

# **SOCIOLOGÍA URBANA**



## **ESTADO DE LA INVESTIGACIÓN SOBRE LA METRÓPOLI ANDINA DE LA PAZ**

*Carlos Blanco*

### **Introducción**

En los últimos 25 años el Estado boliviano ha transitado por fundamentales procesos de reordenamiento territorial. Si bien la estructura de organización territorial con la que el país nació hace 185 años compuesta por departamentos, provincias, municipios y ciudades no ha cambiado, las formas cómo el Estado llega a éstas, sí y de manera muy notoria.

Una retrospectiva a este cuarto de siglo, permite establecer que los hitos de construcción y reconstrucción territorial en Bolivia vinculada a las metrópolis son los siguientes:

Ley N° 2028 de Municipalidades de 28 de octubre de 1999. Establecía que conurbaciones mayores a 500.000 habitantes debían constituir mancomunidades metropolitanas. También señalaba que las áreas metropolitanas están formadas por un conjunto de dos o más municipios que experimentan procesos de conurbación (...) con una población mínima de quinientos mil (500.000) habitantes. Asimismo establecía que la mancomunidad metropolitana conformará un Directorio constituido por los alcaldes de los Municipios integrantes.

Ley N° 2150 de Unidades Político Administrativas de 20 de noviembre de 2000. Hace una referencia implícita a áreas metropolitanas con el denominativo de conurbación<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Después de la Ley UPAs, el ex Viceministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda el año 2005 elaboró un Sistema Nacional de Ciudades y Bases para la Política Nacional de Desarrollo Urbano y Asentamientos Humanos. Probablemente fue el único intento del Estado de dotarse de un instrumento de análisis del estado de situación de las ciudades bolivianas en los últimos 30 años. Propone una definición de regiones metropolitanas consideradas como las que “han desarrollado territorios económicos de gran dimensión y dinámica, donde sus ciudades principales presentan un proceso de conurbación, integración física, social y económica, además de una población y territorio rural directamente relacionados con subsistemas de ciudades que funcionan como centros de servicios para la producción agropecuaria y de acopio de productos tanto para el consumo en la ciudad principal como para la exportación”. El documento, a pesar de su importancia estatal, nunca fue reconocido como instrumento institucionalizado para la generación de políticas públicas.

Decreto Supremo Nº 26142 de Mancomunidades de 6 de agosto de 2001. Señala que “Las mancomunidades de municipios que se encuentren en área metropolitana, deberán orientar sus procesos considerando la planificación urbana concurrente departamental y municipal”. Asimismo establece la creación de toda mancomunidad del área metropolitana y que deberá conformar y consolidar la Comisión Metropolitana de Ordenamiento Territorial como instancia de coordinación técnica que orientará las acciones concurrentes que los municipios pueden desarrollar en materia de ordenamiento territorial.

El D.S. Nº 26520 de 21 de febrero de 2002: (Reglamentario de la Ley 2150), señala que conurbación “es el crecimiento paralelo de dos o más ciudades o centros de población que forman o tienden a formar una unidad geográfica, económica y social hasta fundirse en una sola aglomeración urbana”<sup>11</sup>.

Constitución Política del Estado promulgada el 7 de febrero de 2009. En su Art. 280 señala “(...) en las conurbaciones mayores a 500.000 habitantes, podrán conformarse regiones metropolitanas”.

Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAyD) promulgada el 19 de julio de 2010. Algunas observaciones a la Ley en referencia a las metrópolis son las siguientes: La metrópoli es asumida como “región”. Las regiones tendrán un carácter esencialmente rural<sup>12</sup>. No se encuentra una explicación de por qué a la metrópoli no se le asigna un título más propio, por ejemplo, “área metropolitana”.

Posterga la institucionalización de la metrópoli hasta la aprobación de una ley. Es más precisa con otras unidades territoriales, como las autonomías indígena originario campesinas o los distritos municipales indígena originario campesinos, pero no con la metrópoli.

---

<sup>11</sup> Posteriormente, el D.S. Nº 26273 (2001) que crea el Consejo de Asuntos Territoriales o el D.S. Nº 27729 (2004) de Aprobación de Instrumentos Técnico Operativos de Ordenamiento Territorial ignora por completo el ámbito metropolitano. Por otro lado, no se debe olvidar la Ley Nº 1654 de Descentralización Administrativa de 28 de julio de 1995 que; además de establecer el régimen de recursos económicos y financieros departamentales, asignaba a las Prefecturas departamentales (convertidas desde las elecciones del 4 de abril de 2010 en Gobernaciones), el nexo regional coordinador entre los niveles de gobierno nacional y gobierno municipal.

<sup>12</sup> Aunque la LMAyD refiere de manera específica sólo a cuatro macrorregiones: Amazonía, Chaco, López y Pantanal; el Ministerio de Autonomía ha elaborado un mapa de 42 regiones, todas rurales, excepto tres que son las metrópolis del país.

La apertura a la pertenencia a dos o más unidades territoriales autónomas, cuando alguna de éstas es parte de la región metropolitana da lugar a un multicefalismo territorial que inviabilizaría las metrópolis, máxime en un período de empoderamiento autonómico acompañado de un evidente debilitamiento de la autoridad estatal.

En cuanto a la creación de concejos metropolitanos; la utilización conceptual de concejo con “c” no es precisa. Histórica y doctrinalmente los concejos son instancias fiscalizadoras y legisladoras de ámbito local municipal que emergen del voto popular. El carácter de “órgano superior de coordinación para la administración metropolitana”, integrado por representantes de diferentes niveles de gobierno, otorga a esta instancia el rol de consejo con “s”, simplemente.

Si se promoviera en Bolivia un reordenamiento de unidades político administrativas de nivel municipal con criterio estrictamente poblacional y tomando como referencia la necesidad de poblaciones iguales o mayores a 5.000 habitantes, los 337 municipios actuales se reducirían a aproximadamente 250. Y si la población mínima fuese 10.000 habitantes, tendríamos unos 180 municipios.

Como se observa, aún cuando la Ley de Participación Popular (LPP) y su aplicación desde 1994 ha creado una sólida institucionalidad municipal, este proceso no fue acompañado del debate sobre el contexto de los municipios más urbanos y en particular sobre el estado de las metrópolis. Esta experiencia parece repetirse con el contexto de aprobación de la LMAyD. Ambas leyes parecen tener un enfoque ruralista y asistencialista.

Las tres metrópolis que hoy reúnen a más de la mitad de la población boliviana están en 23 de los 337 municipios del país. La metrópoli andina de La Paz<sup>13</sup>, involucra los municipios de La Paz, El Alto, Mecapaca, Palca, Achocalla, Laja, Viacha y Pucarani. La metrópoli de Santa Cruz, los municipios de Santa Cruz de la Sierra,

---

<sup>13</sup> La identificación de los ocho municipios como componentes de la Metrópoli Andina, no es, por supuesto, oficial. Aunque algunos borradores de la LMAyD identificaban expresamente a los municipios citados como parte de las respectivas metrópolis, la indicada Ley se aprobó sin ese nivel de desagregación. Respecto al alcance territorial de la “metrópoli andina” no existe acuerdo entre los especialistas. Hay quienes creen que ésta debía extenderse a los municipios de Yanacachi, Coroico, Sapahaqui y Luribay; lo que inviabilizaría esta especie de identidad implícita adquirida con el denominativo de “metrópoli andina”.

Porongo, El Torno, Cotoca, La Guardia, Warnes. La metrópoli de Cochabamba, los municipios de Cochabamba, Sacaba, Tiquipaya, Colcapirhua, Quillacollo, Sipe Sipe, Arbieto, Santibáñez y Vinto. En el caso de La Paz, la “Metrópolis Andina” en 2001 contaba con 1.476,412 habitantes, según las proyecciones del INE para 2010 tiene 1.972.596, lo que representa el 69,46 % poblacional del departamento y el 18,92 % del total del país.

Sobre la escasa bibliografía generada en el ámbito propiamente metropolitano andino, por lo general se ha incidido en el análisis de los movimientos sociales urbano populares<sup>14</sup> en su rol generador de demanda, más no en el de articuladores esenciales en la construcción de una nueva institucionalidad, la metropolitana.

El contexto metropolitano aún no está asimilado, ni en la intelectualidad de las ciencias sociales, ni en los estrategas del poder político y tampoco entre los actores sociales. Por esto, existen muy pocos estudios que analizan el hecho metropolitano en Bolivia y todavía menos el escenario metropolitano andino<sup>15</sup>.

El punto de partida temporal de este estado de investigación fue el año 2004 debido a que hasta ese año las investigaciones del ámbito metropolitano andino eran escasas y dispersas, varias de ellas habían quedado desactualizadas o por el contrario habían sido actualizadas en versiones o textos posteriores a 2003<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Sólo a manera de ejemplo, el voluminoso compilado sobre la Constitución Política del Estado, publicado por la Vicepresidencia del Estado Plurinacional, la Universidad Mayor de San Andrés e IDEA (2010), titulado “Miradas” recoge los comentarios de más de cincuenta especialistas sobre la nueva Constitución, ninguno de ellos hace una mínima referencia al escenario metropolitano.

<sup>15</sup> Por razones de enfoque y espacio, en este artículo no se hará un balance de los documentos institucionales generados en los gobiernos municipales de La Paz, Santa Cruz y Cochabamba, por lo general, de circulación interna. Al respecto, los gobiernos municipales del área metropolitana de Santa Cruz han dado pasos colectivos mucho más cohesionados y efectivos que los de La Paz y Cochabamba. Para constatar esto véase por ejemplo Reflexiones sobre Santa Cruz y su relación con el País (2010) de Fernando Prado, las conclusiones del IX Foro para la Planificación Estratégica de Santa Cruz de la Sierra - La Nueva Agenda Urbana Cruceña para el Siglo XXI (2009), y los documentos de trabajo de la Secretaría Ejecutiva de la Metrópoli de Santa Cruz.

<sup>16</sup> Por ejemplo, al Plan Estratégico y Ordenamiento Territorial de La Paz Metropolitana de Rafael Indaburo; las conclusiones del Foro internacional sobre metropolización realizado en 1999 en Santa Cruz; la Investigación sobre Competitividad del área metropolitana de La Paz de Jorge Urquidí; el documento “Condiciones socioculturales para la competitividad. La mancha urbana paceña entre la integración y la segregación” de Rolando Sánchez; el abstract “Crisis urbana de movilidad y accesibilidad en la metrópoli de La Paz y El Alto, Bolivia” de Javier Nuñez y el documento Jacha

En este artículo se revisarán diez investigaciones (dos de ellas de carácter institucional) pertenecientes a seis investigadores. Algunas de ellas han tenido la fortuna de ser difundidas en forma de libros impresos en centenares o miles de ejemplares; otras, de ninguna manera menos importantes, sólo se difundieron entre especialistas y agencias de cooperación mediante copias fotostáticas, en eventos de análisis nacionales e internacionales y vía electrónica.

### Las investigaciones

A continuación se repasan estos diez aportes en orden cronológico:

Carlos Urquiza (2004), en *Metrópolis Andina* (Labor) recapitula el proceso de urbanización de La Paz desde los asentamientos y el urbanismo precolombinos hasta la actualidad. Luego presenta una radiografía del proceso de constitución de la conurbación paceña con elementos como la demografía, el producto interno bruto y otros; en un capítulo denominado *Identidad y Memoria* presenta de manera efímera una referencia a la constitución identitaria de lo paceño indicando que “La Paz es mestiza desde su origen, pero este concepto es inaceptable en términos biológicos, étnicos o raciales, como son inaceptables el apartheid, el fascismo. Como tampoco son inaceptables las jerarquizaciones sociales comunitaristas que buscan sacrificar la identificación individual del ciudadano en aras de la comunidad”.

Probablemente el aporte más importante de este trabajo sea la propuesta concreta de una gestión metropolitana en la que se debe respetar la autonomía de los municipios involucrados a través de la conformación de un Directorio Metropolitano compuesto por los alcaldes cuyos instrumentos de generación de políticas sean unas mesas de concertación que eventualmente convocarían a referéndums metropolitanos. Asimismo, debería existir una Junta de Coordinación Metropolitana compuesta por los presidentes de los concejos para legislar y fiscalizar la gestión metropolitana. El funcionamiento de la metrópoli estaría a cargo de una autoridad ejecutiva nombrada por el Directorio y duraría en su gestión diez años.

---

Marka, “Proyecto metropolización de La Paz” de Javier Seoane y Carlos Urquiza; o de José Blanes “Las zonas metropolitanas en Bolivia”, en Municipalización: diagnóstico de una década (FES-ILDIS-PLURAL, La Paz).

El aspecto ausente en la propuesta de Urquiza es un balance de la coyuntura política y social del país que mensione las posibilidades y capacidades de los actores políticos y sociales para el cometido propuesto.

Tanto el estudio de Cuadros como el de Urquiza, elaborados antes de la Asamblea Constituyente (agosto 2006 a diciembre 2007), debieron orientar a los asambleístas en la identificación de la metrópoli como una nueva estructura político administrativa del país. Es bueno mencionar que ninguna de las 21 comisiones de la Asamblea tocó la temática metropolitana en la magnitud que ésta ameritaba. La escasa mención a la metrópoli en la nueva Constitución Política del Estado, se debió a una labor de la organización no gubernamental Red Hábitat que promovió la conformación de una agrupación de la sociedad civil denominada Comité Impulsor de la Metrópoli Andina (CIMA), la que en la ciudad de Sucre logró la inserción conocida.

Álvaro Cuadros (2005). Escribió para el Colegio Departamental de Arquitectos de La Paz y la organización Red Hábitat *La Región Metropolitana Andina*. Éste es probablemente el más integral en el tratamiento del escenario metropolitano por cuanto concluye en una básica propuesta de estrategia metropolitana incorporando políticas sectoriales de gestión metropolitana. Cuadros diagnostica el estado de la metrópoli en cinco áreas: Territorio y Medio Ambiente; Desarrollo Humano; Desarrollo Urbano y Territorial; Desarrollo Económico; y, Aspectos institucionales y organizativos.

Luego propone una visión estratégica regional afirmando que ésta debe ser un “territorio integrado, con posicionamiento latinoamericano y nacional de primer rango mediante el aumento de su competitividad económica y de su calidad de vida”. También propone visiones específicas para las ciudades de La Paz, El Alto y Viacha. Así, La Paz debe ser un “centro de servicios ampliados de apoyo a la red urbana secundaria y a la producción agropecuaria regional, además de consolidar su calidad de centro competitivo institucional, financiero, comercial, educativo y de salud de escala nacional e internacional y de mejoramiento de sus condiciones de habitabilidad y equidad”. En tanto que El Alto debe ser un “centro industrial de escala regional y nacional, de servicios de apoyo a la red urbana secundaria y a la producción agropecuaria regional, de localización de equipamientos de escala regional y nacional, de principal receptor de población migrante de las áreas rurales del altiplano y de mejoramiento de sus condiciones de habitabilidad y equidad”. Finalmente, Viacha debe ser un “centro industrial de escala regional y nacional y de

servicios de apoyo la producción agropecuaria regional y de mejoramiento de sus condiciones de habitabilidad y equidad”. Luego propone políticas y programas de desarrollo para cada una de las áreas mencionadas.

Si bien el aporte de Cuadros es significativo, no incide con precisión en el carácter de la institucionalidad y tampoco en los factores de construcción identitaria metropolitanos. Por otro lado, no deja de ser polémica su afirmación en sentido de que la construcción de un modelo regional (metropolitano) debe tener como premisa el fortalecimiento de los gobiernos locales y no la creación de niveles supramunicipales de gobierno que “debilitarían la democracia y la participación municipal”. Hay que afirmar, basados en experiencias latinoamericanas como la de Lima y ante todo Quito o Santiago, que la constitución de un nivel estatal metropolitano necesariamente pasa porque los gobiernos locales ceden un fragmento de sus poderes. Por otro lado, para 2004 los investigadores todavía se permitían hacer referencia a la metrópoli de La Paz y limitarla a los municipios de La Paz, El Alto y Viacha, hoy, por lo menos entre ellos, frecuentemente se coincide en que la metrópoli de La Paz alcanza a los ocho municipios señalados con anterioridad.

Edgar Benavides (2006). Realizó una investigación para el Consejo de Población (CODEPO) dependiente del desaparecido Ministerio de Desarrollo Sostenible, El Colegio de Arquitectos de La Paz y el Fondo de Población de las Naciones Unidas a la que tituló *Metropolización en Bolivia*. En ella, luego de efectuar un breve balance de los procesos de metropolización en el mundo y en América Latina, describe las tres metrópolis en Bolivia; desde el proceso evolutivo de los ejes económico poblacionales articulados durante la Colonia hasta la actualidad. Para cada metrópoli boliviana analiza la evolución poblacional siempre tomando datos de los censos de 1976, 1992 y 2001; los contextos departamental y provincial en cada uno de los casos son los antecedentes para describir el área, la zona y la región en cada metrópoli. Un capítulo específico es dedicado al tema del uso del suelo en cuyas conclusiones señala que “las debilidades institucionales y el desconocimiento del proceso urbano está permitiendo la generación de concentraciones poblacionales excesivas en torno al uso del suelo urbano (...) sin una estrategia o visión del uso que se dará al territorio”.

Un aporte, sin duda importante en esta publicación es un intento por delimitar lo metropolitano en tres dimensiones; región, zona y área. Así; región metropolitana,

es el espacio que representa el área de influencia de la urbe metropolitana, y que genera relaciones para la construcción de una estructura espacial que permita establecer parámetros de regulación del espacio territorial en la escala departamental. Zona metropolitana, es la definida en función de las unidades político administrativas que tienen población predominantemente urbana y que están físicamente contiguas. Área metropolitana, es el área física que se caracteriza por comprender el conurbano, la mancha urbana continua que ha rebasado límites político administrativos de las jurisdicciones a las que pertenecen las partes.

Carlos Urquiza (2006). En *La Paz: ¿saco de aparapita o metrópoli andina?* (ILDIS) luego de repasar la constitución de las primeras urbes precoloniales hasta ahora, muestra una fotografías de La Paz (también exhibida por otros autores).

Urquiza analiza el espacio a partir de un escalonamiento del territorio metropolitano en dos escalas: mayores y menores. A las escalas mayores corresponderían la macrorregión metropolitana, la región metropolitana y el área metropolitana: la primera estaría definida por los ejes hacia la amazonía y el noroeste brasileño, hacia el Pacífico en el norte de Chile y sur del Perú, y hacia el sur del país; la segunda por las cinco rutas troncales que vinculan al área “conurbada” con la macrorregión, incorporando provincias y secciones municipales del Altiplano, cordillera, valles y yungas; la tercera, el área metropolitana, involucraría a las provincias y las secciones municipales comprometidas con el proceso conurbano ya sea por invasión o tendencia de expansión urbana (La Paz, El Alto, Viacha, Achocalla, Mecapaca y Laja) quedando posible de incorporación Palca. Las escalas internas serían las correspondientes a los distritos de los municipios.

En el propósito de reflexionar sobre la constitución de una institucionalidad en la mancha urbana, la de La Paz estaría conformada por las provincias Murillo, Ingavi y Los Andes. Basta recordar que sólo el Municipio de La Paz colinda con el de Caranavi y llega hasta unos kilómetros antes de la ciudad intermedia de Caranavi por lo que la propuesta podría ser poco viable.

En otra parte del texto, ofrece datos (para el momento de la publicación sumamente substanciosos) sobre las percepciones ciudadanas en La Paz y El Alto sobre instituciones estatales y no estatales como el Parlamento, la Iglesia, los medios de comunicación, etc. La parte probablemente más sugestiva de esta investigación

es la denominada “dinámica social identitaria” en la que incorpora algunos tenues avances de lo que el autor de este artículo luego llamará “factores identitarios metropolitanos”. En líneas generales Urquiza sostiene que la construcción de la metrópoli andina se asemeja a un saco de aparapita por su policromía cultural, económica, etc. Corresponde recordar que el saco de aparapita, al margen de diversas miradas romántico-artísticas, es para el ciudadano de a pie, sinónimo de indigencia y exclusión; por lo tanto, la “semejanza” que halla el autor parece ser muy posesiva para reflejar un contexto complejo como el de la construcción identitaria de la metrópoli andina.

José Blanes (2006). En *Bolivia áreas metropolitanas en clave de desarrollo y autonomía* (ILDIS) hace una recapitulación del contexto metropolitano, asumido éste en zonas y áreas. Para Blanes la zona metropolitana de La Paz, por ejemplo, está compuesta por las ciudades de La Paz, El Alto, Viacha y Achocalla; en tanto que el área metropolitana estaría compuesta por los municipios de La Paz, Palca, Mecapaca, Achocalla, El Alto, Viacha y Laja (no incorpora Pucarani). Desagrega el análisis de las áreas metropolitanas en cuatro subsistemas: valores, acumulación, decisional y gestión.

En sus conclusiones, son muy destacables dos con las que el autor de este artículo comparte plenamente:

- En el proceso de metropolización, la gobernabilidad es un elemento clave que debe estar garantizado en términos de representatividad política y técnica, al igual que la vertebración territorial si se quieren evitar costos ecológicos ambientales, económicos y sociales del crecimiento. La metropolización deberá ser una pieza fundamental en los procesos de formación de las autotomías regionales.
- Es necesario una reingeniería profunda del municipalismo vigente para alcanzar un concepto de desarrollo municipal convergente con el desarrollo territorial regional. Es decir: “una segunda revolución municipalista”.

Lo que se requiere es probablemente no sólo una revolución municipalista, sino una revolución territorial, no precisamente en el camino autonómico sino en el de una refundación territorial en la que las unidades básicas sean capaces de gerentar procesos de desarrollo a largo plazo; no pueden seguir existiendo municipios como

Yunguyo del Litoral del Departamento de Oruro con 221 habitantes (Censo 2001), muchos otros caóticamente delimitados o los más de 85 municipios con población menor a 5.000 habitantes.

Carlos Blanco Cazas (2008). *Gobernabilidad en la Metrópoli Andina de La Paz*, una investigación para la organización Red Hábitat, en la que abordó dos temáticas centrales: identidad y gobernabilidad para la institucionalización de la metropolitana andina.

Primero efectúa una necesaria explicación conceptual sobre identidad y gobernabilidad. Respecto a “identidad”, antes de “establecer”, “afirmar” o “sentenciar” si en La Paz existe una “identidad metropolitana” ofrece un conjunto de insumos denominados “factores identitarios metropolitanos”, los que pasan por el Illimani, la literatura de Sáenz o Vizcarra, la música de Wara o Atajo, la Maratón del Diario, “la Pérez” (inclementemente aporreada por la modernidad), el clásico Strongest – Bolívar, las “Alasitas”, la feria de la 16 de Julio, el Zoológico de Mallasa, las entradas del Gran Poder y de la zona 16 de Julio, etc.; los que permitirían construir un proceso de autoafirmación sociocultural colectiva, condición imprescindible para una construcción institucional metropolitana. Esta parte concluye en que, aún estando plenamente presentes gravitantes factores identitarios metropolitanos, tanto la dirigencia política (parlamentarios, alcaldes, concejales, funcionarios municipales) como la dirigencia social (comités de vigilancia, federaciones de juntas vecinales, etc.) parecen coincidir en una especie de susceptibilidad política por la constitución de una institucionalidad de rango metropolitano debido a que un proceso de esta dimensión “desblindaría” sus micro espacios de poder<sup>17</sup>, los mismos, en el caso de las dirigencias sociales, muy frecuentemente son estables fuentes de ingresos monetarios<sup>18</sup>.

Respecto a “gobernabilidad”, verifica una explícita voluntad política del ex Alcalde de La Paz Juan del Granado para la consolidación de una Mancomunidad Metropolitana, aún siendo este escenario una suerte de sumatoria de islas

---

<sup>17</sup> El empoderamiento de algunos movimientos sociales, acompañado de un debilitamiento substancial de la autoridad estatal (no sólo propiamente política sino económica) está germinando la aparición de “micro estados” (no “Estado con huecos”) con capacidad de distribución de espacios públicos (como calles, aceras o plazas) e incluso de autogestión impositiva. Algunos ejemplos de esto se dan en los sindicatos de transportistas públicos y en los comerciantes callejeros.

<sup>18</sup> Una mirada crítica a la dirigencia social de El Alto se encuentra en *Diagnóstico Rápido de El Alto* de Rafael Indaburo (USAID, 2004).

municipales. El Gobierno Municipal de La Paz ha constituido con el de El Alto y el de Viacha, hasta ahora sólo de manera formal, una Agencia Metropolitana de Desarrollo Económico Local de La Paz (AMDELPAZ), tiene firmados convenios de mancomunidad metropolitana con El Alto, Viacha y Laja pero no hay uno entre los cuatro gobiernos municipales, menos uno para los ocho municipios de la metrópoli. Esto revela que los esfuerzos de mancomunidad han sido fuertemente unilineales a partir del Gobierno Municipal de La Paz. Por otra parte, afirma que en el proceso de construcción del Plan de Desarrollo Municipal de La Paz 2006–2010, el GMLP no hizo ningún esfuerzo en modificar una visión tradicional y conservadora de municipio como es la del espacio estrictamente urbano ciudadano, subalternizando una visión de integralidad urbano rural cuando eligió como *slogan* “el plan de la ciudad”; tampoco enfocó el contexto metropolitano como una transversal a sus siete ejes estratégicos de desarrollo, sino, asumiendo lo metropolitano (un eje) como de dotación de infraestructura física prioritariamente. Por otro lado, identifica que el problema de los límites frecuentemente expuesto por los gobiernos municipales para evadir un proceso de institucionalización metropolitana encubre aquellas mezquindades políticas señaladas en la parte anterior.

La investigación concluye con algunas recomendaciones, hoy plenamente vigentes, entre ellas, la creación del Instituto de Asuntos Metropolitanos, el mismo que debería contar con un área de investigación (para la producción de conocimientos en base al análisis del contexto social, cultural, demográfico, etc. de los procesos de metropolización), un área técnica (encargada de la elaboración de proyectos de infraestructura física de magnitud metropolitana), y un área de comunicación (para ejecutar labores de difusión y promoción de las actividades del Centro). En la línea de trabajo con actores sociales se sugería impulsar la creación de la plataforma social metropolitana que estaría destinada a promover el debate desde las organizaciones sociales sobre el proceso de consolidación de

una institucionalidad metropolitana y a rescatar y fortalecer los factores identitarios metropolitanos que la gente de a pie los vive cotidianamente.

Concejo Municipal de La Paz (2009). La publicación *Criterios La Paz Metropolitana 2025* tuvo dos versiones; una con la sistematización del Seminario del mismo nombre realizado en 2005 por el Gobierno Municipal de La Paz, y otra relativa al Estado, la sociedad, lo espacial en el Estado Plurinacional y una propuesta de Carta Orgánica para La Paz. Curiosamente la del seminario de 2005 se publicó

recién en 2010 y la otra un año antes. Ambas publicaciones fueron coordinadas por el ex Concejal David Barrientos. Lamentablemente ninguna lleva un distintivo, por ejemplo numérico, por lo que su cita se hace dificultosa.

La primera en publicarse, en referencia a la expresión espacial del estado Plurinacional, como es de suponer, no explica una visión propuesta por los gobernantes porque no existe, más bien elabora un conjunto de propuestas a partir del artículo N° 402 de la Constitución Política del Estado que establece la obligación estatal de “fomentar planes de asentamientos humanos para alcanzar una racional distribución demográfica (...) en el marco del ordenamiento territorial del Estado y la conservación del medio ambiente”. El documento propone que la base material para un nuevo orden territorial se expresa en distribución de tierras, priorización de redes camineras, delimitación de municipios, etc. A la Paz y su metrópoli el documento dedica pocas páginas, en ellas se destaca una crítica a una “visión andinocéntrica” en la definición de la “región metropolitana” que “privilegia los flujos hacia el sur y oeste (e) ignora los que existen y deben ser fortalecidos con acciones concretas tanto en dirección norte como en dirección este”. Se refiere a los municipios de Yanacachi en Sund Yungas (vinculación a la que habría que agregar a Coroico que está a 90 Km. de La Paz), Luribay y Sapahaqui.

El segundo documento publicado en junio de 2010 incorpora algunos aportes sobre un modelo de gestión metropolitana basado en una instancia ejecutiva conformada por representantes de cada gobierno municipal de la metrópoli y un concejo metropolitano compuesto no sólo por concejales sino también por alcaldes. También propone la creación de un Instituto Metropolitano de Estudios Territoriales, recordemos que ya la investigación de Carlos Blanco Cazas de 2007–2008 había propuesto la necesidad de un Instituto de Asuntos Metropolitanos.

Carlos Blanco Cazas (2009). Con el título *Organización Metropolitana* (también apoyado por Red Hábitat) realizó un análisis de los caminos de la institucionalización metropolitana a partir de la nueva Constitución Política del Estado. Uno de los aportes del documento, por su prontitud, fue la exposición de un cuadro de competencias en el que evalúa la consistencia de la estructura de competencias en los niveles autonómicos previstos en la Constitución. Así, propone un cuadro en los que identifica los cuatro tipos competencias: Privativos, Exclusivos, Concurrentes, y Compartidos; expresados en cada uno de

los niveles autonómicos: Departamental, Municipal, Indígena Originario Campesino (además del nivel Nacional, al que corresponden las competencias privativas). Cada nivel autonómico cruzado por los niveles competenciales, pero además desagregado en seis áreas temáticas: Desarrollo Humano; Desarrollo Económico y Productivo, Expropiaciones y Estadísticas; Infraestructura y Servicios Básicos; Medio Ambiente, Recursos Naturales y Gestión Territorial; Gestión Financiera y Régimen Impositivo; Planificación, Gestión y Institucional. El producto hallado es substancialmente expresivo de un conjunto de incoherencias respecto a la distribución de competencias en los diferentes niveles autonómicos. Algunas conclusiones de la investigación son las siguientes:

- La Constitución Política del Estado en su orientación notablemente ruralista e indigenista ha inducido a una especie de desprecio o ignorancia del mundo urbano boliviano y por consiguiente del escenario metropolitano, aún cuando cerca de un 70 por ciento de la población boliviana vive en alguna concentración urbana y que aproximadamente uno de cada dos vive en alguna de las tres metrópolis. Esta percepción asumiría que el habitante rural es sinónimo de indígena originario campesino y que por lo tanto es poseedor de identidades y valores ancestrales, en oposición estaría el habitante urbano, despojado de toda percepción identitaria cultural. Esta falacia no comprende que el lugar de residencia de la persona no la hace más o menos indígena. Complementa esta reflexión una referencia a la Ley de Régimen Electoral Transitorio promulgada el 14 de abril de 2009, que en una especie de “geopolítica electoral” otorga una valía enormemente inequitativa al voto rural al lado del voto urbano, al voto indígena al lado del voto campesino, y aún al voto, por ejemplo aymara rural al lado del voto aymara ciudadano (por ejemplo alteño).

Se refiere a los riesgos de una atomización autonómica toda vez que la Constitución abre puertas a no solamente nueve autonomías departamentales y 337 autonomías municipales, sino a otras 250 indígenas originario campesinas correspondientes a las Tierras Comunitarias de Origen (TCOs.), además a un número todavía impreciso de autonomías indígenas originario campesinas por la vía de la autonomización de los hoy distritos indígenas en los actuales municipios. Pero este proceso no terminaría ahí porque podría agregarse la conformación de autonomías regionales las que partirían de las más de 60 mancomunidades municipales actuales, otras de las actuales 112 provincias, otro conjunto de las 42 regiones que el Ministerio de Autonomía cree que deben

generar procesos de planificación del desarrollo<sup>19</sup>. Este riesgo de atomización territorial, expresaría el camino inverso a los propósitos de construcción de una institucionalidad metropolitana.

- Deja sentado que una visión de construcción institucional metropolitana nunca estuvo presente en la Asamblea Constituyente ni en la agenda de los titulares del poder.
- Proponía que un proceso de institucionalización metropolitana debía cumplir con dos criterios condicionantes: que el Estado reconozca lo metropolitano como un hecho político, económico, social, cultural y espacial con identidad propia y que por lo tanto aspira también a su autonomización; que debe confundirse lo metropolitano con lo regional – rural ni con lo municipal – local.

Nelson Manzano (2010). Ha publicado el libro *Estructura económica y competitividad metropolitana en Bolivia*, En un amplio análisis económico de rango metropolitano se refiere a la dimensión económica de las ciudades, al carácter metropolitano del proceso de urbanización, a la dinámica demográfica económica metropolitana, y a los factores determinantes de la competitividad. Este libro se constituye en la investigación más detallada sobre temática económica metropolitana. Se debe mencionar que la magnitud del estudio ha obligado al autor a utilizar estándares en algunos casos construidos y otros internacionales que le permitan identificar el universo de estudio. Así definió que a las metrópolis deben llamárselas “zonas metropolitanas” y de ellas deben formar parte aquellas que cumplan por ejemplo los siguientes indicadores: a) que sus poblaciones incorporen un necesario componente urbano y que formen parte de la conurbación metropolitana; b) que la distancia entre los centros urbanos aledaños y el centro urbano principal, sea menor a 35 Km.; c) que la proporción de la Población Económicamente Activa (PEA) no agrícola en la PEA municipal total sea mayor al 50%; d) que la densidad urbana sea mayor a 10 habitantes/hectárea; e) que sus tasas netas de migración reciente sean positivas y mayores a cinco habitantes por cada 1.000. Con esta estructura estableció que la zona metropolitana de La Paz se limita a los municipios de La Paz, El Alto, Viacha y Achocalla<sup>20</sup>. Algunos comentarios generales a la investigación de Manzano. Primero, el

---

<sup>19</sup> Habría que agregar ahora a los Distritos indígena originario campesinos al interior de los municipios, reconocidos por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización promulgada el 19 de julio de 2010.

<sup>20</sup> Para Santa Cruz establece cinco de los seis municipios y para Cochabamba siete de los nueve, habitualmente considerados como parte de sus respectivas metrópolis.

esfuerzo de encontrar indicadores económicos en un universo no existente para el Estado, por lo tanto, sin datos oficiales, le obligó con frecuencia a incorporar datos aproximados regionales o provinciales que si bien no se alejan del universo en cuestión parecen colisionar con las fórmulas matemáticas utilizadas para dimensionar su objeto de estudio. El enfoque, por un lado nacional metropolitano, y por otro, de una voluminosa estructura económica y de competitividad en tres metrópolis, cada una por sí sola muy compleja, hace que la investigación no se permita ingresar en especificidades propias a cada metrópoli. El estudio; empero, se constituye en un punto de partida necesario para la investigación de ámbito metropolitano en Bolivia.

### *Otros documentos*

No menos apreciables son las memorias de tres foros metropolitanos realizados por la organización no gubernamental Red Hábitat en coordinación con el ahora Ministerio de Autonomía. Otro documento de trabajo de esta organización es el *Expediente Metropolitano*, en el que de manera muy sucinta se hace una referencia al proceso de urbanización y metropolización, y, una introducción al “derecho a la ciudad” que relievaa la necesidad de la participación social en la construcción de urbes equitativas en el acceso a vivienda y servicios.

### **Conclusiones**

Para finalizar este repaso bibliográfico lo primero que destaca es la escasa producción investigativa en temáticas relativas a las metrópolis. Para el caso de La Paz, sólo diez investigaciones conocidas y seis especialistas para un ámbito que involucra al 20 por ciento de la población boliviana, es alarmante. Con seguridad lo es aún más si el repaso bibliográfico lo hacemos en el contexto metropolitano nacional<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> En cuanto a bibliografía internacional, existe una abundante producción principalmente en lo referente a gobernabilidad y gobernanza, aunque mucho menos sobre referencias culturales e identitarias, las que, debe quedar claro, son muy particulares a cada realidad metropolitana. Tampoco debe abordarse lo metropolitano como sinónimo de lo urbano o ciudadano simplemente. Debe considerarse también que una parte importante de la bibliografía sobre experiencias de metropolización en el mundo y en América Latina hace referencia a contextos que parten de la ya explicitada categorización de megalópolis, metrópolis y ciudades intermedias. Con esta consideración, el estudio de varias megalópolis de Latinoamérica coordinado por Eduardo Rojas y auspiciado por el Banco Interamericano de Desarrollo (2005) *Gobernar las metrópolis* es uno de los más importantes.

Ahora, este desequilibrio en la producción investigativa no está sólo vinculado a la investigación sobre metrópolis, también lo está al ámbito de la institucionalidad municipal. En los últimos 16 años no existen investigaciones que analicen componentes sociales económicos, político-ideológicos u otros de las gestiones de los alcaldes de La Paz o El Alto, por ejemplo. Los científicos sociales, en general, han focalizado sus preocupaciones y motivaciones por un lado en el escenario estatal nacional, aquel que está en la Plaza Murillo, en el escenario rural indígena y campesino, en el de los movimientos sociales mineros, fabriles y hasta vecinales, pero en el de la institucionalidad que incide en las calles que ellos transitan, no.

En la perspectiva desde la cooperación internacional, la realidad es muy semejante, excepto la organización no gubernamental Red Hábitat que ejecutó durante tres años (2007–2009) un pequeño proyecto de incidencia social sobre problemáticas de la metrópoli andina, la cooperación no ha mostrado mayor interés en el análisis de las problemáticas de las urbes bolivianas en general y menos de las metrópolis. Posiblemente aquí radica la ausencia de más especialistas en la temática en cuestión.

Empero, muy recientemente, en los meses de junio y julio de 2010 se han realizado en La Paz por primera vez eventos internacionales de reflexión sobre las ciudades, el uno auspiciado por el CIDES de la Universidad Mayor de San Andrés, el Gobierno Municipal de La Paz y otros, y el otro por la Facultad de Arquitectura de la UMSA, la Cooperación Francesa, el PIEB y otros. Se espera que estos eventos sean una llamada ante todo a las elites políticas a aceptar el desafío del debate metropolitano en Bolivia.

## **Bibliografía**

Barragán, Roxana, 1999, Espacio Urbano y Dinámica Étnica: La Paz en el siglo XIX Hisbol, La Paz.

Benavides Castro, Edgar, 2005, Metropolización en Bolivia. Ministerio de Desarrollo Sostenible, Colegio de Arquitectos, La Paz.

Blanco Cazas, Carlos, 2010, “Estado de las metrópolis, metrópolis sin Estado”, Ponencia presentada al Seminario Internacional Ciudades del Futuro, CIDES-UMSA, La Paz (inédito).

Blanco Cazas, Carlos, 2009, "Alliance between Universidad Pública El Alto and localNGOs. In order to promote the education for sustainable development at metropoli outskirts of La Paz". Ponencia presentada al Seminario Internacional Education For Sustainable Development and Biodiversity. DAAD – Universidad de Ibarra, Ibarra – Ecuador.

Blanco Cazas, Carlos, 2008a, Organización metropolitana, Red Hábitat, El Alto.

Blanco Cazas, Carlos, 2008b, Identidad y gobernabilidad metropolitana andina, Red Hábitat, El Alto.

Blanco Cazas, Carlos, 2006, "¡Fuera buses de La Paz!" Artículo de opinión sobre tráfico, transporte y vialidad en el contexto metropolitano de La Paz. El Diario, lunes 11 de septiembre de 2006.

Blanes, José, 2006, Bolivia áreas metropolitanas en clave de desarrollo y autonomía. ILDIS, La Paz.

Bolivia. Presidencia De La República, Varios documentos institucionales.

Borja, Jordi, 2010, Luces y sombras del urbanismo de Barcelona. UOC, Barcelona

Borja, Jordi; Castells, Manuel, 1997, "*Planes estratégicos y proyectos metropolitanos*". En: PARPAL, Joan. El desarrollo urbano en el Mediterráneo. Mancomunidad de municipios del área metropolitana de Barcelona, Barcelona.

Cajías, Fernando y otros, 2007, La Paz: una historia de contrastes, Fundación Nuevo Norte, La Paz.

Castells, Manuel, 2001, La sociología urbana, Santillana, Madrid.

Centellés I Portella, Josep, 2006, El buen gobierno de la ciudad, Instituto Nacional de Administración Pública (España), IIG, Plural, Madrid.

Concejo Municipal de La Paz, 2009, Criterios La Paz 2025, CMLP, La Paz.

Concejo Municipal de La Paz, 2010, Criterios La Paz 2025, CMLP, La Paz.

Cuadros, Álvaro, 2005, La región metropolitana andina, Colegio Departamental de Arquitectos de La Paz – Red Hábitat, La Paz.

Easton, David, 1973, Esquema para el Análisis Político, Amarrortu, Buenos Aires.

Fraga, Gabino, 1969, Derecho administrativo, 13ª ed, Porrúa, México.

Gutiérrez, J, Luis, 1956, Cuatro años de Labor Municipal: 1953 -1956, s/f, s/e.

Indaburo Quintana, Rafael, 2004, Evaluación de la ciudad de El Alto, USAID (Agencia de Cooperación de los Estados Unidos), El Alto.

Indaburo Quintana, Rafael, 1988, Plan estratégico y ordenamiento territorial de La Paz metropolitana, IIPLAN, La Paz

Lazarte, Jorge, 1988, Entre los espectros del pasado y las incertidumbres del futuro, ILDIS-Plural, La Paz.

Lombardo, J: (ed), 2007, Paradigmas Urbanos – Conceptos e ideas que sostienen la ciudad actual. UNGS.

Maldonado, David, 1971, Esquemas de Temática Municipal, Renovación, La Paz.

Manzano, Nelson, 2010, Estructura económica y competitividad metropolitana en Bolivia, ASDI-IESE-UMSS, Cochabamba

Mariobo, Pedro, 2007, Municipalismo integral, PCAT – CEPROMIN, La Paz.

Melucci, Alberto, 1961, Sistema Político, Partidos y Movimientos Sociales, s/e, Milan.

Naciones Unidas, 2006, World Urbanization Prospects. The 2005 Revision, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, New York.

Red Habitat-OXFAM, 2004, Diagnóstico y plan estratégico ambiental de la ciudad de El Alto, El Alto

Rojas, Eduardo y otros, 2005, Gobernar las Metrópolis, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington

Salcedo, Andrés, 2004, Etnicidad y ficción en las metrópolis del nuevo milenio. s/l, s/e

Seoane U., Javier; URQUIZU, Carlos F., 1999, "La metropolización en Bolivia" en Temas en la Crisis N° 56, Hisbol, La Paz.

Touraine, Alain, 1988, La transformación de las metrópolis, S/l: La Factoría (N°6).

Universidad de Toronto, 1999, Foro internacional sobre metropolización, Universidad de Toronto-ACDI, Santa Cruz.

Urquiza, Carlos F., 2005, La Paz: ¿saco de aparapita o metrópoli andina?, ILDIS, La Paz.

Urquiza, Carlos F., 2004, Metrópoli andina, LABOR, La Paz.

Vallina Velarde, Juan Luis de la, 1961, La desconcentración administrativa, Revista de Administración, Madrid.

Weber, Max, 1976, Economía y Sociedad, FCE, Madrid.

Zavaleta, René, 1988, Lo Nacional Popular en Bolivia, Siglo XXI, México.