barcelona y el Dr. Enric Argullo i Murgadas donde se realiza un estudio comparado de ocho principales metrópolis de mundo: Barcelona,

²³ BLANCO Carlos “percepción en los movimientos sociales en torno a la construcción de la metrópoli andina de La Paz” IDIS-UMSA, La Paz 2010.

²⁴ *Metrópolis* es una entidad que desarrolla investigaciones referidas a las grandes ciudades y grandes metrópolis del mundo, sede en Alemania.

Buenos Aires, Londres, Montreal, México, París, Rio de Janeiro y Seúl, ciudades que se destacan por sus aspectos territoriales, poblacionales y su amplitud espacial que caracterizan a las ciudades metropolitanas, un elemento que llamó la atención a los investigadores fue que la mayoría de las metrópolis se encuentran dentro de estados federados tales como Argentina, Brasil, y México además de estados donde prevalece la autonomía municipal, no se puede categorizar atribuciones o competencias propias de las metrópolis ya que cada entidad o gobierno metropolitano del mundo es único..

Entre los problemas que acarrea la creación de entidades metropolitanas se evidencia una profunda desconfianza por parte de municipios más pequeños colindantes; poca voluntad de los gobiernos nacionales o federales durante su conformación y principalmente el debate financiero y competencial como uno de los mayores problemas, elementos que dificultan la gobernanza y gobernabilidad metropolitana.

“Gobiernos y administración metropolitana y regional”²⁵ de Sobrino es un libro que ilustra de manera teórica el proceso de urbanización y metropolización de manera central y bifuncional además de otros elementos teóricos para entender estos procesos metropolitanos en México federal.

1.2.9. Modelos Supramunicipales e Intermunicipales

Alfredo Rodríguez y Enrique Oviedo elaboraron el documento titulado: “Gestión urbana y gobiernos de áreas metropolitanas” para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL en 2001 donde realizan un estudio comparado de las cuatro principales metrópolis de Hispanoamérica: Lima en Perú, Quito en Ecuador, Buenos Aires en Argentina y Santiago en Chile además de elaborar una tipología de gobiernos metropolitanos donde destaca dos tipos o modelos de gobiernos metropolitanos: los supramunicipales donde la entidad o gobierno metropolitano es dirigido desde una entidad superior a la municipal; el otro modelo corresponde al intermunicipal donde la creación de una entidad metropolitana surge o es creada a iniciativa de los gobiernos municipales

²⁵ SOBRINO Jaime “Gobierno y Administración metropolitana y regional”, México INAP, 1993;

que forman parte del área metropolitana, no se crea un nuevo gobierno, pero sí una entidad o un directorio que se encarga de distribuir las tareas, acciones y políticas de alcance metropolitano de manera coordinada y simétrica.

“Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana, funciones y gobernabilidad”²⁶ de Joroen Klink y “Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas, experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas”²⁷ de Christian Lefèvre ambas del libro “Gobernar las Metrópolis”.

Joroen Klink escribe sobre las áreas metropolitanas poli-céntricas o con diferentes centros encargados cada uno de diferentes tareas o funciones; las metrópolis deben cumplir con características específicas correspondientes a criterios demográficos, administrativos, físicos, territoriales y funcionales.

Las metrópolis más conocidas corresponden al modelo de organización supramunicipal, estas se encuentran primordialmente en los Norte América, Europa y Asia, mientras que en Latinoamérica no se puede destacar un modelo preferencial o básico que responda a las características supramunicipales pero se han legado a originar modelos experimentales de tipo supramunicipal e intermunicipal aunque esas en su mayoría carecen de estabilidad política y gobernabilidad; ciudades como Buenos Aires, Rio de Janeiro y Santiago tienen modelos supramunicipales con poca gobernabilidad mientras que ciudades como Caracas, Quito y Bogotá gozan de mayor gobernabilidad y autonomía.

Christian Lefèvre se enfoca más en los temas de gobernabilidad metropolitana y su importancia en la construcción de gobiernos metropolitanos supramunicipales, estos gobiernos deben cumplir con al menos cinco características que son: legitimidad política,

²⁶ KLINK Joroen, “Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana, Funciones y Gobernabilidad” en Gobernar las metrópolis editado por Cuadrado-Roura Juan, EEUU, BID 2005, 154-185.

²⁷ LEFEVRE Christian “Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas, Experiencias y lecciones internacionales para ciudades latinoamericanas” en Gobernar las metrópolis editado por Cuadrado-Roura Juan. EEUU, BID 2005

territorialidad, recursos financieros propios, responsabilidad y competencias propias y personal adecuado para la gestión metropolitana.

Los arreglos o entidades metropolitanas de carácter intermunicipal son desglosados en tres: autoridades intermunicipales con sentido metropolitano; autoridades intermunicipales inframunicipales y autoridades intermunicipales monosectoriales y plurisectoriales; además establece un tercer modelo denominado como gobernabilidad no institucional donde se carece de institución o una entidad, consiste en aplicar instrumentos de cooperación legales poco conocidos como ser convenios entre las entidades municipales del área metropolitana, aunque desde el punto de la ciencia política, esta sigue perteneciendo al enfoque institucional.

Lefèvre subraya la clara necesidad y condición para construir un modelo de gobierno metropolitano: esta condición corresponde a un claro y fuerte liderazgo de una municipalidad o del nivel central del estado, que impulsen y brinden los instrumentos necesarios para crear gobiernos metropolitanos fuertes.

1.3. Marco teórico – metodológico

1.3.1. Problema, objetivos (Alcance de la investigación)

1.3.2. Planteamiento del problema de investigación

El crecimiento y expansión de las grandes ciudades es un fenómeno casi natural en el mundo, este fenómeno ha requerido de soluciones creativas y novedosas para la administración de urbana y local, mientras que en Bolivia el crecimiento urbano es bastante novedoso a consecuencia de las políticas de liberalización de la economía y la llamada relocalización, donde grandes flujos poblacionales principalmente de mineros terminaron migrando a las principales ciudades capitales de departamentos como ser: La Paz, Santa Cruz y Cochabamba, este crecimiento poblacional viene acompañado de nuevos retos urbanos para las entidades públicas, el mayor reto para las municipalidades y otras entidades del sector público y la sociedad civil es consolidar la Región Metropolitana bajo el marco de las autonomías y la descentralización plasmada en CPE.

La Descentralización y la autonomía se manifiesta por primera vez en la Ley de Participación Popular de 1994 durante una primera etapa y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización Andrés Ibáñez de 2010 en una segunda, estas etapas expresan un nuevo panorama para a gestión local, si bien durante la Participación Popular se creó el instrumento de las mancomunidades y mancomunidades metropolitanas, durante la segunda etapa se reconoce a la mancomunidad además de incorporar a las regiones, las regiones autónomas, las regiones metropolitanas, los consejos metropolitanos y los consejos regionales económicos sociales, los acuerdos y convenios intergubernativos además de otros instrumentos de coordinación y cooperación entre las entidades territoriales autónomas.

Estos instrumentos son de utilidad y se muestra como alternativas válidas para generar alternativas de gobernabilidad en los espacios denominados “regiones metropolitanas”, la necesidad de generar algún tipo de gobierno o institucionalidad, hace que surja la siguiente pregunta:

¿Cuáles son las alternativas de institucionalidad para generar algún tipo de gobierno o acuerdo de gobernabilidad en la región metropolitana del departamento de La Paz en el marco de las autonomías?

1.3.3. Objetivos de la investigación

Objetivo general

- Describir y explicar cuáles son las alternativas institucionales para gobernar o generar algún tipo de acuerdo de gobernabilidad en la región metropolitana del departamento de La Paz en el marco de las autonomías.

Objetivos específicos

- Comparar diferentes modelos institucionales de gobierno y gobernabilidad metropolitana en las ciudades seleccionadas.

- Describir el estado de situación de la región metropolitana del departamento de La Paz en el marco de las autonomías entre los años 2009 y 2014.
- Explicar la cuestión regional y metropolitana presente en la Constitución Política del Estado CPE y leyes específicas.
- Analizar los mecanismos e instrumentos presentes en la CPE y las leyes para institucionalizar la región metropolitana de La Paz.

1.3.4. Enfoque teórico – Normativo-institucionalismo

El enfoque normativo-institucionalismo es un enfoque de análisis político que se encarga de analizar las reglas de juego formales e informales que modifican el comportamiento de las sociedades y por tanto crean o modifican las organizaciones políticas pertenecientes a las sociedades, estas instituciones esta plasmadas en las leyes y principalmente en las constituciones, para Rhodes:

“Este enfoque hace parte de una de las corrientes clásicas dentro de la ciencia política que se centra en las reglas, procedimientos y organizaciones formales de un sistema de gobierno. Pretende explicar, entre otros aspectos, de qué modo las reglas, procedimientos y organizaciones formales determinan el comportamiento político”²⁸.

La teoría institucionalista se encarga de estudiar la naturaleza de las instituciones, si estas son fuertes o débiles o si cumplen estándares de calidad, de la relación de unas instituciones con otras, de los costos de transacción resultantes de acuerdos institucionales, estudia también a las organizaciones políticas plasmadas en las normas.

Las instituciones son de naturaleza abstracta mientras que las organizaciones son entes concretos (como explica Lozada y Casas) que emanan de las instituciones; por ejemplo, la constitución refleja la institución de la seguridad interna del estado, está se refleja en el

²⁸ Citado por Lozada L. Rodrigo y Casas C. Andrés en “Enfoques para el análisis político, historia, epistemología y perspectivas de la ciencia política”, FLACSO, Bogotá, 2008: 165

Ministerio de Gobierno (organización) y a la vez en la Policía Nacional (organización) que se encarga de brindar seguridad a los ciudadanos.

Como indican Lozada y Casas: “...las sociedades pueden, en gran parte, ser explicadas a partir de sus instituciones...”²⁹, las instituciones son el reflejo de las sociedades, por lo que estas llegan a determinar el comportamiento político, social y económico dentro y fuera de los estados o entre estados.

La constitución, leyes, organizaciones, procedimientos, costumbres y comportamientos de las sociedades son en sí el reflejo de sus instituciones o reglas de juego; y son las instituciones las que determinan el origen, la forma y los fines de las organizaciones políticas y sociales.

Entre los métodos usados por los normativista-institucionalistas se encuentra el método de análisis comparado y la generación modelos teóricos a través de análisis deductivo³⁰.

El método comparado es utilizado por los investigadores que son denominados o se autodenominan institucionalistas; fue el mismo Aristóteles quien aplico este método al estudiar las constituciones de las ciudades-estado de la antigua Grecia con la finalidad de conocer cuál de estas ofrecía mejores resultados para los ciudadanos; consiste en analizar las diferencias y similitudes.

1.4. Los procesos de metropolización

1.4.1. Metròpoli y Metropolización

Ambos conceptos se encuentran estrechamente relacionados: “metròpoli” se refiere a una gran ciudad cuya característica principal corresponde a su gran tamaño y densidad poblacional, esto se debe a que se encuentra conformada por dos o más municipios que hacen una gran ciudad, esta situación dificulta su administración y gestión; el segundo término “metropolización” corresponde los procesos físicos, sociales,

²⁹ ibídem: 187

³⁰ ibídem: 191

económicos y políticos que experimentan los municipios y las ciudades antes de convertirse en una metrópoli.

Metrópoli proviene de dos vocablos griegos: metro *-μητέρα-* que significa madre y polis *-πόλη-* que significa ciudad, se refiere a la ciudad central que se encuentra relacionada con otras ciudades o localidades menores; la Real Academia Española define metrópoli como: 1. Ciudad principal, cabeza de la provincia o Estado, 2. Iglesia arzobispal que tiene dependientes otras sufragáneas y 3. Nación, u originariamente ciudad³¹, la ciudad principal.

Durante la colonia española las ciudades de Toledo y posteriormente Madrid eran consideradas “Las metrópolis del imperio español”, ciudades de gran importancia política, económica, social y cultural, estas metrópolis se encontraban en la península española y eran en estas ciudades en donde se tomaban las decisiones más importantes para las colonias.

El término metrópoli es retomado a principios del siglo XX, específicamente en la década de 1920 para referirse a las grandes ciudades resultantes del acelerado proceso industrial que se vivió en Norte América y Europa, ciudades de alta importancia económica y política a nivel local y global.

En la actualidad no existe una definición oficial del término metrópoli, esta palabra es usada para referirse a grandes ciudades conformadas por dos o más municipios que han sobrepasado sus límites administrativos y requieren de nuevos mecanismos de administración, gestión y gobierno; para la UIA metrópoli es el denominativo para clasificar a las ciudades que tienen una población de entre 2 y 8 millones de habitantes.

Sobrino indica que:

“El proceso de metropolización no es solo aumento en el tamaño y densidad de las aglomeraciones urbanas. Es además la difusión,

³¹ Diccionario de la Real Academia, “metrópolis” <http://lema.rae.es/drae/?val=metropolis>

organización y jerarquización de actividades y funciones en el espacio”³².

Todo proceso de metropolización tiene las siguientes características: incremento poblacional como elemento cuantitativo e incremento espacial como elemento cualitativo, pero también va acompañada de diversificación de las actividades primarias, secundarias y terciarias además de nuevos tipos de organización y jerarquización política y administrativa.

Sobrino indica que pueden darse dos casos en los procesos de metropolización: el primer caso o metropolización de tipo central, cuando la ciudad central rebasa sus límites fusionándose con otros municipios vecinos sin dejar de mantener su importancia jerárquica también denominada mono-funcional.

El segundo caso cuando dos o más municipios de similar tamaño crecen hasta el punto de encontrarse físicamente sin perder cada uno su importancia, este caso es denominado metropolización bi-funcional o poli-funcional³³, este caso es menos común.

1.4.2. Conurbación, área, zona y región metropolitana

Hablar de metrópoli y metropolización conlleva a tocar otros términos como ser: conurbación, área, zona y región metropolitana. La Conurbación es un proceso físico, Benavides la define de la siguiente manera:

“...proceso por el cual un área urbana crece y se integra de forma física y funcional con los centros urbanos (ciudades) que están a su alrededor”³⁴.

La conurbación es la unión física y funcional de centros urbanos de dos o más distritos municipales colindantes lo que dificulta su diferenciación una de la otra. El proceso de

³² SOBRINO Jaime “Gobierno y Administración metropolitana y regional”, INAP, México DF, 1993: 46.

³³ *Ibidem*: 46.

³⁴ BENAVIDES Edgar “Metropolización en Bolivia” CODEPO/UNFPA 2006:12.

conurbación es una característica principal en los procesos de metropolización en el mundo.

Los nuevos paradigmas regionales indican que la conformación de regiones metropolitanas puede darse por procesos de conurbación y procesos funcionales que consisten en [la] difusión, organización y jerarquización de actividades y funciones en el espacio³⁵, estos dos procesos se dan en las regiones metropolitanas por su tamaño y su dimensión urbano-rural, son espacios mayores donde se debe planificar el desarrollo.

Área Metropolitana AM corresponde al conglomerado urbano o mancha urbana típica de las grandes ciudades, conformada por dos o más municipios, es definido por Benavides como:

“la unidad central conectada con otros centros urbanos, en una continuidad define la conurbación que la caracteriza”³⁶

Urquizo indica que el AM es el espacio que involucra a las provincias y secciones municipales comprometidas con proceso de conurbación ya sea por invasión o tendencia de expansión...³⁷; la conurbación es un proceso que se expresará a largo plazo.

Según Oviedo y Rodríguez el término AM no tiene una definición específica debido a la ambigüedad que presenta en si el término, durante la década de los 50's y 60's las escuelas norteamericanas y europeas la definían privilegiando criterios poblacionales a partir de los 50 mil habitantes hasta 330 mil habitantes, además la escuela europea incluía criterios económicos como ser el tipo de actividad económica realizada por los habitantes (agrícola o servicios), porcentajes de población que realizaban sus actividades económicas y sociales en el municipio vecino. La visión norteamericana privilegia los criterios

³⁵ Mencionado por Sobrino en “Gobierno y Administración metropolitana y regional”, INAP, 1993:46 .

³⁶ BENAVIDES Edgar “Metropolización en Bolivia” CODEPO/ UNFPA 2006: 14.

³⁷ URQUIZO Carlos, “La Paz ¿Metrópoli andina o saco de aparapita?”, FES- ILDIS, 2006: 45.

estadísticos-poblacionales mientras que en la visión europea se basa en criterios económicos y sociales³⁸.

Una zona metropolitana es definida por Benavides como: la dimensión espacial conformada por las entidades territoriales (municipios) que comprenden la mancha urbana...³⁹ (en parte esta definición esta errada ya que la entidad corresponde a la municipalidad y no así al espacio geográfico), esta definición abarca además de la mancha urbana a las áreas no urbanizadas rurales pertenecientes a los municipios conurbados, e área urbana más área rural, Sobrino la define de la siguiente manera:

“Una zona metropolitana se integra por la unión física o funcional de dos o más municipios que contienen a la ciudad central y un conjunto de localidades contiguas a la primera, o que son denominadas por las actividades socioeconómicas de esta”⁴⁰

Ambas definiciones coinciden al referirse a las jurisdicciones y territorios totales de los municipios que conforman la zona, además Sobrino incluye criterios socioeconómicos como los ya mencionados en el área metropolitana.

Región metropolitana es un espacio aún mayor a la zona metropolitana, es definida por Benavides como:

Una dimensión territorial mayor que involucra la mancha urbana que caracteriza el área metropolitana, los ámbitos territoriales en los que están inscritos, más aquellos centros urbanos de diferentes tamaños que se encuentran dentro de una imaginaria definición espacial en un criterio proyectual que surge de la definición de visiones a largo plazo⁴¹

³⁸ Oviedo y Rodríguez “Gobiernos de áreas Metropolitanas”, CEPAL 2002: 8-9.

³⁹ BENABIDES Edgar “Metropolización en Bolivia” CODEPO/ UNFPA 2006: 14.

⁴⁰ SOBRINO Jaime “Gobierno y administración metropolitana y Regional” 1993: 44.

⁴¹ Este concepto pertenece a Geisse y Coraggio, es citado por Benavides en “Metropolización en Bolivia” 2006:14.

La región metropolitana comprende un espacio de mayor tamaño que el de la zona metropolitana, de manera proyectual incluye ciudades o localidades cercanas que podrían ser parte del conurbado y que incluso pueden mantener relaciones funcionales, sociales y económicas con la ciudad central sin ser parte del conurbado y manteniendo cierta lejanía con la ciudad central, es un espacio propicio para la planificación.

1.5. Modos y modelos gobernar las metrópolis

La Real Academia Española define la palabra “modo” como procedimiento o conjunto de procedimientos para realizar una acción⁴²; debemos entender por modos de gobernar a las formas o maneras que tienen los gobiernos para mandar y efectivizar el poder, los modos de gobernar han evolucionado como producto del tiempo y el impacto de la globalización según explica Prats, estos son: la Burocracia, la Gestión Pública y la Gobernanza⁴³.

La Burocracia o el modelo weberiano consiste en una organización basada en la racionalidad y la legalidad, tiene sus orígenes después de la segunda guerra mundial y fue considerada como el modelo adecuado y perfecto para administrar y gobernar en los estados sociales de derecho liberales, este modelo también fue aplicado dentro de los estados denominados comunistas.

La Gestión Pública tiene influencia de las reformas liberales de la década de los 80's que introdujeron conceptos tales como eficiencia, la eficacia y gestión por resultados al paradigma organizativo propio de la burocracia, las reformas liberales planteaban la reducción del estado permitiendo la competitividad del sector privado, estas medidas tenían la finalidad de obtener mejores resultados estatales, cabe destacar que la descentralización fue parte de las reformas liberales de la época y fueron planteadas por el consenso de Washington.

⁴² Real Academia Española: “Modo” consultado el 18 de marzo de 2015, <http://dle.rae.es/?w=modo>.

⁴³ PRATS i Catallá Joan “A los príncipes republicanos” Ed. Plural 1^{ra} edición, La Paz, 2006: 185-202.

La Gobernanza surge en Europa a partir de los consensos respecto a la legitimidad de los actores que participan en el desarrollo y toma de decisiones dentro de los estados durante la década de los 90's, la gobernanza va acompañada de otro termino similar: la gobernabilidad; Prats define gobernanza como:

“...gobierno relacional o en redes de interacción público-privado-civil a lo largo del eje local-global.”⁴⁴

El término “Gobernanza” engloba a todos los actores que forman parte de la sociedad en los estados: el sector público entendido como el gobierno central, el sector privado comprendido por las empresas y las organizaciones con y sin fines de lucro, y la sociedad civil organizada, los últimos dos actores serían los destinatarios de las políticas públicas, en la gobernanza estos actores toman decisiones y acciones de manera coordinada en busca de un equilibrio en los espacios locales y globales, no desconoce los aportes y avances alcanzados por la Burocracia y la Gestión Pública, les brinda mayor legitimidad.

Para Josep Centelles la gobernanza es:

...la estructura de relaciones entre los diferentes actores a través de la cual se toman las decisiones sobre la cosa pública.”⁴⁵

La definición brindada por Josep Centelles no difiere respecto a la participación y cooperación de los actores y su relación en el quehacer público como lo indica Joan Prats, añade además otro elemento dentro del debate que debe ser aclarado: la gobernabilidad.

La gobernabilidad es entendida por Centelles como:

“...gobernabilidad es una cualidad o atributo de una sociedad o una comunidad. Una ciudad por ejemplo es gobernable cuando su gobernanza es efectiva, es decir, cuando existen mecanismos que

⁴⁴ *Ibídem*: 200.

⁴⁵ CENTELLES i Portella Josep, “El buen gobierno de la ciudad” Ed. Plural 1^{ra} edición, La Paz 2006: 36

permiten resolver conflictos y tomar decisiones públicas que se hagan realidad.”⁴⁶

Se entiende que habrá gobernabilidad cuando un gobierno es capaz de prevenir y resolver los conflictos con la participación del sector privado y la sociedad civil, al otro extremo se encuentra la ingobernabilidad que consiste en la imposibilidad de resolver los conflictos, tomar decisiones y diseñar políticas públicas.

Los Modelos son entendidos por la Real Academia Española como: “arquetipo[s] o punto[s] de referencia para imitar o reproducir⁴⁷[algo]”, según algunos autores los modelos para gobernar las metrópolis corresponden a dos tipos: intermunicipal y supramunicipal como indica Klink, Rodríguez y Oviedo; Lefèvre incorpora un tercer modelo denominado no institucionalizado bajo la idea de que los modelos intermunicipales y supramunicipales corresponden a una categoría organizacional mientras que la no institucionalidad trabaja con las estructuras existentes, en todos los casos se cuenta con un marco normativo institucional que las respalda.

A continuación, se presentan los tres modelos planteados por Klink, Rodríguez, Oviedo y Lefèvre:

1.5.1. Modelo metropolitano supramunicipal

Rodríguez y Oviedo han elaborado una definición del modelo supramunicipal, este término también usado por Klink y es el siguiente:

“El modelo supramunicipal es el que da el nombre a lo que genéricamente se entiende por gobierno metropolitano. Se trata de una instancia de gobierno entre los gobiernos municipales y el gobierno central, regional o federal, dependiendo de los casos, y distinta a ellos, en este modelo las autoridades son electas directamente; el gobierno tiene recursos propios, establecidos por ley sobre cuyo uso tiene

⁴⁶ *Ibíd*em: 38.

⁴⁷ Real Academia Española: “Modelo” consultado el 18 de marzo de 2015, <http://dle.rae.es/?w=modo>.

autonomía; y sus competencias están determinadas y son diferentes de las de otros niveles de gobierno, superiores o inferiores. Por tanto, es un modelo puro porque tiene legitimidad política directa, autonomía financiera definida, diferentes y precisas competencias ejercidas sobre su territorio”⁴⁸

Lefèvre considera que el modelo supramunicipal es una categoría correspondiente a modelos institucionales y por consiguiente tienen a finalidad de crear un nuevo nivel de gobierno intermedio entre el nacional, central o federal, en relación con el local o municipal, hay cinco características que determinaran si el modelo supramunicipal adoptado es fuerte o es débil:

- Legitimación política de la autoridad metropolitana mediante elección directa;
- Territorio jurisdiccional que iguala más o menos al territorio funcional de la metrópoli;
- Recursos financieros propios, principalmente a través de su propia fiscalidad;
- Responsabilidad y competencias relevantes y;
- Dotación de personal adecuado para elaborar y ejecutar políticas y acciones relevantes⁴⁹.

La legitimidad política corresponde a la descentralización política, consiste en permitir que los ciudadanos puedan elegir a sus autoridades a través de procesos democráticos, lo cual permite que estas autoridades gocen de legalidad y legitimidad; el territorio jurisdiccional corresponde al espacio físico de una entidad metropolitana donde podrá hacer uso de sus atribuciones y competencias; otro elemento corresponde a la fiscalidad o capacidad de la entidad metropolitana de adquirir o recaudar ingresos económicos propios; la entidad o gobierno metropolitano deberá tener competencias o atribuciones propias de carácter urbano ejecutadas por las autoridades elegidas y

⁴⁸ Rodríguez Alfredo y Oviedo Enrique, “Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas”, CEPAL-ECLAD, Santiago de Chile de 2001: 13.

⁴⁹ Sharpe es mencionado por Lefèvre, 2005: 201.

financiadas con recursos propios; esta entidad deberá contar con personal adecuado y capacitado que realice sus labores dentro de la jurisdicción o territorio metropolitano.

1.5.2. Modelo metropolitano intermunicipal

Otro de los modos de lograr la gobernabilidad metropolitana es a través de acuerdos entre las municipalidades (entidades de igual jerarquía y similares características) y solo entre ellas, de ahí proviene su nombre intermunicipal, Rodríguez y Oviedo definen este modelo de la siguiente manera:

“El modelo intermunicipal corresponde a un tipo de gobierno cuya legitimidad es indirecta ya que reside en las autoridades miembros (municipios). Rara vez tiene autonomía financiera; su financiamiento proviene de sus municipios miembros o de subsidios de niveles superiores de gobierno. Las materias sobre cuales tiene competencias se definen a partir de acuerdos entre los distintos municipios, es decir, corresponden a cesiones de poder entre los municipios en los ámbitos y tiempos definidos por los mismos”⁵⁰.

Lefèvre las denomina Autoridades conjuntas metropolitanas:

“En este caso no se crea una nueva institución, sino que se construye un ordenamiento basado en la cooperación voluntaria y obligatoria entre las municipalidades del área metropolitana”⁵¹

Este modelo se basa en la cooperación de las municipalidades, mientras que Rodríguez y Oviedo mencionan las debilidades de este modelo como ser su financiamiento, competencias y la temporalidad del gobierno u organización, Lefèvre destaca la

⁵⁰ Rodríguez Alfredo y Oviedo Enrique, “Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas”, CEPAL-ECLAD, Santiago de Chile de 2001: 17-18.

⁵¹ LEFÈVRE Christian, “Gobernabilidad Democrática en las áreas metropolitanas”, en Gobernar las metrópolis Coord. Eduardo Rojas, Juan Cuadrado-Roura y José Fernández Güell, BID, Washington DC, 2005: 207.

voluntariedad y obligatoriedad de las municipalidades para ser parte de este ordenamiento intermunicipal.

La característica principal de éste modelo corresponde a que todo acuerdo alcanzado en favor de la metrópoli es realizado únicamente por las municipalidades sin la intromisión de otros niveles de gobierno, su legitimidad es indirecta y es influenciada por las fuerzas políticas, lo que la hace débil e inestable en el tiempo.

1.5.3. Modelo metropolitano no institucionalizado

Se debe aclarar que el término “no institucionalizado” está siendo usado de manera errónea, toda organización y estructura política y social se basa en reglas formales e informales como ser: normas, leyes, constituciones, costumbres, etc. estas son denominadas instituciones; en la presente investigación se usa el termino no institucional para referirse a los arreglos de gobernabilidad que no han creado un nuevo nivel de gobierno o entidad diferenciada a las existentes. Este modelo no tiene la finalidad de crear nuevas organizaciones o entidades y está basada en la coordinación y en acuerdos formales entre las entidades municipales que hacen la metrópoli, Lefèvre define este modelo de la siguiente manera:

“Aunque no se consideran instituciones ni tienen por objeto la creación de estas, estos convenios se formalizan mediante procedimientos precisos e instrumentos específicos”⁵²

Este modelo se basa en la utilización de instrumentos legales que dan como resultado la coordinación entre las entidades o acuerdos formales entre las mismas que garantizan la gobernabilidad y gestión de las metrópolis sin perjudicar su autonomía.

1.6. Autonomía y descentralización

Etimológicamente la palabra autonomía proviene del griego *ίδιο*-mismo y *νόμος*-ley, lo que significa qué tiene leyes propias; que es independiente⁵³, la autonomía no es

⁵² *Ibíd*em: 212.

⁵³ Diccionario etimológico <http://www.iesrioverde.esportalimagesstories>: 5.

sino un proceso de descentralización avanzado como indica Börth⁵⁴, es el resultado de las reformas estructurales del estado impartidas durante la década de los 80's; durante el fin de las dictaduras militares en América Latina y como indica Finot la verdadera descentralización vino a partir de la democratización con el derecho de los ciudadanos para elegir a sus propias autoridades⁵⁵ a nivel local, estas reformas estaban acompañadas de procesos de descentralización política, administrativa y fiscal.

Diego Ayo indica que la descentralización tiene tres aspectos: la descentralización política P, la descentralización fiscal F y la descentralización administrativa A⁵⁶; aspectos que pueden ser combinados de una u otra manera para obtener diferentes procesos de descentralización (como también procesos adecuados y viciados de descentralización); estos aspectos son:

- 1) El primer aspecto P consiste en la ampliación de los derechos políticos para elegir y ser elegido dentro de los niveles subnacionales, la elección de autoridades locales e intermedias.
- 2) El segundo aspecto F se refiere a la transferencia de recursos a los niveles subnacionales para la financiación de sus responsabilidades, Vladimir Ameller⁵⁷ habla de autonomías fiscales como otro proceso más avanzado donde los niveles subnacionales son capaces de crear dominios tributarios que le permite recaudar, administrar y utilizar sus recursos económicos con plena autonomía.
- 3) El tercer aspecto A consiste en transferir a los niveles subnacionales responsabilidades y atribuciones destinadas a satisfacer demandas ciudadanas, principalmente de servicios básicos.

⁵⁴ BÖRTH Carlos “Autonomías territoriales y descentralización administrativa” en “Bolivia en la senda de la implementación de la Ley Marco de Autonomías” KAS, La Paz, 2010:41.

⁵⁵ FINOT Iván, “Autonomías en Bolivia: Evaluación de la Constitución y la Ley Marco, Comparación con otros procesos en América latina” en “Bolivia en la senda de la implementación de la Ley Marco de Autonomías” KAS 2010: 386.

⁵⁶ AYO Diego, “Los caminos autonómicos. Revirtiendo el sendero de la descentralización: de la hegemonía de la periferia a la hegemonía del centro” documento de trabajo: 5-9.

⁵⁷ AMELLER Vladimir, “¿Autonomía sin autonomía fiscal?”, en Política Pública Autonomías fiscales, PNUD-Bolivia, 2013.

Barja, Villarroel y Zabaleta hablan de la descentralización pro-mercado y la descentralización fiscal de segunda generación⁵⁸, plantean opciones políticas en los casos donde la descentralización ha sido orientada al nivel local dejando de lado el nivel intermedio o meso, estas opciones son las siguientes:

- 1) Descentralización administrativa, visión y rol del gobierno local.- Esta condición plantea dos opciones: otorgar un papel principal y competitivo al gobierno local o dejar que este sea liderado por el sector privado.
- 2) Descentralización administrativa, regulación económica.- Donde el gobierno local puede o no tener las capacidades de realizar regulaciones económicas dentro de su jurisdicción.
- 3) Descentralización fiscal, financiamiento del gobierno local.- Donde el gobierno local financia sus responsabilidades por medio de impuestos propios (presupuesto duro) o a través de transferencias del nivel central (presupuesto flexible).
- 4) Descentralización política, el líder local.- Donde la máxima autoridad local puede ser elegida por medio de procedimientos democráticos o en un segundo caso puede ser designado por el gobierno central.
- 5) Economía política de la descentralización, incentivos del líder local.- Si la autoridad local tiene motivaciones políticas para ejercer sus funciones o simplemente lo hace por mandato y en cumplimiento de sus responsabilidades.

Marcelo Varnoux explica que la descentralización es un proceso político-administrativo⁵⁹ que tiene tres formas: descentralización política que consisten en una redistribución del poder a nivel subnacional para lo toma de decisiones; la descentralización administrativa consiste en el traspaso de competencias a los niveles subnacionales para la provisión de bienes y servicios públicos y la descentralización económica destinada a privatizar las empresas públicas y sus servicios.

⁵⁸ Barja, Villarroel y Zavaleta “Diseño institucional e incentivos implícitos en la descentralización boliviana”, PIEB, La Paz 2012.

⁵⁹ VARNOUX Marcelo “Descentralización y autonomías: los fundamentos teóricos” en “Bolivia en la senda de la implementación de la Ley Marco de Autonomías” KAS 2010: 21-25.

En síntesis, se puede decir que la descentralización contiene tres aspectos primordiales (según Barja, Villarroel y Zavaleta son cinco aspectos): el aspecto político, el fiscal y el administrativo, estos aspectos fueron tomados en cuenta en la presente investigación, principalmente los de descentralización política y administrativa a nivel regional.

1.7. Diseño de la investigación

1.7.1. Tipo de la investigación

La presente investigación corresponde al tipo descriptivo-explicativo según explica Anduiza⁶⁰, tiene la finalidad de responder las siguientes interrogantes: ¿Qué es? y ¿Cómo sucede? ¿Qué es la metropolización y qué tipos de institucionalidad y acuerdos de gobernabilidad metropolitana existen?; ¿Cómo suceden y qué factores políticos intervienen en el proceso de metropolización en La Paz?

El tipo de investigación corresponde al enfoque cualitativo según explica Hernández, Fernández y Baptista⁶¹, para el presente trabajo se usó la entrevista y la revisión bibliográfica como principales instrumentos de recolección de datos, no se usaron datos estadísticos ni fórmulas matemáticas para definir el universo de los entrevistados. La característica principal de la investigación cualitativa es la subjetividad, la flexibilidad y la interpretación de la información.

1.7.2. Hipótesis

Debido a la naturaleza de la investigación no se cuenta con una hipótesis que sea demostrada o refutada, los descubrimientos están anotados en el capítulo V de conclusiones y recomendaciones.

1.7.3. Métodos

El método comparativo es utilizado para contrastar fenómenos políticos que a simple vista parecen similares pero que realizando un análisis más profundo muestran diferencias bien marcadas, en esta investigación se realizaron comparaciones entre los

⁶⁰ Anduiza, Crespo y Méndez, “Metodología de la ciencia política” 2da edición, Madrid 2009.

⁶¹ Hernández Roberto, Fernández Carlos y Baptista Pilar en “Metodología de la investigación”, 4ta edición México 2006.

modelos de gobierno supramunicipales, autoridades intermunicipales y acuerdos de gobernabilidad no institucionales de entidades externas a Bolivia, debido a su experiencia en la consolidación de estas, las entidades estudiadas son:

Greater London Council, el *Greater London Authority*, la Comunidad Autónoma de Madrid, la Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito y la Región Metropolitana de Buenos Aires pertenecientes a la tipología supramunicipal y la Mancomunidad Municipal del Área Metropolitana de Barcelona, las comunidades Urbanas de Lille, la Región ABC São Paulo, el Ente de Coordinación Metropolitana de Rosario y la Mancomunidad Canales Taibilla pertenecientes a la tipología intermunicipal.

Este método permite conocer las diferencias y similitudes entre los diferentes tipos de organización metropolitana además de contar con una aproximado que permita entender cómo funcionará el modelo institucional metropolitano plasmado en la CPE y en las leyes. Se tomaron en cuenta modelos de organización metropolitana de otros países ante la ambigüedad y la carencia de experiencia nacional en este tema.

1.7.4. Técnicas

Las técnicas usadas en la presente investigación corresponden a la entrevista y el análisis de datos y de la bibliografía como ser: las entrevistas, leyes derogadas, las leyes en vigencia proyectos de ley, reglamentos, investigaciones y notas de prensa a través de un proceso deductivo que consiste en llegar a conclusiones específicas a partiendo de datos generales o generalidades.

1.7.5. Instrumentos

Se utilizó la entrevista dirigida como instrumento principal para obtener datos, se realizó tres tipos de entrevistas, una para los funcionarios de los gobiernos municipales pertenecientes a la región metropolitana de La Paz (La Paz, Palca, Mecapaca, Achocalla, El Alto, Viacha, Laja y Pucarani) otra para los funcionarios del Gobierno Departamental de La Paz, una específica para los técnicos del Ministerio de Autonomías.

Las entrevistas realizadas estaban divididas en cuatro áreas específicas: conocer el estado de situación de la región metropolitana de La Paz; propuestas y planificación; correlación de fuerzas políticas y conflictos; y cooperación, coordinación y acuerdos entre las entidades que forman parte de la región metropolitana (Ver Anexo 1).

Debido a la dificultad para obtener toda la información deseada de las autoridades y técnicos de los diferentes niveles de gobierno y las autoridades; la investigación fue realizada con los datos obtenidos (no todos los gobiernos municipales participaron en su totalidad y se adolece de la participación del gobierno departamental que en su debido momento se negó ser parte de las entrevistas y ni siquiera proporciono los insumos básicos para el desarrollo de esta investigación durante la Gestión de Cesar Cocarico).

1.7.6. Fuentes de información

1.7.6.1. Primaria

Son fuentes de primera mano las entrevistas, datos que fueron adquiridos de manera directa, sin intermediarios, razón por la cual gozan de mayor fiabilidad frente a datos secundarios.

1.7.6.2. Secundaria

Estas corresponden a notas de prensa, investigaciones previas y toda aquella información ya sistematizada, gozan de menor fiabilidad y fueron usados con mayor cuidado.

CAPÍTULO II
MODELOS DE GOBERNABILIDAD
METROPOLITANA SUPRAMUNICIPAL,
INTERMUNICIPAL Y NO INSTITUCIONALIZADA

2. Introducción del capítulo II

Habitualmente se distinguen dos tipos de organización metropolitana: la institucional que tiene la finalidad de crear instituciones o entidades y la no institucional (término usado erróneamente) que se basa en acuerdos voluntarios a través de instrumentos legales.

La organización metropolitana del tipo institucional se subdivide en dos categorías o modelos: supramunicipal e intermunicipal; el modelo supramunicipal tiene la finalidad de crear un nuevo nivel de gobierno de alcance metropolitano con competencias diferenciadas, recursos propios y mayores atribuciones, se encuentra ubicada por encima de los gobiernos locales haciéndola jerárquicamente superior con una lógica vertical (su creación se da por el nivel de gobierno central o en algunos casos por las municipalidades); el modelo intermunicipal se da a través de acuerdos entre los municipios (de ahí su nombre intermunicipal) y bajo el principio de la voluntariedad deciden crear una entidad o institución de apoyo técnico mono o plurisectorial, es horizontal (las municipalidades tiene el mismo voto, los mismos derechos y obligaciones), dependiente (en pocas ocasiones cuenta con recursos propios) y en ocasiones su existencia es temporal respondiendo a la coyuntura política.

La organización metropolitana no institucional consiste en la formalización y cumplimiento de acuerdos entre las entidades locales y las del sector privado pertenecientes al área metropolitana orientadas a la provisión de servicios, no se crea ninguna entidad; ésta se rige por la voluntad, la cooperación y la coordinación política para el cumplimiento de objetivos previamente planificados.

2.1. Política comparada

Comparar sirve para controlar -verificar o falsar- si una generalización resiste ante los casos a los que se aplica⁶², la política comparada permite contrastar los fenómenos, prácticas, instituciones y la organización política con la finalidad de conocer sus similitudes, diferencias, alcance y limitaciones de un determinado fenómeno.

Este método permitirá conocer y diferenciar los tipos y modelos de organización metropolitana, en el caso del modelo institucional supramunicipal se tomarán las siguientes características:

- Legitimidad política de la autoridad metropolitana mediante elección directa, esta característica va ligada a la descentralización política.
- Territorio jurisdiccional propio donde la entidad desarrollará sus actividades.
- Recursos financieros propios a través de transferencias o recaudaciones, esta característica va ligada a la descentralización fiscal y la autonomía en su uso.
- Responsabilidades y competencias relevantes y propias, esta característica corresponde a la descentralización administrativa (llamada también desconcentración).
- Dotación de personal, es el personal que se encargara de desarrollar las actividades y tareas de carácter metropolitano, son los funcionarios que hacen a la organización.

Para los arreglos de gobernabilidad no institucionalizados, se tomará en cuenta las siguientes características:

- Legitimidad política indirecta y voluntad política.
- Territorio jurisdiccional amplio o fragmentado.
- Recursos financieros propios, asegurados o condicionados.
- Responsabilidades de alcance mono o plurisectorial.

⁶² PASQUINO Gianfranco, “Los métodos de análisis” en “Nuevo Curso de Ciencia Política” Fondo de Cultura Económica, 2011: 36-69

- Tiempo de existencia definido y transcurrido: corto, mediano, largo o sin definir.

2.2. Modelos supramunicipales o “gobiernos metropolitanos”

El modelo supramunicipal o “gobierno metropolitano” corresponde al tipo de organización institucional, este modelo se da mayormente en los estados federales y algunos estados unitarios con niveles diferentes de descentralización; consiste en la creación de un nuevo nivel de gobierno intermedio entre los locales y el nivel central (micro y macro); o uno totalmente diferente donde ya existan tres niveles de gobierno (micro-meso-macro), este gobierno es denominado “gobierno metropolitano” y cuenta con todas las características propias de un gobierno autónomo o descentralizado.

Este modelo también es denominado “puro” por poseer ciertas características mencionadas por Rodríguez, Oviedo⁶³ y por Lefèvre⁶⁴; estas son: legitimidad política a través de la elección directa de sus autoridades, recursos propios o transferidos que podrán ser usados con total autonomía y competencias de carácter urbano, se debe sumar a estas características un territorio jurisdiccional propio que mínimamente alcance la mancha urbana y personal adecuado que se encargue de gestionar y administrar gobierno metropolitano, este personal no corresponde a las autoridades electas pero dependerán de estas o de la máxima autoridad ejecutiva en la mayoría de los casos.

Como explica Galindo, los estados donde se ha aplicado este modelo han experimentado tensiones entre el gobierno metropolitano y los gobiernos locales⁶⁵ que se ven disminuidos, subsumidos e incluso absorbidos limitando sus competencias y atribuciones debido al carácter vertical y jerárquico del gobierno metropolitano, los gobiernos locales tienden a transferir de manera voluntaria o forzosa la mayoría o todas sus competencias

⁶³ Rodríguez y Oviedo “Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas”, CEPAL-ECLAD, Santiago de Chile, 2001: 15-17.

⁶⁴ Gobernabilidad Democrática en las áreas metropolitanas”, en Gobernar las metrópolis Coord. Eduardo Rojas, Juan Cuadrado-Roura y José Fernández Güell, BID, Washington DC, 2005: 195- 207.

⁶⁵ GALINDO Mario, “El reto de construir autonomías en regiones metropolitanas”, ponencia para el seminario Desarrollo del área metropolitana, 2012, Concejo Municipal de La Paz.

referidas a transporte, seguridad, medio ambiente, recolección de basura, salud, educación, entre otros; quedando como entidades subsidiarias del gobierno metropolitano.

Es por esta razón que los gobiernos locales ven con malos ojos la construcción de organizaciones institucionales con estas características ante la obligatoriedad transferir competencias acompañadas de recursos y la inevitable pérdida de poder.

Bajo la teoría del autogobierno y la descentralización, los gobiernos nacionales o federales no deberían despojar competencias y recursos a los gobiernos locales (se respeta la autonomía municipal) en beneficio de nuevo nivel de gobierno, estas medidas conllevan a formular nuevos arreglos institucionales entre todos los actores del sector público (gobiernos nacional o federal, metropolitano y locales) que permita la construcción del nuevo gobierno sin llegar a perjudicar a los involucrados, deben darse niveles mayores de descentralización y no de recentralización.

2.2.1. Finalidad del modelo

La finalidad del modelo supramunicipal es la creación de un nuevo nivel de gobierno intermedio entre el nacional o central y los gobiernos locales, este nuevo gobierno tiene autoridades propias elegidas por voto directo a través de procesos democráticos, competencias, recursos, un territorio o jurisdicción propio y se la dota de institucionalidad y organización.

2.2.2. Denominación

La denominación que se le da a las instituciones metropolitanas denota tres características: 1) debe diferenciarlas del resto de gobiernos locales y entidades públicas del estado, 2) representa un elemento de identidad entre los ciudadanos y la ciudad; y 3) es única, además denota superioridad y poder.

2.2.3. Autoridad

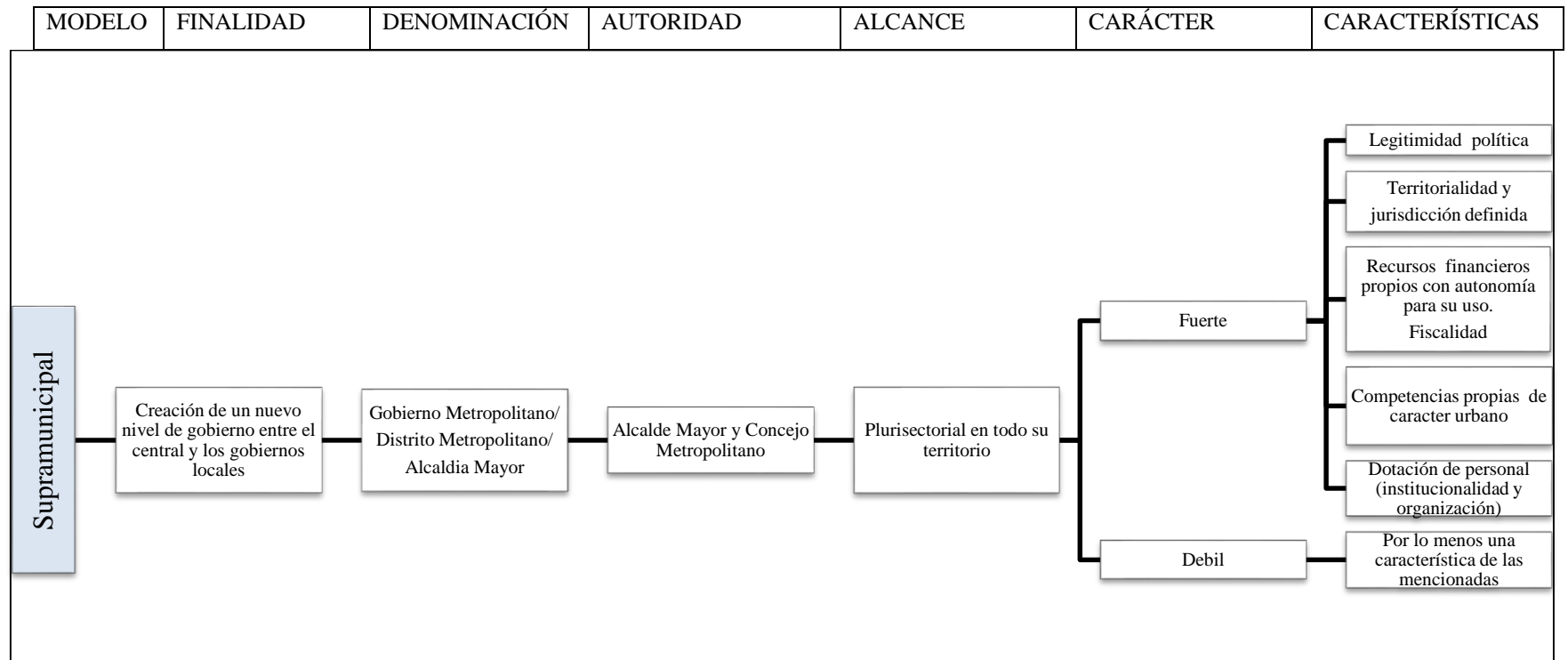
Las autoridades son los gobernantes encargados de dirigir el gobierno metropolitano a través de su administración, gestión y sobre todo la toma de decisiones, están conformados por un órgano ejecutivo o un órgano deliberativo, en la mayoría de los

casos cuenta con ambos órganos, por lo general suelen reproducir la misma organización de su gobierno nacional y los locales (en las comunidades autónomas españolas se replican los parlamentarismos, en Latinoamérica se repiten presidencialismos en las instancias locales e intermedias), en los modelos puros o más fuertes, estas autoridades son elegidas de forma directa a través de procesos electorales.

2.2.4. Alcance

El alcance del gobierno metropolitano está referido a las responsabilidades, materias competenciales y sectores que deberá atender; el gobierno metropolitano será fuerte cuando estas correspondan de forma exclusiva a la entidad, una entidad podrá hacerse cargo de varios sectores como ser: salud, transporte, seguridad, cultura, etc., en este caso será denominada plurisectorial, caso contrario si la este gobierno se limita a atender o brindar un único servicio será denominado monosectorial. De manera general los gobiernos metropolitanos tienden a ser plurisectoriales en todo el territorio que administran.

Gráfico 1: Modelo Supramunicipal



Elaboración propia en base a Rodríguez, Oviedo, Klink y Lefèvre.

2.2.5. Carácter fuerte y débil de los gobiernos metropolitanos

El cumplimiento de todas o la mayoría de las características mencionadas evidenciará si el gobierno metropolitano es fuerte, lo contrario ocurrirá si se cumplen con pocas características o si estas se presentan alteradas o no se cumplen en su totalidad (el gobierno metropolitano no tiene presencia en la ciudad).

Las autoridades deben ser elegidas por los ciudadanos, esto las dotara de legitimidad y legalidad y esta regla debe aplicarse tanto para los órganos deliberantes y ejecutivos metropolitanos. Estas autoridades deberán tener un catálogo de atribuciones y responsabilidades que les de poder real sobre la ciudad, corresponde a la descentralización política.

El Territorio jurisdiccional deberá cubrir la mancha urbana o área metropolitana y en el mejor de los casos un espacio geográfico mayor como ser una región o zona metropolitana, este espacio geográfico deberá ser propio y estar claramente definido y delimitado.

Estos gobiernos metropolitanos deberán tener la capacidad de 1) recaudar recursos, 2) planificar su ejecución, y 3) administrar sus gastos e inversiones; y para ello es necesario que haya sido parte y destinatarios de un proceso de descentralización fiscal. Las transferencias también deben ser recibidas y se espera que estas no tengan demasiados condicionantes; todo gobierno se financia a través de impuestos, tasas, servicios, patentes, transferencias, subsidios, donaciones, etc.

Toda entidad es creada para proteger y prestar servicios a una determinada población, esta es la finalidad del estado, de la misma manera el gobierno metropolitano tiene el fin de precautelar los derechos de sus ciudadanos a través de la prestación de servicios, pero por la naturaleza de esta institución supramunicipal sus responsabilidades deben cubrir toda o una gran parte un del territorio o jurisdicción metropolitano, esta entidad puede asumir las competencias de los gobiernos locales (cuando las absorben) y gradualmente llegar a asumir nuevas responsabilidades de carácter urbano en un proceso constante gradual de descentralización, estas competencias deben responder a los nuevos problemas urbanos

emergentes como ser: seguridad, gestión del transporte, salud, educación, cultura, medio ambiente, desarrollo económico y productivo, etc., la exclusividad de una materia competencial dependerá del nivel de descentralización administrativa y la voluntad del nivel central.

El último elemento que hace a toda organización, entidad o gobierno corresponde al personal humano también denominado Recursos Humanos RR.HH. por sus siglas, el nuevo paradigma de la administración gerencial la tiende a denominar talento humano, son técnicos, administrativos y toda persona que es necesaria dentro de una organización, estas personas se encargan de las diferentes tareas y actividades planificadas con anterioridad con el fin de alcanzar los objetivos institucionales, los gobiernos requieren de personal permanente, calificado y comprometido con la institución.

2.2.6. Comparación de modelos supramunicipales

Los modelos supramunicipales comparados son: el *Greater London Council GLC* y el *Greater London Authority GLA*, ambas de la Gran Londres, pero en diferentes momentos, la Comunidad Autónoma de Madrid, la Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito y la Región Metropolitana de Buenos Aires.

2.2.7. *Greater London Council GLC- Concejo*⁶⁶ de la Gran Londres

Gráfico 2: Ciudad de Londres 1963

Ciudad	País	Superficie	Población
Londres	Reino Unido	8382 km ²	7.000.000 Hab. Aproximadamente en 1963.



Imagen extraída de <http://farm6.staticflickr.com>

Londres es la capital y sede de gobierno del Reino Unido, ubicada en Inglaterra a orillas del río Támesis, es considerada la ciudad más grande de Europa, fue fundada por el imperio romano en el año 43 A.C. y tuvo un acelerado crecimiento urbano desde el momento de su creación hasta la fecha.

⁶⁶ La traducción de la palabra “*council*” puede entenderse como “consejo” y “concejo”, se usará la segunda connotación “concejo” por ser las más cercana a un órgano de gobierno local.

El gobierno de Reino Unido creó la *GLC* como autoridad metropolitana del tipo supramunicipal en 1965 a través del *Government Act* de 1963 (también se crearon otras cinco autoridades en las grandes ciudades del mismo país), la *GLC* es considerada la primera experiencia de gobierno metropolitano puro, sus autoridades eran elegidas de manera directa, sus competencias consistían en planificación, transporte y conservación del medio ambiente; esta entidad gozaba de recursos propios y autonomía de su uso.

Entre sus características más destacables se debe mencionar que sus autoridades eran elegidas por sufragio directo lo que las dotaba de legitimidad, estas autoridades permanecían en el cargo por un periodo de 4 años, otro aspecto destacable era la disponibilidad de recursos con la que contaba, estos recursos provenían de impuestos que la *GLC* cobraba a los municipios, otra fuente de sus recursos consistía en las transferencias del gobierno central. En un principio se la dotó de un personal aproximado de 10.000 empleados y su jurisdicción abarcaba la ciudad de Londres y 32 villas, en aquella época el territorio que abarcaba no reflejaba la realidad metropolitana de la ciudad.

El acuerdo que posibilitó la creación de la *GLC* la dotó con la capacidad de generar políticas legítimas para la ciudadanía, aunque no se puede afirmar que ésta estaba exenta de pugnas con los gobiernos locales, tras una década de funcionamiento la *GLC* fue abolida por el *Government Local Act* que restituyó el poder a los condados y villas de la Gran Londres.

2.2.7.1. Nivel de autonomía del *GLC*

El *GLC* contaba con una fuerte descentralización política, sus autoridades electas contaban con amplias atribuciones y poder decisional en el ámbito de sus competencias, en el ámbito de la descentralización administrativa contaba con competencias del tipo ambientales, transporte y de planificación.

En los ámbitos fiscales, contaba con dominios tributarios a través de impuestos propios y la posibilidad de usarlos con total autonomía, sus recursos provenían de impuestos que

cobraba a los condados, villas o municipios pertenecientes al área metropolitana, también percibía transferencias del gobierno central.

Gráfico 3: Matriz de características de GLC

<i>Greater London Council</i>		
Característica	Débil	Fuerte
Legitimidad Política	X	Las autoridades deliberantes y ejecutiva son elegidas directamente y cuentan con amplias atribuciones.
Territorio/ jurisdicción	No refleja la realidad metropolitana de la Gran Londres.	Conformada por 32 condados más la ciudad de Londres, está delimitada.
Fiscalidad	Transferencias del gobierno de Inglaterra.	Impuesto a los condados, villas o municipios, estos se convertían en recursos propios con autonomía de uso.
Competencias	Limitadas: solo en el campo de la planificación, el medio ambiente y el transporte.	X
Personal*	X	Un aproximado de 10.000 personas para el cumplimiento de las competencias atribuidas.

Elaboración propia

*La cantidad de personal de una entidad deberá regirse por los recursos de los cuales esta dispone y la normativa que permitirá contar con algún número limitado de personal o un porcentaje asignado al gasto corriente.

El *GLC* fue considerado como un nivel de gobierno intermedio entre los ciudadanos y el gobierno de central, también fue considerado como una entidad escalón que se encargaría de filtrar demandas de los ciudadanos antes de llegar al gobierno central, esta entidad fue derogada en 1985 a través del *Government Local Act* dejando un vacío hasta el surgimiento del *Greater London Authority* en 1999.

2.2.8. Greater London Authority GLA- Autoridad de la Gran Londres

Gráfico 4: Ciudad de Londres 2015

Ciudad	País	Superficie	Población
Londres	Reino Unido	8382 km ²	13.879.757 Hab. (2015)



Imagen extraída de <https://earthbuilder.google.com/>

La GLA surge ante la necesidad de contar con un gobierno de alcance metropolitano para la ciudad Londres y su área de influencia metropolitana, ante la disolución del GLC en 1985 hubo un empoderamiento y protagonismo de los gobiernos locales y la ciudad de Londres de manera autónoma, manteniendo relación directa con el gobierno de Reino Unido; esto no bastó para solucionar problemas de carácter metropolitano, razón por la cual en 1999 se decide crear una entidad del tipo supramunicipal, esta misma entraría en vigencia el 2001, se apropiaría de las competencias de medio ambiente (incluyendo sanidad), planificación y desarrollo económico; posteriormente asumió la dirección de la empresa de transporte de Londres y el tren metropolitano, la policía y los bomberos.

Políticamente la *GLA* cuenta con un alcalde elegido de manera directa y con un órgano deliberante denominada “Asamblea de Londres” conformada por 25 miembros de los cuales 11 son elegidos de manera directa por los ciudadanos y 14 son designados por sectores de la ciudad de Londres, sus cargos duran 4 años. Esta entidad no goza de la autonomía financiera al igual que su predecesora, se sostiene con subvenciones del gobierno central y algunos ingresos propios de poca magnitud.

El territorio de la *GLA* equivale al mismo del *GLC* desconociendo una vez más la realidad metropolitana de la Gran Londres y su crecimiento desde 1985, el gobierno corporativo de la *GLA* ha disminuido dramáticamente el personal hasta un total de 600 funcionarios.

2.2.8.1. Nivel de autonomía

Solamente el alcalde y 11 asambleístas son elegidos por la ciudadanía de manera directa, dotándolos de legitimidad; mientras que 14 miembros de la asamblea de Londres son designados por sectores estratégicos y representativos de la ciudad razón por la cual carecen del apoyo popular y de legitimidad por parte de la ciudadanía, las atribuciones de sus autoridades fueron ampliadas si es comparada con la abolida *GLC*, no tiene los mismos problemas de ingobernabilidad que la *GLC*.

La *GLA* se apropió de las competencias en el área de medio ambiente y planificación, posteriormente asumió desarrollo económico y el nivel central de gobierno realizó las gestiones correspondientes para traspasar todas las responsabilidades de transporte y seguridad en un proceso gradual de descentralización.

Las transferencias de los condados, la ciudad de Londres y el Reino Unido a la *GLA* se constituyen como el grueso de su presupuesto, estas vienen condicionadas limitando su disposición de uso y haciéndola dependiente.

El gobierno corporativo de Londres terciariza los servicios por lo que su personal no sobrepasa los 600 funcionarios bajo una lógica de eficiencia, eficacia y economía, y una dirección gerencial.

Gráfico 5: Matriz de características de GLA

<i>Greater London Authority GLA</i>		
Característica	Débil	Fuerte
Legitimidad Política	14 miembros de la asamblea de Londres son designados por sectores representativos de la ciudad.	El alcalde y 11 miembros de la asamblea de Londres son elegidos directamente.
Territorio/ jurisdicción	No refleja la realidad metropolitana de Londres metropolitana, está conformada por 32 condados más la ciudad de Londres y está delimitada y definida	X
Fiscalidad	Recibe transferencias y subvenciones del gobierno central lo que condiciona su uso y autonomía.	Ingresos propios a través del impuesto a los condados y el Cargo por Congestión.
Competencias	X	Medio ambiente (incluye salud), Planificación, desarrollo económico y transporte, policía y bomberos.
Personal	X	Personal propio, 600 funcionarios

Elaboración propia

La creación de la GLA evidencia una nueva forma de gobernar a través de pactos que posibilitan la existencia gobiernos de orientación gerencia bajo los principios de la eficiencia, eficacia y economía para alcanzar niveles óptimos de gestión, esta alianza se acerca al paradigma de la gobernanza.

2.2.9. Comunidad autónoma de Madrid CAM

Gráfico 6: Ciudad de Madrid

Ciudad	País	Superficie	Población
Madrid	España	8.021 km ²	6.377.364 hab. (2015)



Imagen extraída de <https://earthbuilder.google.com/>

La Comunidad Autónoma de Madrid surge en 1983 junto con otras 17 regiones autónomas españolas a consecuencia de las demandas populares que exigían autonomía, el resultado de estas demandas fue una nueva Constitución el año de 1978, la nueva constitución reconoce la autonomía de las comunidades y regiones españolas diseñando a la vez un nuevo modelo de descentralización denominado “modelo autonómico español”.

Las comunidades autónomas son entidades que gozan de autonomía política, administrativa y fiscal, la CAM al igual que las demás comunidades autónomas tienen autoridades electas bajo un sistema político parlamentario: primero se eligen a los

asambleístas, estos eligen entre ellos a través de procedimientos parlamentarios al jefe de gobierno y sus secretarías, que pasan a convertirse en el órgano ejecutivo de la comunidad, el tiempo que desempeñan sus cargos es de 4 años.

El órgano ejecutivo y las secretarías están organizadas de la siguiente manera: 1) Presidencia, Justicia y Portavocía; 2) Comisión económica, empleo y hacienda; 3) Comisión de Medio Ambiente, Administración local y ordenamiento del territorio; 4) Comisión de Sanidad; 5) Comisión de política social y familia; 6) Educación, juventud y deportes; 7) Comisión de transporte, vivienda e infraestructura; Estas secretarías se encargan de hacer cumplir las competencias exclusivas⁶⁷ en las materias que les corresponde.

La CAM abarca un territorio compuesto por 179 municipios que conforman la región, sus competencias exclusivas: justicia, desarrollo económico, empleo, economía, medio ambiente, ordenamiento territorial, salud, educación, deportes, políticas sociales, transporte, vivienda e infraestructura son financiadas con recursos propios que son provenientes de un impuesto regional y transferencias del gobierno de España.

Con la finalidad de cumplir con sus tareas el gobierno de la CAM cuenta con un aproximado de 150.000 funcionarios, una burocracia bastante grande que le permite tener presencia en toda la región.

2.2.9.1. Nivel de autonomía

La autonomía política de la CAM sigue las reglas establecidas del sistema parlamentario del Reino de España, esto quiere decir que el presidente de la CAM no es elegido de manera directa por los ciudadanos, primero debe ser elegido como miembro de la asamblea de Madrid y posteriormente son los asambleístas quienes terminan eligiendo al presidente y al consejo de gobierno de entre ellos, las atribuciones y competencias atribuidas a las comunidades autónomas y a sus gobiernos son bastante amplias.

⁶⁷ Son todas las funciones sobre una materia se atribuyen bien al Estado, bien a las Comunidades Autónomas aquellas según la cuales, Art.149 de la Constitución Española

La constitución española reconoce tres tipos de competencias: las exclusivas donde el gobierno español y las comunidades autónomas son titulares de las materias y sectores como ser salud, educación, seguridad, etc.; las competencias compartidas y concurrentes donde el titular es el gobierno español, pero requieren de la coordinación con las comunidades autónomas para su adecuado funcionamiento, debido a carácter urbano de Madrid, la CAM establece sus responsabilidades con un enfoque metropolitano.

En el ámbito fiscal la CAM goza de ingresos propios con los cuales financia y brinda servicios en el ámbito de sus competencias exclusivas, goza de la autonomía de gasto y paralelamente recibe transferencias del nivel central que no merman su autonomía.

Las atribuciones de las autoridades, competencias, responsabilidades y otros aspectos que rigen a la CAM se encuentran establecidas en el Estatuto de la Comunidad Autónoma de Madrid.

Gráfico 7: Matriz de características de la CAM

Comunidad Autónoma de Madrid CAM		
Característica	Débil	Fuerte
Legitimidad Política	X	Las autoridades son elegidas directamente y conforme a las reglas establecidas en la Constitución Española, se constituye en un modelo parlamentario.
Territorio/ jurisdicción	X	La CAM abarca un territorio denominado región conformado por 179 municipios.
Fiscalidad	La CAM recibe transferencias del NCE.	La CAM tiene la capacidad de recaudar ingresos propios (impuesto regional).
Competencias	X	Atiende las materias de justicia, desarrollo económico, empleo, economía, medio ambiente, ordenamiento territorial, salud, educación, deportes, políticas sociales, transporte, vivienda e infraestructura.
Personal	X	La CAM cuenta con personal suficiente, un aproximado de 150.000 funcionarios.

Elaboración propia

La CAM es una entidad bastante fuerte si consideramos que cuenta con competencias y recursos propios, sus autoridades son elegidas a través de procesos democráticos y a través de procedimientos parlamentarios; la CAM tiene un territorio amplio y un personal bastante ampuloso, es un gobierno metropolitano fuerte.

2.2.10. Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito MDMQ

Gráfico 8: Ciudad de Quito

Ciudad	País	Superficie	Población
Quito	República de Ecuador	4.230 km ²	2.505.344 Hab. (2015)



Imagen extraída de <https://earthbuilder.google.com/>

Quito es la capital de la república del Ecuador, es la ciudad más importante y la segunda más poblada después de Guayaquil y al igual que la mayoría de las ciudades latinoamericanas no estuvo ajena de los procesos acelerados de urbanización del

continente; en la década de los 70's alcanzaba los 500 mil habitantes y para los de los 90's superaba el millón, la MDMQ fue creada en 1993 ante el crecimiento desbordado de la ciudad y sus asentamientos humanos.

Ubicada en la provincia de Pichincha, Quito goza del nivel más alto de descentralización conocido en todo el Ecuador: la autonomía, tal como lo establece el Código de organización territorial, descentralización y Autonomía de 2010, este código la reconoce como un régimen especial y otorga a la municipalidad metropolitana altos niveles de autonomía política, administrativa y fiscal.

Al ser parte de un régimen especial asume nuevas responsabilidades como ser: transporte, gestión del suelo y participación ciudadana, cultura, educación, etc.; estas responsabilidades fueron ampliadas con el pasar del tiempo llegando a asumir otras como salud, cuidado del medio ambiente, bomberos, emergencias, saneamiento y aseo de la ciudad.

La ley establece que en el área urbana del distrito metropolitano se elija a un Alcalde Mayor y un Concejo Metropolitano compuesto por 15 miembros (las funciones de ambos órganos duran tres años), estas autoridades elegidas de manera directa gozan de una amplia gama de atribuciones; el Distrito se extiende por 49 parroquias (instancias de poder local) 33 rurales y 16 urbanas; las funciones que desempeña el gobierno metropolitano son de carácter exclusivo, la MDMQ financia sus responsabilidades con recursos propios y transferencias del gobierno de Ecuador.

2.2.10.1. Nivel de autonomía

Al Gozar del nivel más alto de descentralización, los ciudadanos de la MDMQ eligen al Alcalde Mayor que es la máxima autoridad ejecutiva y representante del distrito, los concejales (15) también son elegidos de manera directa y cumplen un rol fiscalizador y normativo, al ser autoridades electas poseen legitimidad lo que les permite gestionar y administrar el distrito con plena autonomía, el alcalde del distrito no puede ser reelecto de manera consecutiva, esas autoridades duran en función tres años.

La MDMQ cuenta con amplias competencias exclusivas en las siguientes materias: saneamiento básico, agua, alcantarillado, transporte, vialidad, bomberos, emergencias, preservación del medio ambiente y cultura además de asumir competencias que les corresponden a los gobiernos cantonales y provinciales y otras que le sean asignadas por el nivel central, la materia de salud y educación es atendida por el gobierno central y la municipalidad de forma compartida.

El personal encargado de cumplir con las funciones de la municipalidad es de unos 7800 funcionarios aproximadamente⁶⁸, una burocracia bastante grande.

En el ámbito fiscal la MDMQ cuenta con transferencias del nivel central a través del FONDESEC, pero estas transferencias son muy bajas si son comparadas con los ingresos propios que son: impuestos, tasas, contribuciones especiales y recursos no tributarios. El nivel de descentralización fiscal le permite usar los recursos con plena autonomía y estos son usados para financiar sus competencias exclusivas y priorizar en áreas y sectores sin intervención ni condicionantes del gobierno central de Ecuador.

⁶⁸ La planilla y sueldos de los funcionarios y autoridades se encuentra en la página web de la municipalidad: www.quito.gob.ec/.

Gráfico 9: Matriz de características de la MDMQ

Municipalidad del Distrito Metropolitano de Quito MDMQ		
Característica	Débil	Fuerte
Legitimidad Política	X	El Alcalde Mayor (autoridad ejecutiva) y el Concejo Metropolitano (órgano deliberante) son electos de manera directa, su mandato es de tres años.
Territorio/ jurisdicción	X	Distrito amplio y definido conformado por 49 parroquias, el distrito refleja el área metropolitana funcional.
Fiscalidad	La MDMQ recibe transferencias del Nivel central: el FONDOSEC que corresponde a un monto muy bajo.	La MDMQ cuenta con impuestos propios, tasas, contribuciones especiales y patrimoniales que superan las transferencias del nivel central, goza de autonomía financiera.
Competencias	Las materias de salud y educación son atendidas de forma parcial entre el nivel central y la municipalidad metropolitana.	La MDMQ asumió las competencias de los municipios y parroquias dentro de su jurisdicción, cumple las siguientes funciones: transporte, vialidad, servicios básicos, agua, alcantarillado, aseo, rastro, bomberos, emergencias, uso de suelo, medio ambiente y cultura.
Personal	X	Cuenta con un personal de 7842 funcionarios.

Elaboración propia

La MDMQ es una de las entidades metropolitanas más fuertes y consolidadas de Latinoamérica, sus niveles de descentralización (política, administrativa y fiscal) la brindan de legitimidad, poder y gobernabilidad, es un claro ejemplo de los modelos supramunicipales en Latino América.

2.2.11. Región Metropolitana de Buenos Aires RMBA

Gráfico 10: Ciudad de Buenos Aires

Ciudad	País	Superficie	Población
Buenos Aires	República de Argentina	2681 km ² (AM de Buenos Aires)	15.024.000 Hab.

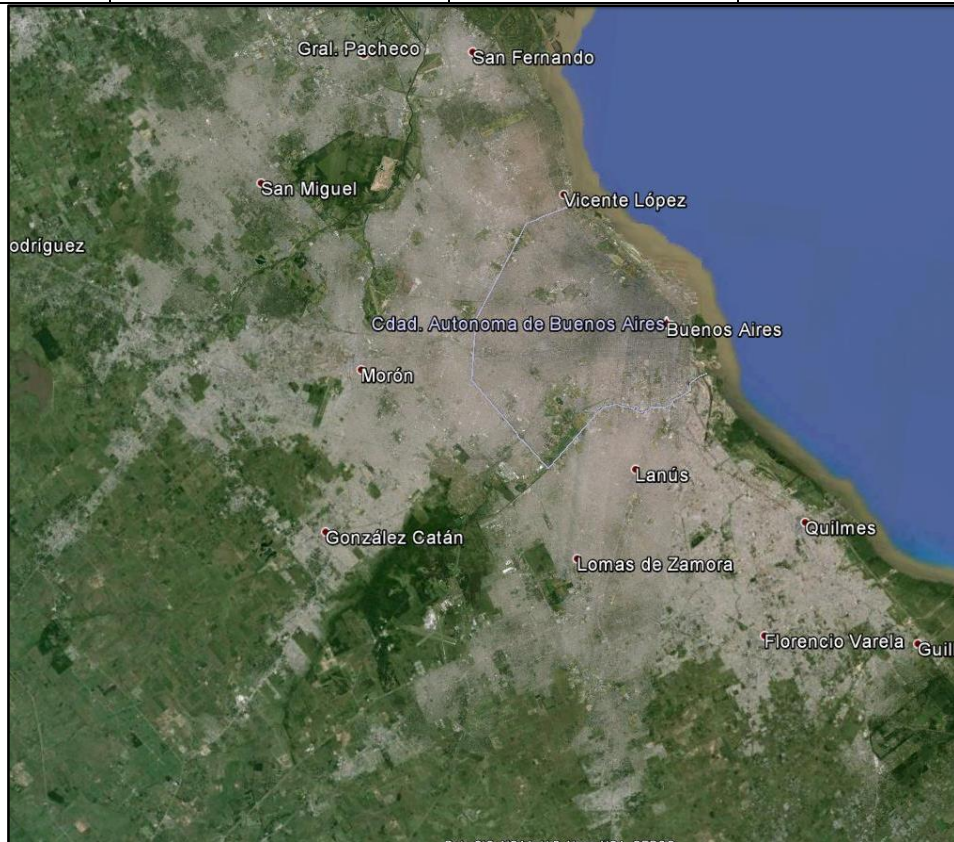


Imagen extraída de <https://maps.google.es/>

La Región Metropolitana de Buenos Aires RMBA se encuentra ubicada en la República de Argentina y al igual que el resto de las grandes ciudades sufre de problemas que deben ser atendidos los gobiernos locales, pero muchas de estas demandas y necesidades sobrepasan los límites territoriales y las capacidades de estas entidades locales, razón por la cual se concretizan arreglos entre la ciudad autónoma de Buenos Aires, los municipios colindantes, el gobierno de la provincia de Buenos Aires y el gobierno federal de la república Argentina, estos son arreglos de carácter metropolitano.

No existe legal ni formalmente el gobierno metropolitano en la RMBA, esta región está compuesta por la ciudad autónoma de Buenos Aires (autónoma desde 1994) y 32 municipios de la provincia que se encuentran subsumidos por el gobierno federal que se encarga parcialmente de la gestión metropolitana; el sistema político argentino permite al gobierno federal asumir y participar de los asuntos locales, surge un arreglo supramunicipal forzado.

De todos los modelos supramunicipales analizados, la RMBA se presenta como la más débil debido a que sus ámbitos de descentralización política, administrativa y fiscal son nulos o muy bajos; la ciudad autónoma de Buenos Aires o CABA elige a su jefe de gobierno desde 1996, el cual está encargado de la gestión correspondiente a la ciudad y al área metropolitana (espacio geográfico inferior a la región), el gobernador de la provincia también es elegido por voto directo y es el encargado la gestión metropolitana en la región.

El gobierno provincial tiene la mayoría de las competencias de carácter metropolitano, pero estas no son exclusivas, en cierta medida son compartidas y absorbidas por el gobierno federal bajo una lógica de subsidiariedad inversa e incluso errónea (lo que no pueda realizar el gobierno más cercano lo ejercerá el nivel superior) limitando su autonomía, no existen proyectos de carácter metropolitano, pero si intentos locales en coordinación con los otros niveles de gobierno y el sector privado con la finalidad de resolver ciertos problemas urbanos pero de manera fragmentada.

No existen acuerdos de gobernabilidad en la RMBA que permitan atender las demandas de la ciudadanía, paralelamente es el sector público en coordinación con el sector privado quienes realizan proyectos de carácter metropolitano en espacios geográficos inframetropolitanos, esto se debe a los candados legales y el papel predominante del gobierno federal en los asuntos locales.

2.2.11.1. Nivel de autonomía

A nivel provincial el gobernador y a la asamblea legislativa provincial compuesta por 138 asambleístas son elegidos de manera directa; en la CABA se elige también al jefe

de gobierno y a la asamblea legislativa de la ciudad compuesta por 60 asambleístas; esas autoridades ejercen sus cargos por 4 años pudiendo ser reelegidas por una única vez consecutivamente.

En el ámbito de la administración y las competencias el gobierno provincial asume la mayoría de las competencias y responsabilidades urbanas, como cuidado del medio ambiente, transporte, policía y cultura, dejando otras de carácter metropolitano al gobierno federal, otras responsabilidades son atendidas de manera coordinada entre los diferentes niveles de gobierno.

EL gobierno de la CABA cuenta con las siguientes responsabilidades: red vial, uso de suelos, servicios básicos como ser: alumbrado, alcantarillado y aseo urbano de manera limitada y conflictiva con el gobierno federal, mientras que salud y educación son responsabilidades que deben ser atendidas de manera coordinada por los diferentes niveles de gobierno.

Los ingresos con los que cuenta la provincia de Buenos Aires son bajos y solo llegan a cubrir el funcionamiento de la entidad pública, lo mismo ocurre con el gobierno de la CABA, motivo por el cual el gobierno federal interviene con recursos, limitando la autonomía de gestión y condicionando el uso de los mismos.

Gráfico 11: Matriz de características de la CABA y el GPBA

Región Metropolitana de Buenos Aires – CABA y GPBA		
Característica	Débil	Fuerte
Legitimidad Política	Las atribuciones que tienen las autoridades elegidas son limitadas y se encuentran subsumidas por el gobierno federal.	Las autoridades provinciales y de la CABA son elegidas de manera directa.
Territorio/ jurisdicción	Es administrada por todos los niveles de gobiernos	Delimitada y comprendida por la CABA, 32 parroquias,
Fiscalidad	Transferencias de gobierno federal.	Ingresos propios a través de ingresos propios insuficientes.
Competencias	Salud, educación, ordenamiento territorial, administración de muelles debe ser realizada con coordinación con el gobierno federal.	Transporte, vialidad, redes viales, policía, servicios básicos, medio ambiente, cultura y justicia son de carácter exclusivo, pero con limitaciones, estas competencias corresponden a la Provincia y a la CABA.
Personal	El personal del gobierno provincial y la ciudad de Buenos Aires se encargan de la gestión metropolitana con participación del gobierno federal.	

Elaboración propia

En la RMBA se da una dualidad entre el gobierno provincial y la CABA, a esto se debe sumar la intervención del gobierno federal, las responsabilidades de carácter metropolitano siempre requieren de algún nivel de coordinación entre todos los niveles de gobierno y de recursos del gobierno federal, esto la hace débil y dependiente del gobierno federal.

2.2.12. Comparación de los modelos supramunicipales

El análisis comparativo se realizó tomando en cuenta los tres ámbitos de descentralización (político, administrativo y fiscal) en torno las 5 características de los gobiernos metropolitanos, esta comparación permitió conocer si éstos gobiernos son fuertes, débiles y en qué medida lo son, a la vez de ser un buen insumo para entender el funcionamiento de los gobiernos metropolitanos.

Los modelos supramunicipales de: *GLC*, *GLA*, *CAM* y la *MDMQ* poseen la mayor cantidad de características fuertes propias de este modelo, mientras que la RMBA se muestra como las más débil; Políticamente en todas estas entidades mencionadas se elige

de manera directa a las autoridades ejecutivas sea denominado alcalde, presidente o gobernador, las autoridades deliberantes también son elegidas de manera directa excepto en la Londres contemporánea, donde más de la mitad de estos miembros son designados por sectores representativos de Londres.

Gráfico 12: Matriz comparativa de los modelos supramunicipales - Dimensión política

Dimensión Política			
Gobierno supramunicipal	Ejecutivo	Deliberante	Territorio
Greater London Council (4 años de mandato)	FUERTE Alcalde elegido directamente.	FUERTE Asambleístas elegidos directamente.	DÉBIL Definido, pero que no refleja la realidad.
Greater London Authority (4 años de mandato)	FUERTE Alcalde elegido directamente.	DÉBIL 11 asambleístas elegidos directamente; 14 designados.	DÉBIL Definido, pero que no refleja la realidad metropolitana.
Comunidad Autónoma de Madrid (4 años de mandato)	FUERTE Presidente elegido directamente.	FUERTE Asamblea elegida directamente	FUERTE Región definida por 179 municipios, solo abarca el área metropolitana.
Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (3 años de mandato)	FUERTE Alcalde Mayor elegido directamente.	FUERTE 15 Concejales Metropolitanos elegidos directamente.	FUERTE Definida y compuesta por 49 parroquias, refleja la realidad metropolitana.
Región Metropolitana de Buenos Aires (4 años de mandato)	DÉBIL* Gobernador elegido directamente.	FUERTE Asamblea provincial elegida directamente.	DÉBIL** Compuesta por la ciudad autónoma de Buenos Aires y 32 municipios.

Elaboración Propia

* La autoridad no es exclusiva, debe gobernar la provincia y gestionar la RMBA

** Claramente delimitado, pero sin poder real.

Los territorios de Quito, Madrid y Buenos Aires se encuentran definidos y responden al área funcional de la metrópoli, en el caso de La Gran Londres tanto para el *GLC* y *GLA*, el territorio de estas nunca respondió al área funcional limitando su gestión y administración a un territorio inferior, los gestores y las autoridades políticas de la *GLA* deberían haber considerado esta deficiencia y haber realizado las gestiones necesarias para subsanar esta deficiencia.

Las competencias y responsabilidades en las que coinciden todas las entidades comparadas corresponden a: transporte, medio ambiente y servicios básicos dejando otras responsabilidades a sus niveles centrales de gobierno respectivamente, se debe considerar que los procesos de descentralización no han sido los mismos en cada estado lo que ha generado catálogos competenciales diferenciados, por ejemplo en algunos Estados la policía o el ordenamiento del territorio corresponden como una responsabilidad del gobierno central, mientras que en otros más descentralizados esta corresponde a una competencia exclusiva de la entidad metropolitana, se debe aclarar una vez más que no cada Estado ha atravesado por diferentes niveles de descentralización y no existe ninguna fórmula que defina cuales deberían ser las responsabilidades, materias o competencias de los gobiernos metropolitanos.

Las responsabilidades que deberían atender los gobiernos metropolitanos corresponden estrictamente a temas estrictamente urbanos y que superen las capacidades institucionales de los gobiernos locales como ser: transporte urbano, seguridad, infraestructura urbana, preservación del medio ambiente, servicios básicos (agua, alcantarillado, electrificación y aseo) y planificación metropolitana; por lo general estos son temas que llegan a sobrepasar la capacidades institucionales de las entidades locales y su descuido llega a afectar a los ciudadanos residentes de las grandes ciudades, pero para que un gobierno de alcance metropolitano pueda hacerse cargo de estas tareas requiere de recursos que puedan ser usados con cierta autonomía o con pocos condicionantes, en el mejor de los casos deben ser recursos propios.

El *GLC*, la *CAM* y la *MDMQ* son las entidades que tienen un nivel avanzado de descentralización fiscal al contar con ingresos propios recaudados a través de impuestos, tasas por servicios, patentes, entre otros; estos gobiernos pueden además usar estos recursos con plena autonomía y sin condicionantes, se debe mencionar que estas entidades también reciben transferencias y subvenciones de sus niveles centrales, pero estas no llegan a sobrepasan los recursos recaudado de manera autónoma.

Al otro extremo se encuentra la *GLA* y la *RMBA*, entidades que subsisten a través de subvenciones y transferencias, la *GLA* cuenta con un pequeño ingreso a través del cargo por congestión que no llega a alcanzar los recursos provenientes del gobierno del Reino Unido; la *RMBA* tiene la capacidad de recaudar impuestos, pero estos son muy bajos y ante la incapacidad de lograr sus objetivos con estos recursos el gobierno federal transfiere a la provincia de Buenos Aires haciéndola deudora y manteniendo una relación de poder (este fenómeno se repite con todas las provincias argentinas), la *GLA* y la *RMBA* son entidades cuyos recursos dependen de sus niveles centrales lo que ocasiona que muchas de sus políticas estén condicionadas limitando bastante su autonomía.

Finalmente, toda entidad se materializa a través de sus funcionarios que se encargan de hacer realidad los fines, mandatos, la visión y misión que toda organización tiene establecida; El *GLC* (en su momento de existencia), la *CAM* y la *MDMQ* son entidades fuertemente burocratizadas, cuentan con una cantidad muy alta de funcionarios que llegan a superar los 5.000 funcionarios.

Hay una relación entre la cantidad de competencias o responsabilidades y recursos financieros con la cantidad de funcionarios: a mayor cantidad de responsabilidades deberá haber una mayor cantidad de recursos y funcionarios; se debe tomar en cuenta los candados legales y financieros de cada estado o entidad al momento asignar los recursos para su funcionamiento, la cantidad de funcionarios puede estar normada por ley; solamente en el caso de la *GLA* los servicios no son brindados por el gobierno metropolitano, sino por empresas subcontratadas, esto disminuye dramáticamente la cantidad de sus funcionarios.

La *GLA* es la única entidad que cuenta con un personal mínimo de 600 funcionarios a pesar de que la Londres es una de las más grandes aglomeraciones urbanas del planeta, esta entidad es responsable del transporte, policía, bomberos, desarrollo económico y la planificación; esto se debe a su modelo de gobierno corporativo donde se maximizan los recursos y la gestión administrativa se llega a combinar con las nuevas tecnologías de información para poder cumplir con las metas y objetivos institucionales.

El portal del gobierno la provincia de Buenos Aires no cuenta con ningún dato sobre la cantidad de los funcionarios con los que dispone y menos los que se dedican a la gestión metropolitana.

Gráfico 13: Matriz comparativa de los modelos supramunicipales - Dimensión Administrativa y fiscal

Dimensión Administrativa y Fiscal			
Gobierno supramunicipal	Competencias	Recursos Financieros	Personal
<i>Greater London Council</i>	FUERTE Exclusivas en las materias de transporte, medio ambiente y planificación	FUERTE Propios a través de impuestos a los condados y transferencias del gobierno de Inglaterra	FUERTE 10.000 funcionarios.
<i>Greater London Authority</i>	FUERTE Exclusivas en materias de transporte, medio ambiente, planeación, desarrollo local, policía y bomberos.	DÉBIL* Transferencias y subvenciones del gobierno de Inglaterra.	FUERTE 600 funcionarios (gobierno corporativo)
Comunidad Autónoma de Madrid	FUERTE Exclusivas en las áreas de transporte, medio ambiente, desarrollo local, economía, ordenamiento territorial, sanidad, política social, educación, vivienda e infraestructura.	FUERTE Propias a través de impuestos y otros, hay transferencias del gobierno de España, pero son muy bajas.	FUERTE 150.000 funcionarios
Municipio del Distrito Metropolitano de Quito	FUERTE Competencias en transporte, servicios básicos, bomberos, emergencias, uso de suelo, medio ambiente, cultura, educación, salud y desastres.	FUERTE Propias a través de impuestos y otros, hay transferencias (FONDESEC) del gobierno de Ecuador, pero son muy bajas.	FUERTE 7842 funcionarios
Región Metropolitana de Buenos Aires	DÉBIL Transporte, vialidad, redes viales, policía, servicios básicos,	DÉBIL Los ingresos propios: impuestos y tasas son muy bajos,	DÉBIL No cuenta con un personal dedicado específicamente a la

	medio ambiente, cultura y justicia con bastante limitaciones	la provincia de Buenos Aires subsiste a través de las transferencias del gobierno federal.	gestión metropolitana**
--	--	--	-------------------------

Elaboración propia

* El alcalde de la GLA creó el cargo de congestión para disminuir el flujo vehicular en Londres y recaudar ingresos.

** La administración de la RMBA recae directamente en el personal del gobierno provincial, de la CABA y el gobierno federal en forma compartida.

Los modelos institucionales del tipo supramunicipal más fuertes corresponden a la MDMQ, la CAM y el *GLC* que disponen de autoridades electas, tienen amplias competencias y recursos propios; un modelo medianamente fuerte corresponde a la *GLA* que dispone de autoridades electas y designadas, competencias amplias y en proceso de descentralización pero con recursos condicionados provenientes de transferencias y subvenciones; finalmente el modelo más débil corresponde a la RMBA donde se puede elegir a las autoridades de manera directa, las competencias responsabilidades deben ser asumidas por los diferentes niveles de gobierno, no cuentan con recursos propios suficientes haciéndolas dependientes a las transferencias del gobierno federal.

2.3. Modelo Intermunicipal

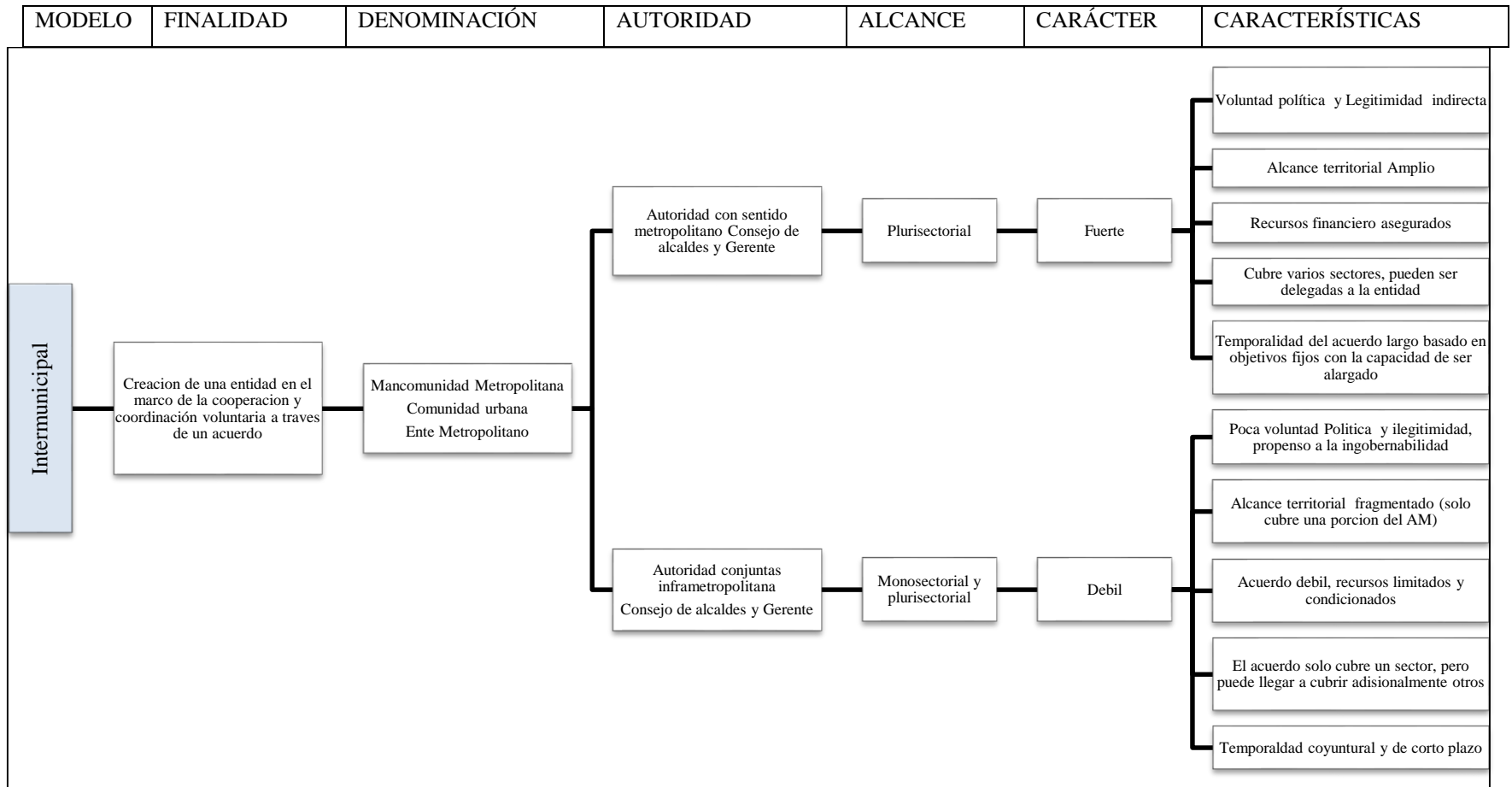
El modelo intermunicipal corresponde al tipo de organización institucional, este modelo consiste en arreglos legales entre los gobiernos locales y bajo los cuáles se crea una entidad que conglomerar a los gobiernos locales, esta entidad se funda en la voluntad, la cooperación y la coordinación, no corresponde a un nuevo nivel de gobierno, pero puede asumir una o varias de las responsabilidades de los gobiernos locales, es una entidad basada en la horizontalidad e igualdad de sus miembros.

Estos modelos son más débiles en comparación con los del tipo supramunicipal ya que su legitimidad indirecta reside en las autoridades elegidas en las localidades, los recursos con los que cuentan consisten en transferencias de los gobiernos locales, del nivel intermedio, del nivel central del Estado e incluso donaciones y aportes de otras organizaciones no gubernamentales; las responsabilidades sobre las que tiene tutela son definidas en base a los acuerdos alcanzados por las entidades locales.

La organización estatal necesaria para que un acuerdo del tipo intermunicipal funcione requiere de: niveles altos de descentralización política o autonomía política de los gobiernos locales que les permita realizar acuerdos a corto, mediano o largo plazo; estos acuerdos deben basarse en la capacidad de transferir recursos (autonomía e uso de los recursos propios) y la capacidad política-administrativa para transferir de forma total o parcialmente ciertas responsabilidades a una entidad con mayor alcance y capacidad a las locales.

Los gobiernos locales preferirán la creación de una entidad de forma voluntaria y con su participación, una entidad que no se apropie de sus competencias, responsabilidades o recursos sin su previo consentimiento, la creación de este tipo organización goza de una debilidad ligada al factor político: la voluntariedad y la temporalidad; la voluntariedad permitirá a las autoridades de una localidad “x”; ser parte o no del acuerdo respetando su autonomía política; la temporalidad consiste en la permanencia, extensión o acortamiento de un acuerdo se cumplan o no los objetivos para la que fue creada.

Gráfico 14: Modelo Intermunicipal



Elaboración propia en base a Rodríguez, Oviedo, Klink, Lefèvre.

2.3.1. Finalidad del Modelo

La finalidad del modelo institucional del tipo intermunicipal consiste en la creación de una entidad dependiente de los gobiernos locales que se encargará de administrar y gestionar el área, zona o región metropolitana asumiendo algunas responsabilidades correspondientes a los gobiernos que la integran, brindando servicios a la ciudadanía donde las municipalidades no puedan hacerlo por si mismas; para hacerlo los gobiernos locales deben transferir recursos y responsabilidades en el marco de un acuerdo voluntario en un espacio y tiempo determinado.

2.3.2. Denominación

A ese modelo se le atribuyen denominaciones basadas en el alcance del acuerdo, mancomunidades, comunidades, acuerdos o arreglos intermunicipales metropolitanos.

2.3.3. Autoridad

La autoridad de los arreglos institucionales del tipo intermunicipales recae de manera indirecta en las autoridades políticas que son parte del acuerdo (concejales y/o alcaldes) estas transfieren ciertas atribuciones o responsabilidades a la entidad que se encargará de administrar el área, zona o región metropolitana, para ello existen instrumentos legales que se encargan de regular la organización intermunicipal definiendo responsabilidades, recursos, tiempos, el alcance sectorial y el territorial del acuerdo.

2.3.4. Alcance

Los acuerdos firmados entre las entidades locales deben contemplar los sectores sobre los cuales la entidad creada deberá intervenir sean estos: servicios básicos, salud, educación, transporte, planificación, etc.; este mismo acuerdo también deberá establecer el tipo de responsabilidad y la fuente de recursos para la consecución de los objetivos institucionales.

2.3.5. Acuerdos Intermunicipales fuertes y débiles

Al igual que los modelos supramunicipales, los modelos intermunicipales pueden ser clasificados en las categorías fuertes y débiles de acuerdo a sus características:

Para que un acuerdo intermunicipal sea fuerte o débil se debe conocer los antecedentes de su creación, será fuerte si se constituye con una voluntad política muy fuerte por todos o la mayoría de las autoridades, lo contrario sucederá si los acuerdos son forzados lo que la haría propensa a rupturas e incumplimiento de sus objetivos a corto plazo.

Respecto al espacio geográfico, una entidad intermunicipal fuerte abarcará todo el territorio funcional metropolitano en la prestación de sus servicios, este espacio geográfico estará claramente definido en el acuerdo intermunicipal; las entidades débiles carecen de territorio o solo llegan a cubrirlo parcialmente generando asimetrías en la prestación de servicios, a estas entidades se las denomina “Inframetropolitanas” por estar conformadas por menos municipios de los que abarcan el área metropolitana o porque sus servicios no pueden llegar a cubrir toda el área funcional del AM.

Las entidades intermunicipales subsisten a través de transferencias y en algunos casos excepcionales cuentan con ingresos propios por la prestación de servicios que brindan a la ciudadanía, las entidades fuertes cuentan con recursos asegurados mientras que las débiles se encuentran altamente limitadas a la voluntad política de todas o la mayoría de las municipalidades poniendo en perjuicio los objetivos institucionales.

Las entidades fuertes podrán atender dos o más sectores o brindar más de un servicio a los municipios del AM, estas son denominadas plurisectoriales; las débiles por el contrario no llegan a superar un servicio y se las denomina monosectoriales como ser la planificación metropolitana (estas entidades se limitan tan solo a la coordinación entre las diferentes municipalidades, siendo este un servicio para estas y no así para la ciudadanía).

Las entidades intermunicipales pueden tener un tiempo limitado de existencia (claramente definido en el acuerdo intermunicipal) con la posibilidad de una ampliación; en otros casos este tiempo no está claramente definido; las entidades con mayor tiempo se muestran más fuertes frente a las de reciente creación o de periodos cortos de vida (el tiempo también las dota de legitimidad ante la ciudadanía); los periodos de vida oscilan entre corto, mediano, largo y periodos sin definir.

2.3.6. Modelo intermunicipal en perspectiva comparada

Los modelos comparados corresponden a: la Mancomunidad de municipios del Área Metropolitana de Barcelona, la Comunidad Urbana de Lille, la Región ABC São Paulo, el Ente de Coordinación Metropolitana de Rosario y la Mancomunidad Canales Taibilla por su relación con la ciudad de Cartagena en España.

2.3.7. Mancomunidad de municipios del Área metropolitana de Barcelona MMAMB

Gráfico 15: Ciudad de Barcelona



Imagen extraída de <https://earthbuilder.google.com/>

El área metropolitana de Barcelona es la segunda aglomeración más grande de España, con una población de más de tres millones de habitantes, posee una organización de carácter intermunicipal denominada mancomunidad cuyo origen se remonta a 1987 mediante la Ley Autonómica que da inicio al estado autonómico Español, a partir de ese

mismo año se crearon entidades sectoriales encargadas de prestar servicios a diferentes municipios del AM de Barcelona: la entidad metropolitana de transporte (compuesta por 31 municipios), la entidad metropolitana de medio ambiente (compuesta por 18 municipios) y la mancomunidad metropolitana (compuesta por 33 municipios) esta última es la encargada de dirigir y planificar las acciones de las otras dos entidades.

La MMAMB fue creada para coordinar y planificar las acciones entre los entes de transporte y de medio ambiente, abarca a 33 municipios, las entidades y la mancomunidad eran financiadas a través de impuestos y cargos de las municipalidades además de transferencias del gobierno de España.

La mancomunidad era dirigida por un presidente elegido por el consejo de alcaldes, este consejo se funda en la voluntad de las autoridades permitiendo la incorporación o salida de municipios en cualquier momento, esta flexibilidad la dotó de una alta voluntad política que posibilitó su existencia hasta el año 2010, año en que se creó el Área Metropolitana de Barcelona AMB como entidad supramunicipal que terminó absorbiendo a las entidades y a la mancomunidad asumiendo además nuevas competencias referidas a infraestructura, vivienda y espacios públicos.

Gráfico 16: Matriz de características de la MMAMB

Mancomunidad de Municipios del Área Metropolitana de Barcelona MMAMB		
Característica	Débil	Fuerte
Autoridad y Voluntad política	X	Presidente del consejo metropolitano con legitimidad indirecta. Asociación voluntaria para ser parte de la mancomunidad.
Espacio geográfico	Territorio fragmentado: -Mancomunidad de 33 municipios; -Ente de medio ambiente compuesta por 18 municipios; -Ente de Transporte compuesta por 31 municipios	X
Recursos financieros	Impuestos y cargos propios.	Transferencias del gobierno de España.
Competencias, responsabilidades	Sectores de Transporte y medio ambiente además de la responsabilidad de planificación	X
Temporalidad	X	La Mancomunidad tuvo un tiempo de existencia de 23 años*.

Elaboración Propia

* El año 2010 se disolvió con la finalidad de dar paso a la AMB, entidad del tipo supramunicipal.

La MMAMB presenta características propias de una entidad intermunicipal: la dependencia financiera, la legitimidad indirecta del presidente y las responsabilidades delegadas; los elementos que caracterizan y diferencian a esta entidad son la voluntad de los alcaldes, los recursos propios con los que cuenta y que la existencia de la MMAMB posibilitó la construcción de una entidad supramunicipal sin generar conflictos con las municipalidades que la componían.

La constitución española de 1978 establece la cooperación intermunicipal voluntaria como un mecanismo hacia la construcción de entidades supramunicipales, las mancomunidades españolas tienen un mayor éxito debido a la flexibilidad de los acuerdos y la distribución de tareas y responsabilidades entre los municipios⁶⁹.

⁶⁹ Figueras Pilar, Haas Carlos Y Amer Cristian en “Mancomunidades en España”; Boletín N° 39, 2005: 151 - 176

2.3.8. Comunidad urbana de Lille “Lille Métropole communauté urbaine” o CUL

Gráfico 17: Comunidad urbana de Lille

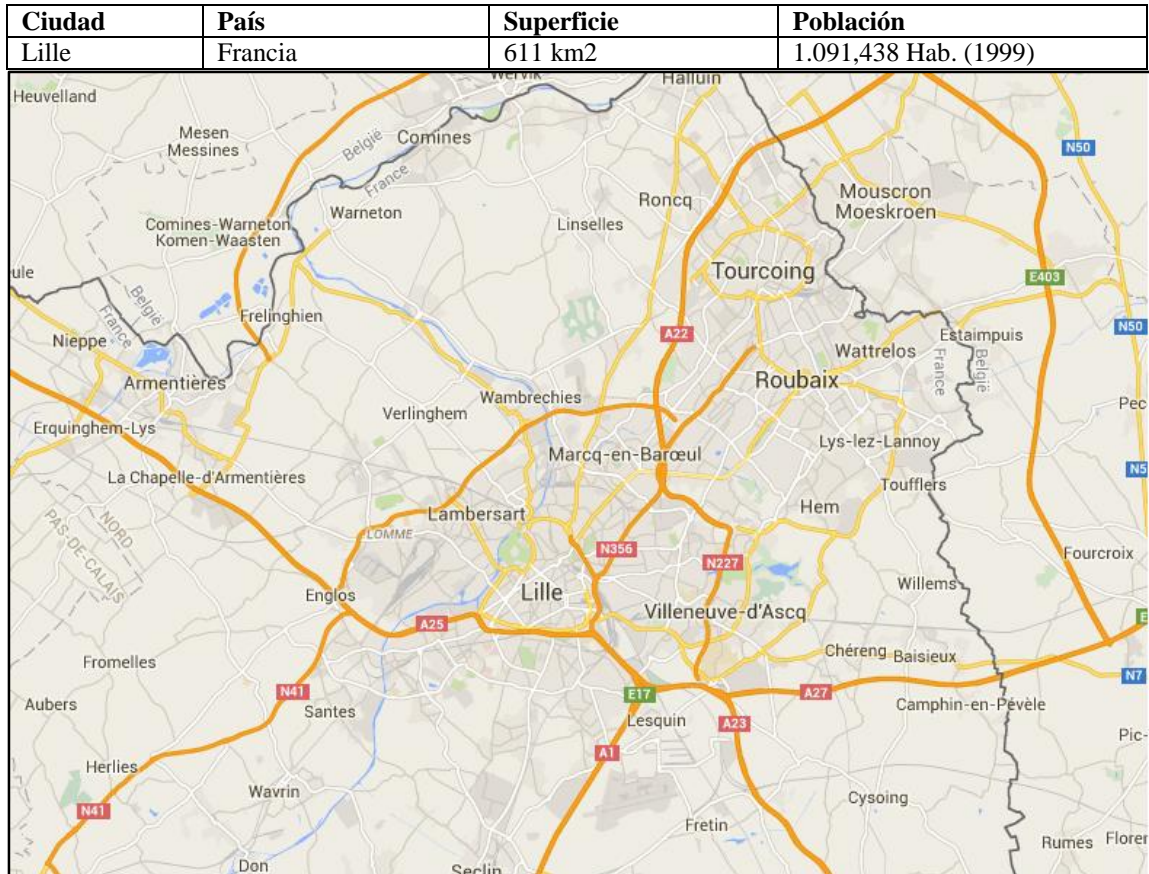


Imagen extraída de <https://earthbuilder.google.com/>

En la década de los 60's surgió en Francia una nueva forma de organización metropolitana basada en la asociación de municipios de manera voluntaria, en un principio estas comunidades no abarcaban el espacio funcional metropolitano (eran de carácter infra-metropolitano), este tipo de organización se extendió a otras ciudades francesas y para la década del 2000 alrededor de 150 ciudades francesas ya eran administradas por las denominadas “comunidades urbanas”.

La Comunidad Urbana de Lille o CUL fue creada en 1967 compuesta en un inicio por 87 municipios (los municipios eran parte de esta asociación de manera voluntaria), en la actualidad este número se redujo a 85 debido a la fusión de tres municipios a la ciudad

central de Lille, esta comunidad es dirigida por un presidente y vicepresidente elegidos de entre un consejo de autoridades conformado por 179 representantes (esta cantidad va en proporción al número de ciudadanos de cada municipio), estos consejeros son designados por los concejos municipales a pedido de los ciudadanos dotándolos de legitimidad ante la comunidad urbana.

La *CUL* como entidad intermunicipal se encarga de los siguientes sectores de: transporte, trabajo, basura, cultura, medio ambiente, desarrollo económico, deporte, servicios básicos y planificación; para el desempeño de estas actividades la Comunidad recauda ingresos propios provenientes de un impuesto a los negocios, que son recaudados por las municipalidades, estos recursos son transferidos a la cuenta de la entidad; la *CUL* recibe donaciones de los gobiernos municipales y del gobierno de Francia pero mantiene su autonomía de uso.

La *CUL* tuvo un periodo de vida de 48 años hasta el año 2015, año en que esta se convierte en la *Metrópoli Europea de Lille* asumiendo así nuevas competencias y responsabilidades.

Gráfico 18: Matriz de características de la *CUL*

Comunidad Urbana de Lille <i>CUL</i>		
Característica	Débil	Fuerte
Autoridad y voluntad política	X	La autoridad de Lille recae en un consejo de 179 miembros, estos elijen al presidente y al vicepresidente que terminan siendo los máximos representantes de la comunidad.
Espacio geográfico	X	Abarca 85 municipios delimitados y que reflejan la realidad metropolitana.
Recursos financieros	X	Goza de autonomía en el uso de sus recursos provenientes de impuestos a negocios, estos recursos son recaudados por los municipios y transferidos a la <i>CUL</i>
Competencias, responsabilidades	X	Son responsabilidades y competencias de la <i>CUL</i> : Transporte, vivienda, desarrollo económico, vivienda, servicios básicos, cultura, medio ambiente, deporte y la planificación

Temporalidad	X	La <i>CUL</i> existió durante 48 años para luego convertirse en la <i>Metrópoli Europea de Lille</i> , sigue siendo intermunicipal.
---------------------	---	---

Elaboración Propia

La *CUL* se presenta como una institución del tipo intermunicipal muy fuerte, el consejo de la comunidad es elegido por los ciudadanos, luego estos son designados por los concejos municipales y de entre ellos se elige un presidente y vicepresidente, estas autoridades gozan de legitimidad; los sectores sobre los cuales ejerce su función son amplios y de carácter urbano y los recursos financieros con los que cuenta corresponden a impuestos por negocios en el AM, estos impuestos son recaudados por los gobiernos municipales y transferidos a la cuenta de la entidad que los usa con plena autonomía; su territorio está conformado por 85 municipios que responden al área funcional metropolitana.

2.3.9. Región ABC São Paulo

Gráfico 19: Ciudad de São Paulo

Ciudad	País	Superficie	Población
São Paulo	Brasil	Casi 800 km ²	2.4000,000 Hab.

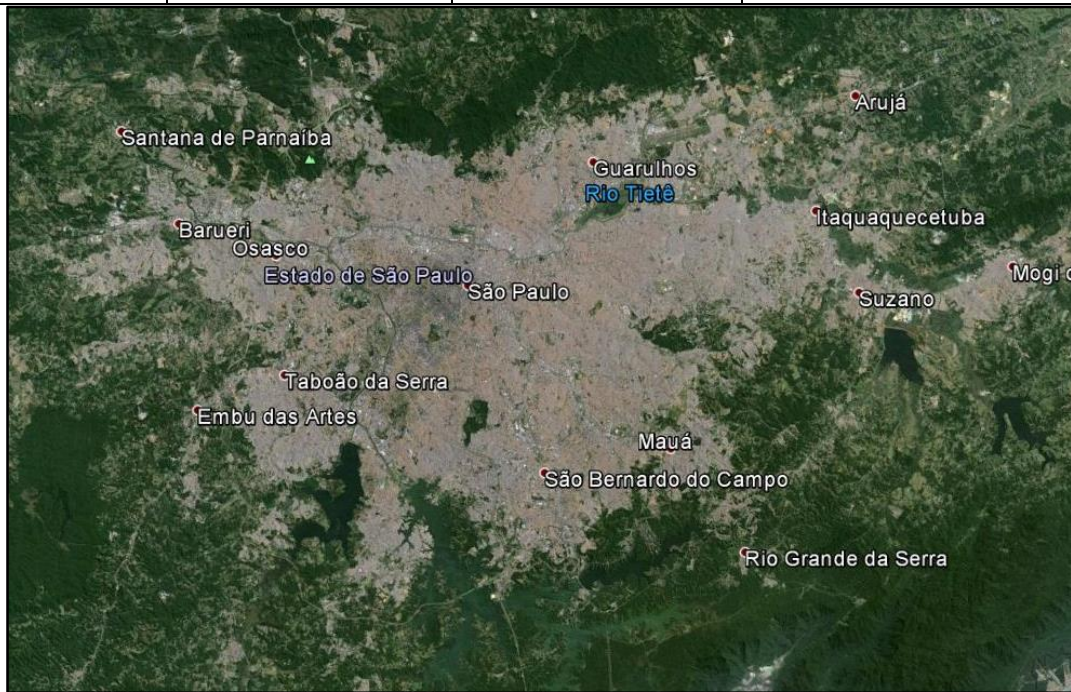


Imagen extraída de <https://maps.google.es/>

La Región ABC São Paulo pertenece a la región metropolitana del mismo nombre, esta región se encuentra compuesta por 39 municipios y más de 18 millones de habitantes pero carece de un modelo de gobierno real (existe un ordenamiento que no funciona hasta la fecha); la Región ABC São Paulo creada en 1990 está conformada por 7 municipios (tiene un alcance inframetropolitano) con una población de casi dos millones y medio de habitantes, su organización intermunicipal es denominada como el Consorcio Intermunicipal de la Región Gran ABC que aglutina al sector público y privado bajo modelo de alianzas público-privadas APP.

Además del consorcio, en la región ABC se han creado mecanismos de participación para la ciudadanía, Organizaciones no gubernamentales ONG's, el gobierno y el sector privado denominado Foro de ciudadanía encargada de filtrar las demandas urbanas a los gobiernos

locales y dar solución a ciertos problemas; otro espacio de participación más ligado al sector empresarial es la “Cámara para la Región ABC”, esta entidad tiene la finalidad de analizar alternativas de desarrollo para la región, está conformada por los gobiernos locales, el gobierno estatal, el sector privado, representantes locales y sindicatos, fue decisión de la cámara la creación de la Agencia de Desarrollo Regional “ARD” (por sus siglas en portugués), esta entidad está encargada de la recuperación económica de la región.

El consorcio intermunicipal es dirigido por una asamblea general compuesta por los siete alcaldes, en esta asamblea se elige a un presidente y vicepresidente que se encargan de dirigir la secretaría ejecutiva que se constituye como el brazo operativo del consorcio, razón por la que carece de autonomía financiera y poder decisional y su única finalidad es la de coordinar y dar operatividad a las decisiones del consorcio.

Gráfico 20: Matriz de características de la Región ABC São Paulo

Consorcio Intermunicipal de la Región ABC São Paulo		
Característica	Débil	Fuerte
Autoridad y voluntad política	X	Asamblea de alcaldes (7 miembros) cuya dirección recae en un presidente.
Espacio geográfico	7 Municipios que no reflejan la realidad metropolitana regional de 39 municipios, es inframetropolitano.	X
Recursos financieros	No cuenta con recursos, solo con cuotas de las municipalidades pertenecientes al consorcio.	X
Competencias, responsabilidades	Encargada de impulsar el desarrollo regional y coordinar las políticas de los gobiernos municipales.	X
Temporalidad	X	El Consorcio intermunicipal ABC fue creado en 1990 y mantiene su estructura hasta la fecha.

Elaboración Propia

El consorcio intermunicipal de la región ABC es una entidad débil respecto a: su territorio fragmentado, sus responsabilidades y los recursos; las cuotas y transferencias de los gobiernos locales solo son usados para el funcionamiento de la secretaría ejecutiva. Sus aspectos fuertes corresponden a la voluntad política de sus miembros que le ha permitido

mantener un tiempo de existencia bastante aceptable, mantener alianzas con el sector privado y la sociedad civil dentro de la región ABC.

2.3.10. Ente de Coordinación metropolitana de Rosario ECOM

Gráfico 21: Ciudad Rosario

Ciudad	País	Superficie	Población
Rosario	Argentina	589 km ² (21 localidades)	Un aprox. De 1.400,000 Habitantes

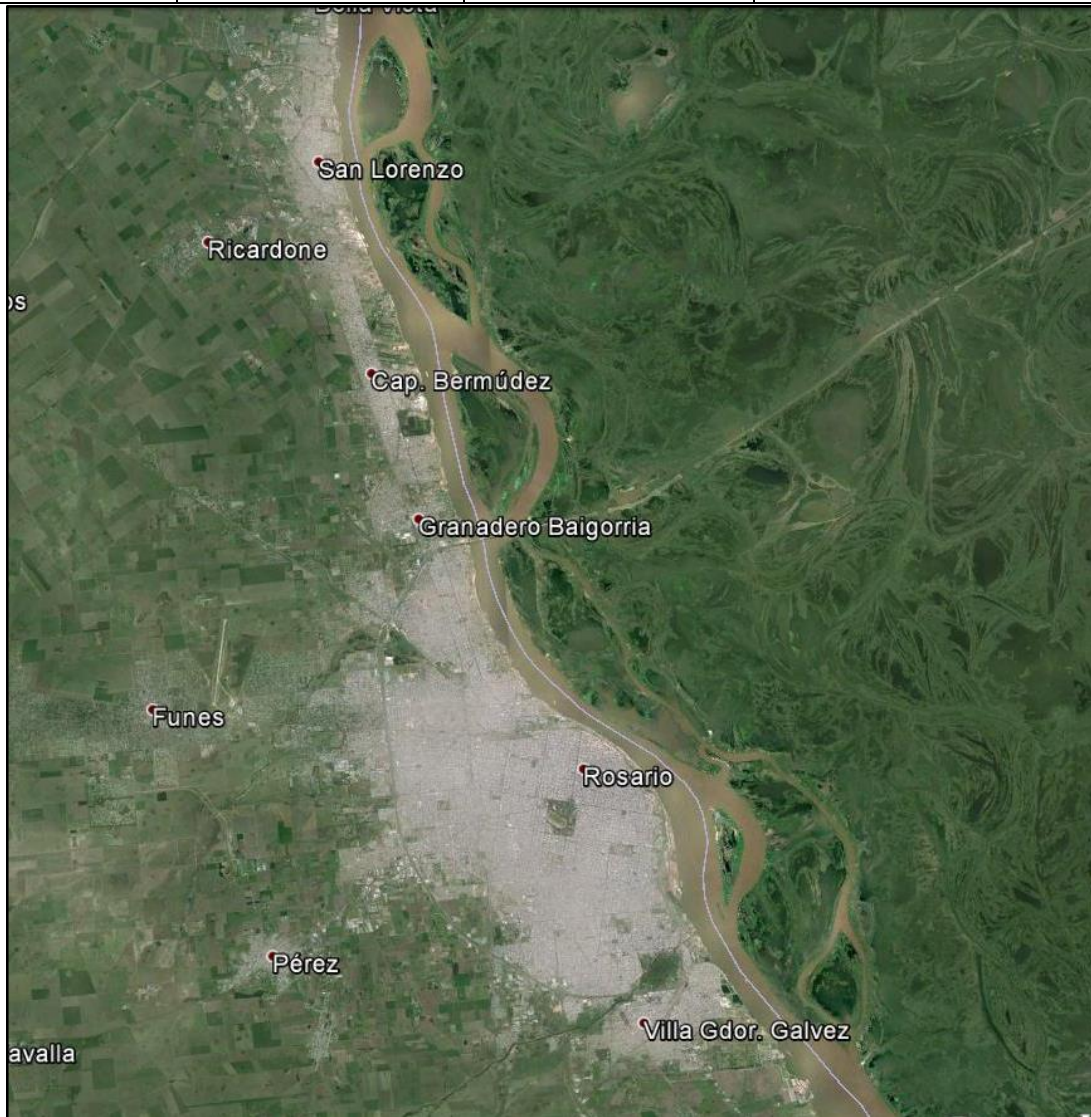


Imagen extraída de <https://maps.google.es/>

El Área Metropolitana de Rosario en la República de Argentina se encuentra compuesta por 20 localidades de los departamentos de Rosario y San Lorenzo, cuenta con una población que supera los 1.400,000 habitantes en una superficie de 589 km² por lo que es considerada la tercera aglomeración más grande e importante de Argentina.

El Ente de Coordinación Metropolitana ECOM fue creada el año 2010 por iniciativa de las localidades y municipalidades pertenecientes al área metropolitana, su composición consiste en un Consejo de Gobierno compuesto por los ejecutivos de los municipios (intendentes y presidentes) y presidido por la intendencia de Rosario; esta entidad se encarga de la planificación y de la elaboración de proyectos y políticas para el AM y la región.

El ECOM tiene la responsabilidad de coordinar las acciones municipales en temas de: medio ambiente, seguridad, servicios básicos, movilidad y desarrollo económico; a la vez presta sus servicios en planificación y desarrollo de proyectos mayores para el AM de Rosario, funciona con recursos que le son transferidos por parte las municipalidades y localidades que la integran.

Gráfico 22: Matriz de características del ECOM

Ente de Coordinación Metropolitana de Rosario ECOM		
Característica	Débil	Fuerte
Autoridad y voluntad política	X	La Intendencia de Rosario y el consejo de gobierno está compuesto por presidentes e intendentes de los departamentos de Rosario y San Lorenzo.
Espacio geográfico	X	589 km ² , compuesta por 21 localidades que forma el AM.
Recursos financieros		Transferencias de los municipios.
Competencias, responsabilidades	Coordinación en Movilidad, servicios básicos, seguridad, desarrollo económico y medio ambiente.	Planificación regional.
Temporalidad	Conformada en 2010, tiene pocos años de existencia.	X

Elaboración Propia

El ECOM es una entidad intermunicipal de características fuertes comparándola con otras entidades similares, cuenta con las responsabilidades de coordinar las acciones de las municipalidades que la componen y de realizar proyectos para la región, su dirección recae en el consejo de gobierno que se encuentra conformado por los ejecutivos de los municipios pero que es presidida indiscutiblemente por la intendencia de Rosario, los recursos con los que cuenta son únicamente transferencias municipalidades.

2.3.11. Mancomunidad de Canales Taibilla MCT

Gráfico 23: Ciudad de Cartagena

Ciudad	País	Superficie	Población
Cartagena y la región	España	11.000 km ²	2.400,000 Hab.



Imagen extraída de <https://earthbuilder.google.com/>

La ciudad de Cartagena en España es parte de una mancomunidad encargada de la provisión de agua potable, la Mancomunidad de los Canales Taibilla MCT es una entidad intermunicipal que conglomerada a 79 municipalidades incluida la ciudad de Cartagena, esta

entidad fue creada en 1927 y con 88 años de funcionamiento no ha presentado cambios en su estructura y se muestra bastante fuerte y legítima.

La mancomunidad se encuentra conformada por 43 municipios Murcia, 34 de Valencia y dos de Castilla-La Mancha, cuenta con una población superior a los 2.400,000 habitantes en un área de 11.000 km², la MCT es un ente autónomo conformado un representante de cada municipalidad, un representante del ministerio de agricultura, alimentación y medio ambiente; y representantes del sector público de la región, los recursos con los que cuenta corresponden a subvenciones del gobierno español y tasas por los servicios que presta a los municipios.

Gráfico 24: Matriz de características de la MCT

Mancomunidad de los Canales Taibilla MCT		
Característica	Débil	Fuerte
Autoridad y voluntad política	Delegado del gobierno central español.	Consejo de Administración Representantes técnicos de los municipios que conforman la mancomunidad, la adscripción es voluntaria.
Espacio geográfico	X	Abarca 11.000 km ² , compuesta por 79 municipios de tres comunidades autónomas y la ciudad de Cartagena.
Recursos financieros	X	Recursos propios provenientes por servicios de provisión de agua potable a los municipios mancomunados Subvenciones del gobierno español
Competencias, responsabilidades	Mono-sectorial: Provisión de agua potable	X
Temporalidad	X	Periodo de existencia largo: 88 años hasta la fecha.

Elaboración Propia

La MCT se presenta como una entidad intermunicipal fuerte con un alcance territorial muy amplio y con un tiempo de existencia bastante largo, entre sus debilidades se encuentra su carácter mono-sectorial que consiste únicamente en la provisión de agua potable para la ciudad de Cartagena y los municipios miembros de la mancomunidad, los recursos con los que cuenta son propios y provienen de la prestación de servicios a los

municipios. Su directorio está compuesto principalmente por técnicos representantes de las municipalidades y es presidido por un delegado del gobierno de España.

2.3.12. Comparación de los modelos intermunicipales

Las entidades u organizaciones intermunicipales presentan toda una variedad de características que las hace fuertes o débiles; entre estas características podemos mencionar: la cantidad de municipios miembros, la jurisdicción territorial en función al acuerdo, las competencias, responsabilidades, recursos y el tiempo de existencia de la entidad.

Políticamente todos los modelos intermunicipales analizados comparten niveles aceptables de voluntad por parte de los gobiernos locales y sus autoridades, esta voluntad hace posible la construcción de estas entidades metropolitanas, en el caso del consorcio de la Región ABC donde el consejo está integrado solo por 7 alcaldes del total de 39 de la región, elemento que no le quita legitimidad.

Geográficamente la *CUL* y la *ECOM* están conformadas por el total de municipios que son parte de su *AM*, la *MCT* conformada por 79 municipios en una región de más de 11.000 km² presenta una peculiaridad que debe ser resaltada, no todos los municipios son metropolitanos permitiendo que otros municipios puedan integrarse a la misma.

Al otro extremo se encuentran la *MMAMB* y la Región ABC, la primera contaba con entidades que abarcaban diferentes municipios mientras que la mancomunidad abarcaba a los 33, la entidad de transportes llegaba a 31 y la entidad de medio ambiente sólo con 18 prestando servicios de manera fragmentada, esta situación terminó con la creación del Área Metropolitana de Barcelona, entidad supramunicipal; la Región ABC São Paulo solo abarca 7 municipios en na región de 39 municipios.

Gráfico 25: Matriz comparativa de los modelos intermunicipales – Dimensión Política

Dimensión Política		
	Autoridades	Espacio Geográfico
MMAMB	FUERTE Consejo de alcaldes con capacidad de salir o permanecer en la mancomunidad.	DÉBIL Espacio geográfico fragmentado por las tres entidades, son un total de 33 municipios.
CUL	FUERTE Consejo de alcaldes con capacidad de salir o permanecer en la mancomunidad.	FUERTE Abarca un espacio geográfico conformado por 85 municipios, refleja la realidad metropolitana.
Consortio ABC	FUERTE Consejo de 7 alcaldes con capacidad de salir o permanecer en el consorcio.	DÉBIL Espacio geográfico infra-metropolitano conformado solo por 7 municipios en una región de 39.
ECOM	FUERTE Consejo de gobierno integrado por la intendencia y autoridades locales	FUERTE Conformado por 21 localidades que reflejan una realidad regional metropolitana.
MCT	FUERTE Consejo de administración con representantes de los gobiernos locales y del nivel central	FUERTE El alcance la mancomunidad abarca a 79 municipios de la región incluida la ciudad de Cartagena.

Elaboración Propia

La *CUL* abarca las responsabilidades de Transporte, vivienda, desarrollo económico, vivienda, servicios básicos, cultura, medio ambiente, deporte y la planificación, siendo la entidad intermunicipal con mayores atribuciones, le sigue la MMAMB que se hacía responsable de planificación, transporte y medio ambiente; la MCT es una entidad mono-sectorial encargada solo de la provisión de agua potable para la ciudad de Cartagena y la región; el consorcio de la Región ABC São Paulo y la ECOM de Rosario son entidades encargadas solo de la coordinación y planificación.

La MMAMB y la *CUL* contaban con recursos propios a través de transferencias e impuestos propios, recursos con autonomía de gasto y con los que financian sus políticas públicas, la MCT cuenta con recursos a través de transferencias y tasas por la prestación de sus servicios en los municipios miembros de la región; mientras que la ECOM y el consorcio de la Región ABC cuentan solo con transferencias que usan para su funcionamiento en la tereas de coordinación y planificación, estas últimas dos entidades

son altamente dependientes y no tienen la capacidad de brindar servicios directamente al ciudadano.

La *CUL* con 48 y la *MMAMB* con 23 años de vida institucional fueron creadas por voluntad de las municipalidades que las integran y dieron paso a la construcción de entidades supramunicipales en la década de los 2010, la *MCT* cuenta con 88 años de vida institucional desde su creación y continúa brindando sus servicios a los municipios miembros; el consorcio *ABC* cuenta con 25 años existencia manteniendo su estructura sin modificaciones hasta la fecha y finalmente la *ECOM* se constituye como la entidad con menor tiempo de existencia, fue constituida el año 2010 por voluntad de los municipios y la intendencia de Rosario.

Gráfico 26: Matriz comparativa de los modelos intermunicipales – Dimensión administrativa y fiscal

Dimensión Administrativa y Fiscal			
	Competencias	Recursos Financieros.	Temporalidad
MMAMB	FUERTE Planificación, transporte, y medio ambiente.	FUERTE Recursos propios y transferencias.	FUERTE Periodo de vida institucional de 23 años.
CUL	FUERTE Transporte, vivienda, desarrollo económico, vivienda, servicios básicos, cultura, medio ambiente, deporte y planificación.	FUERTE Recursos propios, donaciones y transferencias.	FUERTE Periodo de vida institucional de 48 años.
Consortio ABC	DÉBIL Solo se encarga de planificación y coordinación.	DÉBIL Transferencias solo para el funcionamiento.	FUERTE Data de existencia de 25 años.
ECOM	DÉBIL, solo se encarga de planificación y coordinación.	DÉBIL Transferencias solo para el funcionamiento.	DÉBIL Creada recientemente con 5 años de existencia.
MCT	Mono-sectorial, solo se encarga de la provisión de agua potable para la región.	FUERTE Recursos propios provenientes de tasas por servicios y subvenciones del gobierno español.	FUERTE Creada en 1927 cuenta con 88 años de existencia hasta la fecha.

Elaboración propia

Algunos modelos intermunicipales pueden dar paso a la creación de otras del tipo supramunicipal como es el caso de la CUL y la MMAMB (aunque esta regla no debe aplicarse a todos los casos) las municipalidades miembros de la MCT con un periodo de vida aún más largo no tienen la intención modificar la estructura de su entidad que continúa siendo intermunicipal y prestadora de un único servicio; la ECOM y el consorcio ABC se constituyen como las entidades más débiles al encargarse únicamente de la planificación y la coordinación, no teniendo ninguna otra responsabilidad o competencia.

2.4. Otras formas de organización metropolitana

Convenios interinstitucionales y Alianzas Público-Privadas APP no institucionales

Existen otras formas de organización denominadas erróneamente no institucionales, esto se debe a la confusión que existe entre los términos institución (entes abstractos) y organización (entes concretos), se debe aclarar que estos acuerdos no construyen organizaciones como las ser entidades supramunicipales e intermunicipales, pero si se basan en instituciones.

Este tipo de organización se basa principalmente en acuerdos bajo un marco de cooperación, coordinación y voluntad; pueden clasificarse en acuerdos formales entre entidades del sector público y alianzas público privadas APP entre el sector público y el sector privado.

Su finalidad consiste en la realización y cumplimiento de acuerdos de alcance mono-sectorial o plurisectorial en una determinada materia, área o sector, el cumplimiento de estos acuerdos deberá darse sin la intromisión de ninguna otra entidad o nivel de gobierno (a menos que el acuerdo lo permita), tienen un fin específico en un determinado periodo de tiempo y cuando el objetivo es cumplido se da por concluido el acuerdo, también se da la posibilidad de la renovación, modificación y ampliación de estos acuerdos en beneficio de las partes.

Los acuerdos metropolitanos por lo general son de carácter mono-sectorial y tiene la posibilidad de ser renovados con un mayor alcance temporal y convirtiéndose en plurisectoriales (posiblemente esto se deba al éxito y a la experiencia acumulada durante el primer acuerdo), debe ser cumplido y financiado por las municipalidades que son parte del acuerdo y entidades privadas en el caso de que estas sean parte, los responsables del cumplimiento de los acuerdos son las autoridades que suscribieron el mismo, en caso de controversias deben existir mecanismos de resolución acordados previamente.

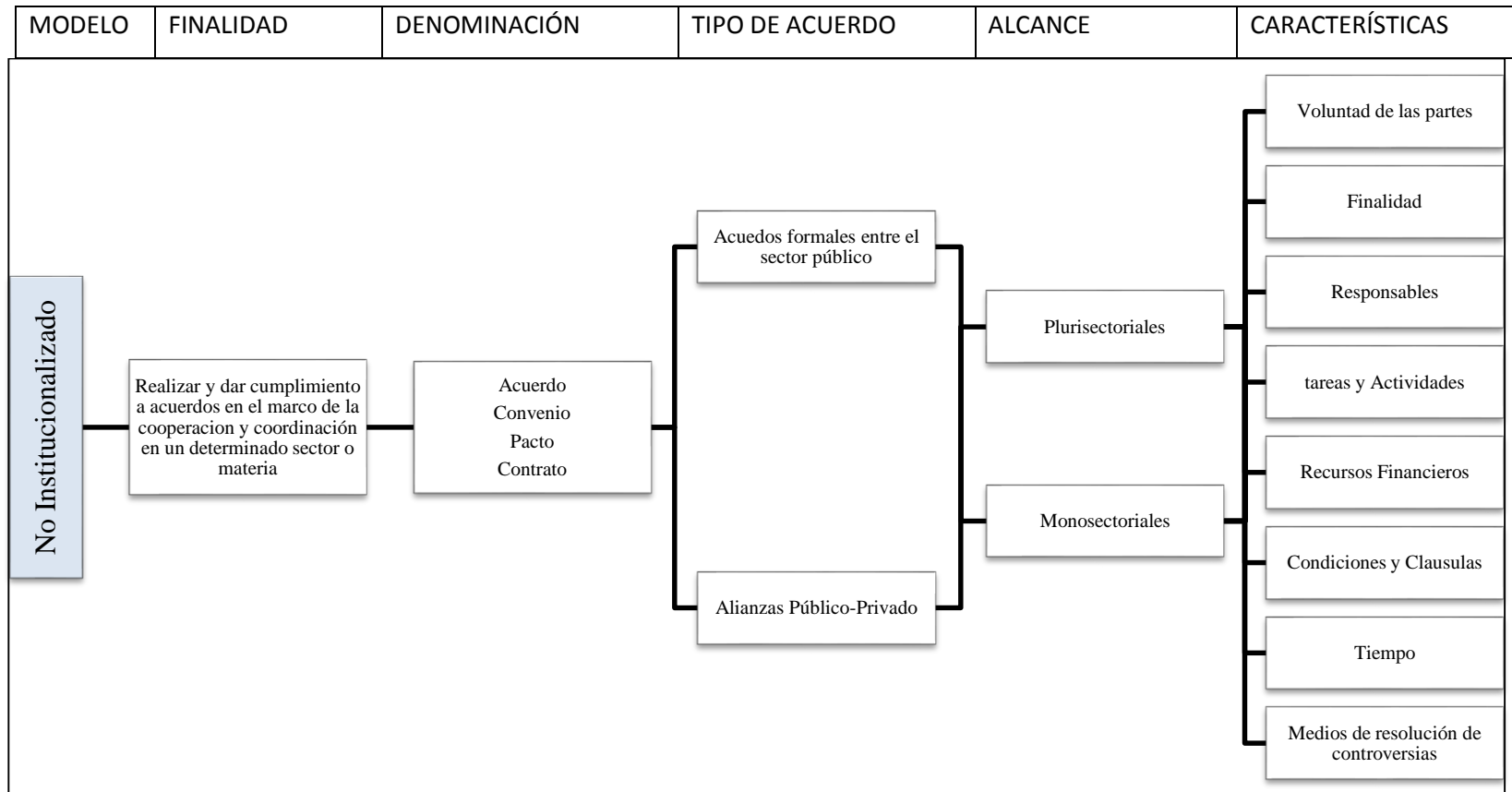
Los convenios y acuerdos resultan de la manifestación de la voluntad de dos o más partes para crear, transmitir, modificar o producir efectos jurídicos; al ser ratificados y reconocidos por las entidades firmantes a través de sus representantes se convierten en documentos de carácter obligatorio.

Estos documentos son únicos y comprometen el cumplimiento de las partes firmantes, debe tener un contenido que incluya los siguientes elementos:

- 1) Las partes firmantes.- Los gobiernos locales, otras entidades del sector público y el sector privado comprometidos con la causa.
- 2) Finalidad del acuerdo.- Debe tener un fin claro cómo ser la provisión de servicios, fortalecimiento institucional o la construcción de infraestructura, etc.
- 3) Responsables.- El acuerdo debe establecer que entidades se comprometen a realizar una determinada tarea o actividad como proveer personal, brindar recursos, información o realizar el seguimiento.
- 4) Tareas y actividades.- Debe establecer la cantidad de tareas y actividades a ser realizadas por las partes comprometidas.
- 5) Recursos.- En el caso de que el acuerdo comprometa recursos debe establecer los montos exactos a ser empleados, los financiadores y la finalidad de estos recursos.
- 6) Condiciones y cláusulas.- El acuerdo puede establecer situaciones que anulen o pongan en consecución el acuerdo como ser el incumplimiento de alguna de las partes en alguno de los elementos ya mencionados o retraso en los tiempos, etc.

- 7) Tiempo de duración.- Los acuerdos tienen un periodo de vida que puede ser establecido por las partes en periodos cerrados, abiertos o que pueden cesar cuando el acuerdo es cumplido.
- 8) Medios de resolución de controversias.- Puede establecer las medidas o las instancias donde se deberá acudir en caso de incomprensiones, confusiones o conflictos que puedan surgir.

Gráfico 27: Modelo no Institucionalizado



Elaboración propia

2.5. En síntesis

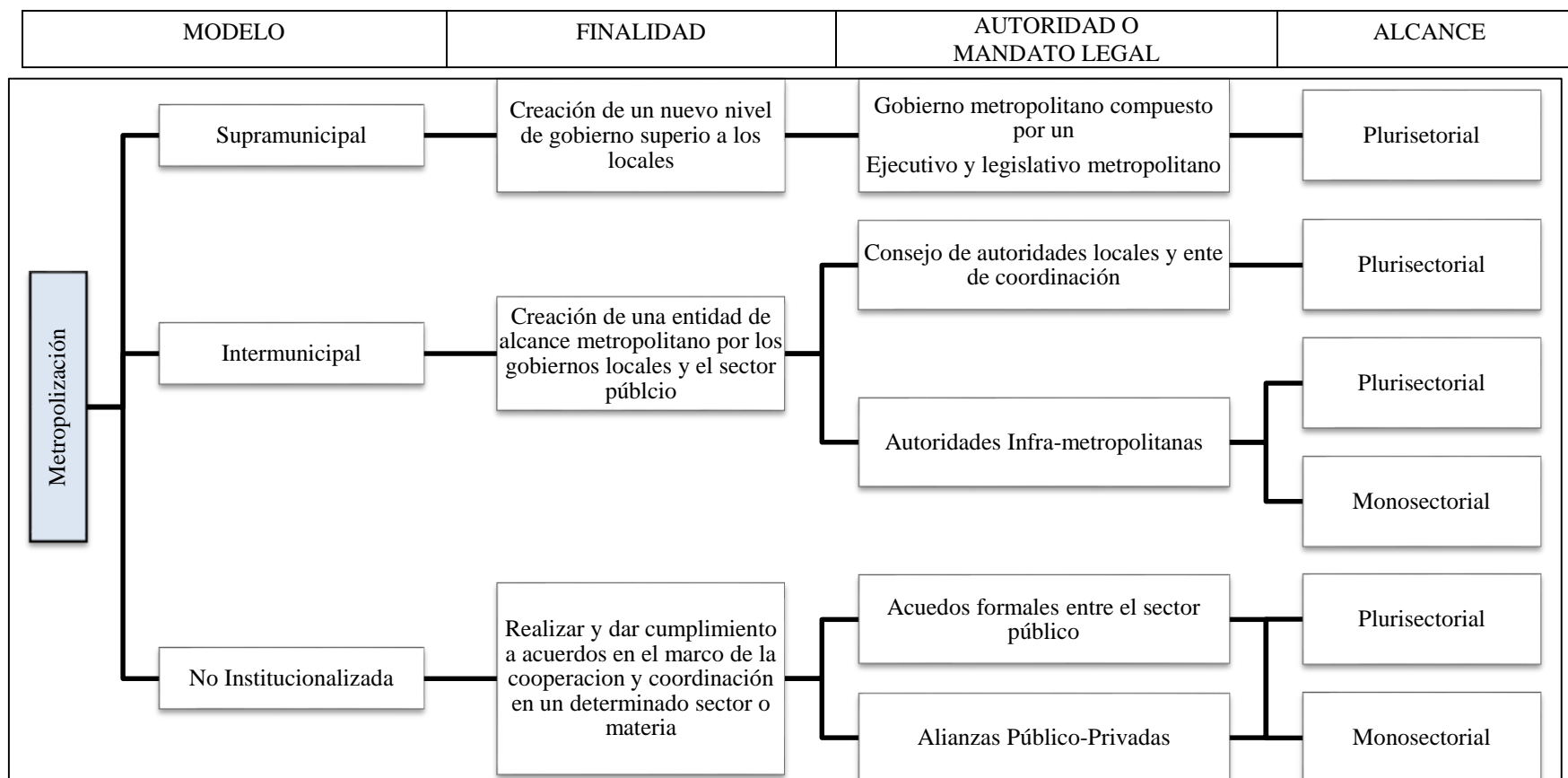
Está claro que cada modelo de organización metropolitana responde a las características propias de cada tipo de estado, gobierno, cultura e instituciones bajo la afirmación de que no se puede imponer un modelo único o específico a sociedades con diferentes características, las diferentes formas de organización metropolitana responden al tipo de sociedad e instituciones.

La organización institucional supramunicipal corresponde a la imposición de niveles centrales de gobierno y se da en la mayoría de los países con avanzados niveles de descentralización y donde su legislación lo permite, se crean gobiernos metropolitanos en contra de la voluntad de los gobiernos locales dificultando su gobernabilidad y generando rivalidades, pero no en todos los casos.

La organización institucional intermunicipal se da en países donde los ordenamientos metropolitanos son ambiguos y no requiere que hayan niveles avanzados de descentralización (el caso español es la excepción) y permite a los gobiernos locales asociarse para la consecución de sus objetivos, las mancomunidades municipales son el ejemplo de construcción institucional con interesantes resultados en los países de Latinoamérica y algunos países europeos, entre estos resultados se puede mencionar la construcción de entidades supramunicipales a partir de entidades intermunicipales.

La organización metropolitana no institucional u organizacional se basa en la realización y cumplimiento de acuerdos entre los gobiernos locales y en ocasiones con el sector privado para la consecución de objetivos de alcance metropolitano en un determinado periodo de tiempo en ciertos sectores, materias o áreas.

Gráfico 28: Modelos institucionales de gobernabilidad metropolitana



Elaboración propia en base a Rodríguez, Oviedo, Klink, Lefèvre.

CAPÍTULO III
ESTADO DE SITUACIÓN DE LA REGIÓN
METROPOLITANA DE LA PAZ

3. Introducción de capítulo III

Desde la promulgación de la Constitución Política del Estado el 7 de febrero de 2009 Bolivia está organizada territorialmente en: departamentos, provincias, municipios, territorios indígenas originario campesinos TIOCs y regiones en los términos que determine la ley. Carece además de cualquier arreglo institucional u entidad de estas características.

El departamento de La Paz se fundó el 20 de octubre de 1548 y en la actualidad se constituye como el departamento más poblado con 2.765.874, políticamente se organiza en 20 provincias y 87 municipios, cuenta con una variedad de pisos ecológicos y potencialidades que pueden ser aprovechadas, para ello el GADLP ha dividido el departamento en siete regiones con la finalidad de aprovechar esta variedad de ecosistemas.

La región metropolitana está compuesta por 8 municipios del departamento de La Paz, en ella se encuentra concentrada 1.831.350 habitantes que equivalen al 66% de la población departamental, en el año 2010 el Producto Interno Bruto PIB departamental alcanzo un monto de 4.901,05 millones de dólares equivalente al 25,13% del PIB generado por la economía boliviana⁷⁰.

3.1. Departamento de La Paz

Se encuentra al noreste de Bolivia y limita al norte con el departamento de Pando, al este con los departamentos de Beni y Cochabamba, al sur con el departamento de Oruro y al Oeste con las repúblicas de Perú y Chile

El territorio departamental está dividido en 20 provincias (que no administran) y 87 municipios (con autonomía desde 1994), a la vez el Gobierno Autónomo Departamental GAD de La Paz ha planificado el desarrollo del departamento identificando siete regiones conformadas por varios municipios o provincias con continuidad geográfica que

⁷⁰ Secretaria departamental de Planificación para el desarrollo, PDDA de La Paz al 2020, 2012: 33.

comparten cultura, lenguas, historia, economía y ecosistemas⁷¹, para estas regiones la LMAD manda la creación de Consejos Regionales Económicos y Sociales CRES compuestas por autoridades y representantes de sectores regionales con la finalidad de promover el desarrollo regional, las regiones del departamento de La Paz son las siguientes:

3.1.1. Región Amazonia:

Conformada por los municipios de Ixiamas, San Buenaventura, Caranavi, Alto Beni, Apolo, Guanay, Tipuani, Mapiri y Teoponte, esta región es la de mayor extensión territorial en el departamento con 63.240,34 km², cuenta con una población de 150.708 habitantes y se caracteriza por tener un clima tropical con una temperatura promedio entre 24° y 25° grados centígrados, esta región es apta para el cultivo de frutas, la explotación maderera sustentable y el turismo.

Sus potencialidades se basan en las reservas forestales madereras, la goma, castaña, palmito, cítricos, café, cacao, plátano, arroz, hortalizas y plantas medicinales, además posee además tierras aptas para la crianza de especies tropicales.

3.1.2. Región Yungas:

Conformada por los municipios de Coroico, Coripata, Chulumani, Irupana, Yanacachi, La Asunta y Palos Blancos, tiene una extensión de 10.552,73 km² y una población de 143.123 habitantes, el clima de esta parte del departamento se caracteriza por ser cálido y variar de entre 5° y 20° centígrados dependiendo de la estación, por lo general es de clima semitropical y posee tierras aptas para el aprovechamiento turístico, los cultivos, la crianza de especies tropicales.

Sus potencialidades son el cultivo de cacao, café, cítricos, bananos, toda clase de frutas dependiendo de la altura, la hoja de coca tradicional utilizada para el acullico y el turismo.

⁷¹ Asamblea Constituyente, Constitución Política del Estado Art. 280.

3.1.3. Región Altiplano Norte:

Conformada por los municipios de Guaqui, Taraco, Tihuanaco, Desaguadero, Puerto Acosta, Puerto Carabuco, Humata, Escoma, Pucarani⁷², Batallas, Puerto Pérez, Copacabana, San Pedro de Tiquina, Tito Yupanqui, Achacachi, Ancoraimés, Huatajata, Huarina, Santiago de Huata y Chua Cocani; la mayoría de estos municipios bordean el lago Titicaca lo que las dota de una potencialidad piscícola y turística, tiene una extensión de 8.804,03 km² y una población de 206.872 habitantes, tiene un clima frío que oscila entre -5° y 7° centígrados.

Sus potencialidades son: la crianza de ganado bovino, camélido, la producción de leche, papa, haba, quinua, forrajes, la crianza de peces aptos de la región y el turismo principalmente en el municipio de Copacabana.

3.1.4. Región Valles Norte:

Conformada por Pelechuco, Charazani, Curva, Chuma, Ayata, Aucapata, Sorata, Quiabaya, Combaya, Tacacoma y Mocomoco, tiene una extensión de 10.679,97 km² y una población de 104.373 habitantes, tiene un clima cálido y su temperatura media es de 20° centígrados.

Sus potencialidades son: el cultivo de tubérculos como ser la papa, oca, tunta, chuño, etc., tiene tierras aptas para el cultivo de maíz, trigo, cebada, tomate, lechuga, zanahoria, frutas y una amplia variedad de plantas medicinales, además que el clima permite la crianza de llamas, alpacas, bovinos y ovinos; esta región también posee una variedad de minerales y reservas auríferas entre otros.

3.1.5. Región Altiplano Sur:

Conformada por los municipios de San Andrés de Machaca, Jesús de Machaca, San Pedro de Curahuara, Chacarilla, Papel Pampa, Corocoro, Caquiaviri, Calacoto, Comanche, Charaña, Waldo Ballivian, Nazacara de Pacajes, Santiago de Collapa,

⁷² Según el Plan de Desarrollo del Departamento Autónomo de La Paz PDDA, el municipio de Pucarani no es parte de la región metropolitana, pero sí de la región altiplano norte.

Santiago de Machaca, Catacora, Sica Sica, Umalla, Ayo Ayo, Calamarca, Patacamaya, Colquencha y Collana, tiene una extensión de 22.086,05 km² y una población de 204.434 habitantes, la temperatura de esta región oscila entre -3° a 22° centígrados dependiendo de la época del año, por lo general es de un clima frío.

Sus potencialidades son la producción de papa, quinua, cañahua, haba y la crianza pecuaria, ovina, bovina, camélidos y sus derivados como ser cueros, textiles, etc.

3.1.6. Región Valles Sur:

Conformada por los municipios de Luribay, Sapahaqui, Yaco, Malla, Cairoma, Inquisivi, Quime, Colquiri, Ichoca, Cajuata y Lipoma Pampa, tiene una extensión de 9.900,16 km² y una población de 116.268 habitantes, su clima es cálido y su temperatura oscila entre los 15° y 20° centígrados.

Sus potencialidades son: el cultivo de ganado vacuno y la explotación de sus derivados como la leche y el queso, el cultivo agrícola de productos andinos y un tiene un potencial en la apicultura, cunicultura y el turismo, esta región posee grandes reservas de minerales como ser el estaño, wólfram, plomo, zinc y plata.

3.1.7. La Región Metropolitana del departamento de La Paz:

Gráfico 29: La región metropolitana de La Paz según el PDDA

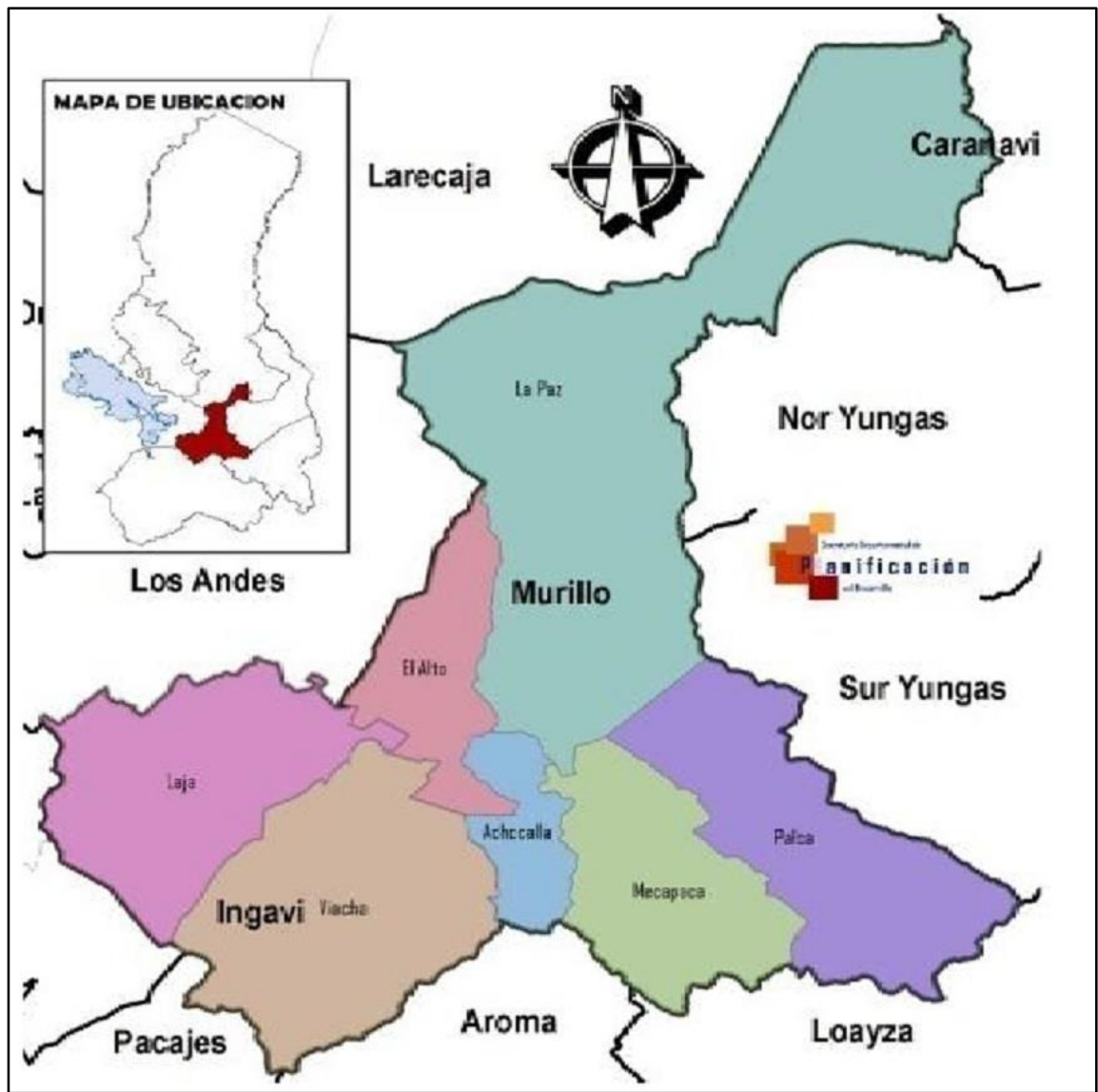
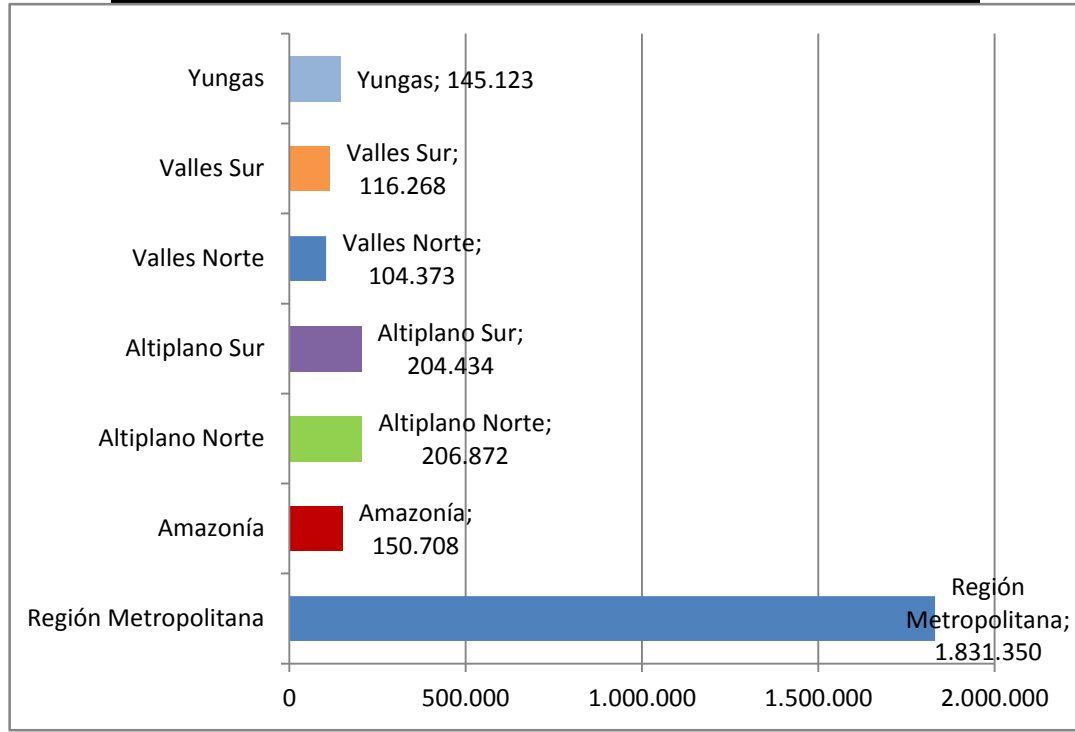


Imagen proporcionada por la Secretaría de Planificación del GADLP

Con fines de planificación, la Región Metropolitana de La Paz RMLP está conformada por los municipios de Nuestra Señora de La Paz, Palca, Mecapaca, Achocalla, El Alto, Viacha y Laja; esta planificación no considera al municipio de Pucarani y abarca tan solo el 3,61% del territorio de todo el departamento con una extensión de 5.302,16

km², pero a la vez concentra el 66% de la población departamental equivalente a 1.831.350 habitantes.

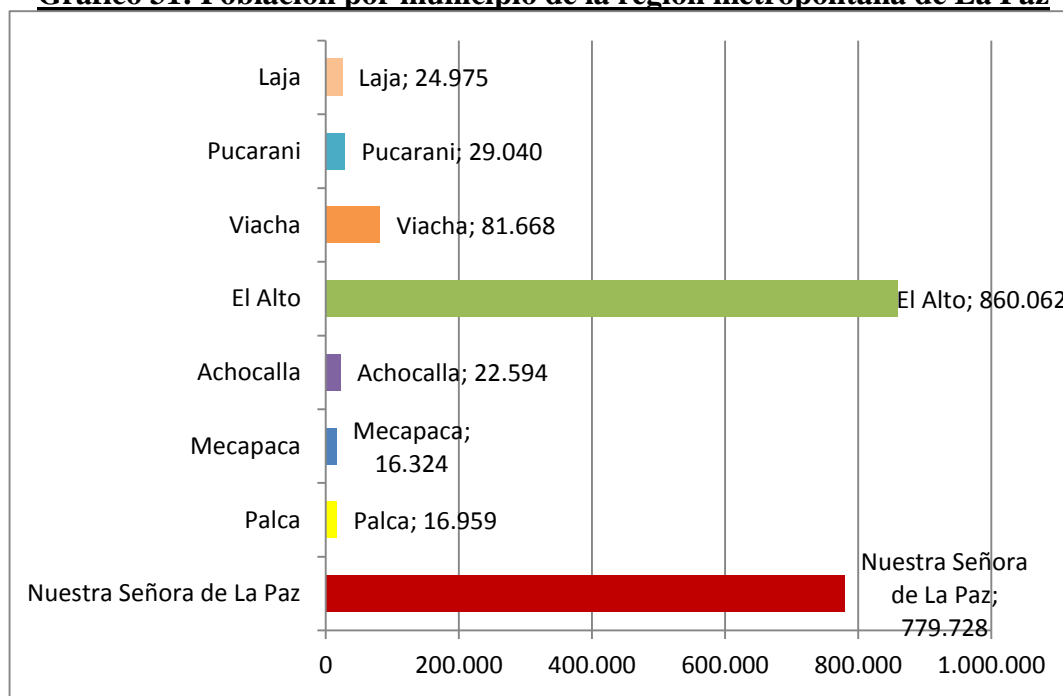
Gráfico 30: Población por regiones del departamento de La Paz



Elaboración propia en base a los resultados del CNPV 2012 y en INE

Los municipios de El Alto y nuestra Señora de La Paz son los municipios con mayor concentración poblacional de la región tal como ilustra la siguiente gráfica:

Gráfico 31: Población por municipio de la región metropolitana de La Paz



Elaboración propia en base a los resultados del CNPV 2012 y el INE

Las ciudades de La Paz con el 43% y El Alto con el 47% (municipios de categoría D) concentran el 90% de la población regional mientras que los municipios de Palca, Mecapaca, Achocalla, Viacha, Laja y Pucarani tan solo llegan a un 10%, estos últimos pertenecen a la categoría C a excepción de Viacha que ya es considerada ciudad o municipio categoría D, la población municipal de la región se ilustra en la siguiente gráfica:

Gráfico 32: Población, porcentajes y tipo de municipios de la región metropolitana de La Paz

Provincia	Municipio	Población 2012	Tipo de Municipio	Porcentaje
Murillo	Nuestra Señora de La Paz	779.728	D	43%
Murillo	Palca	16.959	C	1%
Murillo	Mecapaca	16.324	C	1%
Murillo	Achocalla	22.594	C	1%
Murillo	El Alto	860.062	D	47%
Ingavi	Viacha	81.668	D	4%
Los Andes	Pucarani	29.040	C	2%
Los Andes	Laja	24.975	C	1%
	Total	1.831.350	-	100%

Elaboración propia en base a los resultados del CNPV 2012 y el INE

La RMLP cuenta con tres municipios categoría D que corresponden a las ciudades La Paz, El Alto y Viacha que concentran el 94% de la población mientras que los demás municipios pertenecen a la categoría C, son municipios con grandes cantidades poblacionales en comparación a otros municipios del departamento, pero solo representan al 6% de la población regional.

3.1.7.1. Municipios de la región metropolitana

3.1.7.2. Provincia Pedro Domingo Murillo

Conformada por las 5 secciones municipales: Nuestra señora de La Paz, Palca, Mecapaca, Achocalla y la ciudad de El Alto, estos municipios concentran el 93% de la población metropolitana además de la mayor cantidad de actividades económicas orientadas principalmente a los servicios y el comercio.

El municipio de Nuestra señora de La Paz es la sección capital de la provincia, tiene una extensión de 1.974 km² y una población de 779.728 habitantes, limita al norte con el municipio de Guanay; al este con los municipios de Caranavi, Coroico y Yanacachi; al sur-este con el municipio de Palca; al sur con Mecapaca y Achocalla; y al oeste el municipio de El Alto y Pucarani.

La ciudad de La Paz se caracteriza por ser la sede de gobierno, la principal actividad económica y vocación del municipio se basa en la administración pública, la prestación de servicios y el comercio, actualmente es parte del programa PNUD Art⁷³ y forma parte de la Agencia de Desarrollo Económico Local ADEL metropolitana. Se estima que para el 2020 este municipio tendrá una población de 816.044 habitantes

El municipio de Palca es la primera sección de la provincia Murillo, tiene una extensión de 734 km² y una población de 16.959 habitantes, limita al nor-oeste con el municipio de Nuestra señora de La Paz; al norte con Yanacachi, al este con Irupana y Cairoma; al sur con Sapahaqui y al oeste con Mecapaca.

Palca es el segundo municipio menos poblado de la provincia y su principal actividad economía consiste en la agricultura, la silvicultura y la ganadería lo que la hace un municipio agrícola, según su población debería contar con 9 concejales, pero cuenta con 7, esto se debe a una asignación anterior al censo del 2012, donde paso de ser un municipio categoría B a uno de categoría C; el número de concejales deberá ser ajustado en su proyecto de Carta Orgánica. Se estima que para el año 2020 tendrá una población de 17.707 habitantes.

El municipio de Mecapaca es la segunda sección de la provincia Murillo, tiene una extensión de 526 km² y una población de 16.324 habitantes, limita al norte con el municipio de Nuestra Señora de La Paz; al este con Palca; al sur con Sapahaqui; al sur-este con Calamarca y al oeste con Achocalla.

Mecapaca es el municipio menos poblado de la provincia y al igual que Palca tiene una vocación principalmente agrícola, su número de concejales también debe ser ajustado en relación a su población. Se estima que para el año 2020 tendrá una población de 19.014 habitantes.

⁷³ Articulación de Redes Territoriales y Temáticas de cooperación al Desarrollo Humano de Naciones Unidas

El municipio de Achocalla es la tercera sección de la provincia Murillo, tiene una superficie de 193 km² y una población de 22.594 habitantes, limita al norte con el municipio de Nuestra señora de La Paz; al este con Mecapaca; al sur con Calamarca; y al Oeste con Viacha y El Alto.

Es el tercer municipio más poblado de la provincia, pero no de la región, su principal actividad económica consiste en la agricultura y tiene un alto potencial turístico y al igual que los municipios de Palca y Mecapaca debe ajustar el número de sus concejales acorde a su población. Se estima que para el año 2020 tendrá una población de 22.883 habitantes.

El municipio de la ciudad de El Alto es la cuarta sección de la provincia murillo, creada 6 de marzo de 1985 es la ciudad más joven y la segunda más grande del país después de Santa Cruz de las Sierra; El Alto cuenta con una superficie de 346 km² y una población de 862.060 habitantes, limita al nor-oeste con Pucarani; al este con Nuestra señora de La Paz; al sur con Achocalla y Viacha y al oeste con Laja.

Es el municipio más poblado de la provincia Murillo y de todo el departamento de La Paz, su vocación consiste en el comercio, los servicios, la manufactura, la industria y la agricultura. Se estima que para el año 2020 tendrá una población de 943.558 habitantes.

3.1.7.3. Provincia Ingavi

El municipio de Viacha es primera sección de la provincia Ingavi, tiene una superficie de 843 km² y una población de 81.668 habitantes, limita al nor-oeste con Laja; al nor-este con la ciudad de El Alto; al este con Achocalla y Calamarca; al sur con Collana y Comanche y al oeste con Jesús de Machaca, su cantidad poblacional la ubica como un municipio de categoría D, aunque dista bastante de las ciudades de La Paz y El Alto, Viacha es uno de los tres municipios pertenecientes a la RM que no es parte de la provincia Murillo.

Este municipio tiene un alto potencial industrial pero también posee una vocación agrícola y manufacturera. Se estima que para el año 2020 tendrá una población de 90.880 habitantes.

3.1.7.4. Provincia Los Andes

El municipio de Pucarani es la primera sección de la provincia Los Andes, tiene una superficie de 927 km² y una población de 24.040 habitantes, limita al norte con el municipio de Batallas; al nor-este con Nuestra señora de La Paz; al sur-este con el municipio de El Alto; al sur con Laja y al oeste con Tihuanacu y Puesto Acosta.

Tiene una vocación agrícola, vacuna, pecuaria y un potencial industrial-manufacturero. Se estima que para el año 2020 tendrá una población de 29.799 habitantes.

El municipio de Laja es la segunda sección de la provincia Los Andes con una superficie de 686 km² y una población de 24.975, limita al norte con el municipio de Pucarani; al este con El Alto; al sur-este con Viacha; al sur-oeste con Jesús de Machaca; y al oeste con Tihuanacu.

Laja tiene una vocación económica agrícola y pecuaria. Se estima que para el año 2020 tendrá una población de 26.225 habitantes.

Los municipios de Pucarani y Laja pertenecientes a la Provincia Los Andes todavía no se encuentran conurbados como al AM de La Paz, pero debido a sus relaciones económicas-sociales y en concordancia a una mejor planificación regional a largo plazo son consideradas parte de la RM.

3.2. Proyección poblacional de la RMLP para el 2020

Según datos y proyecciones del INE habrá un crecimiento poblacional en la RMLP, para el año 2020 llegara a casi los dos millones de habitantes y se estima que este crecimiento será de 134.760 habitantes aproximadamente, los municipios que más crecerían son: El Alto con un estimado de 83.496, La Paz con 36.316 y Viacha con 9.212 habitantes.

Los siguientes gráficos ilustran el crecimiento poblacional estimado en la RMLP para el año 2020, donde La Paz y El Alto concentrarían un 89% de la población metropolitana.

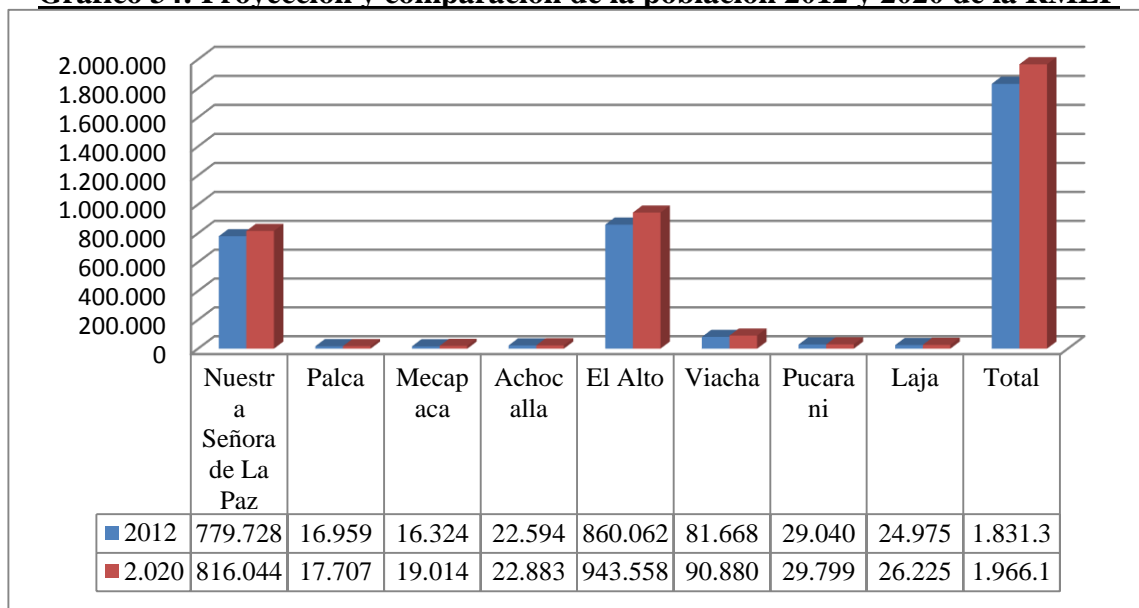
Gráfico 33: Proyección poblacional de la RMLP para el 2020

Municipio	Población 2012	Población 2020	Variación
Nuestra Señora de La Paz	779.728	816.044	36.316
Palca	16.959	17.707	748
Mecapaca	16.324	19.014	2.690
Achocalla	22.594	22.883	289
El Alto	860.062	943.558	83.496
Viacha	81.668	90.880	9.212
Pucarani	29.040	29.799	759
Laja	24.975	26.225	1.250
Total	1.831.350	1.966.110	134.760

Elaboración propia en base a datos del INE

Los municipios de Palca, Mecapaca, Achocalla, Laja y Pucarani solo llegarían a aglutinar un 11% de la población metropolitana.

Gráfico 34: Proyección y comparación de la población 2012 y 2020 de la RMLP



Elaboración propia en base a datos del INE

Las proyecciones del INE deberían impulsar al gobierno central y a los gobiernos autónomos, en especial a los GAM's más pequeños de la región a tomar las medidas necesarias para mejorar las condiciones de habitabilidad y los servicios básicos en sus

respectivas jurisdicciones para así disminuir la migración a las ciudades de La Paz y El Alto, reorientándola a los municipios menos poblados de la región y tratando de buscar un equilibrio poblacional.

3.2.1. La creciente urbanización en Bolivia

Hasta la década de los 50's Bolivia era considerada como un país rural mientras que países como Argentina, Chile, Perú, Brasil ya habían alcanzado niveles altos de urbanización, Bolivia es considerada un país con urbanización tardía y no es hasta finales de los años 80's que se convierte en un país predominantemente urbano esto sucede a consecuencia de medidas sociales y económicas y no de procesos industriales como en el resto de los países de Latinoamérica, Asia o Europa.

Los procesos de urbanización van acompañados de procesos de industrialización como indica Torrico⁷⁴; el caso boliviano fue totalmente diferente ya que durante la década de los 50's, el Movimiento Nacionalista Revolucionario MNR en el gobierno impulsó políticas de industrialización con poco o escaso impacto, la reforma agraria beneficio en parte a los pequeños productores, pero no en su totalidad y Bolivia continuó siendo un país rural.

La desaceleración de la economía mundial a causa de la recesión en la década de los años 70's y 80's tuvo un impacto catastrófico en Latinoamérica y en Bolivia ocasionando la llamada hiperinflación y ante esta crisis se optó por implementar políticas neoliberales que contemplaban los siguientes puntos en relación a la economía:

- 1) Eliminación del control de precios
- 2) Eliminación del control de salarios
- 3) Disminución del gasto público y del intervencionismo de Estado
- 4) Apertura de mercados internos
- 5) Apertura de las fronteras para el ingreso de productos comerciales

⁷⁴ TORRICO Scarlet, "El Nuevo rostro urbano de Bolivia" en Ciudades en Transformación, Coordinadora Patricia Urquieta, CIDES-UMSA, La Paz 2011.

Estas medidas paliativas mejoraron las condiciones económicas, pero simultáneamente comprimieron la economía interna, los pequeños productores y la industria no podían competir contra los productos que ingresaron en grandes cantidades y con precios menores, esto ocasiono la migración de centros urbanos menores y áreas rurales a las grandes ciudades del eje troncal de La Paz, Santa Cruz y Cochabamba, y las actividades económicas se redujeron al comercio, los servicios y la administración pública.

En la década de los 90's se dieron las denominadas políticas de modernización del estado que incluían la reforma educativa, la capitalización y la descentralización encarnada en la LPP y la Ley de Descentralización administrativa, estas medidas trataron de disminuir las condiciones de pobreza dotando al municipio de recursos y responsabilidades, lastimosamente y a pesar de estas medidas las ciudades del eje troncal no dejaron de ser polos de atracción para migrantes pertenecientes de las áreas rurales que solo buscaban mejores condiciones de vida y mejores oportunidades económicas.

Hoy en día, Bolivia se muestra como un país urbano policefálico, donde más del 66% de la población vive en ciudades que ahora son denominadas regiones metropolitanas, en ninguno de los casos las RMs de La Paz/El Alto, Cochabamba o Santa Cruz llegan a sobrepasar los dos millones de habitantes, razón por la que no son consideradas ciudades metropolitanas por los parámetros internacionales, este panorama poblacional las deja con un amplio panorama de planificación a corto plazo y largo plazo.

3.3. Visiones y políticas institucionales subnacionales

3.3.1. Iniciativas del Gobierno Autónomo Departamental de La Paz

El GAD de La Paz durante la gestión del gobernador Cesar Cocarico Yana elaboro y presento el Plan de Desarrollo del Departamento Autónomo PDDA donde se presenta un diagnostico regionalizado del departamento, posteriormente el GAD de La Paz realizó una cumbre con organizaciones sociales y empresariales del departamento cuyo resultado fue el denominado “Pacto Por La Paz”, y finalmente y por medio de la Asamblea Legislativa Departamental ALD presentó el proyecto de Estatuto Autonómico, pero

ninguno de estos documentos oficiales demuestran la existencia de una visión estratégica metropolitana real a mediano o largo plazo.

El PDDA solo contiene un diagnóstico regionalizado donde se debe recordar que el municipio de Pucarani no es parte de la RMLP, además no contiene ninguna política orientada a generar procesos de diálogo y acercamiento para la institucionalización de esta región, la visión para el departamento tiene una orientación excesivamente ruralista descuidando esta región urbana tan importante.

Visión del PDDA:

“La Paz al 2020, eje integrador del país y de la región subcontinental, basado en un proceso de desarrollo social y económico, que potencia y transforma la matriz productiva para cambiar el patrón primario exportador en armonía con la madre tierra, para la seguridad y soberanía alimentaria; sin discriminación, con igualdad de oportunidades, equidad e inclusión económica y social, a través del fortalecimiento del sector productivo con transformación e industrialización generadora de valor agregado con empleo digno y sostenible para vivir bien”⁷⁵

Esta visión no contempla ni hace referencia a la región metropolitana conformada por ocho municipios, desconoce por completo el mandato constitucional de conformar la RM además de no presentar ninguna política o proyecto orientado a impulsar procesos de institucionalización metropolitana.

3.3.2. Pacto Por La Paz

El Pacto por La Paz fue una iniciativa impulsada por el Gobernador Cocarico donde se tuvo una participación de más 15.000 personas representantes de la sociedad civil, el sector empresarial de todos los municipios del departamento donde se acordaron 14 objetivos estratégicos que son los siguientes:

⁷⁵ Secretaria departamental de Planificación para el desarrollo, PDDA de La Paz al 2020, 2012: 89.

1. Priorizar la soberanía y seguridad alimentaria, potenciando la productividad agropecuaria de manera integral y sostenible.
2. Lograr el acceso y disponibilidad sustentable de los recursos hídricos.
3. Priorizar la búsqueda de un desarrollo sustentable de los bosques en los diferentes pisos ecológicos.
4. Transformar al departamento como el primer productor sustentable de minerales preservando el medio ambiente y asegurando que el trabajo minero sea digno y estable.
5. Revertir la postergación en materia de hidrocarburos, exigiendo la iniciación de la exploración, explotación e industrialización para proporcionar gas y petróleo al departamento y al país.
6. Alcanzar la industrialización de productos a través de complejos productivos y parques industriales.
7. Impulsar el desarrollo integral de la gran, micro y mediana empresa garantizando la sustentabilidad de fuentes de trabajo.
8. Desarrollar un sistema de transporte multimodal eficiente para la integración geopolítica y socioeconómica de las regiones.
9. Convertir a La Paz en el primer productor y exportador de energía eléctrica, aprovechando el potencial hidrológico de la cordillera de Los Andes.
10. Consolidar a La Paz como la principal puerta de ingreso y destino turístico de Bolivia, aprovechando el potencial de sus diferentes pisos ecológicos y su diversidad cultural.
11. Fomentar y desarrollar la vocación comercial de los paceños generando circuitos económicos de crecimiento para crear fuentes de trabajo.
- 12. Encarar el desarrollo metropolitano creando mejores condiciones de vida, así como fortalecer el desarrollo de las ciudades intermedias.**
13. Incentivar las expresiones culturales, precautelando su producción y protegiendo el patrimonio tangible e intangible del departamento.

14. Construir una sociedad saludable y productiva fortaleciendo la actividad física y la práctica del deporte e implementando una educación integral, creativa, proactiva y con sólidos valores ético morales.

Este documento se convirtió en la Ley departamental N° 66 del 27 de agosto de 2014 donde se dio prioridad a las 14 estrategias, posteriormente se elaboró el documento técnico operativo donde se redactó con mayor detalle las estrategias a partir de indicadores, metas, políticas, programas y proyectos para la consecución de estos objetivos.

La estrategia 12 está orientada a la conformación ciudades intermedias y la RMLP, cuenta con la única política de orientada al “Desarrollo integral del área metropolitana y transformación de centros poblados en ciudades intermedias⁷⁶”, no describe los procedimientos y su único indicador consiste en la conformación de la una RM entre los años 2015 y 2025.

3.3.3. Proyecto de Estatuto Autonómico

La Asamblea Legislativa Departamental de La Paz con la presidencia de Nelson Guarachi entregó al Tribunal Constitucional Plurinacional el proyecto de Estatuto Autonómico para su revisión, documento que fue devuelto sin observación alguna y el Tribunal Supremo Electoral programó el referendo para la aprobación de los Estatutos Autonómicos y Cartas Orgánicas para el 20 de septiembre de 2015.

El EA del Departamento de La Paz contaba con 107 artículos, el artículo 54 menciona la creación del Consejo Económico Productivo para todo el departamento con participación multisectorial y territorial⁷⁷ desconociendo a los Consejos Regionales Económicos y Sociales CRES, en los art 63.II y 68.II menciona a las regiones como espacios de planificación y gestión pero no especifica la institucionalidad de estas y desconoce por completo la institucionalidad diferenciada de la RM. El EA debería establecer la intención

⁷⁶ Secretaria departamental de Planificación para el desarrollo “Pacto por La Paz”, Documento técnico operativo, La Paz 2013 :61

⁷⁷ Asamblea Legislativa Departamental de La Paz, “Proyecto de EADLP” Art 54, Romano I, La Paz 2015.

de conformar y orientar la RM y CM o establecer alguna disposición en caso de que esta sea conformada en un futuro próximo.

La población paceña no aprobó el EA, esta derrota coyuntural debe ser vista como una oportunidad para reformular e incluir el tipo de participación del GAD de La Paz dentro del Concejo Metropolitano y el rol de esta región a nivel departamental y nacional entre otros aspectos.

La visión del GAD de La Paz durante la gestión de Cocarico entre los años 2010 y 2015 fue bastante limitada, no se realizaron las políticas adecuadas para institucionalizar la RMLP, si bien se realizaron megaproyectos productivos, de transporte o provisión de servicios básicos para el departamento, se terminó ignorando por completo el mandato constitucional del artículo 280 de la CPE, el GAD de La Paz debería ser el impulsor de creación de la RMLP y su consejo como lo hizo el GAD de Cochabamba.

Para la creación de la RM y de otras regiones dentro del departamento se debe contar con una política específica orientada a generar procesos de dialogo y acercamiento entre los diferentes actores de cada región y el GAD de La Paz debería ser el principal impulsor de estos procesos en busca del desarrollo departamental.

3.3.4. Visión del Gobierno Municipal de La Paz, el Plan 2040

3.3.5. Antecedentes el Plan Jayma

Durante los años 2007 al 2011 el GAMLP se rigió por el Plan de Desarrollo Municipal PDM Jayma que contaba con una política de metropolización en su Eje 4 “La Paz Metropolitana, Moderna y Competitiva”, Sub-eje “Metropolización”⁷⁸ cuya orientación se resume en los siguientes puntos:

- Establecer la Mancomunidad Metropolitana de La Paz.

⁷⁸ Secretaria de Planificación de Desarrollo, “PDM-Jayma 2007” Eje La Paz Metropolitana, Moderna y Competitiva, La Paz 2007: 15-35.

- Establecer un Consejo del Área Metropolitana conformada por alcaldes y concejales de 8 municipios (La Paz, Palca, Mecapaca, Achocalla, El Alto, Viacha, Laja y Pucarani).
- Incorporar en la cooperación y planificación concurrente a la prefectura.
- Generar espacios de cooperación y fortalecimiento municipal.
- Orientar este proceso hacia una posible autonomía regional.

Se debe esclarecer que la legislación vigente durante la elaboración de este plan era anterior a la CPE vigente, la figura de mancomunidad era viable, el PDM Jayma contiene una visión metropolitana con objetivos claros para su consolidación e institucionalización.

3.3.6. PDM 2040-la La Paz que queremos

El 18 de marzo de 2014 se aprobó mediante Ley Municipal N° 68 el Plan La Paz 2040 cuyo contenido es el Plan de Desarrollo Municipal y el Plan de Ordenamiento Territorial, este plan está constituido por 6 ejes y una visión que contempla la creación de una región metropolitana autónoma.

La Visión 2040 la Paz que queremos es la siguiente:

“La Paz, municipio sustentable con desarrollo humano pleno, interculturalidad, seguridad y co-responsabilidad social; ecoproductivo, impulsor, de la región metropolitana autónoma que presta servicios con alta calidad con gestión del conocimiento y tecnología, en un modelo de desarrollo territorial compacto, poli céntrico y ordenado, cuyo desarrollo es armónico con la naturaleza”⁷⁹.

El GAM de La Paz se constituye como el impulsor de la Región Metropolitana Autónoma RMA, también se constituye como la impulsora de un modelo urbano polinuclear⁸⁰, este modelo urbano consiste en el equilibrio territorial entre los municipios de la región evitando así la concentración en la ciudad sede de gobierno.

⁷⁹ Secretaria de Planificación del desarrollo, “Plan 2040-La Paz que queremos” La Paz 2014: 33-40

⁸⁰ Ibídem: 34

Dos de los 6 ejes del Plan 2040 hacen referencia a la construcción metropolitana:

- Eje 3: La Paz Viva, Dinámica y Ordenada.- Cuyo objetivo es la consolidación del territorio municipal ordenado con posicionamiento metropolitano y regional.
- Eje 5: La Paz Autónoma, Participativa y Corresponsable.- a través de la institucionalidad municipal autónoma eficiente y eficaz con comunidad participativa co-responsable, impulsores del desarrollo municipal y metropolitano.

La visión de la municipalidad respecto a la RMLP es más ambiciosa ya que no solo contempla su creación con la consolidación del CM si no que a la vez se constituye como la impulsora de un proceso regional ambiguo: la creación de una Región Metropolitana Autónoma RMA, misma que no está considerada en la normativa, pero que tampoco está prohibida.

3.3.7. Proyecto de Carta Orgánica Municipal

El proyecto de Carta Orgánica Municipal COM de La Paz fue paralizada durante los años 2013 al 2015, la última versión de este documento cuenta con 125 artículos, una disposición transitoria y dos finales.

La segunda Disposición Final establece lo siguiente:

- I. El Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, aprobará la Ley Municipal de participación en la Región Metropolitana.
- II. En tanto no se constituya ni conforme la Región Metropolitana, el Gobierno Autónomo Municipal podrá constituir instancias de coordinación intergubernamental, a objeto de formular y ejecutar políticas, planes, programas y proyectos de interés común⁸¹.

A pesar de ser solo un proyecto y corresponder al año 2012, el Concejo Municipal contempla la participación del GAM de La Paz en la RMLP; y mientras esta no sea

⁸¹ Concejo Municipal de La Paz, “Proyecto de carta orgánica del Municipio de La Paz” de 2012.

conformada se recurrirá a los convenios intergubernativos para la ejecución de proyectos concurrentes de interés y alcance metropolitano.

3.4. Problema de límites

La indefinición de límites es un problema heredado desde la colonia a la república y de ésta al Estado Plurinacional, la definición del municipio y el cantón corresponden al ordenamiento territorial español, mientras que la provincia y el departamento corresponden al modelo francés, estos modelos de organización territorial nunca respondieron a los criterios poblacionales y demográficos del territorio boliviano y mucho menos se tomó en cuenta dentro de estos parámetros a las comunidades indígenas.

Los intentos por definir límites político administrativos por todos gobiernos a partir de 1825 fueron vanos y continúan sin responder a la realidad territorial boliviana, los conflictos se acrecentaron a partir de la LPP, mismos que no fueron resueltos hasta la fecha, la CPE establece que la delimitación de las Unidades Territoriales UTs será regulada por una ley específica: la ley N° 339 de Delimitación de Unidades Territoriales, esta norma establece los nuevos procedimientos como la conciliación administrativa y el referendo por voluntad ciudadana para poder resolver los problemas limítrofes en los siguientes años.

Durante el periodo de LPP se crearon mancomunidades metropolitanas en las áreas metropolitanas de Santa Cruz y Cochabamba que resolvieron los problemas limítrofes de manera parcial; en el caso de Santa Cruz de la Sierra, la Mancomunidad Metropolitana MM de Santa Cruz creó una instancia que definiría los límites municipales en su AM, pero fue obstaculizada por los conflictos regionales y coyunturales de la primera década del 2000 hasta la promulgación de la CPE.

En el caso municipios metropolitanos del departamento de La Paz el tema limítrofe se ha convertido en un obstáculo más que impide los acercamientos necesarios entre las autoridades de turno, mientras no se definan los límites, no se podrá crear la RM y el CM como manda la CPE, los conflictos limítrofes se resumen en el siguiente cuadro:

Gráfico 35: Conflictos limítrofes en la región metropolitana de La Paz

Municipio	Conflicto con	Territorio en Disputa
La Paz	Palca	La Paz: Macrodistritos Periferica, San Antonio, Zur y Hampaturi. Distritos: 13, 18, 19, 22 y 23.
		Palca: Distritos Ovejuyo, Chinchaya, Chuquiaguillo y Hampaturi.
La Paz	Mecapaca	La Paz: Macrodistrito Mallasa. Distrito 20.
		Mecapaca: Subalcaldía de Mallasa.
La Paz	Achocalla	La Paz: Macrodistrito Cotahuma. Distrito 4 Alpacoma y Llojeta.
		Achocalla: Distrito 6 Alpacoma.
La Paz	El Alto ⁸²	Alto Milluni, Villa Ingenio, Sector Said, Alto Villa Victoria, Alto La Portada, Sagrado Corazón, Sector Faro Murillo, Canchas Trillizas.
Palca	Mecapaca	Tramo limítrofe despoblado.
Mecapaca	Achocalla	Uncura, zona despoblada.
Achocalla	El Alto	El Alto: Distrito 10 Parcopata.
		Achocalla: Distrito 7 Cututu Norte, Ventilla, Amachuma, Chañocahua, Parcopata y Achicala.
Achocalla	Viacha	Sin datos.
El Alto	Viacha	Sin datos.
El Alto	Pucarani	Comunidad Vilaque y Alto Milluni
Pucarani	Laja	Cucuta y Calería

Elaboración propia, datos extraídos de “La mancomunidad de la región metropolitana de La Paz” de Román Maquera.

La mayor parte de los conflictos por territorio se dan entre los municipios de: La Paz-Palca, La Paz-Achocalla, La Paz-Mecapaca y La Paz-El Alto por corresponder a zonas urbanizadas y a la vez conurbadas, el interés de las municipalidades pequeñas por no perder ingresos por impuestos y por la distribución recursos de coparticipación las ha obligado a mantener una postura en defensa de su territorio, mientras que el GAM de La Paz se ha predispuesto a ocupar los territorios en disputa (a excepción de algunas entre La

⁸² Gaceta Oficial de Bolivia, Ley N° 2337 del 12 de mayo de 2002.

Paz y El Alto donde el Instituto Geográfico Militar ya definió los límites y estos están a la espera de ser ratificados por el GAM de El Alto) a través de la prestación de servicios, construcción de infraestructura y proyectos.

El principal problema argumentado por las autoridades municipales se constituye en la indefinición de límites, estos argumentan que los límites municipales deben ser zanjados antes de incorporar la metropolización en las agendas municipales.

3.5. En Síntesis

La RMLP carece de planes y políticas serias de institucionalidad por parte del NCE, el GAD y los GAM's a excepción del GAM de La Paz que desde 2007 contaba con una visión bastante clara y que ha evolucionado de acuerdo a la legislación vigente hasta constituirse como impulsora de la RMA.

Es necesaria la creación de instancias de coordinación y cooperación metropolitana para la prestación de servicios y políticas de carácter urbano ante el crecimiento demográfico proyectado por el INE, mientras no se consolide el modelo metropolitano establecido en la CPE.

El tema de límites territoriales y las pugnas político-partidarias se constituyen en un freno para la creación de la RMLP y el CM, mientras estos temas no sean zanjados no se podrán concretar acuerdos reales de institucionalidad metropolitana.

CAPÍTULO IV
LA CUESTIÓN REGIONAL Y LAS
ALTERNATIVAS INSTITUCIONALES PARA
GOBERNAR LA REGIÓN METROPOLITANA DE
LA PAZ

4. Introducción del capítulo IV

Bolivia ha vivido momentos de alta tensión Política durante los años 2000 y 2010 iniciando con la llamada guerra del agua, posteriormente la guerra del gas, la Asamblea Constituyente, el golpe cívico-prefectural y las demandas algunos departamentos de oriente, entre 2003 y 2010 las demandas de la media luna estuvieron acompañadas de rumores de guerra civil y separatismo con las “autonomías departamentales”, como eran denominadas en aquel entonces, las autonomías eran la bandera de la llamada Media Luna que exigía una mayor distribución de los recursos del Impuesto Directo a los Hidrocarburos IDH.

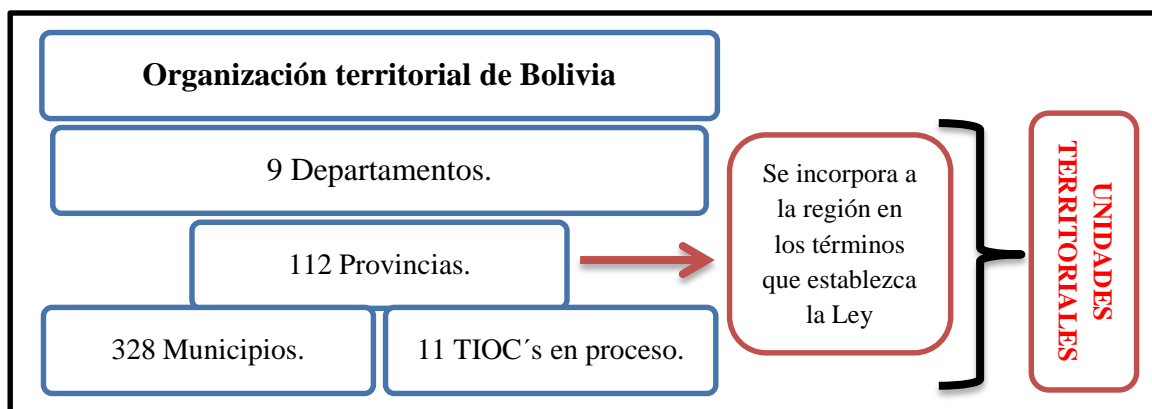
La Asamblea Constituyente incorporó el tema autonómico y producto de las negociaciones políticas se tuvo para el año 2009 una nueva Constitución Política que incluía la autonomía departamental, regional e indígena originario campesinas con una distribución de competencias; las facultades ejecutiva, reglamentaria, fiscalizadora y legislativa (la autonomía regional no legisla); y la capacidad de recaudar, administrar y usar sus recursos con cierta autonomía.

Las regiones dentro de la organización territorial del Estado son entendidas como espacios geográficos intermedios entre el departamento y los municipios; en países como Colombia las regiones se conforman a partir de dos o más departamentos, en Chile es entendida como en nivel intermedio entre el Gobierno Central y los gobiernos locales, hay diferentes acepciones e interpretación de lo que es y no es región.

4.1. Organización territorial de Estado

Bolivia se organiza territorialmente en departamentos, provincias, territorios indígenas originarios campesinas y los municipios que son denominadas Unidades Territoriales UT's, estas son administradas por las Entidades Territoriales Autónomas ETA's a excepción de las provincias, dentro de la organización territorial se debe incorporar a las regiones que pueden ser espacios de planificación y posteriormente optar por ser autónomas, otros espacios de planificación son las mancomunidades, las macroregiones y los distritos (pudiendo ser municipales o IOC's).

Gráfico 36: Organización territorial a partir de la CPE



Elaboración propia en base a la Constitución Política del Estado

No se debe confundir a las UT's con las ETA's; las primeras corresponden a espacios geográficos mientras las segundas corresponden a los gobiernos de estos espacios geográficos.

Gráfico 37: Unidad Territorial y Entidad Territorial

Término	Unidad Territorial UT	Entidad Territorial ETA
Definición	Espacio geográfico delimitado para la organización del Estado.	Es la institucionalidad que administra y gobierna en la jurisdicción de una Unidad Territorial.
Ejemplo	Departamento, Provincia, Municipio, TIOC's y Regiones.	Gobierno Autónomo Departamental, Gobierno Autónomo Municipal, Autonomía Indígena Originaria Campesina, Gobierno Autónomo Regional

Elaboración propia en base a la Ley Marco de Autonomías y Descentralización N°031

Las regiones formarán parte de la organización territorial, en los términos y condiciones que determine la Ley⁸³, en Bolivia existen 5 tipos de región: las Regiones Indígena Originario Campesinas, las Regiones Autónomas; Las Regiones Metropolitanas, las Regiones y las Macroregiones (estas últimas incorporadas por el D.S. N° 538 como espacios de planificación del NCE), todas estas regiones tienen la finalidad de impulsar el desarrollo económico y social⁸⁴.

⁸³ Asamblea Constituyente "Constitución Política del Estado" 2009, Artículo 269, Romano III.

⁸⁴ Asamblea Legislativa Plurinacional, LMAD de 2010, Art 20.

Cabe recalcar que toda ETA administra una UT, pero no todas las UT tienen una ETA que la administre, estas son las provincias y las regiones cuando son meros espacios de planificación y gestión del departamento.

Gráfico 38: Las ETAs y las UTs en Bolivia

Regiones según la CPE, LMAD y le D.S. N° 538					
Término	Región	Región Metropolitana	Región IOCA	Región Autónoma	Macroregión
Definición	Espacio de Planificación y gestión desconcentrada del GAD.	Espacio de planificación y gestión urbana.	Territorio Indígena Originario Campesina Regional.	Unidad Territorial siempre y cuando cumpla los términos establecidos en la Ley.	Espacio de Planificación y gestión del NCE.
Institucionalidad	Consejo Regional Económico y Social CRES.	Consejo Metropolitano.	Gobierno de la Autonomía Indígena Originaria Campesina Regional GAIOCR.	Gobierno autónomo Regional GAR.	Consejo para el Desarrollo Fronterizo y seguridad

Elaboración propia en base a la Ley Marco de Autonomías y Descentralización N°031 y el D.S. N° 538

4.2. Las Regiones en Bolivia

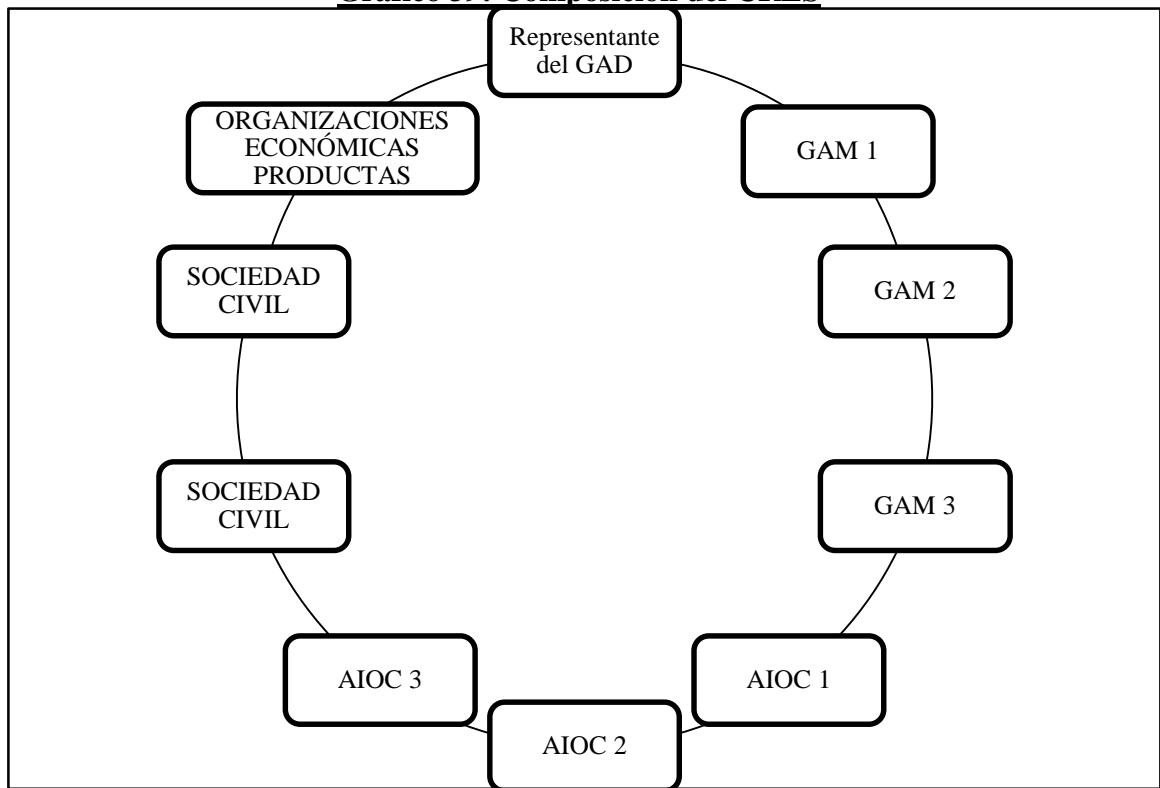
4.2.1. Regiones como espacios de planificación y gestión desconcentrada de los departamentos

La LMAD establece que los departamentos podrán planificar su desarrollo a través de regiones conformadas por municipios que no trasciendan límites departamentales y que comparten historia, cultura, lengua, economía y ecosistemas; estas regiones deberán ser mayores a una provincia. El GAD de La Paz ha planificado su desarrollo organizando el departamento en 7 regiones.

Consejo Regional Económico y Social CRES se constituye como la institucionalidad de la región, debe estar compuesta por un representante del Gobierno Autónomo Departamental, representantes de los Gobiernos Autónomos Municipales, representantes de las Autonomías Indígena Originaria Campesinas, de los sectores económicos

productivos y de las organizaciones de la sociedad civil, se debe destacar esta composición al incorporar a actores civiles y de los sectores económico-productivos, composición que se encuentra bajo una lógica de gobernanza, donde las decisiones podrán ser tomadas por todos los actores en total horizontalidad y apuntando al desarrollo.

Gráfico 39: Composición del CRES



Elaboración propia en base a la Ley Marco de Autonomías y Descentralización N°031

El CRES sería dirigido por un representante del GAD designado, los representantes de los gobiernos municipales, las autonomías indígenas (si se diera el caso), la sociedad civil encarnada en las juntas de vecinos, sindicatos agrarios, asociaciones pertenecientes a la región, entre otros y las organizaciones económicas productivas ligadas al sector privado empresarial, todas estas serían parte del consejo.

Son funciones del CRES:

1. Realizar Procesos de planificación, estratégica participativa, en el ámbito regional, que reflejen los intereses de la población y establezcan las acciones para su desarrollo.
2. Articular la gestión pública entre los gobiernos autónomos departamentales, municipales e indígena originario campesinos, y el nivel central del Estado.
3. Impulsar, monitorear y evaluar los resultados e impactos de la ejecución del plan de desarrollo regional.
4. Generar escenarios y mecanismos de articulación con la inversión pública.
5. Aquellas otras establecidas en su reglamento.⁸⁵

4.2.2. Regiones Indígena Originaria Campesina AIOCR⁸⁶

Esta región se establecerá en los las Autonomías Indígenas Originario Campesinos de base municipal de que optaron por convertirse en región; y deberán cumplir ciertos requisitos como ser: cultura, historia, lengua, continuidad territorial e instituciones jurídicas, políticas, económicas y sociales; estos elementos deben ser compartidos por la población regional y ser incorporados en su Carta Orgánica o Estatuto Autonómico.

Las AIOCR´s podrán contar con dos niveles de gobierno: uno local y otro regional; o podrán disolver a las AIOC´s locales que la originaron en favor de la institución superior o regional, sus autoridades serán elegidas por usos y costumbres pudiendo ser de forma rotativa, los denominados *chacha-warmis*, por edad o en algunos casos de forma hereditaria; esta región se constituye en una novedad y existen escasas investigaciones que hablen de su institucionalidad. Cada AIOCR debería tener una institucionalidad única, no pudiendo ser similar a la de otras AIOCR´s del mismo tipo.

4.2.3. Regiones Autónomas⁸⁷

Las Regiones Autónomas se conforman por un conjunto de municipios colindantes que comparten cultura, lengua, historia, economía y ecosistemas, que cuenten con un plan

⁸⁵ Asamblea Legislativa Plurinacional, LMAD de 2010 Art 24, Romano II de la LMAD.

⁸⁶ Asamblea Constituyente, Constitución Política del Estado 2009 Art 295, Romano I y II.

⁸⁷ Asamblea Legislativa Plurinacional, LMAD de 2010, Art 280 Romano III.

de desarrollo regional consolidado y reconocido por los gobiernos subnacionales que la conforman, posteriormente y por voluntad de sus ciudadanos mediante referendo autonómico podrán acceder a la autonomía regional, lo que les permitirá elegir a sus autoridades, administrar sus recursos y asumir las competencias que le sean transferidas o delegadas por el GAD; se creara un Gobierno Autónomo Regional GAR.

En las Regiones Autónomas se elegirá a un órgano ejecutivo regional y una asamblea regional que compondrán el gobierno regional, esta entidad gozara de las facultades: ejecutiva, reglamentara, fiscalizadora, deliberativa y normativo-administrativa, esta es la única autonomía que no puede legislar y sus competencias le son transferidas por el gobierno departamental, tiene la finalidad de alcanzar el desarrollo regional por medio de:

- 1) La incorporación de la región como parte de la organización territorial del Estado,
- 2) Consolidar un Plan de Desarrollo Regional;
- 3) Elaborar y aprobar su Estatuto Autonómico;
- 4) Elegir a sus autoridades regionales;
- 5) Recibir competencias y recursos del Gobierno Departamental;
- 6) Y gradualmente recibir competencias del NCE y los municipios que la integran.

Las regiones autónomas que lleguen a consolidarse deberán incorporar en sus estatutos autonómicos:

- 1) Los procedimientos para la elección de sus autoridades deliberantes (asamblea regional) y ejecutiva (gobernador regional);
- 2) Las competencias que le sean conferidas;
- 3) Su estructura orgánica y sede de gobierno;
- 4) Procesos para que la asamblea regional pueda normar y fiscalizar en el ámbito de las competencias que le sean conferidas;
- 5) La organización del ejecutivo regional para que reglamente y ejecute en el ámbito de las competencias que le sean conferidas;

- 6) Procesos de participación, control, relacionamiento con otras entidades territoriales autónomas y el NCE;
- 7) Y procedimientos de reforma del Estatuto Autonómico.

La consolidación de las regiones autónomas y las AIOCR's tienen todavía un largo camino por recorrer, en Bolivia solo se ha constituido la Región del Gran Chaco que carece de EA y sigue rigiéndose por la LMAD y leyes conexas.

4.2.3.1. La Región Autónoma del Gran Chaco

Conformada por los municipios de Yacuiba, Caraparí, Villamontes y los pueblos indígenas de *Weenhayek*, *Apiete* y *Guaranis* de la provincia Gran Chaco del departamento de Tarija, hoy se constituye como la primera autonomía regional de Bolivia, esta región compuesta únicamente por una provincia tiene una población de 153.791 habitantes divididos de la siguiente manera: Yacuiba con 96.402, Villamontes con 41.294 y Caraparí con 16.095, en una extensión de 17.428 km², el clima de esta región es por lo general templado y árido llegando a temperaturas superiores a los 24° centígrados, esta región tiene una vocación agrícola, pecuaria, con potencial comercial pero su economía se basa principalmente en la industria extractiva de gas, estos tres municipios y el departamento de Tarija se han beneficiado de los recursos provenientes del IDH y las regalías por los hidrocarburos.

Gráfico 40: Población, porcentaje y tipo de municipios del Región del Gran Chaco Tarijeño

Provincia	Municipio	Población	Tipo de Municipio	Porcentaje
Gran Chaco	Yacuiba	96.402	D	63%
Gran Chaco	Caraparí	16.095	C	10%
Gran Chaco	Villamontes	41.294	C	27%

Elaboración propia en base a datos del INE

La provincia de Gran Chaco fue creada el 31 de marzo de 1872 por decreto del presidente en ejercicio Agustín Morales ante la escases poblacional en la región, posteriormente paso a ser parte del departamento de Tarija como la provincia Gran Chaco el año de 1876.

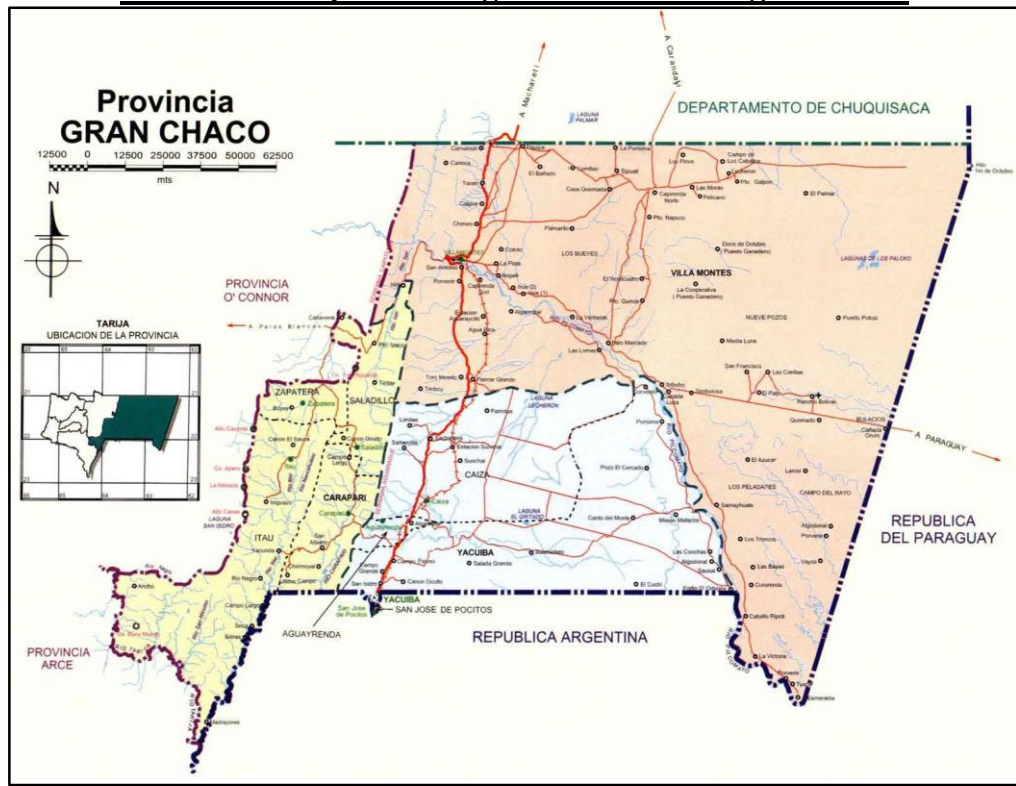
4.2.3.2. Proceso de regionalización del Gran Chaco

La provincia de Gran Chaco se constituye como uno de los mayores reservorios de gas natural motivo por el cual el año 2005 el gobierno nacional promulgó la Ley N° 3038 del 29 de abril de 2005, esta ley privilegió a esta región asignándole regalías petroleras equivalentes al 45% del 11% que le corresponden al departamento de Tarija, haciéndola una de las regiones más ricas del país.

No es sino hasta el año 2008, después de constantes demandas de conversión de esta provincia en el décimo departamento que se logra incorporar en el proyecto de la CPE el tema de las autonomías regionales y se logra compatibilizar en cierta manera la demanda de esta provincia con el nuevo texto constitucional que posteriormente iría referendo aprobatorio y sería puesto en vigencia en febrero de 2009.

El 6 de diciembre de 2009 se realiza el referéndum autonómico, donde la población expresa su voluntad de conformar la región autónoma, la Ley N° 4021 del año 2009 le permite elegir por primera vez a sus autoridades regionales, pertenecientes a los tres municipios y a tres pueblos indígenas teniendo un total de 9 asambleístas regionales.

Gráfico 41: Mapa de la Región Autónoma del gran Chaco



Provincia de Gran Chaco, compuesta por Yacuiba, Caraparí y Villamontes fuente: aclo.org.bo

En la actualidad cuenta con una administración regional que no está definida por completo ante la falta de un EA Regional, el último proyecto de EA fue devuelto a la Asamblea Regional del Gran Chaco con observaciones realizadas por el Tribunal Constitucional Plurinacional, esta región todavía no cuenta con su norma básica institucional pero continua captando recursos del NCE a través del IDH, estas transferencias la ha hecho una entidad y una región altamente dependiente disminuyendo su recaudación impositiva tanto para el NCE y los gobiernos subnacionales que la componen.

El año 2014 las autoridades municipales y los ministros de estado aprobaron la agenda de desarrollo regional con metas e indicadores medibles para el año 2020, esta agenda incorpora asuntos como ser Agua, desarrollo agropecuario, energía, caminos, salud, educación superior y seguridad fronteriza.

4.2.4. Las Macroregiones Fronterizas

Estas regiones excepcionalmente están conformadas por municipios fronterizos que trascienden los límites departamentales con fines de seguridad e integración nacional, se constituyen como un espacio de planificación del NCE en materias de interés nacional; las Macroregiones serán creadas por resoluciones bi-ministeriales de los ministerios de Planificación del Desarrollo y de Autonomías.

La dirección política para las Macroregiones recae en el Consejo para el desarrollo Fronterizo y Seguridad compuesto por los ministerios de la Presidencia, Defensa, Gobierno, Planificación del Desarrollo y Economía y Finanzas Públicas, este consejo tiene las siguientes funciones:

- 1) Elaborar y coordinar estrategias destinadas al cumplimiento de la Ley N° 100 de Desarrollo y Seguridad en las Fronteras en el marco de las políticas definidas en el Estado.
- 2) Aprobar la ejecución de planes para el cumplimiento de acción referidas a la Ley N° 100 de Desarrollo y Seguridad en las Fronteras.
- 3) Coordinar la ejecución de planes de acción con las entidades involucradas, a través de los ministerios cabeza de sector, gobiernos autónomos municipales, gobiernos autónomos departamentales y las autonomías indígenas originarias campesinas.
- 4) Requerir la información necesaria a las entidades públicas y privadas para el cumplimiento de sus fines y administrarla en el marco de lo establecido en la Constitución Política del Estado.
- 5) Informar al presidente del Estado Plurinacional de Bolivia sobre las acciones implementadas y sus resultados.
- 6) Identificar y priorizar zonas fronterizas para la ejecución de programas de transformación e industrialización de recursos naturales, proyectos de diversificación productiva, de formalización de actividades económicas, de generación de cultura, de responsabilidad ciudadana y de prevención de ilícitos en frontera.

- 7) Aprobar los mecanismos de prevención y control del tráfico de mercancías en fronteras.
- 8) Identificar las mercancías que estén sujetas a un régimen especial de tráfico, almacenaje y/o comercialización.⁸⁸

La Agencia para el Desarrollo de las Macroregiones y Zonas Fronterizas ADEMAF es la instancia técnica que se encargará de ejecutar las decisiones del Consejo para lo cual tiene las siguientes funciones:

- 1) Proponer estrategias y mecanismos para el desarrollo integral en fronteras.
- 2) Ejecutar programas y/o proyectos destinados a promover el desarrollo de las zonas fronterizas.
- 3) Contribuir al trabajo de las instituciones públicas con presencia en fronteras, para impulsar su desarrollo.
- 4) Articular el trabajo de las entidades encargadas de la prevención y la lucha contra el contrabando en fronteras.
- 5) Proponer en coordinación con las entidades públicas competentes, mecanismos de prevención y control de mercancías en fronteras.
- 6) Otras funciones orientadas al cumplimiento de las decisiones del Consejo para el Desarrollo Fronterizo y Seguridad.⁸⁹

Gráfico 42: Institucionalidad de las Macroregiones fronterizas

Entidad	Encargada de:
Consejo para el Desarrollo Fronterizo y Seguridad	Dirección Política
Agencia para el Desarrollo de Macroregiones y Zonas Fronterizas ADEMAF	Dirección Técnica Operativa

Elaboración Propia en base a la Ley N° 100 de Desarrollo y Seguridad en las Fronteras.

⁸⁸ Asamblea Legislativa Plurinacional, Ley N° 100 de Desarrollo Fronterizo y Seguridad, Art. 5.

⁸⁹ *Ibíd*em, Art 6.

4.3. Región Metropolitana

La constitución Política establece en artículo 280 que en las conurbaciones mayores a 500.00 habitantes podrán conformarse regiones metropolitanas⁹⁰, estas regiones son espacios de planificación y gestión, la LMAD dedica los artículos 25 y 26⁹¹ a la conformación de regiones metropolitanas y su institucionalidad que se materializa en los Consejos Metropolitanos, estos últimos se constituyen en instancias superiores de coordinación intergubernamental horizontal y vertical en las grandes ciudades.

Según los parámetros establecidos en la CPE, solo existen tres regiones metropolitanas en Bolivia ubicadas en los departamentos de La Paz, Santa Cruz y Cochabamba (21 municipios), estas regiones son de carácter netamente urbano por lo que tienen problemas que van más allá del alcance de los gobiernos municipales, requieren de concurrencia, coordinación y cooperación entre los gobiernos municipales que la componen, el gobierno departamental y el NCE.

El Consejo Metropolitano es el órgano superior de coordinación que deberá estar conformado por los gobiernos municipales, el gobierno departamental y representantes del Nivel Central del Estado, esta instancia se creara a partir de una ley promulgada por la Asamblea Constituyente Plurinacional; es competencia exclusiva del NCE.

⁹⁰ Asamblea Constituyente, Constitución Política del Estado 2009, Art 280 Romano I.

⁹¹ Ley Marco de Autonomías y Descentralización:

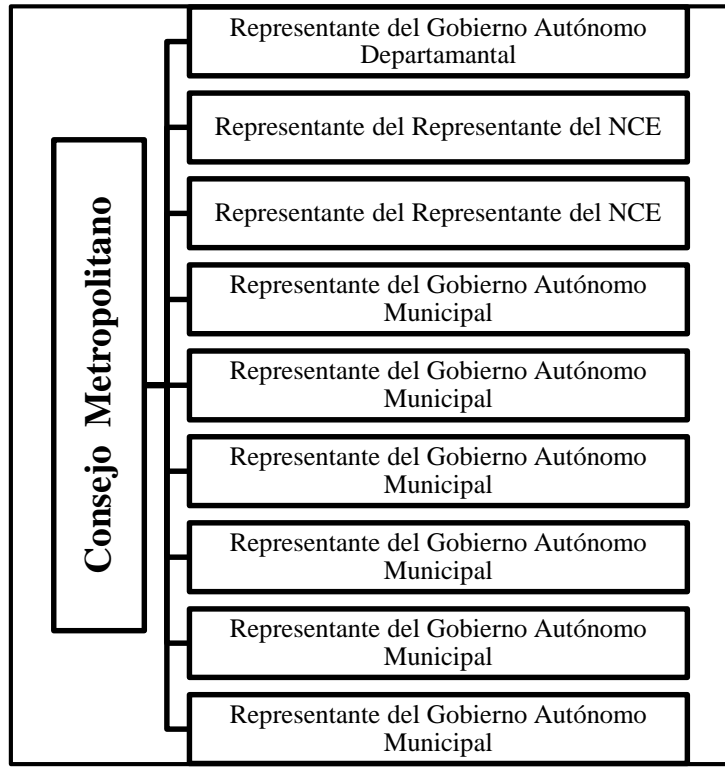
Art. 25.- (Creación de regiones metropolitanas).

- I. Se crearán por ley las regiones metropolitanas en las conurbaciones mayores a quinientos mil (500.000) habitantes, como espacios de planificación y gestión en conformidad con los párrafos I y II de la Constitución Política del Estado.
- II. Aquellos municipios comprendidos en una región metropolitana, en función de su desarrollo, podrán ser simultáneamente parte de otra región.

Art. 26.- (Consejos Metropolitanos).

- I. En cada una de las regiones metropolitanas se conformará un Consejo Metropolitano, como órgano superior de coordinación y administración metropolitana, integrado por representantes del gobierno autónomo departamental, de cada uno de los gobiernos municipales correspondientes y del nivel central del Estado.
- II. Los estatutos autonómicos departamentales y las cartas orgánicas municipales correspondientes deberán contemplar la planificación articulada en función de la región metropolitana y su participación en el consejo metropolitano en la forma que establezca la ley.

Gráfico 43: Institucionalidad de la Región Metropolitana-Consejo Metropolitano



Elaboración Propia en base a la LMAD N° 031

La institucionalidad de las RM's en Bolivia muestran diferentes avances, mientras que la RM de Cochabamba se encuentra conformada, legislada, reglamentada e institucionalizada a través del Consejo Metropolitano y la su Secretaría; las metrópolis de Santa Cruz y La Paz muestran diferentes tipos de avances e incluso retrocesos que se dan principalmente a pugnas político-partidarias y sumando la cuestión limítrofe en el caso paceño.

4.3.1. La Región Metropolitana de Santa Cruz

La metrópoli de Santa Cruz como institución tiene sus antecedentes en al plan de desarrollo metropolitano de Santa Cruz realizado por la prefectura y los 6 municipios pertenecientes al AM el año 1997 donde se establecieron grandes proyectos de infraestructura y servicios que beneficiarían a casi del 66% de la población del departamento, este plan impulsó la creación de la de la MM de Santa Cruz que termino

consolidándose el año 2001 a través de ordenanzas municipales y la personería jurídica otorgada por la prefectura⁹² ese mismo año.

La MM de Santa Cruz conformada por los municipios de Santa Cruz de la Sierra, Cotoca, Porongo, La Guardia, El torno perteneciente a la provincia Andrés Ibañez y el municipio de Warnes de la provincia del mismo nombre; era una entidad intermunicipal y tenía la finalidad de realizar grandes proyectos metropolitanos, planificación, servicios básicos, servicios sociales, definición de límites municipales y fortalecimiento institucional, la organización de esta mancomunidad era dirigida por el consejo de alcaldes donde se elegía a un presidente, simultáneamente se contaba con un equipo técnico conformado por técnicos de las municipalidades.

La CPE disuelve la figura de las mancomunidades en áreas metropolitanas, y es remplazada por la RM y el CM, bajo esta prerrogativa la MM de Santa Cruz quedó en suspenso y paralizada hasta la fecha. A partir de 2012 la gobernación de Cochabamba comenzó a trabajar en la institucionalización de su CM, incorporando el tema metropolitano en la agenda pública cuyo resultado se vio en mayo de 2014.

4.3.2. La Región Metropolitana de Cochabamba, Kanata

Cochabamba es el tercer departamento más poblado de Bolivia, el GAD de Cochabamba ha planificado su desarrollo dividiendo el departamento en 5 regiones: Región Andina, Región Valles, Región Trópico, Región Cono Sur y la Región Metropolitana; esta última concentra al 74% de la población departamental con 1.164.643 habitantes constituyéndose en un departamento preponderantemente urbano.

La Región metropolitana de Cochabamba conformada por 7 municipios tiene una superficie de 2.599 km² y sus principales actividades económicas son: el comercio, la industria, la manufactura, los servicios y la agricultura.

⁹² En “Bolivia Áreas metropolitanas en clave del desarrollo y autonomía” y presentación de la mancomunidad metropolitana.

Al igual que la MM de Santa Cruz, la RM de Kanata⁹³ en el departamento de Cochabamba tiene un proceso de consolidación anterior al estado autonómico: entre los años de 1979 y 1995 se elaboró el plan director de conurbación a través del Comité Urbano Micro empresarial, este plan fue elaborado con la participación de los gobiernos municipales que eran parte del AM de Cochabamba, posteriormente y bajo el marco legal de la LPP se llegó a conformar la Mancomunidad del Eje Metropolitano de Cochabamba con escasos resultados; el año 2012 que se crea el Comité Impulsor de la Región Metropolitana, cuyo directorio estaba conformado el gobierno departamental y el Ministerio de Autonomías y algunos municipios del AM; durante los años 2012 y 2014 el comité se encargó de organizar reuniones con la sociedad civil, sus representantes y autoridades municipales; el resultado de todo este proceso fue el ante-proyecto de ley de la Región Metropolitana de Kanata.

4.3.2.1. Creación de la región Metropolitana de Kanata

El 27 de mayo de 2014 el presidente en ejercicio Álvaro García Linera promulgo la Ley N° 533 creando la región Metropolitana de Kanata como espacio de planificación y gestión, esta ley también creó el Consejo Metropolitano como órgano encargado de la coordinación y administración metropolitana.

La Ley N° 533 cuenta con 15 artículos y 3 disposiciones transitorias que tienen la finalidad de institucionalizar la región y el consejo bajo los siguientes parámetros:

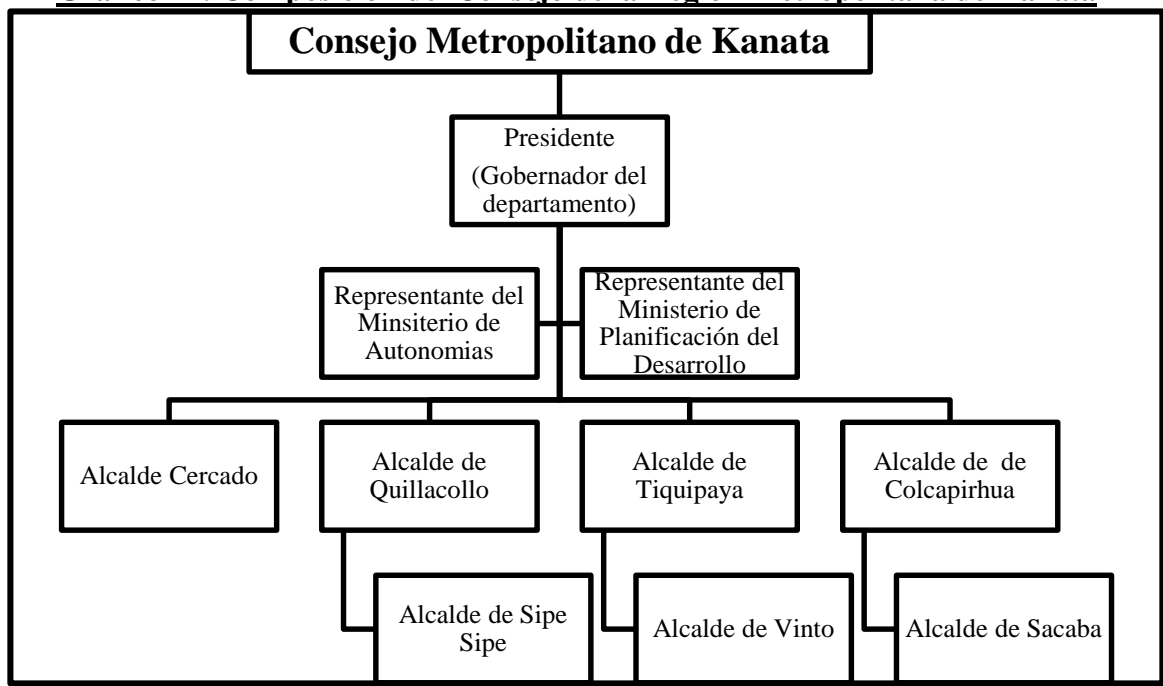
- Dotar de una institucionalización a la Región metropolitana de Kanata como un espacio de planificación y gestión,
- Establecer al Consejo Metropolitano como entidad superior de coordinación y su naturaleza política.
- Crear la Secretaria Metropolitana como instancia técnica-operativa.
- Permitir la creación de empresas metropolitanas,

⁹³ Kanata es el nombre originario del valle donde se encuentra localizada la ciudad metropolitana de Cochabamba.

- Y establecer la coordinación, fiscalización, mecanismos y espacios de participación en la Región.

El consejo Metropolitano de Kanata está conformado por 7 alcaldes correspondientes a los municipios de la región, el Gobernador o Gobernadora del departamento de Cochabamba asume la presidencia del consejo, y por dos representantes del NCE: uno por el Ministerio de Autonomías y otro por el Ministerio de Planificación de Desarrollo; su organización es la siguiente:

Gráfico 44: Composición del Consejo de la Región Metropolitana de Kanata



Elaboración Propia en base a la LMAD y la Ley N° 533

A diferencia de los modelos intermunicipales clásicos donde el AM es dirigida por un consejo de alcaldes y este a su vez por un presidente elegido por los miembros del consejo, el modelo boliviano establece la participación de todos los niveles de gobierno encajando en una tipología mixta institucional supramunicipal e intermunicipal. No se crea un nuevo nivel de gobierno, pero el CM es una instancia superior de coordinación, no es una entidad como tal ya que no posee competencias ni recursos, es la Secretaria Metropolitana la que asume roles técnicos y operativos del consejo.

La Ley N° 533 corresponde al tipo de competencia concurrente que según el texto Constitucional en el art. 297; romano I, inciso c) indica que son [...] aquellas en la que la legislación corresponde al nivel central del estado y los otros niveles ejercen simultáneamente las facultades reglamentaria y ejecutiva”⁹⁴, la ALP aprobó la ley de creación de la RM de Kanata, esta misma ley indica en su artículo 8 que el CM deberá elaborar y aprobar su reglamento de funcionamiento de manera interna mediante resolución del CM.

El art. 65 de la LMAD aclara con mayor detalle la naturaleza de las competencias concurrentes indicando que “[...] la ley de la ALP distribuirá las responsabilidades que correspondan a cada nivel en función de su naturaleza, características y escala de intervención”⁹⁵. La RM es el único espacio de planificación y gestión donde interviene el NCE, el GAD y los GAM’s, y es por esta razón que su reglamentación fue elaborada de manera excepcional por el CM (compuesta por representantes de los tres niveles de gobierno), su ejecución deberá ser cumplida por los mismos miembros.

La RM de Kanata cuenta con la participación de un representante del Ministerio de Planificación del Desarrollo por sus competencias de planificación, ordenamiento territorial y habitacional entre otros, pero para una adecuada gestión requiere de la participación de otras carteras de estado, el Artículo 7 romano II de la Ley N° 533 deja abierta la posibilidad de incorporar otras autoridades de diferentes niveles de gobierno⁹⁶ como invitados o miembros del consejo, esto la dotaría de un mayor alcance e impacto en el futuro, la naturaleza del CM es más del tipo estratégica y propositiva para la solución de los problemas regionales.

Las sesiones del consejo metropolitano emitirán mandatos legales denominados:

⁹⁴ Asamblea Constituyente, Constitución Política del Estado 2009, art 297; romano I, inciso c.

⁹⁵ Asamblea Legislativa Plurinacional, LMAD de 2010, Art 65

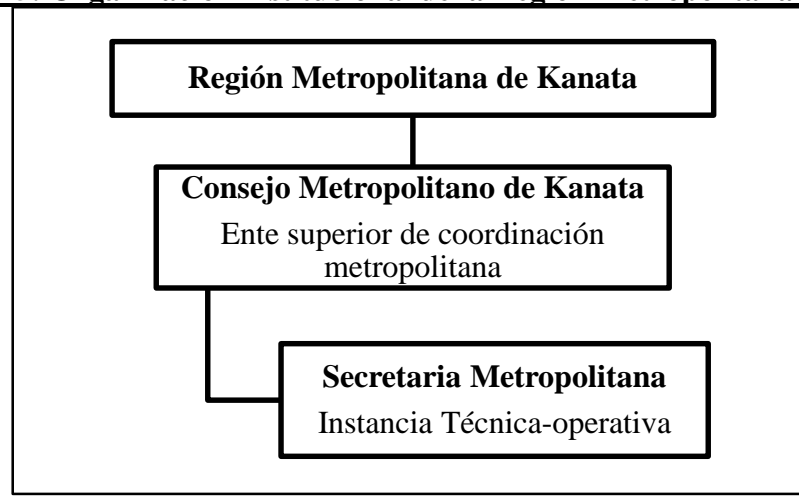
⁹⁶ Asamblea Legislativa Plurinacional, Ley 533 de 2014, Art 7. II: El consejo Metropolitano podrá invitar y/o adscribir a otras autoridades de los diferentes niveles de gobierno para tratar temas específicos en sus respectivas áreas.

1. Acta Metropolitana.- Cuando se comprometa el cumplimiento de competencias exclusivas de los gobierno autónomos y serán de cumplimiento obligatorio, en el caso de que se convengan recursos financieros requerirán de la realización de un Convenio Intergubernativo.
2. Mandato Metropolitano.- Será aprobado por dos tercios de los miembros para la implementación de decisiones ejecutivas, además es de cumplimiento obligatorio y con carácter vinculante.
3. Resolución administrativa.- será aprobado por la mayoría de los miembros del consejo y tiene el objeto de regular asunto administrativos y de funcionamiento del Consejo y la secretaria Metropolitana⁹⁷

La Ley N° 533 establece en su disposición transitoria tercera la aprobación de reglamento interno del Consejo, este reglamento establece en mayor detalle el funcionamiento del Consejo Metropolitano y la Secretaria Metropolitana estableciendo la estructura del Consejo, la directiva, las comisiones, funciones, atribuciones, mecanismos de decisión del Consejo, financiamiento, mecanismos de coordinación, participación, control social y fiscalización.

⁹⁷ Consejo Metropolitano, Reglamento del Consejo de la región metropolitana Kanata, art 9 del, documento proporcionado por la Unidad de Regiones del ministerio de Autonomías en diciembre de 2014.

Gráfica 45: Organización institucional de la Región Metropolitana de Kanata



Elaboración Propia en base a la Ley N° 533

La secretaria metropolitana es la instancia técnica, operativa, y administrativa del Consejo Metropolitano y asume la gestión institucional⁹⁸, es muy similar a los equipos técnicos de las mancomunidades, está compuesta por técnicos designados por los gobiernos municipales y el gobierno departamental de Cochabamba, su composición inicial es la siguiente:

- Asesoría Metropolitana, 1 asesor del GAD;
- Apoyo administrativo, 1 secretario/a del GAM de Sipe Sipe;
- Apoyo administrativo, 1 Chofer del GAD;
- 1 Técnico en Planificación del Desarrollo, GAM de Cercado;
- 1 técnico en Gestión Social, GAM de Cercado;
- 1 Técnico en Gestión Territorial, GAM de Sacaba;
- 1 Técnico en Gestión Ambiental, GAM de Tiquipaya;
- 1 Asesor Legal, GAM de Quillacollo;
- 1 Comunicador Social, GAM de Colcapirhua y

⁹⁸ Consejo Metropolitano, Reglamento del Consejo de la región metropolitana Kanata, Art 31 del, documento proporcionado por la Unidad de Regiones del ministerio de Autonomías en diciembre de 2014.

- 1 Técnico Administrativo, GAM de Vinto⁹⁹.

El funcionamiento del CM y la Secretaria Metropolitana de Kanata se financian a través de aportes del GAD de Cochabamba y los gobiernos municipales que la integran basándose en criterios poblacionales e ingresos, mientras que los proyectos de alcance metropolitano serán financiados de forma concurrente por los tres niveles de gobierno.

La Cumbre Metropolitana se constituye como un espacio de participación y control social donde podrán participar los órganos legislativos de los municipios y el gobierno departamental, las federaciones de juntas de vecinos, sub-centrales campesinas, comités cívicos, empresarios, etc.

4.3.2.2. Plan de acción Área Metropolitana de Cochabamba Sostenible

El Banco Interamericano de Desarrollo ha desarrollado la metodología Ciudades Emergentes y Sostenibles ICES con la finalidad de disminuir los efectos negativos de las ciudades que crecen sin planificación, estas ciudades no ofrecen calidad de vida a sus ciudadanos y son propensas a generar mayor desigualdad, esta metodología ha sido implementada en 53 países de Latinoamérica hasta inicios del año 2015 y se basa en la sostenibilidad urbana, fiscal, ambiental y de gobernabilidad; el BID en alianza con los gobiernos autónomos del AM de Cochabamba aplicaron esta metodología y elaboraron el Plan de Acción del Área Metropolitana de Cochabamba que se basa en los siguientes puntos:

- 1) Agua,
- 2) Movilidad y transporte,
- 3) Saneamiento, desarrollo urbano y equidad,
- 4) Salud, juventud y desarrollo infantil,
- 5) Equidad urbana y genero además de
- 6) Desarrollo institucional

⁹⁹ Fuente: presentación de Filemón Iriarte, Secretario de Planificación del GAD de Cochabamba,

La metodología ICES consiste en la realización de un diagnóstico seguido de la priorización de objetivos y la realización de un plan de acción, la metodología también incluye el diseño de un sistema de monitoreo ciudadano. La RM de Kanata cuenta con recursos adicionales provenientes del Banco Interamericano de Desarrollo.

4.3.2.3. El modelo Mixto Boliviano-consejo metropolitano

El modelo de RM de la CPE y la LMAD hace alusión a los modelos organizacionales supramunicipales e intermunicipales agregando además mecanismos no organizacionales como los convenios intergubernativos; este modelo mixto apuesta por la implementación de la autonomía en su máxima expresión al partir de la voluntariedad, posteriormente la institucionaliza a través de un órgano superior de coordinación y administración metropolitana que busca el ejercicio efectivo de las competencias nacionales y subnacionales.

Gráfico 46: Matriz de características del Consejo de la Región Metropolitana de Kanata

Región Metropolitana de Kanata-Consejo Metropolitano		
Característica	Débil	Fuerte
Legitimidad Política, voluntad mandato	Los representantes del NCE no gozan de legitimidad, más solo de legalidad.	Indirecta a través del Gobernador departamental y los alcaldes, RM fue creada a través de la voluntad de las autoridades.
Territorio/ jurisdicción	X	2599 km ² responde al área funcional metropolitana abarcando el área y la zona metropolitana con una proyección a futuro.
Fiscalidad	Depende de transferencias de los gobiernos autónomos, los proyectos y políticas serán financiados por los tres niveles de gobierno, carece de ingresos propios. Entidad totalmente dependiente.	X

Competencias y responsabilidades	Asume las responsabilidades de planificación y seguimiento de proyectos.	X
Personal/	Cuenta con 10 técnicos dependientes de los diferentes niveles de gobierno.	
Temporalidad/mandato	X	No tiene un tiempo de vida establecido, es una entidad bastante nueva. Su mandato proviene de la CPE, y mediante la Ley 533 emanada por la Asamblea Legislativa Plurinacional.

Elaboración Propia en base a la Ley N° 533

El CM se muestra como una institución medianamente fuerte, solo goza de legitimidad a través de sus autoridades electas mientras que los representantes del NCE que son designados por este no cuentan con ese atributo; las responsabilidades del CM son: la coordinación de las acciones entre los gobiernos autónomos y el NCE, la planificación y el seguimiento de proyectos.

Los recursos con los que cuenta solo son para el funcionamiento del consejo y la secretaria y están condicionados por los convenios intergubernativos firmados entre los gobiernos autónomos, lo que la limitaría en su gestión administrativa.

El personal con el que cuenta la secretaria metropolitana es totalmente dependiente de los gobiernos autónomos, estos cargos se verían afectados durante las transiciones y cambios de los gobiernos subnacionales debilitándola aún más. Es necesario que la Secretaría Metropolitana cuente con personal de planta permanente y contratado con recursos propios (transferidos, pero con cierta autonomía de uso) ante la inestabilidad e ingobernabilidad generada durante las transiciones donde uno o más de los gobiernos subnacionales pondrían en riesgo la gestión metropolitana.

4.4. Alternativas institucionales para gobernar la Región Metropolitana de La Paz

Durante más de 40 años los legisladores privilegiaron a la municipalidad (micro) por encima de la prefectura ahora gobernación (meso), no se pensó en una descentralización o desconcentración de tipo departamental, regional y menos metropolitana de características supramunicipales como se había dado en los países vecinos de Perú, Colombia y Ecuador; en la actualidad el municipio ha incrementado sus facultades y competencias siendo uno de los niveles de gobierno más favorecidos luego de las AIOC's.

Si bien la LPP fracturo un proceso inacabado de descentralización que debería haber favorecido a los departamentos, esta misma ley definió el actual diseño territorial del Estado Plurinacional de Bolivia, no se puede concebir algún modelo de organización política y descentralización a partir del 1994 que no incluya al municipio y a otros actores locales, no se puede imaginar institucionalizar las metrópolis de Bolivia sin tomar en cuenta al municipio.

Los intentos para institucionalizar las metrópolis en Bolivia han sido infructíferos durante más de 20 años de municipalismo y descentralización, a pesar de estos intentos, se debe destacar la voluntariedad de ciertos actores clave en determinados momentos además de los que realizaron durante estos procesos.

Paradójicamente hoy en día contamos con una legislación que mantiene ciertos elementos de la república y a la vez las desconoce, elementos que han sido heredados en la actual organización territorial del estado como ser los municipios, los departamentos, las mancomunidades pero además agregando otros más novedosos como las regiones, las regiones metropolitanas, las regiones autónomas, los acuerdos intergubernativos; elementos que corresponden a un abanico de posibilidades para institucionalizar las metrópolis.

La CPE y las leyes establecen la creación de Consejos Metropolitanos donde se constituyan regiones metropolitanas, los únicos espacios urbanos con estas características se encuentran en los departamentos de Cochabamba, Santa Cruz y La Paz, la primera y única región metropolitana fue creada el 27 de mayo de 2014 en Cochabamba bajo los parámetros establecidos en la CPE, la LMAD y la Ley N° 533 De creación de la Región Metropolitana “Kanata” del departamento de Cochabamba; como ya se vio; en las RM’s de La Paz y Santa Cruz podrían darse procesos mancomunados (infra-metropolitanos), convenios intergubernativos o autonomías regionales que tengan la finalidad de institucionalizar las metrópolis o partir de alguno de estos procesos para llegar al modelo establecido en la CPE la LMAD o a otro más complejo como ser una región metropolitana autónoma como lo indica el PDM 2040 del GAM de La Paz.

Las alternativas institucionales para gobernar o generar gobernabilidad en la RMLP corresponden a cuatro:

1. La creación del Consejo Metropolitano como establece la CPE y la ley;
2. La creación de mancomunidades metropolitanas;
3. A través de Acuerdos y convenios entre el NCE y las ETA’s o entre estas y;
4. La creación de una Región Metropolitana Autónoma

Estas alternativas se amparan en la LMAD y leyes específicas, la RMA se mantiene como una alternativa vanguardista y ambigua mientras que la mancomunidad es descartada por motivos que se explican más adelante.

4.4.1. Intentos anteriores al 2009

- La Ley de Participación Popular N° 1551 de 1994 fue un avance preponderante en la organización territorial, administrativa, financiera y participativa en todo el territorio nacional, institucionalizo a las secciones de provincia dotándolas de mayores competencias, recursos y la posibilidad de que la gente común participe de la política local; la LPP hacía mención a las mancomunidades, figura legal ya

mencionada en la Ley Orgánica de Municipalidades N° 696 de 1985 que permitía el libre asociativismo entre municipios.

- El Plan estratégico y ordenamiento territorial de La Paz metropolitana IIPLAN de 1997 fue una iniciativa que contaba con el apoyo de la alcaldía paceña que desarrolló un evento participativo con miembros de universidades, colegios de profesionales, el sector público y privado además de representantes de los gobiernos municipales, la prefectura y el gobierno nacional, este encuentro dio como resultado lineamientos para la generación de una ciudad metropolitana de calidad en torno a la ciudad de La Paz y un plan de uso de suelos a escala metropolitana. Esta propuesta carecía de la seriedad y voluntad política que permitieron que quedara solo como una propuesta.
- Anteproyecto Ley Orgánica de Metropolitización realizada por la comisión técnica del Concejo Municipal de La Paz en 1998 adolecía de las dificultades para definir el espacio metropolitano pero de forma prospectiva llegó a identificar el AM como un espacio de planificación y gestión con una administración basada en la coordinación y colaboración (al igual que el actual modelo de consejo metropolitano), lastimosamente este proyecto fue modificado y se le agregó otras instancias de carácter centralista como la Junta Rectora Metropolitana, la Comisión Metropolitana de Intervención Territorial, el Instituto de Planificación Metropolitana y la Unidad Administrativa Financiera Metropolitana, estas entidades vulneraban la autonomía municipal. Esta fue la razón que paralizó y posteriormente hizo que esta propuesta sea archivada.
- Ley de Municipalidades N° 2028 de 1999 dedicaba en sus artículos 159 al 162, la conformación de mancomunidades metropolitanas como instrumentos idóneos para la administración metropolitana, la figura de la mancomunidad ya fue mencionada en leyes anteriores como la N° 696 pero en esta ocasión aparecía como “Mancomunidad de Municipios Metropolitanos”, una figura desaparecida en la actual legislación. Lastimosamente no todos los municipios que pertenecían a las áreas metropolitanas cumplieron esta disposición y las que lo hicieron o iniciaron

los procesos para constituir MM no terminaron de constituirse como tales; esta figura establece la creación de un directorio de alcaldes que deben coordinar acciones entre ellas y trabajar de manera concurrente con la prefectura del departamento.

- D.S. N° 26142 de mancomunidades del año 2001 establecía en sus artículo 29, 30 y 31 la conformación de mancomunidades en áreas metropolitanas, el resultado de estas disposiciones origino las MM de Santa Cruz y Cochabamba, mientras que en el AM de La Paz solo se dio inicio a la fase de acercamiento entre las municipalidades de La Paz y El Alto hablando de la Mancomunidad AltoPaz a la cual posteriormente podrían sumarse los demás municipios del AM, la tarea de lograr el acercamiento entre los municipios estaba a cargo de la Comisión para la Metropolización entre los años 2006 y 2008, la mancomunidad no se llegó a consolidar debido a la coyuntura política, la conflictividad y la espera de una nueva constitución.

4.4.2. Intentos a partir del 2009, bajo la Bolivia plurinacional y con autonomías

La nueva CPE estableció avances significativos en los ámbitos de descentralización y autonomía, por primera vez el texto Constitucional hace mención al tema metropolitano a través de las regiones metropolitanas pero a la vez esta mención se muestra con ciertas ambigüedades, la región puede ser institucionalizada de diferentes formas a través de otros instrumentos permitidos en la CPE como ser los acuerdos intergubernativos, la mancomunidad de municipios (con un carácter infra-metropolitano) y la autonomía regional además del Consejo Metropolitano que es la institucionalidad establecida en la LMAD y que ya cuenta con su primera experiencia en Cochabamba.

La región metropolitana de La Paz es un espacio real que carece de institucionalidad, esto se debe principalmente a conflictos político-partidarios y limítrofes heredados de la participación Popular, durante los últimos años han habido intentos de creación de entidades da carácter metropolitano como ser la ADEL Metropolitana de La Paz dirigida por el GAM La Paz con una visión regional pero de alcance monosectorial e

inframetropolitano, ésta entidad tiene el mérito de contar con el apoyo de las autoridades electas el impulsar el desarrollo económico local DEL, el DEL se constituye en un tema crucial y que debe ser incorporado en la agenda metropolitana y posteriores planes de desarrollo.

El Ministerio de Autonomías a través de la Unidad de Organización Territorial y Regiones llevo a cabo procesos de acercamientos entre todos los actores relevantes de la RMLP (GAM's, el GAD y el NCE) para poder establecer un Pre-Consejo Metropolitano rumbo a la consolidación del CM como lo establece la CPE y las leyes, lastimosamente este proceso quedó inconcluso y no muestra avance alguno desde su último acercamiento durante el periodo de transición subnacional 2014-2015.

Gráfico 47: Marco normativo de mancomunidades, MM y metropolización desde 1994 hasta la fecha

Normativa	Contenido	Vigencia
Constitución Política de Estado del 12 de agosto de 1994	Art. 202 permitía a libre asociación de municipios o creación de mancomunidades para el mejor cumplimiento de sus fines.	Abrogada por la CPE del 7 de febrero de 2009
Ley de Participación Popular N° 1551 del 20 de abril de 1994	Art. 18 Reconoce a la mancomunidad como distrito administrativo con fines de planificación y que será parte del sistema de la participación popular, El Art. 22 Establece que los municipios con población inferior a 5.000 habitantes deberán mancomunarse para recibir ingresos fiscales en una cuenta mancomunada; y El Art. transitorio 1. Dispone que las OTB's podrán solicitar la creación de mancomunidades donde todavía no se hayan creado gobiernos municipales con la finalidad de hacer uso de sus recursos fiscales.	Abrogada por la LMAD del 19 de julio de 2010
Ley de Municipalidades N° 2028 del 28 de octubre 1999	Dedica en sus artículos 155 al 162 a los mecanismos para la creación de mancomunidades y mancomunidad de municipios metropolitanos: Art. 159. Define el área metropolitana y las características de estas; Art. 160. Establece que en las áreas metropolitanas se deberán conformar mancomunidades de municipios	Abrogada por la Ley 482 de Gobiernos Autónomos Municipales

	<p>metropolitanos como instrumentos socio-político y de planificación.</p> <p>Art. 161. Establece sus principios, personalidad jurídica y prohibiciones.</p> <p>Art. 162. Establece su directorio y funcionamiento a través de los alcaldes y los Gobiernos municipales en concurrencia con la prefectura.</p>	
D.S. N° 26142 Ley de Mancomunidades del 6 de agosto de 2001	<p>El Art. 29. Establece la orientación de los municipios de áreas metropolitanas e la planificación urbana en concurrencia con la prefectura.</p> <p>Art. 30. Instruye la creación 1 Plan de desarrollo mancomunado en las AM, que deberán incluir planes operativos anuales mancomunados que deberán ser aprobados por los Concejos Municipales.</p> <p>Art. 31. Determina la creación de comisiones metropolitanas de ordenamiento territorial.</p>	<p>Artículo 29 y 31 derogados</p> <p>Artículo 30 vigente</p>
D.S. N° 29565 ampliación y aclaración de recursos IDH para las mancomunidades del 14 de mayo de 2008	<p>El Art. 1 y 2 establecen la asignación de recursos IDH a las mancomunidades para los sectores de educación, salud, caminos y desarrollo productivo.</p>	Vigente
Constitución Política del Estado del 7 de febrero del 2009	<p>Art 273 especifica que la ley regulara la conformación de regiones, mancomunidades y TIOC's.</p> <p>Art. 280. Establece la creación de RM en las conurbaciones mayores a 500.000 habitantes.</p>	Vigente
Ley Marco de Autonomías y descentralización N° 031 del 19 de julio de 2010	<p>Art. 19. Establece que la región es un espacio de planificación y gestión</p> <p>Art. 25. Instruye la creación de RM e las conurbaciones mayores a 500.000 habitantes.</p> <p>Art. 26. Instituye a los CM como órganos superiores de coordinación y administración metropolitana.</p>	Vigente
Ley N° 533 De creación de la Región Metropolitana Kanata del departamento de Cochabamba del 27 de mayo del 2014	<p>La ley en su totalidad crea la RM de Kanata en el departamento de Cochabamba y su CM además de institucionalizar y hacerla parte del Sistema Nacional de Planificación.</p>	Vigente

Elaboración Propia en base a la Gaceta Oficial de Bolivia.

Se puede observar que los requisitos para la creación de las mancomunidades de municipios de áreas metropolitanas y las RM's guardan una similitud en: Criterios

poblacionales y el espacio geográfico¹⁰⁰, la RM puede ser concebida como una mancomunidad de municipios ampliada con la participación del NCE y el GAD.

4.4.3. ADEL Metropolitana La Paz

La Agencia de Desarrollo Económico Local ADEL surge como una iniciativa del GAM La Paz con el apoyo del programa PNUD Art-Bolivia, la finalidad de esta agencia es la generación y potenciamiento de las oportunidades para los pequeños y medianos empresarios pertenecientes a una parte del AM, su alcance es monosectorial enfocado solo en el desarrollo económico.

Territorialmente es débil ya que solo son parte de esta agencia los municipios de La Paz, El Alto, Viacha y los sectores empresariales pertenecientes a estos municipios constituyéndose en una entidad infra-metropolitana al no abarcar la totalidad de los municipios pertenecientes a la región. Los acuerdos de este tipo solo llegan a ser asumidos por una parte ínfima de los municipios u organismos pertenecientes al área metropolitana.

Otro elemento que hace que este tipo de organización sea clasificada entre las más débiles corresponde a que exista poca o nula voluntad política de uno o todas las autoridades, esto incidirá a que no se llegue a contar con los recursos necesarios que permitirán el cumplimiento de sus responsabilidades en los plazos establecidos o en su totalidad y a la vez esto resultaría en el incumplimiento de los acuerdos.

4.4.4. El Pre-consejo Metropolitano Impulsor del Concejo Metropolitano órgano superior de coordinación y administración metropolitana.

A iniciativa del Ministerio de autonomías y algunas autoridades municipales pertenecientes a la RMLP se desarrolló en diciembre de 2014 un encuentro de acercamiento con la finalidad de establecer un pre-consejo metropolitano.

Este encuentro fue realizado durante el periodo de transición subnacional entre el 2014 y 2015 por lo que no tuvo repercusiones y una vez realizadas las elecciones subnacionales

¹⁰⁰ En ambos casos se requiere una población mínima de 500.000 habitantes y los municipios deben ser parte de una conurbación, como lo indican las leyes N° 2028 de Municipalidades y la LMAD N°31.

cuyos resultados no fueron los esperados por el partido hegemónico del MAS, donde sus bastiones electorales más importantes: el departamento de La Paz y la ciudad de El Alto pasaron a ser administrados por partidos de oposición, la ciudad de La Paz siguió siendo administrada por Luis Revilla que participo de estas elecciones con otro partido recientemente creado para estas contiendas electorales inmediatamente a la derrota de Juan del Ganado y el MSN en las elecciones generales 2014.

El pre-consejo es una figura anterior al consejo y no se encuentra reglamentada ni legislada (es solo una figura simbólica), su única finalidad es la de impulsar y motivar el proceso metropolitano a través de reuniones y encuentros que terminen oficializando la creación de este espacio a través del proyecto de ley de creación de la RMLP, para que se consolide un CM se debe contar con la participación de todos los representantes de la región, los representantes de los gobiernos autónomos municipales, el gobierno autónomo departamental y el NCE; si faltara uno de estos actores será imposible consolidar dicho consejo, además se requiere de un relacionamiento y acercamiento estratégico con la Asamblea Legislativa Plurinacional ALP, tal y como lo indica el jefe de la unidad de organización territorial y regiones del Ministerio de Autonomías José Quiroga, tal y como sucedió durante el proceso de conformación de la RM de Kanata:

“...en la última etapa sí se ha consolidado la unión de los municipios, de la gobernación y del Ministerio de Autonomías, pero también de los representantes de la ALP para la aprobación de la Ley.”¹⁰¹

La participación de la ALP será necesaria para que: 1) el proyecto de ley se eleve a revisión y 2) posteriormente pueda ser aprobada en pleno de la misma; bajo esta lógica se pueden identificar nuevos y posibles actores encargados de motivar, impulsar, aprobar o respaldar la creación de la RMLP.

¹⁰¹ Extracto de entrevista proporcionada por el Ministerio de Autonomías en diciembre de 2014.

Gráfico 48: Actores y roles de la RMLP

Actor	Rol
Ministerio de Autonomías; Viceministerio	Ministerio cabeza del sector, según los D.S. 29894 y 802 tiene la tarea de implementar políticas públicas relativas a las regiones como espacios de planificación y gestión, en coordinación con las ETA´s y a través del Viceministerio de Autonomía Indígena Originaria Campesinas y Organización Territorial ¹⁰² .
Gobierno Autónomo Departamental de La Paz GAD La Paz	Impulsar, coadyuvar y participar el proceso de conformación de la RMLP. Además, el GAD de La Paz debería ser uno de los principales impulsores de dicha conformación en busca del desarrollo urbano de departamento.
Gobierno Autónomo Municipal de La Paz	El GAM de La Paz cuenta con prospectivas e iniciativas de alcance metropolitano además de considerarse como impulsora de la RMA según el PDM 2040.
Gobierno Autónomo Municipal de El Alto	El GAM de El Alto cuenta con deficiencias en los temas de gobernabilidad e institucionalidad, pero a pesar de estas dificultades está dispuesta a impulsar y ser parte de la RM como establece la Ley.
Gobierno Autónomo Municipal Mecapaca	Miembro indispensable para la conformación de la RMLP.
Gobierno Autónomo Municipal Palca	Miembro indispensable para la conformación de la RMLP.
Gobierno Autónomo Municipal Achocalla	El GAM de Achocalla está dispuesto a impulsar y ser parte de la RM como establece la Ley y para ello establece que se debe dar solución al problema de límites.
Gobierno Autónomo Municipal Viacha	El GAM de Viacha ve la necesidad de conformar la RM como establece la Ley.
Gobierno Autónomo Municipal Laja	Miembro indispensable para la conformación de la RMLP.

¹⁰² D.S. N° 802 de modificación y estructuración del Ministerio de Autonomías y creación del Servicio Estatal de Autonomías, Art 2, Romano IV de modificación del artículo 32 del D.S. 29894.

Gobierno Autónomo Municipal Pucarani	Miembro indispensable para la conformación de la RMLP.
Asamblea Legislativa Plurinacional	La ALP tiene la facultad de aprobar o sancionar la ley de creación de la RMLP para su posterior promulgación.
Sociedad Civil	La sociedad tiene un rol participativo, de controlador y beneficiario; razón por la cual y a través de las juntas de vecinos y otras organizaciones civiles podrían dar seguimiento y a todo proceso urbano y de construcción de organizacional metropolitana.
Universidades	Las universidades públicas y privadas tienen la finalidad de fomentar la investigación y el desarrollo en todos los ámbitos, en beneficio la población nacional, departamental y la RMLP.
Sector Privado	Este sector puede impulsar procesos de acercamiento entre actores estratégicos económicos y empresariales con la finalidad de mejorar las condiciones y la imagen competitiva de la región, ser parte de APP.
Organizaciones no gubernamentales	La cooperación internacional a través de las ONG's realizan procesos de acercamiento, investigación, proyectos sociales, proyectos de fortalecimiento institucional, créditos u otros que mejoren las condiciones de vida de los ciudadanos siguiendo sus lineamientos internos y los Objetivos del Desarrollo de Milenio.

Elaboración propia

En caso de optar por la creación de una mancomunidad metropolitana, el Viceministerio de AIOC's y Organización Territorial pasaría a un segundo plano y sería remplazado por el Viceministerio de Autonomías Municipales y Departamentales encargado apoyar el fortalecimiento y consolidación de mancomunidades¹⁰³, bajo esta figura se rompería el principio de lealtad institucional establecido en la CPE y la LMAD además de ir en contra de un mandato Constitucional.

¹⁰³ D.S. N° 802 de modificación y estructuración del Ministerio de Autonomías y creación del Servicio Estatal de Autonomías Artículo, 2 Romano IV; modificación del artículo 31 del D.S. 29894.

4.4.5. Factores políticos que dificultan la conformación de la RMLP

Las pugnas políticas partidarias y la escasa voluntad de las autoridades pueden ser consideradas actitudes poco útiles si se desea conformar una RM como espacio de planificación y gestión, en su lugar el GAM de La Paz ha brindado una propuesta alternativa que es vista con malos ojos por el resto de las autoridades y técnicos de la región por ir en contra del mandato Constitucional, el ex alcalde de la ciudad de El Alto Edgar Patana indicó que:

“El 2040, reitero esta incrustado en el tema político sectorial complicado, porque cuando haya querido ser La Paz productor productivo, nosotros tenemos un municipio parte de lo que es el sector productivo, La Paz puede ser parte de lo que es el sector administrativo y otras municipalidades también ser de la misma manera”¹⁰⁴

La ex autoridad explica que cada municipio tiene un rol dentro de la región que no debería ser “usurpado” por otro, la municipalidad de La Paz a través del PDM 2040 y el Jayma se ha excedido atribuyéndose a sí mismo como municipio “productor-productivo” entre otros roles además de sus roles naturales: administrativo, prestador de servicios y comercial; razonamiento que no es correcto pero que es usado como argumento por autoridades de municipios colindantes y de distinta línea política.

Este razonamiento visibiliza la importancia que tiene el tema partidario en la conformación en la RMLP, durante la gestión 2010-2015 los municipios pertenecientes a la RMLP tenían la siguiente composición política:

Gráfico 49: Composición política de la RMLP

Provincia	Municipio	Alcalde	Partido Político	Porcentaje
Murillo	Nuestra Señora de La Paz	Luis Revilla Herrero	MSN	32.4%
Murillo	Palca	Rene Vitaliano Aruquipa R.	MCP-NG	40.4%
Murillo	Mecapaca	Placido Huanca Quillo	MPS	23.9%

¹⁰⁴ Entrevista a Edgar Patana en diciembre de 2014.

Murillo	Achocalla	Telmo Félix Mamani Alba	MAS-IPSP	26.9%
Murillo	El Alto	Edgar Patana T.	MAS-IPSP	33.5%
Ingavi	Viacha	Delfín Mamani Escóbar	MAS-IPSP	47.7%
Los Andes	Pucarani	Félix Espinoza Coro	MPS	34.6%
Los Andes	Laja	Vicente Yujra Coronado	MAS-IPSP	32.2%

Elaboración Propia en base a datos del TSE

Respecto a los resultados municipales de 2010 se puede observar que 4 alcaldes de la RM corresponden al MAS-IPSP, los mismos que están totalmente de acuerdo con ser parte de la RM como establece la Ley, la otra mitad de las autoridades corresponden a partidos menores como el Movimiento por la Soberanía MPS y el Movimiento Ciudadano del Pueblo Nueva Generación MCP-NG de lineamientos campesinos reivindicativos propios del área rural que están muy alejados del Movimiento Sin Miedo MSN de carácter propiamente urbano. Esta composición política regional tiene relación directa con la conformación una RM, el caso de Cochabamba y la RM de Kanata puede ser tomada de ejemplo para explicar esta afirmación.

Gráfico 50: Mapa de La Región Metropolitana de La Paz

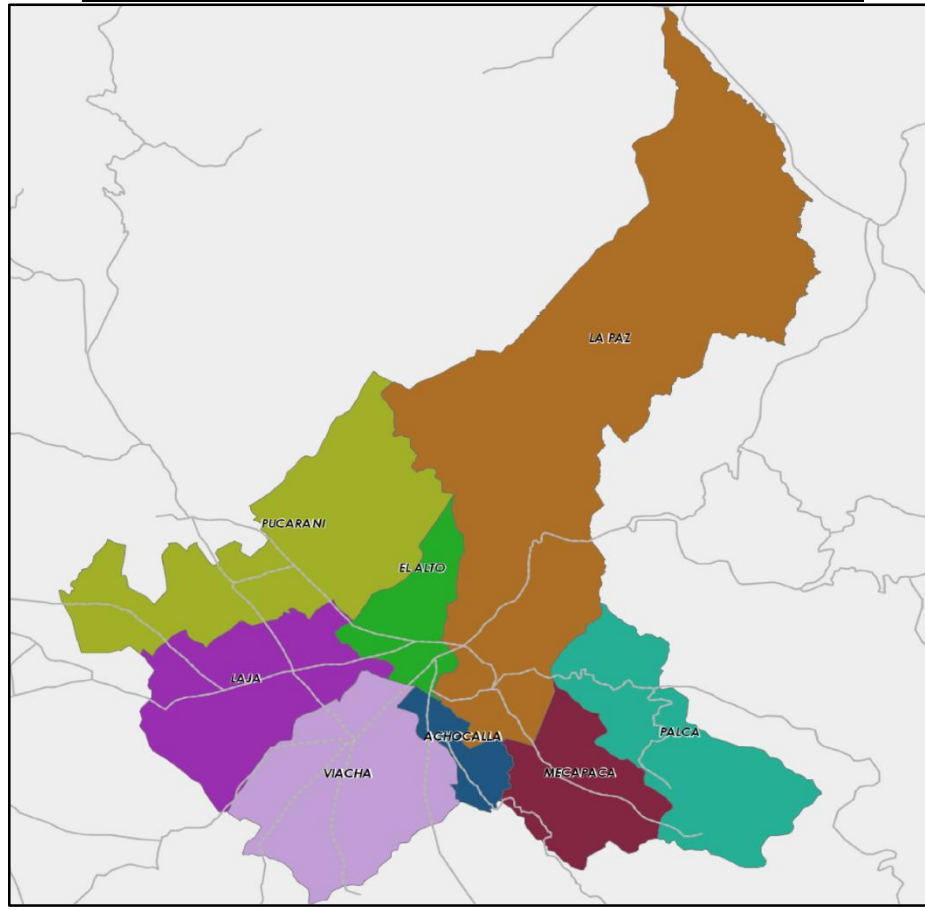


Imagen extraída del atlas cartográfico del municipio paceño-GAM de La Paz

En las elecciones subnacionales de 2010, el gobernador de departamento de Cochabamba y seis de los siete alcaldes de la región pertenecían al MAS-IPSP; Héctor Cartagena candidato de Unión Nueva Esperanza UNE fue elegido alcalde de Quillacollo, esta era la única autoridad perteneciente a otra línea política, inmediatamente esta autoridad fue suspendida por tener procesos legales pendientes: “Cartagena fue suspendido del cargo de alcalde, por el Concejo Municipal de Quillacollo en aplicación del artículo 48 de la ley de municipalidades¹⁰⁵ que sostiene que una autoridad será suspendida temporalmente del

¹⁰⁵ La Ley de Municipalidades N° 2028 de 1999 especifica en su Artículo 48 Sobre la suspensión temporal del alcalde:

- I. El Alcalde Municipal será suspendido temporalmente del ejercicio de sus funciones y las de concejal, por existir en su contra auto de procesamiento ejecutoriado. La suspensión persistirá durante toda la substanciación del proceso para asumir su defensa. También procede la suspensión

ejercicio de sus funciones...¹⁰⁶; ante esta coyuntura se llevaron a cabo unas nuevas elecciones municipales el 18 de diciembre de 2011 donde salió victorioso Charles Becerra de la misma agrupación política UNE, desde su posesión hasta mediados de 2012 la autoridad edil contó con problemas de gobernabilidad dentro de la municipalidad motivo por el cual la autoridad decidió ser posesionado como militante del MAS, esto sucedió en septiembre del mismo año.

El “traspaso” y juramento de Becerra al MAS-IPSP en 2012 puso fin a la ingobernabilidad interna municipal y pudo facilitar el acercamiento entre las municipalidades, el GAD de Cochabamba y el NCE que terminaron dando paso a la creación de la RM de Kanata en 2014.

Lo que dificulta la conformación de las RM’s de La Paz y Santa Cruz son las pugnas político partidarias en cada región respectivamente, las alternativas ante estos conflictos con: 1) la total hegemonía de un partido político en todos o la mayoría de niveles de gobierno en una determinada región o 2) verdadera voluntad política por parte de autoridades de diferentes líneas políticas que tengan la intención de llegar a algún tipo de acuerdo, alcanzar la gobernanza bajo los parámetros de la democracia.

El Concejo Municipal es el único órgano que puede autorizar al alcalde municipal la participación de la municipalidad en la conformación de regiones, mancomunidades, asociaciones o hermanamientos¹⁰⁷, entre otros mecanismos de relacionamiento según lo establece la Ley de Gobiernos Autónomos Municipales N° 482 del nueve de enero de

temporal en los casos contemplados en la Ley N° 1178 de 20 de julio de 1990 y sus reglamentos cuando corresponda.

II. Procederá su restitución o reincorporación en el cargo de Alcalde Municipal en caso de sentencia absolutoria o declarativa de inocencia.

¹⁰⁶ Boletín Estadístico N° 6, Elecciones Municipales Quillacollo 2011.

¹⁰⁷ Asamblea Legislativa Plurinacional, Ley de Gobiernos Autónomos Locales N° 482 de 2013, Art 16, numeral 16

2014¹⁰⁸, bajo esta atribución ningún alcalde pudo llevar a cabo estos procesos sin un mandato previo de este órgano.

Las decisiones que son tomadas por los Concejos Municipales atraviesan por delicados momentos de deliberación por los miembros ediles, en muchos casos estas decisiones son negociadas o definidas por la mayoría de los miembros, es aquí donde tiene importancia el peso político o la cantidad de representantes por partido político.

Gráfico 51: Composición política de los Concejos Municipales de la RMLP

Provincia	Municipio	Concejales 1 ^{ra} mayoría	Porcentaje	Concejales 2 ^{da} mayoría	Porcentaje
Murillo	Nuestra Señora de La Paz	MSN	41.8%	MAS-IPSP	41%
Murillo	Palca	MCP-NG	56%	MAS-IPSP	34.2%
Murillo	Mecapaca	MPS	24%	MAS-IPSP	23.6%
Murillo	Achocalla	LUS-1S	38.1%	MAS-IPSP	33.7%
Murillo	El Alto	MAS-IPSP	44.7%	MSN	25.7%
Ingavi	Viacha	MAS-IPSP	54%	UN	16.8%
Los Andes	Pucarani	MAS-IPSP	43%	MPS	31.1%
Los Andes	Laja	MAS-IPSP	38.5%	ASP	33.7%

Elaboración Propia en base a datos del TSE

El gráfico 51 muestra la primera y la segunda fuerza política dentro de los Concejos Municipales, todos los órganos deliberativos en mayor o menor proporción tienden a polarizarse en dos fuerzas políticas con mayor o menor poder e influencia, la mayor polarización se da en los GAM's de La Paz, Mecapaca, Achocalla, Pucarani y Laja, dejando a Palca, El Alto y Viacha con mayor poder decisional concentrado en un partido hegemónico, con este panorama no es difícil visualizar GAM's que no llegan a acuerdos para conformar la RMLP, además se debe sumar la poca voluntad de estas autoridades que surge ante los resultados que traería conformar la RM con representantes del NCE y su posible intromisión en asuntos locales a través de medidas, leyes, políticas y proyectos de carácter centralistas que limitaría su poder decisional dentro del CM y la RMLP.

¹⁰⁸ Esta Ley tiene la finalidad de regular la estructura organizativa y funcional de los gobiernos autónomos municipales, reemplaza a la Ley N° 2028 de municipalidades.

4.4.6. Gobernanza de poco alcance, deficiencias y potencialidades del CM

El modelo de Consejo Metropolitano presente en la CPE y la LMAD como órgano superior de coordinación compuesto por autoridades o representantes del NCE, el GAD y los GAM's de forma exclusiva; esta composición deja de lado a representantes de la sociedad civil, representantes que deberían ser tomados en cuenta por la importancia e influencia que estos tienen en los asuntos locales y urbanos, la CPE enarbola la participación y el control social en los artículos 241 y 242 además la Ley N° 341 de Participación y Control Social especifica en su artículo 3 numeral 2 que "...la Participación y Control Social como elementos transversales y continuos de la gestión pública; y en los procesos de planificación, seguimiento a la ejecución y evaluación de las políticas públicas y las acciones del Estado Plurinacional, en todos sus ámbitos y niveles territoriales."¹⁰⁹; la institucionalidad de la región¹¹⁰ y los consejos sectoriales como el de Seguridad Ciudadana¹¹¹ o Contra la Trata y Tráfico de personas y delitos conexos¹¹² cuentan con representantes de la sociedad civil según lo establece la ley, parece contradictorio que un consejo de coordinación carezca de la participación ciudadana, motivo por el cual se debe integrar mecanismos de participación paralelos o incluirlos dentro del consejo para que estos representantes realicen el seguimiento en los procesos de planificación, ejecución y evaluación de las RM. A pesar de que la CPE establece la participación ciudadana en la gestión pública, el CM carece de representantes de la sociedad civil.

Otro elemento que llama la atención es la poca o escasa participación de otras autoridades del NCE que tienen atribuciones y competencias necesarias para la adecuada gestión de la RM, carteras de estado faltantes como ser el Ministerio de Gobierno, Obras públicas y servicios, medio Ambiente y Agua, Salud, educación, entre otros; además de representantes de ciertos viceministerios con la finalidad de coordinar mejor las acciones,

¹⁰⁹ Asamblea Legislativa Plurinacional, Ley 341 de Participación y Control Social, Art. 3 numeral 2.

¹¹⁰ Asamblea Legislativa Plurinacional, LMAD, Art 24.

¹¹¹ Asamblea Legislativa Plurinacional, Ley N° 264 de Seguridad Ciudadana Art. 16, 20, 21 y 22.

¹¹² Asamblea Legislativa Plurinacional, Ley N° 263 Ley Integral contra la trata y tráfico de personas, Art 7.

planes, políticas, y proyectos de alcance metropolitano diferenciándolos de los asuntos departamentales, nacionales, y locales bajo una lógica regional metropolitana.

Previendo una excesiva burocratización o intromisión del NCE el CM de Kanata y la Ley N° 533¹¹³ dejan abierta la posibilidad de invitar a representantes y autoridades de otros niveles para su participación total o parcial dentro del consejo, esta iniciativa debe ser tomada en cuenta en las futuras regiones metropolitanas de La Paz y Santa Cruz. pero agregando también la participación de representantes de la sociedad civil

Incorporar a representantes de otras instancias públicas, la sociedad civil, juntas de vecinos, universidades y el sector privado en un intento de generar gobernanza dentro de los asuntos metropolitanos podría llegar a generar mayor conflictividad en la toma de decisiones, pero esos son los principios de la democracia inclusiva, representativa y sobretodo participativa, sobre los cuales se respalda la CPE y el régimen autonómico.

Por otro lado, el modelo de CM es un espacio propicio donde las ETA´s y el NCE pueden coordinar mejor sus acciones y hacer un ejercicio coordinado de sus competencias, como señala el jefe de organización territorial y regiones:

“...dado que participan los tres niveles del Estado al crear la RM habilita otras posibilidades financieras, si bien es un problema también es una oportunidad¹¹⁴”.

Los gobiernos subnacionales de la RM de Kanata trabajó durante tres años (antes de su creación) en la elaboración de su agenda en colaboración con el BID, se diseñó un plan de acción sostenible que estaba acompañado de un crédito para la ejecución de los proyectos de alcance metropolitano.

¹¹³ Asamblea Legislativa Plurinacional, Ley N° 533 de Creación de la región Metropolitana de Kanata del departamento de Cochabamba, Art 7.

¹¹⁴ Entrevista realizada al jefe de Organización Territorial y Regiones del Ministerio de Autonomías José Quiroga, 2014.

“La RM se presenta como un espacio adecuado para redefinir los límites municipales”¹¹⁵, la RM se constituiría en una unidad territorial donde en lugar de establecer fronteras que dividan la calidad de servicios entre vecinos de municipios diferentes, se podría llegar a satisfacer de mejor manera sus necesidades básicas a través de la concurrencia entre el gobierno nacional, y los subnacionales.

A pesar de que CM establecido en la ley solo establece la participación de actores del sector público se puede lograr un mayor acercamiento con la sociedad, juntas de vecinos, empresarios, institutos técnicos, universidades, colegios de profesionales que pueden incidir en los problemas metropolitanos, “el debate no debe circunscribirse solo a las autoridades, tiene que permearse a la sociedad.”¹¹⁶

4.4.7. La Mancomunidad de Municipios Metropolitanos de La Paz MMMLP

La MMMLP es una alternativa desechada por autoridades locales, departamentales y nacionales por las limitaciones que presenta además que va en contra del mandato Constitucional de constituir RM. Una mancomunidad se constituye en una asociación voluntaria de municipios (intermunicipal), regiones o AIOC’s que desarrollan acciones conjuntas en el marco de sus competencias legalmente asignadas sus integrantes¹¹⁷, bajo esta premisa no se prohíbe que municipios pertenecientes a AM puedan conformar ente ellas alguna asociación temporal que les permita desarrollar sus competencias de manera autónoma bajo el principio de la voluntariedad.

Las mancomunidades tienen un tiempo de duración especificada en el convenio, el cual termina cuando los plazos de duración fenecen o cuando los fines para los cuales fue creada hayan sido cumplidos; esta es otra razón por la que este mecanismo no es visto como una alternativa viable, la RM permanecerá en el tiempo y sus problemas requieren de mecanismos que den soluciones a largo plazo y no fenezcan.

¹¹⁵ *Ibíd.*

¹¹⁶ *Ibíd.*

¹¹⁷ Asamblea Legislativa Plurinacional, LMAD Art. 29, Romano I.

Según el D.S. N° 26142, las municipalidades que opten por conformar mancomunidades deberán suscribir un convenio entre ellas, mismo que deberá ser aprobado por sus respectivos Concejos Municipales, solo de esta manera se podría conformar un directorio constituido por alcaldes que se encargarían de dar cumplimiento y de ejecutar de los proyectos mancomunados en sus respectivos municipios.

Una mancomunidad dispone de recursos provenientes de las transferencias de los municipios que la integran, fondos de desarrollo, donaciones, créditos como también recursos propios procedentes del alquiler o préstamo de sus bienes que deberán ser destinados únicamente para la ejecución de proyectos mancomunados y deberán regirse bajo los sistemas de administración y control gubernamental establecidos en la ley.

EL Ministerio de Autonomías a través El Viceministerio de Autonomías Municipales y Departamentales VAMD es el ente encargado de coadyuvar y fortalecer a las mancomunidades existentes y las que se estén por constituir en el futuro; para ello requiere de la nueva ley de mancomunidades que regulara la creación de estas entre municipios, regiones y AIOC's. En el caso de que los municipios de la RMLP optaran por ser parte de una MM, irían en contra del mandato constitucional, legal y estarían obligando a romper el principio de lealtad institucional plasmado en la CPE.

La vulneración del principio de lealtad institucional se daría en caso de que el VAMD asumiera y coadyudara en la creación de una mancomunidad de tipo metropolitana por lo que no se daría cumplimiento al artículo 280 de la CPE y generarían conflictos dentro del ministerio, este suceso no se daría bajo ninguna circunstancia ya que entre los entes del sector público se da estricto cumplimiento a este principio.

Una entidad de carácter intermunicipal o MM solo contaría con la voluntad de las autoridades, las competencias y recursos que tienen los municipios además de cierta libertad en la toma de decisiones en los asuntos locales.

Una MM es una opción descartada por las autoridades de las ETA´s y el NCE no solo por sus limitaciones sino porque va en contra de los principios legales y el mandato constitucional. No es una alternativa para generar gobernabilidad en la RMLP.

4.4.8. Arreglos de alcance metropolitano a través de convenios y acuerdos intergubernativos

Existe una alternativa institucional no organizacional que puede ser usada para generar acuerdos de gobernabilidad en la RMLP o entre algunas ETA´s que la componen sin la necesidad de crear organizaciones (como es el caso del CM y las mancomunidades), este instrumento corresponde al art. 133 de la LMAD: los acuerdos y convenios intergubernativos, es uno de los mecanismos e instrumentos de coordinación¹¹⁸ y esta normada por la Ley N° 492 de Acuerdos y Convenios Intergubernativos del 25 de enero de 2014, según esta ley:

“Los acuerdos y convenios son aquellos suscritos entre los gobiernos autónomos y estos con el nivel central del Estado, destinados al ejercicio coordinado de sus competencias y la implementación conjunta de planes, programas o proyectos concurrentes en el marco de las competencias exclusivas, concurrentes y compartidas”¹¹⁹.

Las ETA´s pertenecientes a las RM´s y mientras no se institucionalicen a través de los RM´s, requerirán de algún mecanismo de coordinación entre estas o con el NCE para poder realizar un ejercicio efectivo de sus competencias en materias urbanas y dar cumplimiento a los principios autonómicos de coordinación y complementariedad.

Los acuerdos y los convenios sirven formalizan los compromisos asumidos por las ETA´s, en materias competencias (transferencia y delegación), coordinación y cooperación entre estas respetando la autonomía de cada una y reconociendo las obligaciones que cada una tiene.

¹¹⁸ Asamblea Legislativa Plurinacional, LMAD Art. 121.

¹¹⁹ Asamblea Legislativa Plurinacional, Ley N° 492 de Acuerdos y convenios intergubernativos, Art 3.

La Ley N° 482 regula los acuerdos y convenios que puedan surgir entre las ETA's y estas con el NCE para el ejercicio de las competencias en materias de interés regional, bajo ninguna circunstancia aplicando este instrumento se dará la creación de nuevas entidades como es el caso del CM y las mancomunidades que pertenecen a la tipología organizacional, este instrumento apuesta por el ejercicio coordinado, la cooperación y la complementariedad de municipalidades, la gobernación, el NCE y otras entidades del sector público.

Los gobiernos subnacionales, las entidades del NCE y la RM de Kanata tienen la potestad de usar esta herramienta para la consecución de sus objetivos; la Ley N° 533 de creación de la RM de Kanata establece en su Art. 11 que: ...las estrategias, programas y proyectos metropolitanos deberán ser establecidas en la planificación metropolitana y serán suscritos a través de convenios y acuerdos intergubernativos¹²⁰.

El funcionamiento del CM y la Secretaria Metropolitana de Kanata serán financiados a través de transferencias de las ETA's que la componen a través de un convenio intergubernativo¹²¹.

Los convenios intergubernativos son usados para:

1. Ejecutar planes, programas y proyectos concurrentes
2. Trasferir recursos o bienes para el ejercicio coordinado de las competencias
3. Delegar competencias
4. Conciliar conflictos competenciales y
5. Otros establecidos en la ley¹²²

Los procesos de metropolización requieren de la utilización de los mecanismos establecidos en esta ley cuando:

¹²⁰ Asamblea Legislativa Plurinacional, Ley N° 533 de Creación de la región Metropolitana de Kanata del departamento de Cochabamba, Art. 11.

¹²¹ Consejo Metropolitano de Kanata, Reglamento del Consejo Metropolitano de Kanata Art. 31.

¹²² Asamblea Legislativa Plurinacional, Ley N° 492 de Acuerdos y convenios intergubernativos Art. 6.

- a) Dos o más municipios pertenecientes a una la RM requieran ejecutar políticas, planes, programas y proyectos de carácter metropolitano o inframetropolitano, un municipio por sí solo no puede responder a todas las necesidades cuando existe fragmentación urbana y la jurisdicción municipal solo abarca parte de la ciudad.
- b) Dos o más municipios o bien cuando se constituya la RM deben hacer uso de bienes y recursos comunes con la finalidad de que estos sean destinados a proyectos metropolitanos.
- c) Algún municipio que sea parte de la RM y no pueda atender las demandas de sus ciudadanos en temas de carácter metropolitano podrá delegar (de forma parcial) una o varias materias competenciales a otra más cercana (pudiendo ser el delegante otro GAM o el GAD) aplicando el principio de la subsidiariedad y pudiendo recuperar la titularidad sobre las materias competenciales delegadas en un futuro o terminado el plazo del convenio.
- d) Los municipios que pertenecen a una RM durante el cumplimiento de sus acciones pueden llegar a tener conflictos por la forma de resolver algún problema local perjudicando de una u otra forma a un municipio vecino o colindante, para lo cual se requerirá que se resuelva a través de un convenio o acuerdo entre los afectados.
- e) Una ley del NCE puede establecer que en beneficio de la RM se asignen nuevas competencias a las ETA´s, se requerirá de un convenio para suscribir estas nuevas responsabilidades, o en el caso de que se realizara la transferencia de competencias para al nivel regional en el caso de que esta se constituya como autónoma.

Dos o más ETA´s pertenecientes a una RM podrían suscribir convenios o acuerdos entre ellas (de alcance infra-metropolitano) sin que exista la institucionalidad metropolitana, de forma paralela otras ETA´s que no son parte del acuerdo pero que también pertenecen a la misma RM podrían sumarse o llegar a suscribir acuerdos entre ellas, ocasionando descoordinación y falta de cooperación en asuntos que requieren del trabajo conjunto de las municipalidades y otros niveles de gobierno. De la misma manera los acuerdos intergubernativos anteriores a la creación del CM podrían establecerse como antecedentes

para la construcción de la RM de origen intermunicipal y a la vez constituirse en una ruta crítica para la construcción una RMA.

Los convenios y acuerdos intergubernativos son instrumentos adecuados para la gestión metropolitana coordinada y concurrente entre las ETA's y el NCE, solo requiere de la voluntad política y cumplimiento de los mismos, se constituyen en herramientas vitales para todo el sistema autonómico boliviano.

4.4.9. La Región Metropolitana Autónoma

La CPE establece que la región podrá constituirse en una autonomía regional a voluntad de la ciudadanía de los municipios que la integran, ¿Qué pasaría si la ciudadanía de una región metropolitana optase y demandara la conversión de esta región en una autonomía regional de características metropolitanas?; la metrópoli de La Paz al constituirse como región con una identidad urbana regional podría iniciar un proceso que la lleve a ser una Autonomía Regional Metropolitana de base municipal como menciona Ameller¹²³, este desenlace parte de la reflexión de que las autonomías regionales, durante el proceso constituyente sirvieron de desincentivo y como respuesta del NCE ante las demandas “separatistas” de oriente; la región no es más que un espacio geográfico al interior del departamento que puede descentralizarse y convertirse en una ETA restando recursos y competencias al GAD de la cual es parte.

La región, antes de la CPE de 2009 ya era definida como un espacio de planificación de origen mancomunado cuyo desenlace sería la creación de nuevas provincias¹²⁴ estas regiones se crearían por criterios económicos, sociales, culturales, entre otros; e incluso serían la base de nuevos departamentos.

¹²³ AMELLER Terrazas Vladimir, “El rol de la autonomía regional y municipal en la configuración de nuevo estado”, KAS, La Paz 2009: 30-33.

¹²⁴ Las provincias nunca tuvieron un verdadero peso político y en la actualidad solo es usada de forma referencial.

La ciudadanía impulsada por las municipalidades o viceversa, podrían en un mediano o largo plazo realizar procesos exigiendo autonomía a nivel regional¹²⁵, las ventajas que tendría constar con este tipo de institucionalidad serían:

- Contar con autoridades regionales elegidas de forma directa, el GAR gozaría de las facultades ejecutiva, reglamentaria, fiscalizadora y deliberativa. Descentralización política.
- La entidad creada tendría una jurisdicción propia y definida por las municipalidades para el desenvolvimiento de sus competencias.
- Dotación de personal dedicado en asuntos regional metropolitanos.
- La entidad contaría con competencias transferidas por el GAD en una primera etapa y por las ETA's y el NCE en etapas posteriores, descentralización administrativa.
- Los recursos con los que contaría la entidad regional serían transferencias del NCE, el GAD y las municipalidades, respetando el principio de provisión de recursos económicos¹²⁶, estos recursos entrarían en la hacienda regional.

Estas características se acercan a modelo supramunicipal mencionado por Lefèvre, la única diferencia es que este modelo de institucionalidad organizativa no correspondería a un modelo supramunicipal por no existir una subordinación de los GAM's al GAR ni entre otras ETA's¹²⁷, Las ETA's tienen el mismo rango y jerarquía constitucional.

El Art. 280, III de la CPE establece los procedimientos para que la región se constituya en una autonomía regional a través de un referendo en los municipios y jurisdicciones, posteriormente se deberá realizar un proyecto de estatuto de forma participativa, y que sea aprobada por el órgano deliberante de la región para su posterior revisión y de esta manera se realice referendo de aprobación del estatuto regional.

¹²⁵ Podrían verse modelos similares al de Ecuador y Perú donde las metrópolis gozan de un régimen especial sin romper la jerarquía establecida en la CPE.

¹²⁶ Asamblea Legislativa Plurinacional, LMAD de 2010, Art. 5, numeral 18.

¹²⁷ *Ibidem*, Art. 276.

Otro requisito indispensable consiste en tener un Plan de Desarrollo Regional en ejecución, según lo que establece el Art. 38 de la LMAD¹²⁸ que la dotaría de una misión, visión y políticas estratégicas con una perspectiva regional.

La norma no prohíbe la creación de autonomías regionales en regiones metropolitanas (lo que no está prohibido, está permitido) a menos que salga una ley, decreto o normativa específica que las prohíba ante el temor del GAD de convertirse en un ente meramente ruralista perdiendo recursos y la capacidad de incidir en las ciudades.

En caso de que esto fuera posible, se contaría con dos panoramas:

1. Donde se hayan constituido RM's con su respectiva institucionalidad como establece la CPE y LMAD se daría una dualidad de órganos, el Consejo Metropolitano vs. El Gobierno Autónomo Regional Metropolitano.
2. Donde no se hubiera constituido la RM como establece la CPE y la LMAD se saltaría de un modelo fragmentado (aunque con alianzas a través de acuerdos y convenios) a un gobierno autónomo regional evitando la dualidad entre el Consejo Metropolitano y el gobierno recientemente creado.

Los procesos para la creación de las regiones autónomas tienen ciertas dificultades e incomprensiones, la única experiencia nacional se constituye en la Región del Gran Chaco, pero ésta aún carece de su norma institucional básica.

4.4.9.1. Creación de la RMA, Estatuto Autonómico y órganos de gobierno

La creación de una nueva ETA de tipo regional se encuentra establecida en la LMAD que indica lo siguiente:

El acceso a la autonomía regional se activa por iniciativa popular para referendo en los municipios que la integran o cuando corresponde mediante consulta según procedimientos propios, de conformidad con

¹²⁸ La LMAD establece los requisitos para la creación de regiones autónomas en el art. 38: Una región podrá acceder a la autonomía regional si cumple los siguientes requisitos:

1. Haber formulado y puesto en marcha satisfactoriamente un Plan de Desarrollo Regional, de acuerdo al Sistema de Planificación Integral del Estado.
2. Todas las condiciones establecidas para la creación de la región como unidad territorial, estipuladas en la Constitución Política del Estado y la Ley correspondiente.

la Ley del Régimen Electoral, y los requisitos establecidos en la presente Ley¹²⁹.

Los ciudadanos de los municipios que opten por acceder a la autónoma regional deberán realizar sus respectivas peticiones conforme a la LMAD y la Ley electoral, una vez realizado el referendo y en caso de que la mayoría absoluta votara por acceder a la autonomía regional según al Art. 52 la entidad regional adquiriría su cualidad de autónoma.

La LMAD establece los criterios para definir la cantidad de los miembros de la Asamblea Regional AR de acuerdo a criterios poblacionales, la AR tendrá la tarea de realizar el proyecto de Estatuto Autonómico de forma participativa en la región para que posteriormente sea enviada al Tribunal Constitucional Plurinacional para su revisión, en caso de que no tenga observaciones será llevado a referendo de aprobación, en caso de que tenga observaciones será devuelto a la AR para sus respectivas correcciones.

El Estatuto Autonómico es la norma que rige la organización política, competencias, recursos financieros, derechos y deberes de las y los ciudadanos y las ETA's que la componen, esta norma está subordinada a la CPE y es la norma suprema del ordenamiento autonómico en la jurisdicción.

Respecto a las competencias regionales, la Asamblea Legislativa Departamental ALD realizara en una primera etapa la trasferencia de competencias al GAR (Transferencia primaria), esta trasferencia irá acompañada de las facultades ejecutiva, reglamentaria y fiscalizadora para los órganos de gobierno en su nueva jurisdicción, estas competencias deberían ser estrictamente de carácter urbano. La ALD no perderá bajo ninguna circunstancia la facultad legislativa sobre las competencias transferidas.

Posteriormente se realizaría una segunda etapa de transferencias realizadas por el NCE y los GAM's si correspondiera el caso (transferencia secundaria), donde al GAR solicitaría

¹²⁹ Asamblea Legislativa Plurinacional, LMAD de 2010, Art. 50, romano I.

se le transfiera o delegue competencias nuevas, los GAM's podrían también realizar alguna delegación o transferencia de competencias que no pueda ejercer pero que por su naturaleza requieren ser activadas y ejercidas en beneficio de los ciudadanos de la metrópoli, este caso podría darse por las asimetrías institucionales que tiene los municipios de ciudades (La Paz, El alto y Viacha) frente a los municipios menores (Palca, Mecapaca, Achocalla, Pucarani y Laja).

4.4.9.2. Dualidad entre el Consejo Metropolitano y el Gobierno Autónomo Regional Metropolitano

En las regiones donde se haya constituido un CM y posteriormente se opte por la autonomía regional se estará abriendo un nuevo conflicto ante la creación de una entidad que terminaría sustituyendo CM, para evitar una dualidad de órganos el CM tendría que transferir sus atribuciones, responsabilidades, bienes y recursos a la nueva entidad creada.

Es voluntad popular el acceder a la autonomía regional razón por la que los alcaldes, el gobernador, concejales y asambleístas no deberían oponerse a la disolución del CM, y deberán hacerlo de forma voluntaria a pedido de la ciudadanía e inmediatamente elaborar el proyecto de ley de disolución del CM y la transferencia de sus responsabilidades, bienes y recursos para la nueva entidad. Este proyecto de ley deberá pasar por los procesos legales y constitucionales para su posterior promulgación.

4.4.9.3. Competencias del Gobierno Autónomo Regional Metropolitano

El Gobierno Autónomo Regional Metropolitano GARM, será la instancia política encargada de la administración regional metropolitana, contara con un Estatuto Autonómico, autoridades elegidas directamente, recursos propios con los que financiará las competencias que le hayan sido transferidas; sus órganos de gobierno contarán con las facultades ejecutivas, reglamentaria, normativo-administrativa, fiscalizadora y deliberante.

Se pueden dar dos casos donde el GARM contara con mayores o menores competencias:

1. Primer panorama donde se dé la asignación primaria de competencias (del GAD al GAR) y posteriormente se dé una tímida o amplia asignación secundaria por parte del NCE mediante ley.
2. El segundo panorama donde se dé la asignación primaria de competencias (del GAD al GAR) y posteriormente el NCE y algunos o todos los GAM's transfieran o deleguen competencias en benéfico del GAR aplicando los principios de subsidiariedad, gradualidad, coordinación y provisión de recursos económicos.

Los menos favorecidos con los procesos de regionalización acompañados de autonomía serían los GAD's debido a que perderían importancia política en asuntos de interés departamental, la transferencia o delegación de competencias estará acompañada de recursos económicos (como establece el principio de provisión de recursos económicos), esto disminuiría su hacienda, además se debe tomar en cuenta que en las RM's se concentra la mayor cantidad de habitantes que desarrollan una cantidad considerable de actividades económicas donde se concentra el PIB departamental y nacional. Los GAD's terminarían siendo simples interventores en las áreas rurales del departamento.

4.4.9.4. Asuntos estratégicos-Agenda metropolitana

La región Autónoma del Gran Chaco y la RM de Kanata cuentan con agendas de asuntos estratégicos donde el NCE, el GAD y las municipalidades se han comprometido a cumplir. Una agenda no es más que una lista que contiene actividades a ser desarrolladas en determinadas fechas; mientras que los planes son de cumplimiento obligatorio, las agendas son flexibles y se adecuan a las situaciones y coyunturas externas e internas.

Mientras no se cuente con un plan regional metropolitano aprobado por el CM respectivo o las municipalidades que integran, la RM podrá trabajar en base a una agenda con puntos específicos que los miembros de la región consideren relevantes y que orienten la creación de un CM o una RMA (cuando ninguna de estas exista).

Los temas a ser considerados en la agenda metropolitana deben responder a problemas de la ciudadanía y asuntos relevantes para las municipalidades como ser:

Gráfico 52: Asuntos de la Región Metropolitana de La Paz

Asunto o política regional	Objetivo(s)
Definición de límites	-Redefinir los límites municipales. -Establecer mecanismos de concurrencia en las zonas afectadas.
Gobernabilidad y fortalecimiento Institucional	-Establecer y fortalecer los mecanismos de resolución de conflictos municipales. -Establecer mecanismos de coordinación y cooperación entre las municipalidades, el GAD y el NCE. - Fortalecer las capacidades autonómicas para que las ETA's legislen en el marco de sus competencias. - Fortalecer las capacidades operativas, técnicas, administrativas y fiscales de los gobiernos subnacionales.
Coordinación y alineamiento de los PDM's	-Adecuación de líneas comunes y coordinadas en los PDM's. -Elaboración y ejecución de políticas de alcance metropolitano. -Asignación de recursos para proyectos metropolitanos en los presupuestos subnacionales.
Ordenamiento territorial	-Elaboración y concordancia de los Planes de Uso de Suelo y Planes de Ocupación del Territorio en relación a los planes nacionales.
Infraestructura	-Diseño y ejecución de proyectos de infraestructura en salud, educación, vivienda y servicios básicos.
Implementación del <i>e-government</i>	-Actualización de las TIC's de los gobiernos subnacionales. -Implementación de servicios virtuales.
Gestión pública participativa e intercultural	-Acercamiento juntas de vecinos y sociedad civil. -Acercamiento con instituciones académicas. -Acercamiento con el sector privado. -Acercamiento con colegios de profesionales. -Acercamiento con minorías y sectores descuidados.
Transporte	-Implementación de un sistema integral de transporte. -Resolución de conflictos con el sector de transporte.
Seguridad ciudadana y policía	-Implementación de un sistema de monitoreo y respuesta rápida. -Implementación de políticas preventivas coordinadas entre los municipios.
Gestión de residuos sólidos y líquidos	-Creación de empresas metropolitanas encargadas de la recolección y tratamiento de los residuos.
Medio ambiente	-Establecer mecanismos para el cuidado del medio ambiente en la región.
Desarrollo Económico Local	-Fortalecimiento de la ADEL metropolitana con participación del GAD y el NCE.

Observatorio metropolitano	-Establecimiento de un observatorio que proponga y evalúe las políticas metropolitanas.
Adecuación de cartas Orgánicas y el Estatuto Autonómico	-Los proyectos de Cartas Orgánicas y el Estatuto Departamental deben contemplar su participación en la RM.

Elaboración Propia

4.5. En Síntesis

No se habla mucho de los procesos regionales, esto se debe a que es un tema bastante novedoso y complejo, si bien los gobiernos departamentales han incluido a las regiones dentro de su planificación, estas todavía no se han institucionalizado y posiblemente no se institucionalicen, ante el temor de que éstas en un futuro terminen constituyéndose en autonomías regionales donde le GAD perdería competencias y recursos, esta hipótesis no debe ser tomada como verdad, ya que una administración y gestión adecuada dentro del departamento y con participación de actores regionales no debería dar paso a estos procesos.

La Región del Gran Chaco es particular ya que su creación tiene un origen diferente, surge de las demandas por ser el décimo departamento y se muestra como el ejemplo adecuado de fragmentación al interior de los departamentos, es un desincentivo; por otra parte, las regionales metropolitanas requieren principalmente de voluntad política de todos los involucrados, la región metropolitana de Kanata es la prueba de esa voluntad y trabajo durante más de tres años.

El Consejo Metropolitano de Kanata tiene un carácter político muy alto a estar conformado por ejecutivos de los gobiernos autónomos y algunos representantes del NCE, es necesaria la incorporación de otros actores y representantes del NCE, del sector privado e incluso de la sociedad civil dentro del CM orientando las decisiones de este órgano con un enfoque de gobernanza.

La MM es una opción descartada por romper con los principios de la organización territorial e ir en contra del mandato constitucional; mientras que las RMA se muestra bastante atrayente, pero a la riesgosa para los GAD's, no deja de ser una posible alternativa institucional para gobernar la RMLP.

CAPÍTULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5. Introducción a las conclusiones y recomendaciones

Llegado al final de la presente investigación, se han podido identificar una amplia variedad de conclusiones que van de la mano de algunas recomendaciones tanto de políticas públicas, proyectos o mecanismos para poder consolidar la región metropolitana como un espacio de planificación y gestión, como también otras que orienten a la construcción de entidades como la RMA, recomendaciones que apoyan y fortalecen el actual modelo planteado en la CPE y otros que apoyan mayores procesos de descentralización en beneficio de la región.

5.1. Conclusiones

- ✓ Las alternativas institucionales para lograr la gobernabilidad metropolitana en la RMLP se constituyen en 1) el Consejo Metropolitano para la RM aplicando los mecanismos e instrumentos de coordinación establecidos en la ley e incorporando a mas actores del sector público y la sociedad civil; 2) a través de convenios y acuerdos intergubernativos, sin la necesidad de crear ningún tipo de organización, este mecanismo permite fortalecer la autonomía de las ETA's y su relacionamiento entre ellas y el NCE; 3) la creación de una RMA en el marco de la autonomía, esta alternativa requiere de una predisposición del GAD a ser parte y participe de procesos de descentralización hacia una nueva entidad, la normativa para aplicar esta alternativa se muestra ambigua pero tampoco está prohibida. La MM, tipo de organización intermunicipal queda descartada por ir en contra del mandato constitucional el Art. 280 de constituir regiones metropolitanas; romper el principio de lealtad institucional; y ante la carencia de una ley que regule su conformación acorde a la nueva normativa.
- ✓ La descentralización y la autonomía profundizan los procesos de desarrollo y mejoran la calidad de vida de los ciudadanos, a esto se debe sumar que Bolivia todavía no ha activado la totalidad de ventajas que tiene el modelo autonómico que se plasma en la CPE y la LMAD, estas posibilidades podrían mejorar la

situación política, económica y social de los bolivianos de ser usadas adecuadamente. Los procesos regionales son parte de esas posibilidades.

- ✓ Según el Censo Nacional de Población y Vivienda 2012, Bolivia es un país mayoritariamente urbano, razón por la cual se deben orientar las políticas con un enfoque urbano tomando en cuenta todas las dificultades y problemas que tiene las ciudades, se deben plantear soluciones metropolitanas para las regiones metropolitanas, estas deben ser consideradas y promocionadas por las autoridades.
- ✓ La organización metropolitana debe responder al tipo de sociedad y estructura estatal (descentralizada, federal o autonómica), no existen fórmulas ni modelos exactos que indiquen como administrar, organizar y gobernar las metrópolis.
- ✓ Los procesos regionales y urbanos plantean nuevos retos frente a la construcción del estado autonómico por lo que requieren de encuentros horizontales y verticales para la consolidación de políticas públicas y la resolución de problemas cada vez mayores.
- ✓ El tema limítrofe no hace más que entorpecer en proceso regional en La Paz, la creación de la RMLP viene acompañada de nuevas oportunidades para trabajar de forma concurrente en las áreas en conflicto.
- ✓ Un elemento que llama la atención es el carácter policefálico que tiene Bolivia, en lugar de haber concentrado el grueso de la población en una única ciudad como es el caso de Bs. Aires, Lima, Quito, Caracas o Santiago; en su lugar Bolivia cuenta con tres regiones metropolitanas que se ubican en el eje troncal y entre ellas concentra más del 60% de la población del país. Bolivia es un país predominantemente urbano.
- ✓ Es necesario que se realicen investigaciones en las áreas de desarrollo económico local, seguridad ciudadana, transporte, cultura, medio ambiente, servicios básicos, participación ciudadana, gobernabilidad, entre otros, investigaciones con un enfoque metropolitano.

- ✓ Respecto al modelo autonómico, queda pendiente la realización del pacto fiscal que redefinirá los criterios y la distribución de los recursos entre el NCE y los niveles subnacionales, mientras este encuentro no se lleve a cabo el ejercicio efectivo de las autonomías queda en suspenso.
- ✓ El modelo de CM planteado en el CPE y la LMAD no difiere demasiado del planteado en la Ley N° 2028 de municipalidades, solo incorpora la participación del NCE y el GAD.
- ✓ Mientras no se consolide la RMLP, se deberá permitir el asociativismo regional y metropolitano a través de acuerdos y convenios entre diferentes ETA's o entre estas y el NCE con un alcance infra metropolitano y monosectorial, estos encuentros podrían aperturar y sentar las bases para la creación del Consejo Metropolitano de la RMLP o un Gobierno Autónomo Regional Metropolitano.
- ✓ Posiblemente la RM de Kanata llegó a constituirse como tal ante la oportunidad de contar con recursos adicionales del BID y la Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles, desde la realización de las elecciones subnacionales de 2015 las nuevas autoridades del CM no han vuelto a sesionar.
- ✓ Algunos gobiernos subnacionales ven como centralismo la participación del NCE en el CM, esta puede ser una razón por la que la RMLP no puede llegar a consolidarse. Hay una complementariedad entre las competencias del NCE y las ETA's para, a esto se le llama ejercicio efectivo de las competencias.
- ✓ Las regiones tienen dificultades para institucionalizarse ante el temor de que estas terminen constituyéndose en regiones autónomas restando competencias, recursos y poder a los GAD's.

5.2. Recomendaciones

- ✓ Es necesario contar con un comité impulsor que oriente el proceso de construcción de la RMLP, pero se debería conformar un comité paralelo dirigido por miembros de la sociedad civil que: tengan la misión de dar a conocer a los ciudadanos de las oportunidades que brinda consolidar la RM y a la vez motiven a sus autoridades locales a ser parte del proceso del primer comité.

- ✓ El CM deberá ser ampliado permitiendo la participación de autoridades o representantes con poder decisonal pertenecientes a otras instancias públicas, de lo contrario se dará un estancamiento en la gestión y administración metropolitana.
- ✓ Podría ser visto como demasiada intromisión en los asuntos subnacionales pero se debe considerar la incorporación de un representante del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas dentro del CM de forma permanente.
- ✓ Otras carteras que deben ser incorporadas en el CM corresponden a Ministerio de Medio Ambiente y Agua específicamente para abordar temas de agua, medio ambiente y cambio climático; el Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural para tratar el tema desarrollo económico e incluso el Viceministerio de Régimen Interior y Policía para temas de seguridad ciudadana, siendo un consejo de naturaleza más estratégica y transversal en la solución de los problemas regionales.
- ✓ El CM deberá incorporar a miembros de la sociedad civil o establecer mecanismos efectivos para que estos miembros puedan ejercer su derecho de participación y control.
- ✓ El CM deberá establecer mecanismos específicos para la participación de miembros del sector privado específicamente relacionados con el Desarrollo Económico Local con la finalidad de fortalecer la iniciativa de la ADEL metropolitana con Alianzas Público Privadas APP
- ✓ Se recomienda establecer mesas técnicas por área o sector de alcance metropolitano, donde los técnicos de las ETA's y el NCE puedan coordinar e intercambiar información que haga más efectiva la gestión pública, estas reuniones deberán ser realizadas por el ministerio de autonomías como parte del proceso de consolidación de la RMLP.
- ✓ Se recomienda la realización de encuentros temáticos y legislativos referidos a problemas metropolitanos específicos donde participen autoridades locales por invitación, la sociedad civil y los medios de comunicación, rumbo a la consolidación de la RMLP.

- ✓ Se debe fortalecer los mecanismos institucionales y autonómicos de todos los niveles subnacionales, la carencia de gestión se debe a la poca experiencia y conocimientos de las oportunidades que ofrece este modelo de estado, esta tarea le corresponde al Servicio Estatal de Autonomías.
- ✓ Si no se establece una planificación metropolitana por lo menos se debe dar cumplimiento a las agendas de carácter metropolitano o incorporar en los PDM's y POA's políticas, programas y proyectos de carácter metropolitano donde también se establezca la concurrencia ente las ETA's y el NCE.
- ✓ Se recomienda la creación de instituciones, observatorios o entidades por parte de las universidades o estas con participación de las ETA's y el NCE que se encarguen de hacer seguimiento a las acciones metropolitanas, evaluar el impacto de las políticas, dar recomendaciones y generar indicadores de carácter metropolitano.
- ✓ Es necesaria y urgente la creación de una entidad encargada específicamente del monitoreo y resolución de conflictos regionales y metropolitanos que garanticen la gobernabilidad en la región.
- ✓ El CM a través de las ETA's el NCE deben encargarse de consolidar una imagen regional que pueda generar cohesión social evitando la fragmentación por personalismos urbanos o municipales, y en base a ésta imagen establecer posicionamiento a nivel nacional e internacional.
- ✓ Se debe crear una imagen metropolitana que posicione a la ciudad a nivel internacional y sea atrayente para inversionistas, turistas y cualquier interesado, esta imagen debe reflejar la calidad, la seguridad, la cultura, el patrimonio, entre otras potencialidades de la región.
- ✓ La consolidación de la RMLP puede abrir las oportunidades de ser parte de créditos y programas como la Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles del BID u otros fondos específicos que podrían surgir una vez se realice el Pacto Fiscal.

- ✓ El GAD y los GAM's de la región deben incorporar en su Estatuto Autonómico y Cartas Orgánicas su participación en la región metropolitana.
- ✓ La conformación de MM podría dar paso a la creación de RM's como establece la CPE, podrían ser parte de una ruta crítica que resulte en RM con mayor compromiso y voluntad.
- ✓ Para optimizar la gestión subnacional se podría optar por alianzas estratégicas entre el Ministerio de Comunicación y el Ministerio de Autonomías con la finalidad de implementar plataformas virtuales "*e-government*".
- ✓ Se debe considerar en la planificación subnacional y nacional a la gestión metropolitana con la finalidad de evitar los morosos procesos de reasignación presupuestaria a través de los sistemas de control gubernamental establecidos en la Ley N°1178 y sus respectivos reglamentos.
- ✓ Las leyes sectoriales que vayan a ser promulgadas en el futuro deben considerar la institucionalidad de las RM o establecer procedimientos que acerquen a los gobiernos subnacionales y el NCE para el cumplimiento de las mismas con un enfoque metropolitano dejando de lado la fragmentación urbana.
- ✓ El NCE en coordinación con los gobiernos subnacionales correspondientes a otras regiones deben impulsar el potenciamiento de las áreas rurales y las ciudades intermedias a través de servicios de calidad para evitar la migración a las ciudades del eje troncal. Debe haber planificación.
- ✓ En caso de que en un futuro se replantee la creación de regiones metropolitanas autónomas se requerirá de modificaciones a la LMAD además que las RM consolidadas que opten por esta alternativa deberá realizar un anteproyecto de ley que de por clausurado el CM transfiriendo sus tareas, responsabilidades personal y recursos a la nueva entidad creada, evitando así la dualidad de órganos.

BIBLIOGRAFIA

AGUILA Manuel, DÍAS Begoña y ESPADAS María

La senda del Agua, Mancomunidad de los Canales Taibilla 1ra edición España (s.a.)

AMELLER TERRAZAS Vladimir

- El rol de la autonomía regional y municipal en la configuración de nuevo estado, La Paz, 2009.
- ¿Autonomía sin autonomía fiscal?, en Política Pública Autonomías fiscales, PNUD-Bolivia, La Paz, 2013.

ANDUIZA Eva, ISMAEL Crespo y MÉNDEZ Mónica

Metodología de la ciencia política, 2da edición, Centro de Investigaciones Sociales, Madrid 2009.

Asamblea Legislativa del departamento de La Paz

Proyecto de Estatuto Autonómico del Departamento de La Paz, La Paz, 2015.

AYO SAUCEDO Diego

Los caminos autonómicos. Revirtiendo el sendero de la descentralización: de la hegemonía de la periferia a la hegemonía del centro, documento de trabajo (s.a).

BARJA Gover, VILLARROEL Sergio y ZAVALETA David

Diseño institucional e incentivos implícitos en la descentralización boliviana, PIEB, La Paz 2012.

BARRIENTOS Zapata David

La Futura Región Metropolitana de La Paz, Dirección de Comunicación del Concejo Municipal de La Paz, La Paz, 2011.

BAZOBERRY CHALI José

¿Gobiernos Metropolitanos o mancomunidades de Municipios en Áreas metropolitanas? en Las Mancomunidades municipales y el pacto territorial Coordinado por MOLINA SAUCEDO Carlos, CEPAD, Santa Cruz 2011.

BENABIDES CASTRO Edgar

Metropolización en Bolivia CODEPO/ UNFPA, La Paz 2006.

BLANCO CAZAS Carlos

- Estado de la investigación de la metrópoli Andina, Revista de temas Sociales N° 30, IDIS-UMSA, La Paz 2010.
- Estado de las metrópolis, metrópolis sin estado en Ciudades en Transformación, Coordinado por URQUIETA Patricia, CIDES-UMSA, La Paz 2011.
- Percepción en los movimientos sociales en torno a la construcción de la metrópoli andina de La Paz IDIS-UMSA, La Paz 2010.

BLONDEL Álvaro

Políticas territoriales, Dirección de Comunicación del Concejo Municipal de La Paz, La Paz, 2011.

BLANES José

Bolivia, Áreas metropolitanas en clave de desarrollo y autonomía, FES-ILDIS, La Paz, 2006

BÖRTH IRAHOLA Carlos

- Autonomías territoriales y descentralización administrativa en Bolivia en la senda de la implementación de la Ley Marco de Autonomías, Konrad Adenauer Stiftung, La Paz 2010.
- Adecuar los estatutos autonómicos en Autonomías, se hace camino al andar FES, FBDM, PNUD 2009

CENTELLES I PORTELLA Josep

El buen gobierno de la ciudad, Ed. Plural 1ra edición, La Paz, 2006.

LOZADA Rodrigo y CASAS Andrés

Enfoques para el análisis político, historia, epistemología y perspectivas de la ciencia política, FLACSO, Bogotá, 2008.

Concejo Municipal de La Paz

Proyecto de carta orgánica del Municipio de La Paz de 2012.

Consejo Metropolitano de Kanata

Reglamento del Consejo Metropolitano de Kanata, Cochabamba, 2014.

FIGUERAS Pilar, HAAS Carlos y AMER Cristian

Mancomunidades en España, Boletín A.G.E. N° 39, 2005.

FINOT Iván

Autonomías en Bolivia: Evaluación de la Constitución y la Ley Marco, Comparación con otros procesos en América latina en Bolivia en la senda de la implementación de la Ley Marco de Autonomías Konrad Adenauer Stiftung, La Paz, 2010.

GALINDO ZOSA Mario

El reto de construir autonomías en regiones metropolitanas, Dirección de Comunicación del Concejo Municipal de La Paz, La Paz, 2011.

HERNÁNDEZ Roberto, FERNÁNDEZ Carlos y BAPTISTA Pilar

Metodología de la investigación”, 4ta edición, México, 2006.

INDABURU QUINTANA Rafael

Gestión de Áreas metropolitanas, Dirección de Comunicación del Concejo Municipal de La Paz, La Paz, 2011.

KLINK Joroen

Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana, Funciones y Gobernabilidad en Gobernar las metrópolis Coord. Eduardo Rojas, Juan Cuadrado-Roura y José Fernández Güell, BID, Washington DC, 2005.

LEFÈVRE Christian

Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas, Experiencias y lecciones internacionales para ciudades latinoamericanas en Gobernar las metrópolis Coord. Eduardo Rojas, Juan Cuadrado-Roura y José Fernández Güell, BID, Washington DC, 2005.

LOPEZ VALERDE Rafael

Clasificador competencial, Ministerio de Autonomías, La Paz, 2012.

MAQUERA MAMANI Próspero

La conformación de la mancomunidad de la región metropolitana del departamento de La Paz y los factores que tensionan la gobernanza del proceso,

tesis de grado para obtener el título de licenciatura de la carrera de Ciencia Política y Gestión Pública de la UMSA, La Paz, 2010.

MOLINA SAUCEDO Carlos

Las Mancomunidades municipales y el pacto territorial, CEPAD, Santa Cruz, 2011

OSSORIO Manuel

Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, 1ra edición electrónica (s.a).

PASQUINO Gianfranco

Los métodos de análisis en Nuevo Curso de Ciencia Política Fondo de Cultura Económica, México, 2011.

PRATS I CATALLÁ Joan

A los príncipes republicanos, Ed. Plural 1ra edición, La Paz, 2006.

QUEZADA SILES David

Región Metropolitana de La Paz, Red hábitat 2013.

RODRÍGUEZ Alfredo y OVIEDO Enrique

Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas, CEPAL-ECLAD, Santiago de Chile, 2001.

GAMLP, Secretaria de Planificación de Desarrollo

PDM-JAYMA 2007, Eje La Paz Metropolitana, Moderna y Competitiva, La Paz 2007.

Plan 2040-la La Paz que queremos La Paz, 2014.

GADLP, Secretaria departamental de Planificación para el desarrollo

Pacto por La Paz, Documento técnico operativo, La Paz 2013.

Plan de Desarrollo del Departamento Autónomo PDDA de La Paz al 2020, 2012.

SOBRINO Jaime

Gobierno y Administración metropolitana y regional, INAP México DF, 1993.

Tribunal Supremo Electoral Plurinacional

Boletín Estadístico N° 6, Elecciones Municipales: Quillacollo 2011. SIFDE, 2013

TORRICO Scarlet

El Nuevo rostro urbano de Bolivia en Ciudades en Transformación, Coordinado por URQUIETA Patricia, CIDES-UMSA, La Paz 2011.

URQUIZO Carlos

La Paz ¿Metrópoli andina o saco de aparapita?, FES- ILDIS, La Paz, 2006.

Metropolización: la predominancia de lo urbano”, sin editorial, 2012.

VARNOUX Marcelo

Descentralización y autonomías: los fundamentos teóricos en Bolivia en la senda de la implementación de la Ley Marco de Autonomías, Konrad Adenauer Stiftung, La Paz, 2010.

NORMATIVA CONSULTADA

Asamblea Constituyente

- Constitución Política del Estado Plurinacional, 7 de febrero de 2009.

Asamblea Legislativa Plurinacional

- Ley N° 696 Orgánica de Municipalidades de 1985.
- Ley N° 2028 de Municipalidades, 1999.
- Ley N° 2696 de modificación a la Ley N° 2028 de Municipalidades, 2004.
- Ley N° 3038 de transferencia de recursos provenientes del IDH a la provincia del Gran Chaco del departamento de Tarija, 2005
- Ley N° 4021 del régimen electoral transitorio, 2009
- Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización Andrés Ibáñez, 2010.
- Ley N° 100 de Desarrollo Fronterizo y Seguridad, 2011.
- Ley N° 263 Ley Integral contra la trata y tráfico de personas, 2012.
- Ley N° 264 de Seguridad Ciudadana, 2012.

- Ley N° 339 de delimitación de Unidades Territoriales, 2013.
- Ley N° 341 de Participación y Control Social, 2013.
- Ley N° 482 de Gobiernos Autónomos Locales, 2014.
- Ley N° 492 de Acuerdos y Convenios Intergubernativos, 2014.
- Ley N° 533 de Creación de la Región Metropolitana Kanata del departamento de Cochabamba, 2014.

Asamblea Legislativa Departamental de La Paz

- Proyecto de Estatuto Autonómico departamental de La Paz, 2015.
- Ley departamental N° 66 de 2014, Pacto por La Paz.

Concejo Municipal de La Paz

- Ley Municipal N° 68 de 2014, Plan La Paz 2040.
- Proyecto de Carta Orgánica Municipal de Nuestra Señora de La Paz.

Otras Normas

- D.S. N° 538 de Creación de la ADEMAF
- D.S. N° 802 de modificación y estructuración del Ministerio de Autonomías y creación del Servicio Estatal de Autonomías, Art 2, Romano IV de modificación del artículo 32 del D.S. 29894.
- D.S. N° 26142 de Mancomunidades.
- D.S. N° 29565 de Ampliación de objeto de gasto de las mancomunidades.
- Constitución Española.
- Constitución de la república Ecuatoriana.
- Constitución de la república Argentina.
- *Greater London Authority*, Acuerdo Marco del gobierno corporativo GLA.
- Agenda de Asuntos estratégicos de desarrollo de la región autónoma del Gran Chaco.
- Código orgánico de organización territorial descentralización y autonomía del Ecuador.

PRESENTACIONES

- Proceso de Conformación e institucionalización del Consejo Metropolitano de Kanata, GAD de Cochabamba.
- La Mancomunidad Metropolitana de Santa Cruz, MM Santa Cruz.
- Modelos, Líneas de Análisis y Formas De Coordinación del proceso de metropolización en Bolivia, Asociación de Municipalidades de Bolivia-AMB.
- Gestión de Límites y desarrollo metropolitano, Cs. Políticas-UMSA.
- Anteproyecto de Ley de conformación de la Región Metropolitana De Cochabamba “Kanata”, Ministerio de Autonomías.
- Regiones Metropolitanas en Bolivia, Ministerio de Autonomías.
- Lineamientos Para la construcción de la Región Metropolitana, Ministerio de Autonomías.
- Concepto y enfoque normativo de la Región Metropolitana, Ministerio de Autonomías.
- La organización federal argentina y sus consecuencias fiscales, macroeconómicas y políticas, Lincoln Diego, Ministerio de Autonomías.

PERSONAS ENTREVISTADAS

- José Quiroga León, Ministerio de Autonomías, Unidad de Organización Territorial y Regiones.
- Jorge Silva Trujillo, Concejo Municipal de La Paz.
- Marcelino Calisaya, GAM de Viacha, secretaria administrativa financiera.
- Telmo Manani, Alcalde del municipio de Achocalla.
- Edgar Patana, Alcalde de la ciudad de El Alto.

MATERIAL WEB

- <http://lema.rae.es/drae/?val=metropolis>.
- <http://www.iesrioverde.esportalimagesstories>.

- http://www.iesrioverde.esportalimagesstoriesDICCIONARIO_ETIMOLOGICO.pdf.
- <http://lema.rae.es/drae/>.
- <http://dle.rae.es/?w=modo>.
- www.quito.gob.ec/.
- <http://art.pnud.bo/category/adel/>
- <http://art.pnud.bo/departamento-de-la-paz/>
- <http://www.ilsleda.org/leda/?lang=es>
- <https://earthbuilder.google.com>
- <https://www.mct.es/>
- <http://www.madrid.org/cs/Satellite?pagename=ComunidadMadrid/Home>
- <http://www.quito.gob.ec/>
- <http://www.buenosaires.gob.ar/>
- <http://www.gba.gob.ar/>
- <http://www.metropolitanaros.com.ar/ecom.php>
- <https://www.london.gov.uk/mayor-assembly/gla>.

ANEXO 1

Planilla de preguntas para las entrevistas

Estado de situación

1. ¿Existe o no la necesidad de alcanzar un acuerdo de alcance metropolitano?
2. ¿Cuál considera Ud. que es la potencialidad de su municipio/de los municipios a nivel regional?
3. ¿El actual PDM/PDDA contempla una visión, programas o proyectos de alcance metropolitano? (mancomunidades, microrregiones u otros)
4. ¿Qué programas y proyectos de alcance metropolitano están siendo ejecutados o co-ejecutados por su municipalidad/Gobierno departamental de La Paz?
5. ¿Cuál es el nivel de acercamiento con los municipios de la región?
6. ¿Cuáles considera Ud. que son los actores clave para la conclusión de un acuerdo de alcance metropolitano?
7. ¿Cuáles considera que son los temas pendientes que dificultan un acuerdo o preacuerdo de alcance metropolitano?

Propuestas y planificación

8. ¿Cuál es la propuesta que plantea su PDM/PDDA para abordar la metropolización?
9. ¿Conoce las propuestas planteadas por sus pares municipales y la Gobernación?
10. ¿El proyecto de Carta Orgánica Municipal/Estatuto Autonómico prevé la conformación de acuerdos mancomunidades o regionalización a escala metropolitana?
11. ¿Cuál es el modelo ideal que debería aplicarse para abordar la metropolización de la Región metropolitana del departamento de La Paz?
12. ¿Debe ser de iniciativa intermunicipal o supramunicipal?

Correlación de fuerzas políticas y conflictos

13. ¿Cuáles considera Ud. que son las dificultades para alcanzar un acuerdo o preacuerdo de alcance metropolitano?
14. ¿Cómo influyen las pugnas políticas partidarias en la región?
15. ¿Cómo influye el tema limítrofe en la región?
16. ¿Cómo influye el tema autonómico para la conclusión de acuerdo o convenios de alcance metropolitano?

Coordinación, cooperación y acuerdos

17. ¿Cómo califica la coordinación y cooperación entre las ETAs de la región metropolitana?
18. ¿Considera Ud. que es necesaria la creación de una entidad metropolitana supramunicipal? ¿Por qué?
19. ¿Considera Ud. que es necesaria la conformación de una mancomunidad metropolitana? ¿Por qué?
20. ¿Considera Ud. que la coordinación entre municipios de la región metropolitana debe darse en el marco de la cooperación y coordinación? ¿Por qué?