

José Blanes

Bolivia

Áreas metropolitanas en clave de desarrollo y autonomía



Bolivia
Áreas metropolitanas en clave
de desarrollo y autonomía

José Blanes

Bolivia
Áreas metropolitanas en clave
de desarrollo y autonomía

**FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG**

ILDIS 

Bolivia
Áreas metropolitanas
en clave de desarrollo y autonomía

La Paz, julio de 2006

©FES-ILDIS

Autor: José Blanes
Editor: FES-ILDIS
Av. Hernando Siles N° 5998,
esquina calle 14, Obrajes
Telf. 2750090
E-mail: ildis@fes-bol.org

Depósito legal: 4-1-1298-06

Impreso en CREATIVA
Telf. 2 488 588

Índice general

Índice de cuadros.....	7
Índice de planos.....	7
Presentación	9
Las zonas metropolitanas desde el desarrollo regional	11
La perspectiva del desarrollo regional	11
Algunas acotaciones sobre el desarrollo regional	13
Carácter sistémico del desarrollo metropolitano-regional	14
El objeto: las zonas en el momento actual, algunas hipótesis de partida	17
Las zonas metropolitanas en Bolivia	20
El proceso de urbanización es muy reciente y rápido	21
Las tres zonas metropolitanas definidas	24
El futuro próximo	35
Las zonas metropolitanas como espacios construidos	37
Las áreas metropolitanas: potencialidades y desafíos para el desarrollo metropolitano regional	41
El subsistema de valores	43
Los indicadores sociales	47
El subsistema de acumulación	49
Participación en la producción departamental hacia fines del siglo XX...	54
El subsistema decisional	56
No todas las tareas son para el Estado.....	56
El subsistema de la gestión	60
El proyecto político	63

Los procesos y procedimientos	64
Políticas de metropolización	65
Bases legales para enfrentar los temas metropolitanos	66
En búsqueda de mecanismos de gestión: los acuerdos metropolitanos ..	74
Los planes de desarrollo municipal (PDM) y las áreas metropolitanas ...	80
La metropolización en los planes de desarrollo departamental (PDD) ...	84
El subsistema subliminal y el capital intangible.....	86
El capital cognitivo	86
El capital simbólico.....	87
El capital cultural.....	87
El capital social	88
El capital cívico	89
El capital institucional	89
El capital psicosocial	90
El capital humano	91
Concluyendo la comparación de las tres zonas	92
Algunas coincidencias y diferencias muy generales	92
Metropolización y competitividad	93
Perspectivas y futuro de las áreas metropolitanas	96
Apuntes para conclusiones	96
Bibliografía.....	100

Índice de cuadros

Cuadro 1.	Crecimiento poblacional de las tres zonas metropolitanas entre 1992 y 2001.....	24
Cuadro 2.	Composición demográfica de las tres áreas metropolitanas.....	27
Cuadro 3.	Proyección población de las zonas metropolitanas entre 1976 y 2035.....	35
Cuadro 4.	Bolivia: población total, población en viviendas colectivas y en viviendas particulares y población por situación de pobreza según departamento (CNPV 2001)	47
Cuadro 5.	Bolivia: cambios en la población con necesidades básicas insatisfechas según departamento. CNPV 1992 y 2001 (en porcentaje).....	48
Cuadro 6.	Bolivia: población con necesidades básicas insatisfechas y variación anual. CNPV 1976, 1992 y 2001 (en porcentaje).....	49

Índice de planos

Plano 1.	Área metropolitana de La Paz.....	28
Plano 2.	Área metropolitana de Cochabamba.....	29
Plano 3.	Área metropolitana de Santa Cruz	31
Plano 4.	Subregión metropolitana de La Paz	32
Plano 5.	Subregión metropolitana de Cochabamba	33
Plano 6.	Subregión metropolitana de Santa Cruz.....	34
Plano 7.	Estructuración del territorio	51

Presentación

En Bolivia, alrededor del 45% de la población vive en las tres principales ciudades del país: La Paz, Santa Cruz y Cochabamba, y sus áreas de influencia inmediata. A partir de este dato duro constatamos que pensar seriamente la relación entre desarrollo y población es también reflexionar en torno a los tres grandes escenarios urbanos del país.

A pesar de la importancia de las áreas metropolitanas, la investigación respecto a sus realidades, desafíos y posibilidades ha sido insuficiente en nuestro medio, dando lugar a que éstas hayan estado ausentes de un debate público que reflexione desde la perspectiva de sus caracteres geográficos, territoriales y sociales.

En el escenario actual de reforma estatal –el que define la Asamblea Constituyente y el proceso autonómico–, uno de los debates centrales será el de la reforma de la estructura territorial del Estado, discusión en la que debe comenzar a estar presente una reflexión sobre y desde los espacios que albergan a la mayoría de la población.

Pensando desde este trasfondo histórico y de producción y debate académico, FES-ILDIS pone a su consideración el libro de José Blanes: *Bolivia. Áreas metropolitanas en clave de desarrollo y autonomía*. Este texto nos brinda, por una parte, un diagnóstico comparativo general de

las características fundamentales de las tres áreas metropolitanas del país, de sus principales desafíos, potencialidades, similitudes y diferencias, y por la otra, establece los trazos respecto al papel que aquellas deberían cumplir en el contexto de la reforma estatal y en el marco de una visión de desarrollo sostenible.

La Paz, julio de 2006

Willi Hann
Director
FES-ILDIS

Maira Zuazo
Coordinadora de Descentralización
FES-ILDIS

Las zonas metropolitanas desde el desarrollo regional

Una decisión importante que siempre se debe tomar es la de establecer un punto de observación. En el caso que nos ocupa, este punto de observación será el desarrollo regional: las zonas metropolitanas vistas desde el ángulo del desarrollo regional, con énfasis en el desarrollo de sus actores.

La perspectiva del desarrollo regional

Se ha elegido este punto de observación para el análisis del tema metropolitano en Bolivia ya que las autonomías, de prosperar, se orientarán a encarar en mejores condiciones diferentes proyectos de construcción de desarrollo territorial regional: la *construcción del sujeto territorial*. Dentro de dichos proyectos las áreas metropolitanas son piezas clave, espacios que concentran las principales actividades. *Las áreas metropolitanas son el corazón de la región*, ya que estas zonas urbanas se definen, en principio, como “*ciudades región*”.

Desde una perspectiva de construcción regional, se ha buscado los hilos con los cuales leer, con fines comparativos, las tres principales áreas metropolitanas de Bolivia. En principio, estos hilos dan lugar a preguntas como las siguientes:

- Está implícito para nosotros, al menos hoy en día, que las autonomías tendrán que organizarse para actuar frente al contexto externo y que parte de su “capital” para hacerlo está en su contexto regional interno (*intorno*). ¿En qué sentido contribuyen las zonas metropolitanas al desarrollo regional como parte de ese *intorno*?

- ¿Se ha hecho algo para el desarrollo del *intorno* en busca de una mejor respuesta al contexto externo? ¿O hasta qué punto el *intorno* ha sido inducido por aquél?
- ¿Hasta qué punto el desarrollo del *intorno* ha impulsado una forma de relación con el contexto externo y cuál es éste?
- ¿El proceso de metropolización es parte de algún proceso de desarrollo? ¿O las zonas metropolitanas se han ido formando sin relación con ningún proceso de desarrollo regional?
- Si las zonas metropolitanas son ya un hecho consumado y en marcha acelerada, ¿se las está pensando e incorporando al proceso como una parte muy importante del marco contextual del desarrollo regional, como un contexto que le da ventajas comparativas?

Ya que se puede estar seguros de que la forma actual de las zonas metropolitanas no ha sido pensada en esa dirección ni dentro de un proceso de desarrollo elaborado de antemano, lo que cabe es plantear cómo se reinsertan en el desarrollo, por lo que es muy importante conversar sobre varias cosas, tales como:

- ¿De qué tipo de desarrollo estamos hablando en las regiones? ¿Qué procesos de desarrollo están en curso y cómo tocan a las zonas metropolitanas? ¿Cómo se incorporan en ello las zonas metropolitanas, y en qué dirección?
- ¿Cuáles son las condiciones en que históricamente se han desarrollado las zonas metropolitanas para tener las formas y condiciones actuales? ¿Cómo sirven ahora esas condiciones para enfocar el desarrollo regional y, por consiguiente, para la reformulación de las zonas metropolitanas?
- ¿Se ajustan hoy en día las nuevas condiciones regionales, tanto exógenas como endógenas, a los diferentes procesos de desarrollo que se postulan implícita o explícitamente en las mismas?
- ¿Cuál será el aporte (o la apuesta) del nuevo contexto hipotético de las autonomías al desarrollo de las zonas urbanas metropolitanas, tanto en la perspectiva de su revalorización como de la solución de los problemas que enfrentan?

Algunas acotaciones sobre el desarrollo regional

El desarrollo regional (departamental) tiene un entorno, un contexto externo, nacional y regional (internacional) de referencia para sus posibilidades y su desempeño. Pero para ello cuenta con un capital complejo en el contexto regional próximo, “interno”, que pesa demasiado, tanto positiva como negativamente, a la hora de enfrentar el entorno externo.

Para ordenar ese tipo de incidencias, siguiendo un esquema dibujado por Sergio Boisier (Boisier, 2005) para el análisis del desarrollo local y específicamente regional, se colocan las principales piezas de un sistema de crecimiento sostenible o de desarrollo regional sistémico.

Obviamente, no tendría ningún sentido si no se parte diciendo que todas esas piezas se construyen desde la economía, la sociedad, la política y la administración del Estado. De lo contrario se estaría llevando a cabo una discusión inútil y sólo se estaría en condiciones de contemplar la desgracia. Pero para bien o para mal, somos los constructores de nuestra suerte o desgracia. Generalmente no ocurre ni la una o la otra, sino que se suelen construir ambas de forma constante, estrecha y simultánea.

En ese sentido vemos algunas piezas para definir *subsistemas* susceptibles de construcción a través de políticas específicas y de acciones de desarrollo territorial.

- *El subsistema de los valores* del cual son portadores los actores y sus organizaciones, que se manifiestan de forma muy diferenciada.
- *El subsistema decisional*, muy relacionado con la historia y con el desarrollo inmediato y lejano específico –tanto individuales como corporativos y colectivos– en cada región. Este define quién toma las decisiones más importantes y cómo las toma.
- *El subsistema de la gestión*, tanto de la administración pública como de la privada.
- *Los procesos y procedimientos* a través de los cuales se administra y ordena el conjunto del sistema metropolitano y regional.
- *El subsistema de acumulación*, que incluye el capital físico y el financiero.
- *El sistema de capital intangible*, que dinamiza e impulsa sinergias en todos los niveles y que está compuesto por los diferentes aspectos o facetas de este capital.

Los seis subsistemas se expresan en los procesos de construcción del territorio (en adelante zonas metropolitanas) y sus respectivos entornos inmediatos regionales.

Carácter sistémico del desarrollo metropolitano-regional

Pero dado el carácter de objeto complejo que es la región, la construcción territorial ocurre simultáneamente y de forma interdependiente en cuatro niveles¹, que también interactúan entre sí de forma intensa en algunos momentos. Forman parte de esa relación fuerte entre el contexto externo y el interno en permanente cambio. Estos cuatro niveles son una disección lógica de la realidad:

- el nivel meta de los valores y representaciones,
- el nivel macro de las macropolíticas,
- el nivel meso de las políticas sectoriales y regionales,
- el nivel local, del desarrollo territorial local.

Estamos en medio de la revelación de grandes cambios culturales (nivel meta), cambios en los significados de las cosas más importantes, como el qué es ser boliviano, qué es la nación, qué es el pueblo. Este cambio seguramente guarda relación con las transformaciones que ocurrieron en las últimas décadas en la economía, el sistema político, las migraciones, políticas como la capitalización, el 21060, la Participación Popular, la municipalización.

Muchas macropolíticas nacionales como las mencionadas han cambiado el marco global del país en todas sus dimensiones (nivel macro), lo que ha afectado a las regiones, a los municipios y a la población. La competitividad del país frente a la globalización, al mismo tiempo que nos afecta de forma global, nos está diferenciando y posiblemente enfrentando sin posibilidades de evitarlo. Definitivamente, habrá que seguir buscando y analizando las evidencias sobre cómo ha sido afectado el proceso de urbanización y, por consiguiente, las zonas metropolitanas, a consecuencia de estas políticas macroeconómicas.

¹ Estos niveles han sido desarrollados con detalle en el tratamiento de la competitividad. (Esser y otros, 1996).

Tanto las políticas macro como las políticas meso (nivel meso) han afectado el territorio, y por ello es que hoy estamos discutiendo los temas regionales como nunca antes en la historia de Bolivia. Relacionadas con ellas, muchas políticas sectoriales profundizan las situaciones de diferenciación y de enfrentamiento. Los poderes regionales enfrentan de forma decidida, como nunca antes lo hicieron, la forma en que está organizado el país y en que cada región ocupa un lugar ventajoso o a la inversa. En unos casos, de forma muy propositiva y avanzando sobre lo construido, y en otros, defensiva. El nivel meso es en este momento uno de los temas centrales ante la eventualidad de la Asamblea Constituyente.

Pero entre los más importantes descubrimientos puede estar el que empezamos a mirar el nivel local o micro como algo muy diferente en cada uno de las tres zonas metropolitanas: La Paz, Cochabamba y Santa Cruz. Generalmente se lo ha referido a lo municipal, dado el importante desarrollo que ha tenido el nivel de lo político en Bolivia los últimos 20 años². Algunas expresiones de lo local son objeto de políticas macro y/o meso, como es el caso de las cadenas productivas, las mancomunidades y el municipio productivo, entre otros temas. La Ley de Participación Popular (LPP) y la creación de mancomunidades municipales dejan abiertos algunos caminos, al mismo tiempo que ponen obstáculos a la constitución acuerdos intermunicipales para las zonas metropolitanas de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz.

Los temas anteriores, referidos a las formas de capital para el desarrollo regional, deberán ser leídos de forma transversal a lo largo de estos cuatro niveles de construcción territorial. Es importante mencionar que ello ocurre de forma simultánea y paralela en sus diferentes escalas y en sus diferentes profundidades. Ello se da con ritmos y tiempos diferentes en cada tema y según los diferentes niveles: los subsistemas del desarrollo regional son cada uno una construcción generalmente paralela a las otras y de profundidades desiguales. Así habrá que leer la matriz de la diferenciación regional, que es la matriz de diferenciación de las tres grandes zonas metropolitanas a que nos referimos al analizar las conurbaciones en este trabajo.

² En 1985 se aprueba la Ley General de Municipalidades, mecanismo anterior a la Ley de Participación Popular. La primera impulsó el proceso de institucionalización municipal y la segunda generalizó el proceso institucional e impulsó la aprobación de la actual Ley de Municipalidades.

Como estas situaciones se instalan o desarrollan de forma simultánea en varias zonas metropolitanas y otras se producen de forma muy desigual, tanto en su profundidad como en su temporalidad, muchas cosas han ocurrido en todas las zonas metropolitanas y en todo el país en general. Pero es preciso resaltar que el significado de muchas de estas dimensiones suele ser diferente entre una zona y otra, por lo que al mismo tiempo que los procesos de desarrollo nacional corren de forma generalizada –sobre todo aquellos más relacionados con la globalización–, marcan procesos de diferenciación entre zonas y/o regiones. La urbanización en Bolivia es un proceso generalizado y con muchos aspectos en común en todo el país, pero también el oriente y el occidente, el Norte y el Sur están diferenciados entre sí.

Emergen zonas metropolitanas con un manejo institucional muy diferenciado entre regiones, tanto en sus procedimientos como en sus mecanismos. Surgen zonas metropolitanas vacías de proyectos territoriales propiamente tales y otras donde se han ensayado varios proyectos. Pero en Bolivia se observa ritmos de construcción institucional diferenciados y con tiempos que profundizan las divergencias.

El *análisis comparativo* permite observar las perspectivas diferentes de cada una de las tres principales zonas en Bolivia, lo que llevará a consideraciones más o menos precisas, según los temas, sobre las perspectivas de las zonas metropolitanas en los procesos de descentralización y de regionalización autonómica. El análisis comparativo nos permitirá entender la naturaleza diferenciada de los procesos urbanos y regionales en Bolivia.

Pero la otra dimensión comparativa, además de la territorial, es la *temporalidad* de los cambios y dimensiones en cada zona metropolitana. Ello nos permite establecer no sólo las diferencias entre zonas, sino de los recorridos que cada una viene llevando a cabo, así como las direcciones posibles y los ritmos del cambio.

El análisis de los tres contextos es importante para medir el impacto diferenciado de las reformas institucionales de los últimos años sobre las zonas metropolitanas. Aunque éstas no siempre concluyeron en procedimientos administrativos metropolitanos, ni en la formación de actores o en la consolidación de un sistema de capital intangible, han sido, sin embargo, un marco importante en la construcción de sinergias posibles para los gobiernos urbanos.

El objeto: las zonas en el momento actual, algunas hipótesis de partida

Existen estas tres zonas metropolitanas, que cada día hacen escuchar voces claras que es necesario atender con cuidado. Allí vive una parte muy importante de la población del país y más de dos tercios de la población urbana. Allí se ha ido concentrando lo más duro y conflictivo de la pobreza. Allí residen la mayor parte de los desafíos del país para competir tanto interna como externamente. De lo que ocurra en estas tres grandes áreas urbanas depende la eficiencia de la economía y de la institucionalidad del país. Allí se han identificado problemas de naturaleza metropolitana para los cuales se requiere soluciones, pues al mismo tiempo que se constituyen en oportunidades de desarrollo territorial, pueden convertirse en obstáculos para el mismo.

En contraste con esta situación, ni las políticas macro ni, en particular, la Ley de Participación Popular, la Ley de Descentralización o la Ley de Municipalidades han contemplado este tema de forma adecuada, por lo que se trata de una asignatura pendiente que plantea grandes urgencias.

Las ciudades como tales no han sido un objeto explícito de interés de parte del sector público; sólo se las ha considerado como espacios de construcción política, tanto a nivel de la gestión pública como por el sistema político. Los actores de la sociedad civil o de la economía han desarrollado acciones parciales y fragmentadas sobre los procesos urbanos. El interés de las ciencias sociales se ha concentrado, con pocas excepciones, en la gestión pública municipal, que se reduce al nivel de la gestión política. El desarrollo local, lo municipal, la descentralización y algunos temas sectoriales, como el empleo, han ocupado la mayor atención de los estudios frente a la gestión de las ciudades como camino de desarrollo regional. Ello implicó que los abordajes a lo urbano y a lo metropolitano hayan sido realizados principalmente desde el nivel político público nacional. Además, han concentrado el interés en la temática municipal como una muestra del alto nivel de desarrollo de la vida política.

El tema de las áreas metropolitanas tampoco ha merecido mayor atención en los escenarios de la sociedad civil y del sector privado de la economía. La acelerada emergencia de áreas urbanas metropolitanas no estuvo acompañada por la formación de *actores de la sociedad civil* relacionados con las dimensiones urbanas metropolitanas, y no se han consolidado estrategias de acción para abordar los problemas metropolitanos. Por consi-

guiente, carecemos hoy día de mecanismos adecuados de gestión de los problemas que la metropolización trae consigo. Tampoco se están aprovechando adecuadamente las ventajas comparativas que las tres zonas metropolitanas ofrecen a las regiones correspondientes de La Paz, Santa Cruz y Cochabamba, así como al desarrollo urbano en cada una de ellas. No se están emprendiendo proyectos de construcción territorial que permitan mejorar el entorno de acción metropolitano.

No se han generado, sino de forma incipiente y desigual, sistemas de valores en esa dirección. No es fácil la formación de una conciencia del fenómeno metropolitano, ya que éste es la síntesis de procesos económicos, sociales y políticos. Por lo mismo, no se observan planteamientos metropolitanos impulsados por actores metropolitanos, mecanismos de gestión metropolitana, etcétera. No se han producido discusiones suficientes para tomar conciencia del tema y de su importancia decisiva en el desarrollo regional. Los momentos que se han detectado estuvieron a cargo de elites de profesionales o técnicas, y carecieron de continuidad. Pero, con todo, el tema llegó a la conciencia ciudadana como un problema y no como una oportunidad de desarrollo. El contexto institucional del país no está aún maduro para enfrentar el tema, y no es sólo por falta de una ley específica³.

Las zonas metropolitanas en Bolivia plantean hoy serios problemas en diferentes campos íntimamente interconectados, entre los que destacan el administrativo, el sectorial, el demográfico, el social, el cultural, el macroeconómico y el político.

³ En agosto de 1998 se llevó a cabo en Cochabamba el Taller Nacional “Desarrollo urbano sostenible. Experiencias municipales en el contexto de la Participación Popular”, donde se revisó el tema de la metropolización y se sacaron conclusiones sobre las dificultades y los caminos a seguir (ver VPPFM, 1998). En marzo de 1999, en el marco del Foro Internacional sobre Metropolización, en la ciudad de Santa Cruz, se revisaron varias experiencias referentes importantes, entre las que se contó con casos de EE UU, Canadá y Europa (ver Universidad de Toronto y ACDI, 1999). En el año 2000 se llevó a cabo un trabajo de análisis comparativo entre las zonas metropolitanas de La Paz y Santa Cruz, en la perspectiva de rescatar una visión de competitividad metropolitana desde la óptica de las ciudades del Sur. Tanto en el caso de La Paz como en el de Santa Cruz se resaltan muchos elementos de interés que deberán ser tomados en cuenta para la gestión de los problemas urbanos de estas grandes áreas en formación en Bolivia (ver Prado, 2001; Blanes, 2001; Indaburu, 1998).

El presente trabajo revisará, en primer lugar, los contornos descriptivos de las zonas metropolitanas y hará una aproximación a sus dimensiones y a su velocidad. En segundo lugar, se hará un recuento de los subsistemas del desarrollo regional, principales puntos de mira para abordar una visión comparativa de las tres principales zonas metropolitanas. Finalmente, se mencionará los principales desafíos y caminos para enfrentar el tema desde las reformas de los últimos años.

Las zonas metropolitanas en Bolivia

Es clara la importancia de estas tres zonas para la economía del país, sobre todo por los impactos de este eje central en su ordenamiento territorial. Estas zonas todavía se mantienen como el lugar central de llegada de la población rural y concentran la mayor parte del capital físico, así como las funciones de gestión de la economía y del Estado. Por todo ello, estos centros son clave tanto en la reducción de la pobreza más crítica como en la inserción de Bolivia en la globalización. En los tres casos cumplen un papel muy importante en el crecimiento las ciudades cercanas a la principal, sobre todo El Alto, Viacha y Achocalla para La Paz, Warnes y Montero para Santa Cruz y Quillacollo, Colcapirhua y Sacaba para Cochabamba.

Un aspecto importante de la urbanización en Bolivia y del poblamiento en general es su historia, rica en *procesos territoriales de cambio* desde territorios ancestrales hasta la apertura de nuevos espacios de la globalización actual.

El territorio en Bolivia está sufriendo cambios profundos y rápidos en los últimos años. A lo largo de la historia se transitó de la ocupación y ordenamiento del período precolombino a Tiwanaku –centro religioso y de poder político de la cultura aymara– al período incaico con su centro en el Cusco. Los fortines de Samaipata e Incallajta, en la actual Bolivia, son muestra de la defensa de sus fronteras ante los habitantes de las tierras

bajas. En la Colonia se estructuró el eje urbano Potosí-Sucre, donde Potosí, centro minero que alcanzó los 150.000 habitantes, llegó a ser la segunda ciudad del mundo de entonces. El proceso republicano, partiendo del eje mencionado, derivó en otra configuración, que se consolidó a finales del siglo XIX en torno a La Paz, y donde resalta el eje minero y administrativo Potosí-Oruro-La Paz.

Pero las grandes ciudades del nuevo eje central fueron las que se constituyeron en el eje principal hacia el que se desplazó la población desde mediados el siglo XX hasta nuestros días. En estos centros fueron avanzando la administración, los servicios, la industria y, desde ellos, los principales proyectos de desarrollo regional. Sobre la base de éste, la frontera social, económica y política se fue definiendo hacia las tierras bajas desde mediados del siglo XX.

Es cuando las ciudades de Santa Cruz, La Paz y Cochabamba se consolidan como el eje dominante. El proceso de urbanización tiene, a partir de este hecho, una orientación definida, y se afianza en torno a las tres áreas metropolitanas de Bolivia, pero sobre todo marca una diferenciación entre dos modelos de urbanización: el tradicional de La Paz y el moderno de Santa Cruz. Cochabamba se constituye en un modelo intermedio que goza de las características de ambas. Esta diferenciación es fundamental para entender el proceso de urbanización en Bolivia (Indaburu, 1998; Urquidí, 1999 y 2000; Blanes, 2001).

Sin embargo, habrá que estar atentos a otros centros –tanto en Tarija como en Chuquisaca y Potosí– que van a presentar desarrollos propios, con enfoques muy parecidos.

El proceso de urbanización es muy reciente y rápido

El proceso de urbanización revela en cualquier país el eje principal de ordenamiento del territorio. En el caso de Bolivia, los tres ejes mencionados se turnaron en la distribución de la población urbana, la que, si bien se consolidó en un eje de concentración principal, mantuvo una estructura poblacional relativamente equilibrada si se la compara con algunos de los países vecinos, como Perú, Uruguay, Chile, donde la primacía urbana se concentra en torno a una gran ciudad.

A comienzos del siglo XX (según el censo de 1900), de una población de 1.603.417 habitantes, la urbana (asentamientos mayores a 2.000 personas) llegaba a 227.935, es decir, el 14,22% (porcentaje algo mayor que el promedio mundial de 13% en ese momento), debido a su concentración en una parte pequeña del territorio nacional. Es proverbial la débil ocupación del territorio y la baja densidad poblacional promedio: 1,20 habitantes por km², en los 1.332.581 km² con que el país contaba en ese entonces. Las tres grandes ciudades de referencia ya se manifiestan en esa época entonces: La Paz, con 54.874 habitantes; Cochabamba, con 21.886; y Santa Cruz de la Sierra, con 15.874.

Además de los tres mencionados, 29 centros urbanos, constituían la base del nuevo sistema de ciudades: Sucre, con 20.907 habitantes; Potosí, con 20.910; Oruro, con 13.575; Tarija, con 6.980 y Trinidad, con 2.556.

Hasta mediados del siglo XX la población se duplicó sin mostrar cambios importantes en su estructura. El censo de 1950 reportó un total de 3.019.031 habitantes, con una población urbana de 780.722, lo que representaba el 25,86%, porcentaje algo menor al promedio mundial de ese entonces (29,00%). Su densidad poblacional ascendió a 2,75 habitantes por km² en el territorio con que Bolivia quedó luego de la guerra del Chaco: 1.098.581 km². La población de las tres áreas urbanas objeto de nuestro estudio era:

- La Paz: 321.073 habitantes,
- Cochabamba: 80.795 habitantes, y
- Santa Cruz: 42.742 habitantes.

Entre los 49 centros urbanos que se registraba en ese entonces, destacaban:

- Oruro, con 62.971 habitantes,
- Potosí, con 45.758 habitantes,
- Sucre, con 40.128 habitantes, y
- Trinidad, con 10.759 habitantes.

El Censo Nacional de Población y Vivienda de 1976 (CNPV 1976), sólo 26 años después, muestra importantes cambios en la estructura poblacional: la población total ascendía a 4.613.486 habitantes, de los cuales 1.921.941 se ubicaban en áreas urbanas, lo que representa el 41,66%, promedio cercano al de América Latina. La densidad poblacional, todavía muy

baja (4,20 habitantes por km²), ya mostraba los grandes problemas en la distribución y uso de tierras, así como tendencias definitivas en el proceso de urbanización.

Las tres áreas urbanas más importantes ya son:

- La Paz, con 635.283 habitantes;
- Cochabamba, con 204.684 habitantes;
- Santa Cruz de la Sierra, con 254.682 habitantes.

También están definidas ya las tres áreas metropolitanas, así como la migración de la población hacia las tierras bajas.

Ya existían cien centros urbanos, entre los que destaca Oruro, con 124.213 habitantes, como satélite de las tres ciudades del eje central.

Los centros urbanos más importantes del Sur eran:

- Potosí, con 77.397 habitantes;
- Sucre, con 63.625 habitantes;
- Tarija, con 38.916 habitantes.

Los del Norte eran:

- Trinidad, con 27.487 habitantes y
- Cobija, con 3.650 habitantes.

Con ello se definen ya las características de primacía de las nueve capitales departamentales actuales.

Resalta la presencia de un conjunto de centros urbanos intermedios –mostrando un sistema articulado con las principales ciudades en el Sur– que emergen gracias a las actividades mineras: Huanuni, Colquiri, Villazón, Siglo XX, Tupiza y Llallagua.

Montero, Riberalta, Guayaramerín, Bermejo, Yacuiba y Camiri, entre los más importantes en las tierras bajas, ilustran claramente la expansión de la frontera económica hacia ellas y la importancia del periodo de explotación de hidrocarburos.

Quillacollo y El Alto son signos de la reciente articulación en torno al eje central. A estas alturas, departamentos como Potosí, Tarija y Santa Cruz poseían sistemas de ciudades relativamente estructurados (Urquidí, 1998).

Entre finales del siglo XX y comienzos del XXI (CNPV 1992 y CNPV 2001), la población total pasó de 6.420.792 habitantes, con una población urbana de 3.694.846 habitantes, a 8.274.325, de la que 5.165.230 habita en centros urbanos. La tasa de urbanización del 57,55% en 1992 (alrededor de 1990, el promedio latinoamericano es del 56,60% y el mundial, del 41,00%) sube a 62,4% en 2001 (INE, 2002).

Las tres zonas metropolitanas definidas

En el CNPV 2001 ya están bien definidas las áreas metropolitanas, cuyos centros urbanos aledaños van sumándose en la medida en que crece el núcleo principal, sobre todo por efecto de las migraciones. Tomaremos los núcleos más compactos y cercanos con propósitos comparativos. Es importante mencionar que mientras estos tres núcleos iniciales disminuyen en importancia relativa con relación a la población urbana, debido al proceso generalizado de urbanización –que fue más rápido que el crecimiento de estas zonas metropolitanas–, es mayor su importancia respecto de la población total.

Este aspecto debe interpretarse a partir de la formación de entornos urbanos que transitan desde centros rurales cercanos a urbanos integrados a las principales ciudades. Este fenómeno ha ocurrido de forma muy rápida.

Cuadro 1. Crecimiento poblacional de las tres zonas metropolitanas entre 1992 y 2001

Zona metropolitana de La Paz	CNPV 1992	CNPV 2001
Ciudad de La Paz	713.378	789.585
El Alto		
Viacha	19.036	29.162
Achocalla	--	10.369
Total	1.137.906	1.476.466 (28,4% de la población urbana del país)

Zona metropolitana de Santa Cruz	CNPV 1992	CNPV 2001
Ciudad de Santa Cruz	697.278	1.113.582
Warnes	10.866	17.872
Cotoca	9.229	15.181
C.P. de El Torno	6.332	11.872
Montero	57.027	78.294
Total	725.724	1.236.807 (23% de la población urbana del país)
Zona metropolitana de Cochabamba	CNPV 1992	CNPV 2001
Cochabamba	397.171	516.683
Quillacollo	51.418	74.980
Colcapirhua	19.547	41.637
Sacaba	51.418	92.581
Tiquipaya	3.037	26.732
Total	519.554	752.613 (14,6% de la población urbana del país)
Las tres zonas metropolitanas	CNPV 1992	CNPV 2001
La Paz	1.137.906	1.476.466
Santa Cruz	725.724	1.236.807
Cochabamba	519.554	752.613
Total	2.383.184	3.465.886
	64% de la población urbana y 37% de la población total del país	67% de la población urbana y 41% de la población total del país

Fuente: CNPV 1992 y CNPV 2001.

Las zonas metropolitanas se constituyen ahora en la punta de lanza de procesos de urbanización, en procesos de compactación urbana simultáneos con otros de urbanización dispersa. Consideramos aquí las zonas metropolitanas más allá de la contigüidad de los procesos urbanos que se expresan en manchas urbanas. Nos referimos a la contigüidad de conurbación de centros urbanos de diferente tamaño, pero cada día más cercanos por sus relaciones y funciones en la economía y en los aspectos cotidianos de la vida social y política.

No existe una definición oficial, que conste en algún instrumento jurídico, sobre áreas metropolitanas. Sin embargo, considerando datos demográficos, podemos definirlos como niveles concéntricos de influencia recíproca (social, económica, política y cultural), los niveles internos podrían constituirse en el corazón del área metropolitana propiamente dicha y los externos en la zona de influencia de dicha área y su potencial espacio de crecimiento.

Tomando en cuenta las consideraciones anteriores, podríamos establecer que las áreas metropolitanas de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz presentan la siguiente composición demográfica con relación a la población de sus departamentos y a la población nacional.

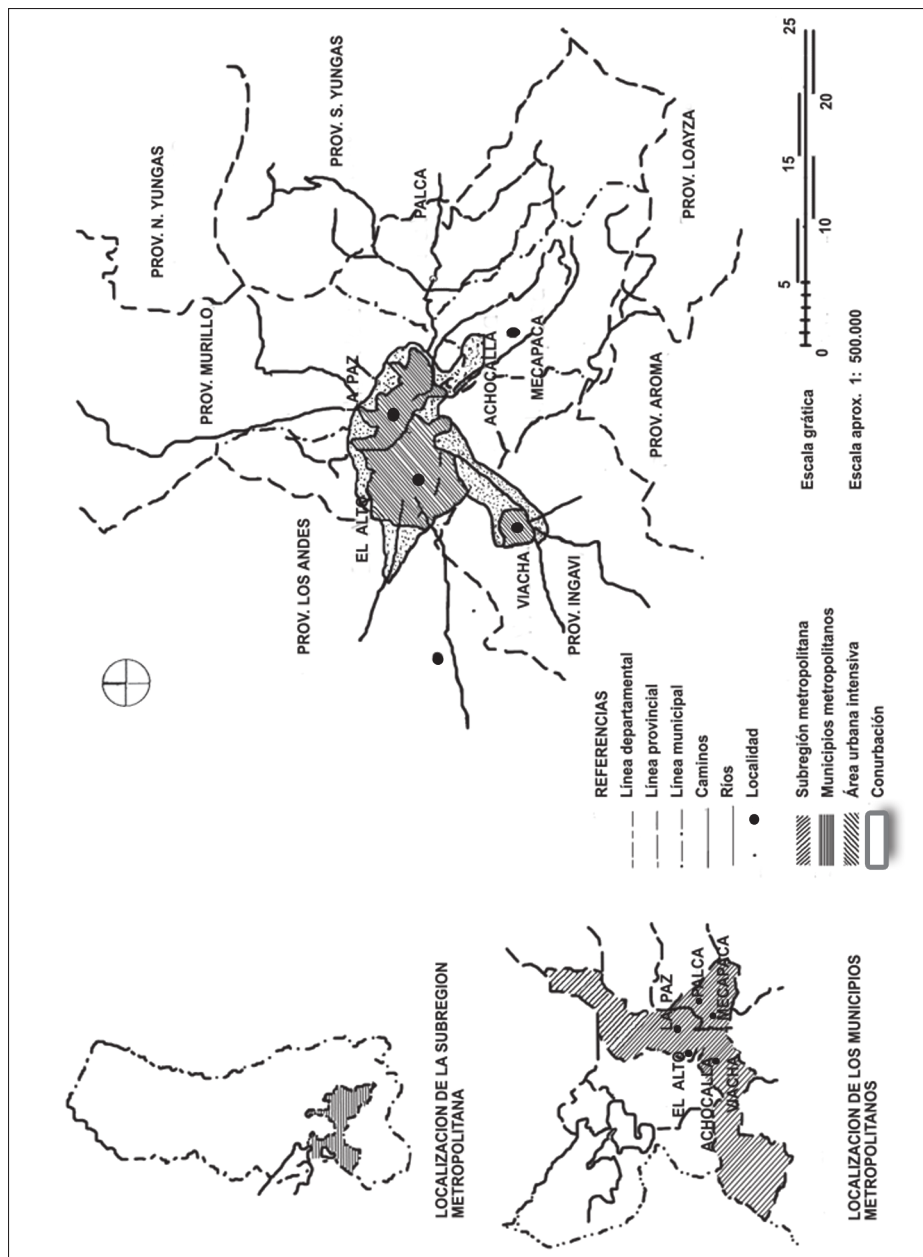
En el caso de La Paz, el crecimiento de la ciudad de El Alto se ha constituido en la base para el crecimiento de los centros aledaños. En el momento actual se trata de un doble proceso de densificación centrípeta hacia las ciudades de El Alto y La Paz, donde se concentra la mayor parte de las expectativas de la población y la expansión urbana hacia las áreas urbanas cercanas a La Paz, lo que produce una cada vez mayor cercanía entre los centros del conjunto. Se trata de una masa urbana que, por un lado, refuerza centros importantes y, por el otro, va desarrollando otros centros.

Cuadro 2. Composición demográfica de las tres áreas metropolitanas

Área metropolitana (AM)	Municipios que la componen	Población		Población total departamental	Porcentaje de la población departamental en áreas metropolitanas		Porcentaje de la población en áreas metropolitanas	
		Urbana	Total		Urbana porcentaje	Total porcentaje	Urbana porcentaje	Total porcentaje
La Paz	La Paz	789.585	793.293					
	Palca		14.185					
	Mecapaca		11.782					
	Achocalla	10.369	15.110					
	El Alto	647.350	649.958					
	Viacha	29.108	66.142					
	Laja		16.311					
Cochabamba	Total ZM	1.518.693	1.566.781	2.350.466	64,61	66,65	18,35	18,93
	Cochabamba	516.681	517.024					
	Quillacollo	78.324	104.206					
	Vinto	14.220	31.489					
	Colcapirhua	41.637	41.980					
	Sacaba	92.581	117.100					
	Total ZM	743.443	769.819	1.455.711	51,07	52,88	8,98	9,3
Santa Cruz	Santa Cruz de la Sierra	1.116.059	1.135.526					
	Cotoca	17.482	36.425					
	Porongo		11.085					
	La Guardia	25.444	39.552					
	El Torno	18.935	37.961					
	Warnes	17.872	41.570					
	Montero	78.294	80.341					
	Total ZM	1.274.086	1.382.460	2.029.471	62,7	68,11	15,39	16,70

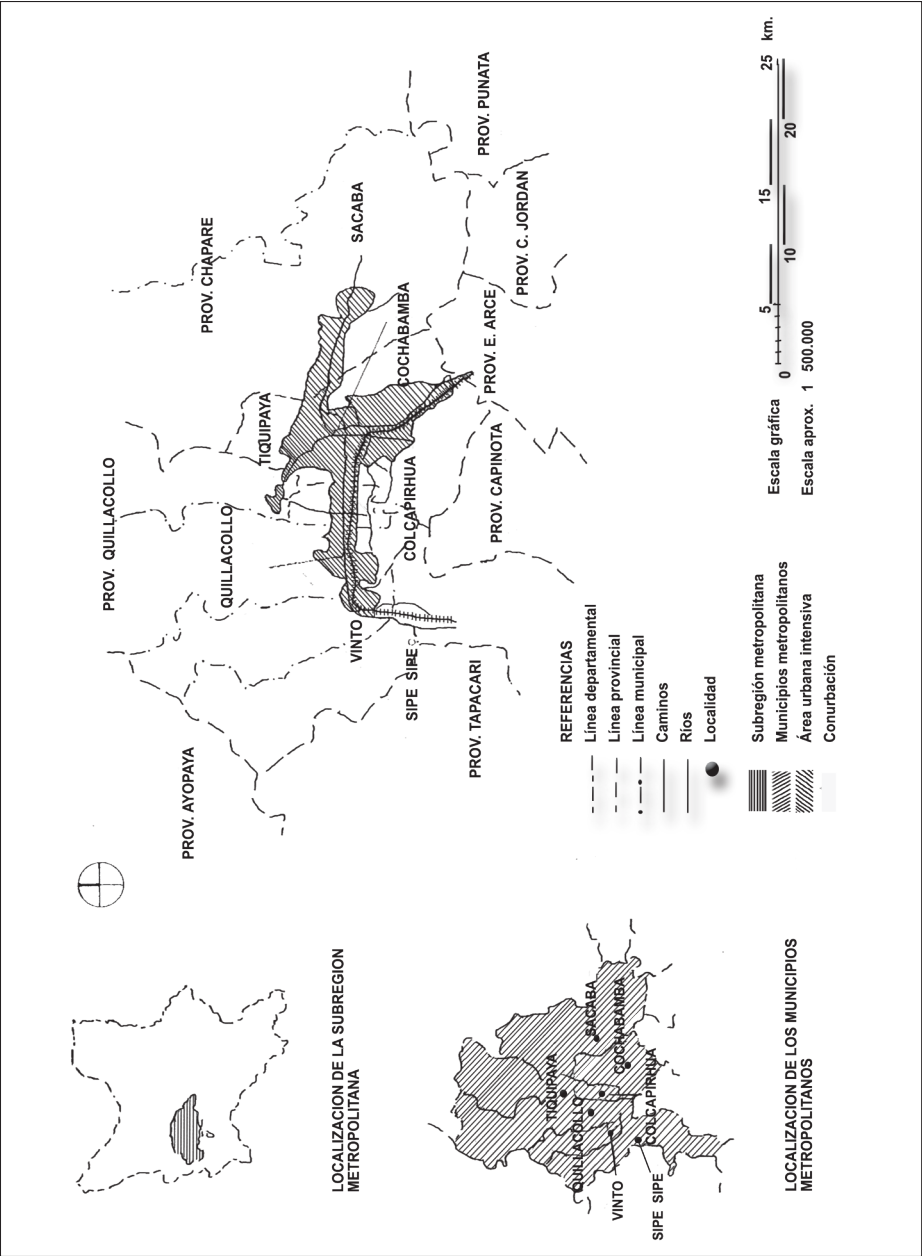
Fuente: CNPV 2001.

Plano 1. Área metropolitana de La Paz



Fuente: Dirección General de Asentamientos Humanos.

Plano 2. Área metropolitana de Cochabamba



Fuente: Dirección General de Asentamientos Humanos.

El caso de Cochabamba, similar en cierta forma a los otros dos, ha ido concentrando población en torno al núcleo principal y acercando entre sí a centros que ya tenían su propia imagen y funciones. El resultado es un *continuum* cada vez más articulado con el desarrollo regional. Dos factores impulsaron este proceso de densificación: 1) las migraciones a la zona tropical del Chapare, que agrandaron las poblaciones de la periferia al usarlas como estaciones intermedias en la migración desde otros lugares de fuera del departamento y 2) el crecimiento económico, a raíz del incremento de los flujos en el eje central del país que impulsaron tanto la densificación del núcleo central como de los centros periféricos.

Es difícil entender el caso de Santa Cruz sin tomar en cuenta una primera fase de crecimiento urbano en torno a un centro y el proceso posterior de desarrollo de las provincias cercanas. Es un caso más claro que los anteriores de desarrollo de centros periféricos y de funciones productivas importantes en relación con el centro urbano principal.

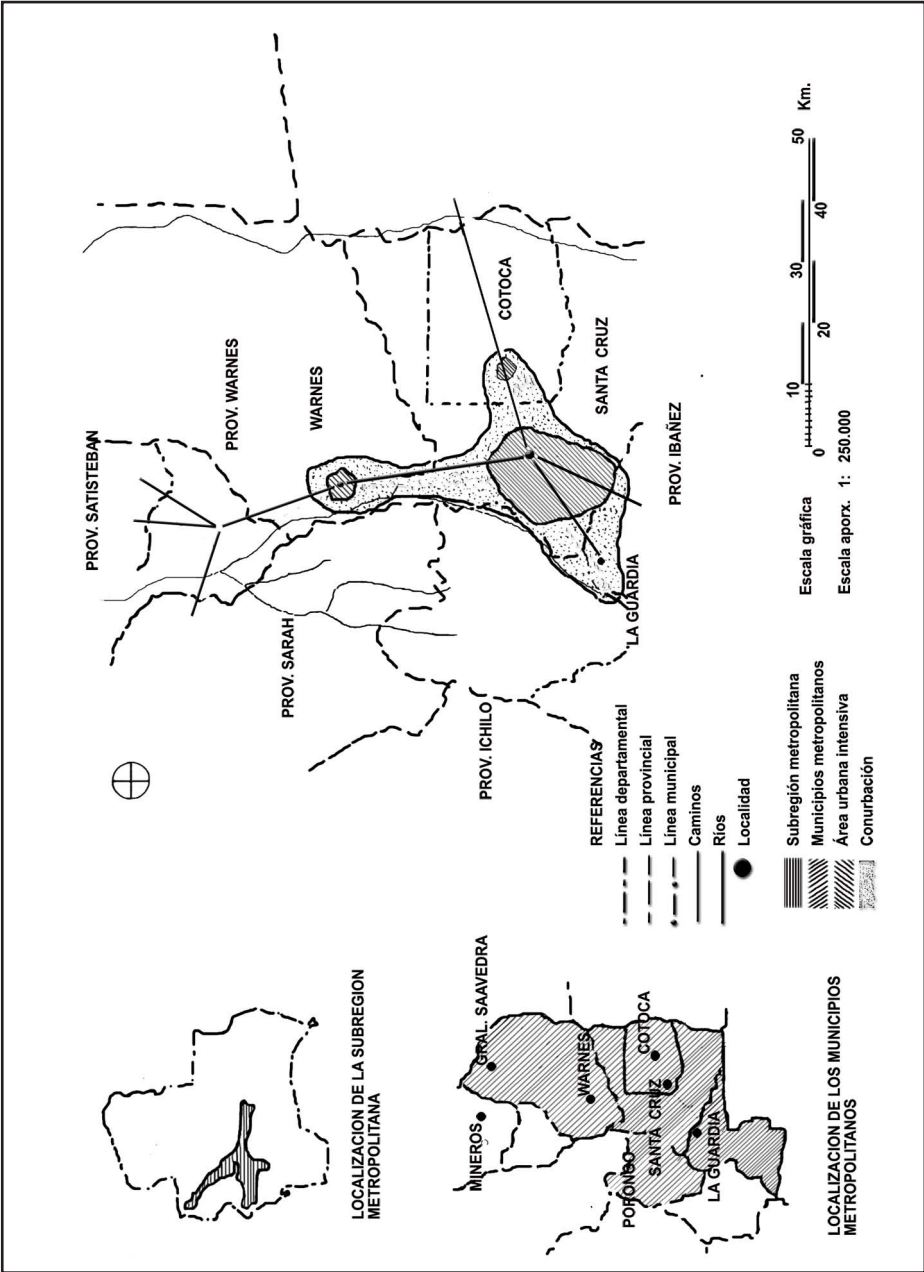
Observando las tres estructuras urbanas, se perciben los principales radios de articulación de entornos que cada vez conviven más con el núcleo central y se desarrollan con él.

Un aspecto importante que resalta en los tres casos, pero en particular en los de Cochabamba y Santa Cruz, es la estrecha relación entre el desarrollo vial hacia los principales centros productivos rurales de la región y el sistema de poblamiento. La Paz se expande siguiendo, sobre todo, los principales caminos troncales.

Cochabamba estructura sus alcances urbanos en relación con La Paz, Santa Cruz (carretera antigua en un primer momento y El Chapare en un segundo momento, que es el más importante). Ésos son los ejes del proceso de los asentamientos tanto antiguos como recientes.

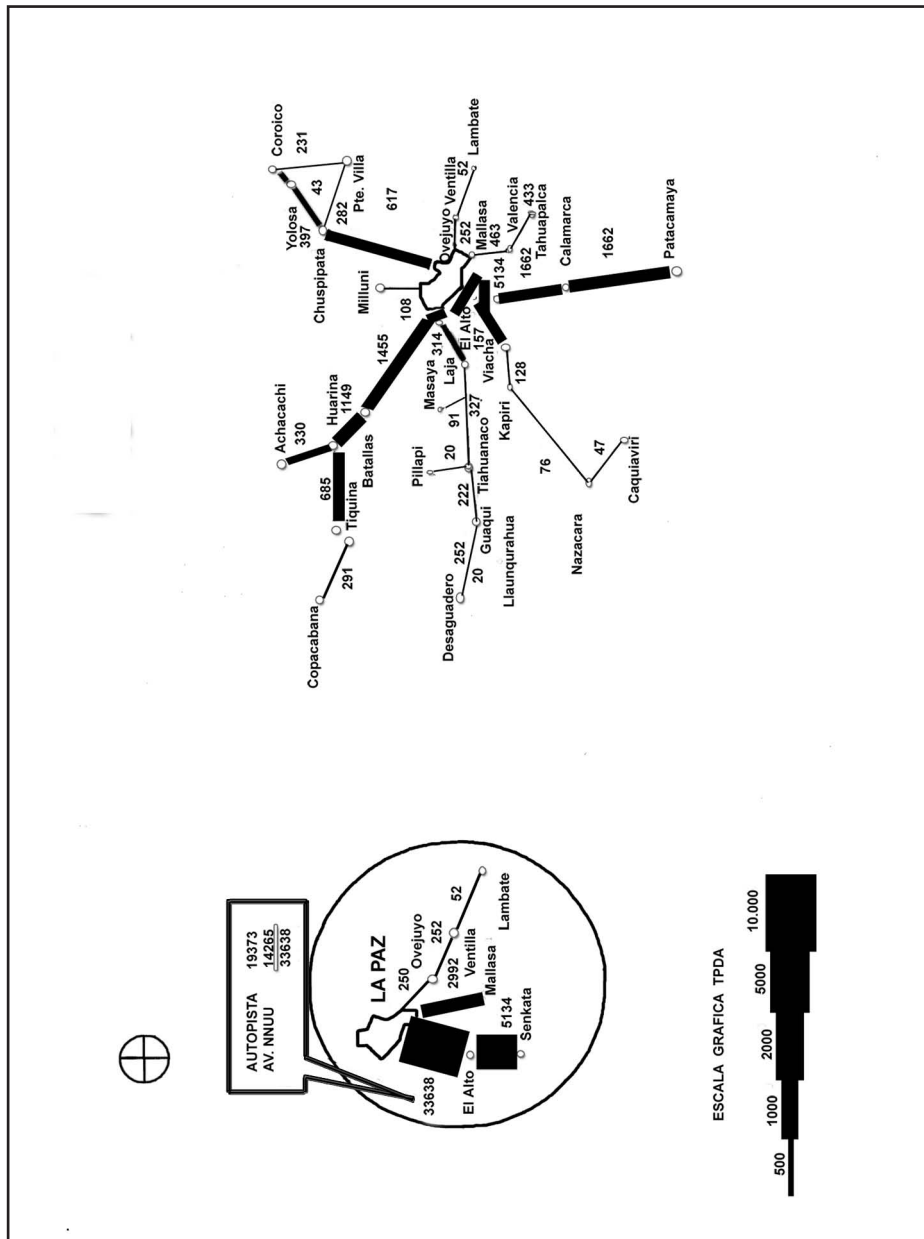
En Santa Cruz, el crecimiento hacia el Norte se acentuó con la apertura hace 15 años de la carretera por el Chapare. Pero resalta, sobre todo, la funcionalidad de la zona urbana con respecto a los grandes ejes del desarrollo económico de la región.

Plano 3. Área metropolitana de Santa Cruz

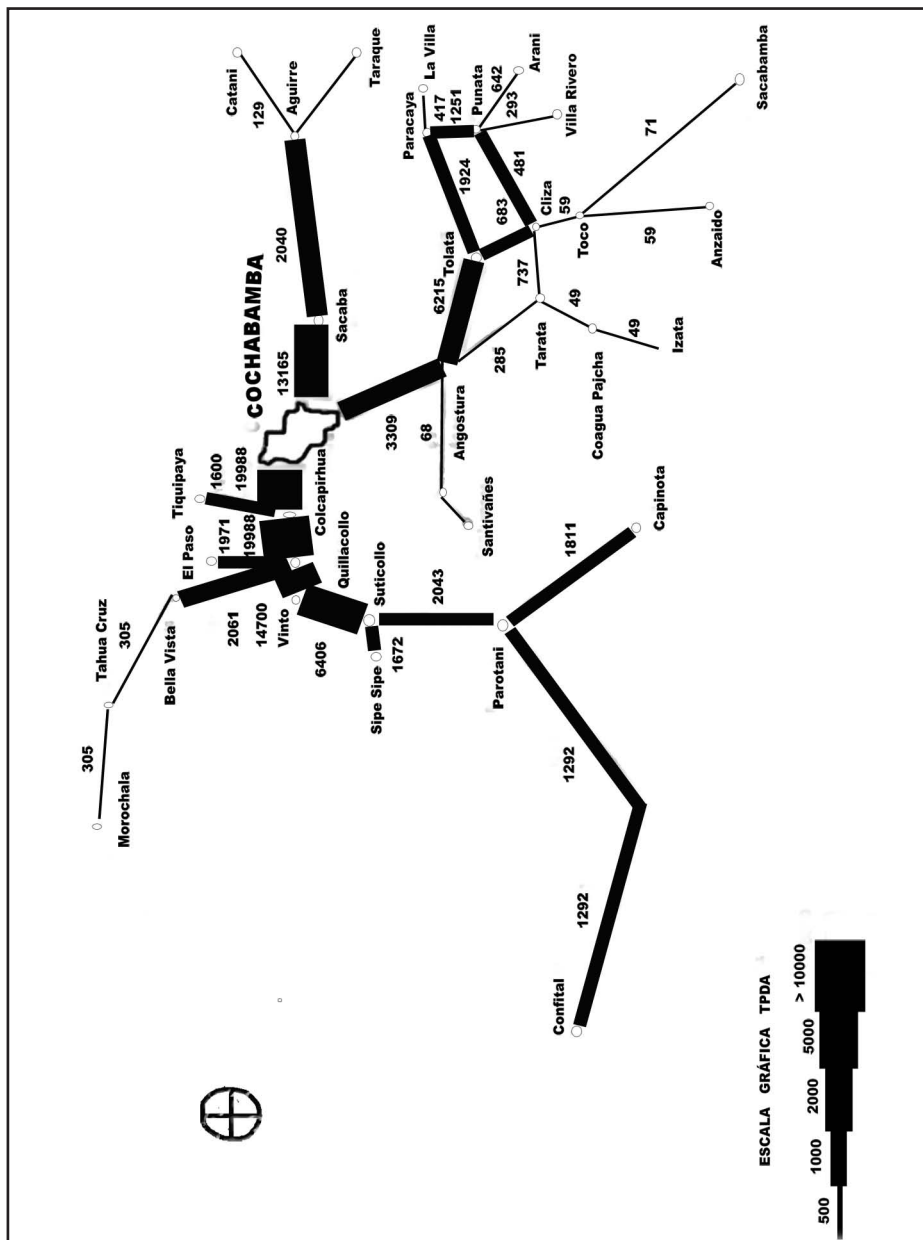


Fuente: Dirección General de Asentamientos Humanos.

Plano 4. Subregión metropolitana de La Paz

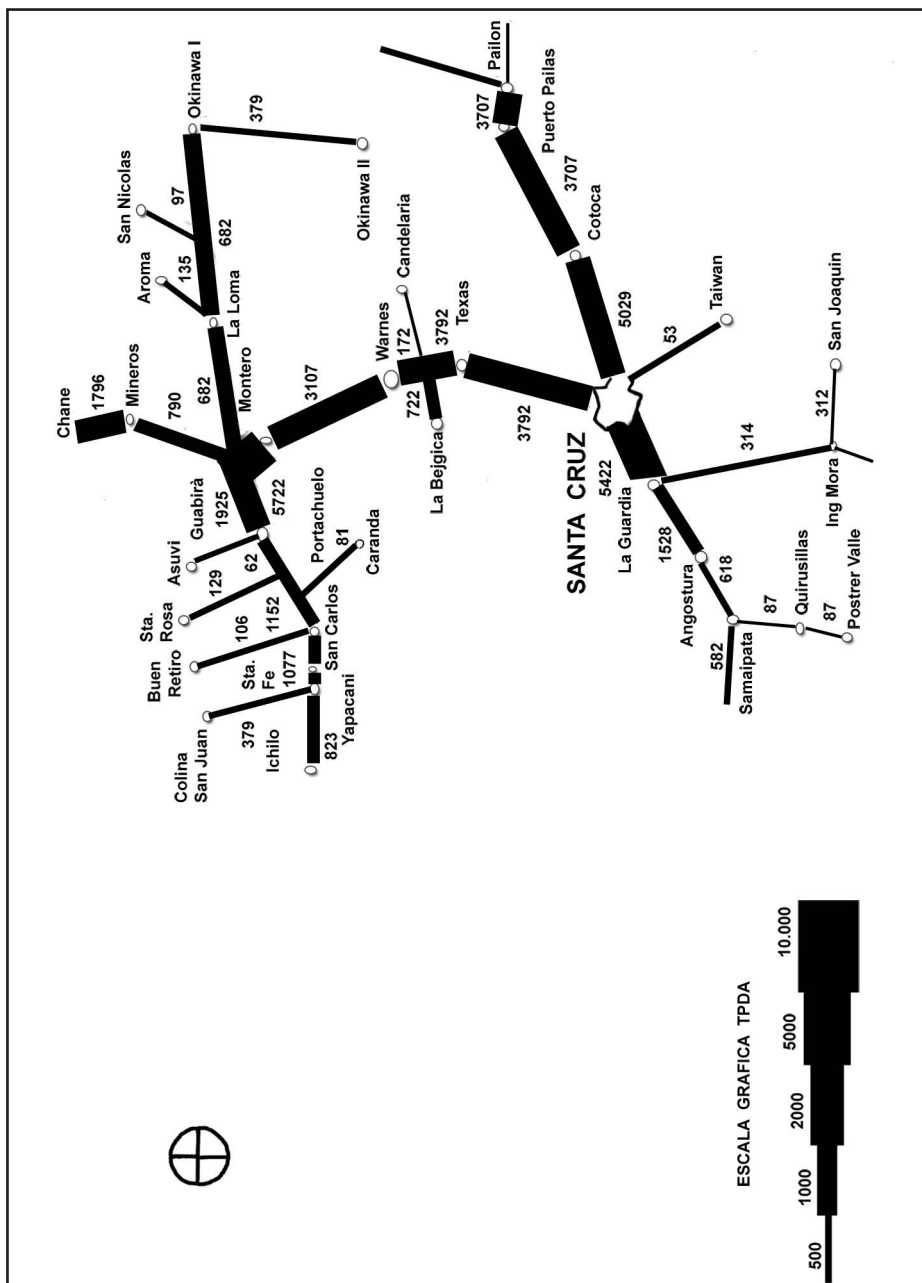


Plano 5. Subregión metropolitana de Cochabamba



Fuente: Dirección General de Asentamientos Humanos.

Plano 6. Subregión metropolitana de Santa Cruz



Fuente: Dirección General de Asentamientos Humanos.

El futuro próximo

En la proyección para los años 2010, 2020 y 2035 (sobre un total estimado de 15 millones de habitantes), las tres áreas metropolitanas habrán reunido a más del 60% de la población del país, incluida la población urbana y rural.

Cuadro 3. Proyección poblacional de las zonas metropolitanas entre 1976 y 2035

Año	La Paz El Alto	Santa Cruz	Cochabamba	Total zonas	Porcentaje de la población total
1976	645.161	265.524	229.957	1.140.642	24,72
1992	1.137.906	725.724	528.223	2.391.853	37,25
2001	1.476.466	1.236.807	752.613	3.465.886	38,70
2010*	2.050.000	1.920.000	1.045.000	5.015.000	49,03
2020*	2.450.000	2.730.000	1.350.000	6.530.000	53,55
2035*	3.131.000	4.050.000	1.830.000	9.011.000	60,96

Fuentes: INE, 2002; Urquidi, 1999.

Desde esta aproximación demográfica cuantitativa resaltan los siguientes temas relacionados con el futuro papel de las áreas metropolitanas, ante la eventual instauración de gobiernos autonómicos departamentales:

- La población del país muestra una estructura urbana muy propicia para un desarrollo equilibrado, aunque la ocupación del territorio no es homogénea, debido a razones principalmente relacionadas con la fisiografía y la distribución de los recursos naturales.
- El nivel de urbanización es cercano al de los países de la región, pero sin los problemas de primacía urbana que presentan algunos de ellos, lo que se considera una ventaja.
- Este proceso de urbanización se acelerará, calculándose que para dentro de 15 años el eje central ocupe dos tercios de toda la población del país.

Se acentuarán los desafíos relacionados con la concentración poblacional:

- la pirámide de edad mostrará un porcentaje de personas en edad de trabajar y, por consiguiente, una fuerte presión por el empleo;
- la provisión de servicios será un tema nuevo en sus dimensiones, lo que requerirá de importantes esfuerzos de inversión y de innovación en gestión;
- de no suceder un milagro en la estructura económica del país, se prevé una fuerte presión poblacional sobre programas de emergencia urbanos, para lo que se requerirá de sistemas de protección social de emergencia;
- las periferias urbanas deberán ser tomadas más en serio, ya que en ellas se concentrarán los principales problemas de vivienda e infraestructura;

Junto con estos procesos:

- se concentrará en las ciudades la mayor parte de la población con los mejores niveles de formación profesional del país, aumentando la diferencia entre las áreas urbana y rural;
- se profundizará la concentración de recursos de capital en las ciudades;
- en las ciudades se diferenciarán cada vez más la gestión pública de la gestión privada de las mismas;
- las ciudades serán expresiones cada vez más importantes de la diferenciación regional;
- lo municipal cada vez más se verá desafiado por lo urbano y lo regional;

En resumen, se requiere de una nueva era de planificación urbana.

Todo ello exige de un sistema de tratamiento diferenciado para la organización y el financiamiento de proyectos urbanos de carácter metropolitano, que están por encima de la capacidad institucional y financiera de cada municipio y “no se deben olvidar políticas para el desarrollo de las ciudades mayores, intermedias y menores, buscando un equilibrio en el sistema. Pretender revertir y frenar el actual proceso de metropolización en tres áreas de Bolivia es tarea casi irrealizable. Por ello, es

mejor organizar su futuro con conceptos de planificación de prospectiva; a largo y mediano plazo. Caso contrario, los costos de urbanización y los costos sociales serán casi inmanejables (Universidad de Toronto, 1999).

Las áreas metropolitanas reforzarán su papel en el desarrollo regional, por lo que, al menos en todo lo que se refiere a los servicios, éstas deberán estar preparadas para los enormes desafíos del mismo. Pero sobre todo las áreas metropolitanas deberán enfrentar los desafíos de conformar los imaginarios del desarrollo regional y los principales cuerpos de identidad social y cultural, además de las funciones propias derivadas de ser los pilares de la gestión de desarrollo.

Todas esas actividades desbordan de lejos las actuales funciones municipalistas, y las organizaciones corporativas de alcaldes deberán cambiar hacia organizaciones de carácter regional que se apoyen en las grandes zonas metropolitanas.

Entre sus desafíos, las áreas metropolitanas, tienen que pensar en soluciones de emergencia ante los problemas que presentará la urbanización y, al mismo tiempo, el de alojar los más importantes programas de desarrollo regional y el de ser cabeza del mismo desde el nivel urbano, sobre todo en la formulación de proyectos de generación de entornos de apoyo al desarrollo local.

Las zonas metropolitanas como espacios construidos

Los tres conglomerados urbanos principales, ejes ordenadores de su entorno, han tenido dinámicas bien diferentes en la herencia de su patrimonio urbano y en su transformación, conservación y transmisión hacia las generaciones siguientes. Los cascos urbanos, sus estructuras de centros o su construcción de policentros consolidan, hoy en día, formas diferentes entre sí de estratificación, segregación y construcción de las ciudades. Son cascos urbanos heredados del pasado y revalorizados de forma diferenciada redefiniendo sus funciones centrales.

En las tres zonas urbanas se han ido achicando los espacios públicos en la medida en que crece la urbanización, debido al aumento simultáneo de la inseguridad ciudadana y, en general, a la lentitud de la inversión en

la construcción de espacios públicos, si se la compara con el crecimiento del área urbana. Es decir que en las tres zonas se detectan procesos de crecimiento físico lejos del control y ordenamiento de sus gobiernos locales. De forma diferente, las tres zonas han generado barrios de clases medias con tendencias de autosegregación y procesos crecientes de diferenciación espacial, debido, entre otras causas, a la inseguridad ciudadana. Estos barrios pueden considerarse como zonas emergentes y con ventajas importantes en el proceso de globalización, mientras que grandes zonas urbanas están cada vez más lejos de una participación con ventajas locales (Prado, 2001; Indaburu, 1998).

La forma en que se plasma el espacio construido urbano y en que interviene en la formación de los imaginarios urbanos es diferenciada en las tres zonas.

- En La Paz la herencia del pasado es mucho más fuerte, mostrando al mismo tiempo, con mucha fuerza, los rasgos de lo antiguo y de lo nuevo, simultaneidades y contrastes, así como discontinuidades.
- En Cochabamba las continuidades son una característica y las estratificaciones se vienen construyendo en los últimos años con la formación de barrios nuevos.
- En Santa Cruz, a pesar de la revalorización de los elementos heredados, éstos se concentran en un centro que va perdiendo funciones ante el surgimiento de nuevos centros en la zona metropolitana.

Los procesos urbanos de las tres grandes ciudades han estado sometidos a los parámetros observados en las ciudades de la globalización, incidiendo de forma diferenciada en una y otra urbe.

Las tres ciudades, definidas como espacios de vida colectiva, han experimentando un profundo proceso de reestructuración bajo el impacto de los cambios del país y de la urbanización acelerada y la globalización económica.

Con diferentes ritmos y características, los procesos de reestructuración urbana han conducido a las tres ciudades de una metrópoli concentrada a una metrópoli dispersa, aunque ambos procesos siguen combinándose. Las tres zonas se expanden bajo un formato de baja densidad y por agregación de centros a la gran zona metropolitana. De todos modos, podemos mencionar el deterioro y la pérdida de importancia del centro histórico

como resultado de una acelerada expansión del medio urbano que “[...] va dejando detrás de sí una acumulación inmensa de escombros edilicios y culturales” (González, 1999, p. 67); el surgimiento de subcentros en áreas de más reciente ocupación, lo que ahora se conoce con el nombre de “nuevas centralidades”; y la expansión incontrolada de las áreas residenciales y otros usos hacia la periferia metropolitana. El producto final de esta triple dinámica urbana es una metrópoli social, política, cultural y físicamente fragmentada (cfr. Barrios, 2005).

El fenómeno de la urbanización dispersa se ha observado en los tres casos mediante la expansión urbana indiscriminada, con la entrega de tierras productivas para usos urbanos a precios asequibles, favorecidos por la cercanía a la naturaleza y la accesibilidad brindada por las infraestructuras estratégicas de transporte. Desde una posición contraria, se apoya también el rescate y la densificación de las áreas centrales, la diversidad de usos, la difícil sustentabilidad ambiental y el control del crecimiento urbano.

Ciudad dispersa “El impacto del espacio cibernético sobre la humanidad será asombroso. Las computadoras tomarán mejores decisiones que los humanos [...] Las escuelas serán reemplazadas por equivalentes virtuales [...] muchas [compañías] existirán sólo en el espacio virtual [...] se usarán nuevos sistemas de transporte público [...] La densificación y la comercialización del centro [empujarán a] los trabajadores hacia las periferias. Para allá [habrá] ido también el comercio minorista y algunos servicios [...] Para albergar a la nueva población, es posible que aumente el número de comunidades rurales. Esta desagregación [...] en unidades más pequeñas con un espacio adecuado entre ellas podría ser una solución para ayudar al desarrollo de la humanidad en el siglo XXI” (South, 1995, p. 12).

La ciudad compacta “En la época de la superpoblación [...] no hay alternativa alguna a las megalópolis. La cuestión es simplemente cómo conseguir que siga siendo habitable [...] El primer principio de la planificación urbana del futuro sólo puede ser el de la compatibilidad ambiental [...] La ciudad del futuro ha de ser autárquica, al menos en parte, pues pronto no habrá de dónde traer recursos naturales ni dónde llevar desechos [...] Donde las reservas de espacio escaseen, habrá que abandonar

proyectos nuevos y mejorar lo existente [buscando] la mejor solución posible. Y lo mejor posible significa que las personas que vivan aquí consideren justamente este sitio como su lugar en el mundo y que quieran conservarlo a toda costa. Vistas las cosas de este ángulo, se trata de descubrir a la ciudad como la nueva patria” (Albrecht, 1997, p. 6).

Estos dos temas –ciudad compacta y ciudad dispersa– deberán servir para analizar las formas en que se desarrollan dichas tendencias en las tres zonas metropolitanas y, sobre todo, para elaborar agendas diferenciadas por sectores dentro de las zonas. Son la base para una agenda de desarrollo urbano en nuestros días.

Las ausencias de estas consideraciones en la gestión de las ciudades representarán una gran debilidad ante la eventual constitución de autonomías, en las cuales indudablemente las áreas metropolitanas serán una pieza fundamental.

Las áreas metropolitanas: potencialidades y desafíos para el desarrollo metropolitano regional

El desarrollo regional –y, visto desde esa perspectiva, el metropolitano– es una realidad altamente compleja y abierta. Presupone la sinapsis de varios subsistemas que distinguimos para fines analíticos y comparativos, pero que están estrechamente relacionados entre sí. Además de la visión metropolitana aislada, el tema es que la región metropolitana es la parte más importante, la cabeza y el motor del desarrollo regional.

Se trata de seis subsistemas que operan en estrecha interrelación y donde el desarrollo de cada uno de ellos, si bien es diferenciado, incide en los otros, pues todos se alimentan mutuamente. El elemento que logra la sinapsis de los seis elementos es el proyecto regional o, en este caso, el proyecto metropolitano con proyección regional.

Subsistema axiológico. Actores individuales, corporativos, colectivos portadores de los valores que construyen la base ideológica de las hegemonías.

Subsistema decisonal. Organizaciones públicas y privadas, muy relacionado con la historia y con el desarrollo inmediato y mediato específico en cada región.

Subsistema organizacional. Se refiere a la gestión tanto pública como privada; incluye las diferentes instituciones relacionadas de la región.

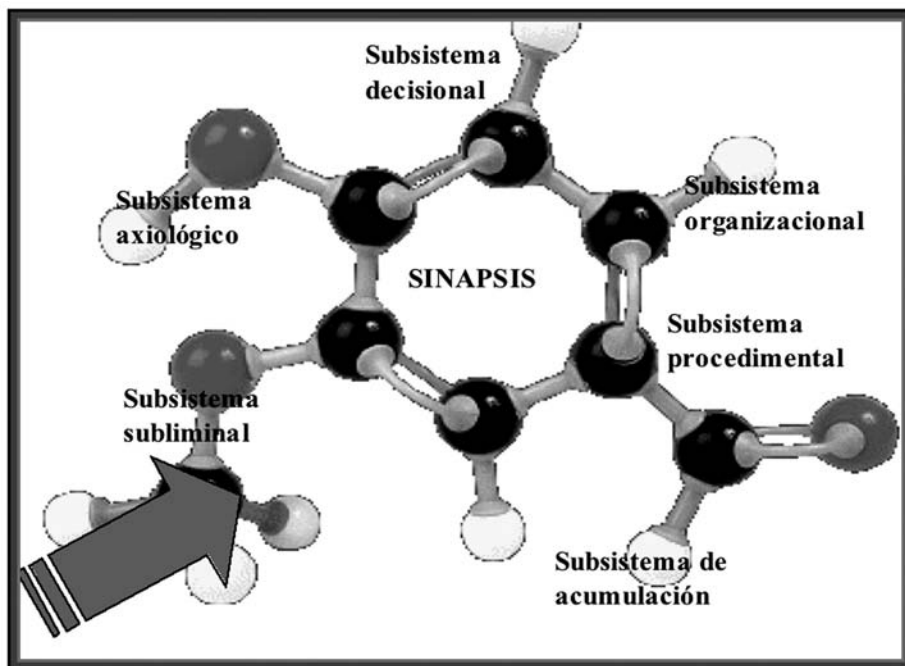
Subsistema procesual o procedimental. Procedimientos para administrar, informar y posicionar al sistema completo.

Subsistema de acumulación. Capital económico, que incluye tanto el capital físico como el financiero.

Subsistema subliminal. Capitales intangibles que dinamizan e impulsan sinergias en todos los niveles.

Fuente: Boisier, 2005.

Emergencia sistémica



Mediante estos seis subsistemas, definimos a continuación las pautas para establecer un panorama del proceso de desarrollo metropolitano regional.

El subsistema de valores

En cada territorio (las zonas metropolitanas son en sí mismas una especie de región) existen valores y sistemas normativos de los de que los actores y sus organizaciones son portadores y con los que éstos se manifiestan de forma muy diferenciada. Cuando una región es un territorio social y culturalmente desarticulado, estos valores son débiles o no existen para la región en su conjunto.

Las zonas metropolitanas reales son formaciones demográficas, social y culturalmente heterogéneas con discontinuidades y procesos o de diferenciación entre zonas y dentro de cada una de ellas. Durante los últimos años se han profundizando las diferencias sociales y, por consiguiente, la heterogeneidad interna. Esto hace cada vez más difícil la constitución de sujetos territoriales.

Las tres áreas metropolitanas son formaciones territoriales, demográficas, sociales y culturales que dan cuenta de procesos de constitución y de cambio territorial muy diferenciados, tanto de sí mismas como de los territorios relacionados con ellas. Las zonas urbanas crecieron más allá de los límites administrativos de los municipios principales y se relacionan con provincias muy diferentes en cada uno de los tres casos. Cada una de las zonas metropolitanas muestra enormes distancias entre lo rural y lo urbano, así como una relación muy compleja y conflictiva entre los diferentes núcleos de estas conurbaciones y sus territorios relacionados. Al mismo tiempo, estas áreas han reproducido una serie de identidades que suelen usar en su vida cotidiana, dibujando un mosaico, a veces muy complejo y de gran utilidad para la vida local, tanto dentro de los espacios urbanos como sobre sus territorios de referencia.

La población que vive en estas áreas, al mismo tiempo que adquiere la ciudadanía paceña, cochabambina o cruceña, se divide por barrios con identidades propias y establece formas de gestión territorial muy particulares, las que se han reforzado a través de la implementación de la Ley de Participación Popular. Este aspecto ha tenido mucha importancia por la orientación normativa y la gestión municipal después de esta ley que, en muchas ocasiones, ha entendido a las ciudades como la simple sumatoria de juntas vecinales. Los municipios dividieron a los barrios entre sí mediante la competencia por obras, en detrimento de considerar a la ciudad como una realidad diferente de una mera sumatoria. No existe una coincidencia entre municipio y zona metropolitana, y la principal distancia en este aspecto se observa en La Paz. No se puede hablar de lo paceño sin dividirlo entre lo propiamente paceño y lo alteño. Además de la vida municipal, ha sido la lucha cotidiana alteña la que se encargó de definir esta situación. Esta heterogeneidad o partición paceña no existe de forma tan profunda en las otras dos zonas metropolitanas.

El proceso de “descentralización” dentro de los municipios grandes ha sido débil y parcial, en muchos casos, precisamente para evitar la descentralización, lo que contribuyó a la persistencia de microidentidades que no se desarrollaron y que llevaron a las grandes ciudades a la pérdida del valor de las particularidades y, en mayor o menor medida, del sentido de los valores urbanos municipales relacionados con las realidades mayores: las ciudades. Si no se ha rescatado esta visión de la ciudad, menos aún se la tiene para el ámbito metropolitano por dos razones principales: los conflictos de límites entre municipios, que desdibujaron la imagen de la gran metrópoli, y el propio proceso de participación democrática, ya que las elecciones municipales resaltaron los límites divisorios de los municipios en lugar de contribuir a marcar la identidad de la gran ciudad. Se reforzó el nivel político-administrativo frente a los niveles social, económico y cultural que representa la realidad urbana. La elaboración de una visión metropolitana es extremadamente difícil y artificial.

En este marco normativo procedente de la gestión pública se incorporan las características de los procesos migratorios que dieron origen a ciudades diferenciadas:

- La gran concentración de La Paz da cuenta de la afluencia de población desde un entorno fundamentalmente aymara, y aunque existe una continuidad cultural entre el mundo de origen y la ciudad

en su conjunto –La Paz se caracteriza como la ciudad aymara–, ello dio lugar a la formación de una “ciudad región” culturalmente heterogénea, ya que los sectores que llegaron a ella no alcanzaron a imponer sus valores en el conjunto, y lo hicieron muy parcialmente en los diferentes barrios. Predominantemente aymara en términos cuantitativos, esta cultura va envolviendo cuantitativamente a una población muy diversa y distante de ella, mostrando una de las zonas con las mayores diferencias sociales, culturales y económicas del país. Existen fisuras muy grandes entre el núcleo central económicamente dominante y los entornos inmediatos de la ciudad de El Alto y los secundarios cuasi rurales. El grupo económicamente dominante, entre el que se cuenta una importante población aymara, no ha logrado generar un sistema de valores en la gran ciudad, dando como resultado una ciudad sin valores. La Paz se ha ido consolidando en torno a un núcleo de mentalidad rentista, por su alta dependencia del sector público, que ocupa cuantitativamente un espacio económico importante en la región paceña.

- La zona urbana de Cochabamba revela un proceso de urbanización relativamente más homogéneo desde una perspectiva cultural, que en el proceso de migración ha ido generando centros intermedios hasta incorporarlos de forma centrípeta al núcleo central. Se observa una cierta continuidad cultural y social entre sus lugares de origen y la ciudad, entre los centros urbanos del entorno y el núcleo central, dando una imagen mayor de *continuum* que en el caso de La Paz. Durante mucho tiempo, las juntas de vecinos y las luchas regionales proyectaron a los sectores dominantes urbanos hacia las ciudades circundantes del valle, lo que permitió a la ciudad estructurar un espacio amplio. Este proceso fue corto, y desde la LPP el municipalismo lo concentró en el espacio urbano. La guerra del agua llevó a los movimientos sociales a concentrarse aún más en el espacio urbano y a hacer a un lado las ciudades cercanas, las que, por una tendencia de densificación de la mancha urbana, se fueron acercando cada vez más hasta constituir un *continuum* desde Sacaba hasta Quillacollo con la provincia Cercado al centro. Ello no produjo un sistema de valores ni propuestas de gobierno metropolitano, seguramente también debido al proceso de participación política de la población. Al tiempo que la fragmentación

y la dispersión son tendencias paralelas al crecimiento urbano en Cochabamba, el núcleo que antes generaba hegemonía ha perdido influencia y tiende a concentrarse sobre sí mismo.

- Santa Cruz, fruto de rápidos procesos de migración del campo a la ciudad, muestra fuertes procesos de discontinuidad entre el lugar de origen y esta última. Sin embargo, como contrapeso a la enorme distancia cultural, un proceso de ciudadanía muy particular, aunque con tendencia a disminuir, articula con bastante fuerza a las diferentes ciudades del área metropolitana, así como a espacios alejados del departamento. En la ciudad núcleo y el resto de los centros se observa una ruptura con el sistema de valores predominante en sus lugares de origen, básicamente quechuas y de tierras bajas, donde destacan indígenas pobres. En Santa Cruz se presentan al mismo tiempo procesos de transición y continuidad entre las ciudades intermedias cercanas y las funciones de la ciudad principal, pero de discontinuidad y ruptura con los lugares de origen, a pesar de las identidades culturales locales que se observan en ciertos entornos cercanos.

En este proceso de rápida formación por agregación y crecimiento de los entornos urbanos, se logró imponer un sistema de valores donde predomina la ruptura cultural y la asimilación a la modernización. Santa Cruz, que trata de promocionar su imagen productiva ante el resto del país, contrasta con la imagen de rentista con que se caracteriza a La Paz. Son grupos de poder importantes que han logrado elaborar e imponer ciertos valores y normas válidas y aceptadas por la cruceñidad, aunque están encontrando cada vez más dificultades para mantener una hegemonía. Va emergiendo una ciudad que se aleja de su tradicional control hacia una creciente situación de fragmentación, diferenciación interna y heterogeneidad.

En los tres casos se han observado al mismo tiempo procesos centrípetos y centrífugos combinados, que propician un cambio social, económico y cultural, controlado principalmente por las clases pudientes, junto con formas de segregación muy duras. Las tres ciudades van acumulando poblaciones con altos niveles de pobreza crítica, la que radica no tanto en la carencia de servicios, cuanto en la formación de imaginarios basados en la insatisfacción que genera la falta de oportunidades en medios urbanos

donde conviven con los sectores de mayores ingresos y formas de vida globalizadas. Esta situación se generaliza y se va convirtiendo en una fisura que actúa contra cualquier proyecto de desarrollo urbano regional (Albó, 1983; Ciales, 1995; Indaburu, 1998; Prado, 2001; Guaygua, 2000; Blanes, 2001).

Cuadro 4. Bolivia: población total, población en viviendas colectivas, población en viviendas particulares y población por situación de pobreza según departamento (CNPV 2001)

PROVINCIA	POBLACIÓN CNPV 2001						
	TOTAL	Que residen en viviendas colectivas y otras ⁽¹⁾	Que residen en viviendas particulares (estudiada)	No pobres		Pobres	
				Total	Porcentaje	Total	Porcentaje
Bolivia	8.274.325	259.945	8.014.380	3.318.916	41,4	4.695.464	58,6
Chuquisaca	531.522	18.266	513.256	153.384	29,9	359.872	70,1
La Paz	2.350.466	64.550	2.285.907	772.719	33,8	1.513.188	66,2
Cochabamba	1.455.711	41.624	1.414.087	636.267	45,0	777.820	55,0
Oruro	391.870	10.277	381.593	122.826	32,2	258.767	67,8
Potosí	709.013	13.783	695.230	141.067	20,3	554.163	79,7
Tarija	391.226	19.297	371.929	183.066	49,2	188.863	50,8
Santa Cruz	2.029.471	71.008	1.958.463	1.213.352	62,0	745.111	38,0
Beni	362.521	17.211	345.310	82.838	24,0	262.472	76,0
Pando	52.525	3.920	48.605	13.397	27,6	35.208	72,4

Fuente: INE - IDAPE.

^(*) Incluye a las personas que residen en viviendas colectivas (cuarteles, hospitales y otros), las que residen habitualmente en el exterior, personas que el día del Censo fueron empadronadas en la calle, aquellas que no proporcionaron información en alguna de las preguntas utilizadas en la metodología de medición.

Los indicadores sociales

Las condiciones de bienestar pueden ser el motor de construcción de identidades, así como pueden conducir al desapego y a la disgregación; finalmente, contribuyen a la formación de microidentidades para sobrevivir. De alguna manera, responden a ello las formas organizativas de las juntas vecinales, ligadas tanto a las políticas populistas de las alcaldías de todos los tiempos, como a los procesos de cooptación partidaria actuales que se montan sobre las dificultades de los migrantes en su intento de apropiación de los beneficios urbanos. Los barrios más pobres, como en casi todo el mundo, suelen ser autoconstruidos, lo que constituye una base muy importante de autoafirmación y de organización reivindicativa. Posiblemente

éste sea uno de los elementos básicos más importantes de la ciudad de El Alto. Por un lado, la precariedad genera cautividad política ante el alcalde y, al mismo tiempo, fortalece los liderazgos localistas.

Cuadro 5. Bolivia: cambios en la población con necesidades básicas insatisfechas según departamento, CNPV 1992 y 2001 (en porcentaje)

DEPARTAMENTO	ÁREA URBANA			ÁREA RURAL		
	CNPV 1992	CNPV 2001	Diferencia	CNPV 1992	CNPV 2001	Diferencia
Bolivia	53,1	39,0	(14,1)	95,3	90,8	(4,5)
Chuquisaca	43,4	33,4	(10,0)	97,3	94,7	(2,5)
La Paz	56,7	50,9	(5,8)	96,9	95,5	(1,4)
Cochabamba	50,0	33,2	(16,8)	94,3	85,7	(8,6)
Oruro	57,8	50,1	(7,8)	94,4	94,3	(0,1)
Potosí	51,7	48,3	(3,4)	95,1	95,4	0,3
Tarija	49,3	30,5	(18,8)	93,6	86,6	(7,0)
Santa Cruz	48,5	24,9	(23,6)	92,5	81,0	(11,6)
Beni	72,5	66,8	(5,7)	97,9	96,1	(1,8)
Pando	48,3	43,3	(5,0)	96,4	91,5	(4,9)

Fuente: INE - UDAPE.

Los *indicadores sociales* muestran situaciones críticas en las tres áreas metropolitanas y resaltan la percepción de las desigualdades y de los procesos de exclusión en las tres áreas, particularmente en indicadores tales como vivienda y, sobre todo, en calidad de vida. Los pobres de estas ciudades lo son cada vez más en términos relativos.

En las ciudades de Santa Cruz, La Paz y Cochabamba aumenta la desprotección policial, dadas las grandes magnitudes del delito, que está pasando de ser un fenómeno que expresa la pobreza a una importante área de ingresos para el crimen organizado. Las cifras –que no son muy confiables, ya que no existen buenos estudios cuantitativos y menos aún cualitativos– muestran una alta correlación con el tamaño poblacional de las ciudades⁴. Éste deberá ser considerado como un importante indicador de la calidad de vida de las ciudades grandes.

⁴ Los registros de 2003 hablan de 254 homicidios en Santa Cruz frente a 230 en El Alto, 212 en La Paz y 107 en Cochabamba. La situación es parecida en las agresiones contra las personas, contra la propiedad (2.052, Santa Cruz, 646 El Alto, 1.071 en La Paz, 675 en Cochabamba), delitos económicos, crimen organizado (201 en Santa Cruz, 36 en El Alto, 67 La Paz y 37 Cochabamba). (*La Prensa*, 30 de noviembre de 2003.)

Los datos que siguen nos muestran las diferencias existentes entre los tres departamentos.

Cuadro 6. Bolivia: población con necesidades básicas insatisfechas y variación anual, censos de 1976, 1992 y 2001 (en porcentaje)

DEPARTAMENTO	CENSOS			VARIACIÓN PROMEDIO ANUAL ⁽¹⁾	
	1976	1992	2001	1976-2001	1992-2001
Bolivia	85,5	70,9	58,6	(1,08)	(1,33)
Chuquisaca	90,5	79,8	70,1	(0,82)	(1,05)
La Paz	83,2	71,1	66,2	(0,68)	(0,53)
Cochabamba	85,1	71,1	55,0	(1,21)	(1,74)
Oruro	84,5	70,2	67,8	(0,67)	(0,26)
Potosí	92,8	80,5	79,7	(0,53)	(0,09)
Tarija	87,0	69,2	50,8	(1,45)	(1,99)
Santa Cruz	79,2	60,5	38,0	(1,65)	(2,43)
Beni	91,4	81,0	76,0	(0,62)	(0,54)
Pando	96,4	83,8	72,4	(0,96)	(1,23)

Fuente: INE - UDAPE.

⁽¹⁾ Para el cálculo de la variación promedio anual entre 1976 a 2001, el periodo intercensal es de 24 años, 11 meses y 12 días. De 1992 a 2001 es de 9 años, 3 meses y 5 días.

Son muchos los obstáculos –que además pueden aumentar con el tiempo– para la formación de identidades urbano-regionales que constituyan sistemas de valores que fortalezcan el desarrollo regional. Las hegemonías constituidas en Santa Cruz están debilitándose, y una muestra de ello es que el actual proceso de lucha por la autonomía enfrenta cada vez más cuestionamientos, tanto externos como internos.

El subsistema de acumulación

Las tres zonas muestran un nivel muy diferenciado de acumulación de capital físico y financiero, fundamental para entender sus funciones en relación con el país y sobre todo con el resto de la región. Pero no solamente se trata del *stock* de capital, sino de las características del mismo.

Desde la perspectiva del ámbito local, las tres metrópolis se presentan como los nodos de articulación de la economía global y como los principales motores del crecimiento del país y de sus respectivas regiones.

La formación de estas tres ciudades corresponde a una nueva geografía local e implica desafíos importantes para desarrollar una capacidad

organizacional que permita resolver problemas, para actuar coordinada y efectivamente sobre varias jurisdicciones y para aprovechar las oportunidades que la globalización ofrece a las economías locales (Borja y Castells, 1997).

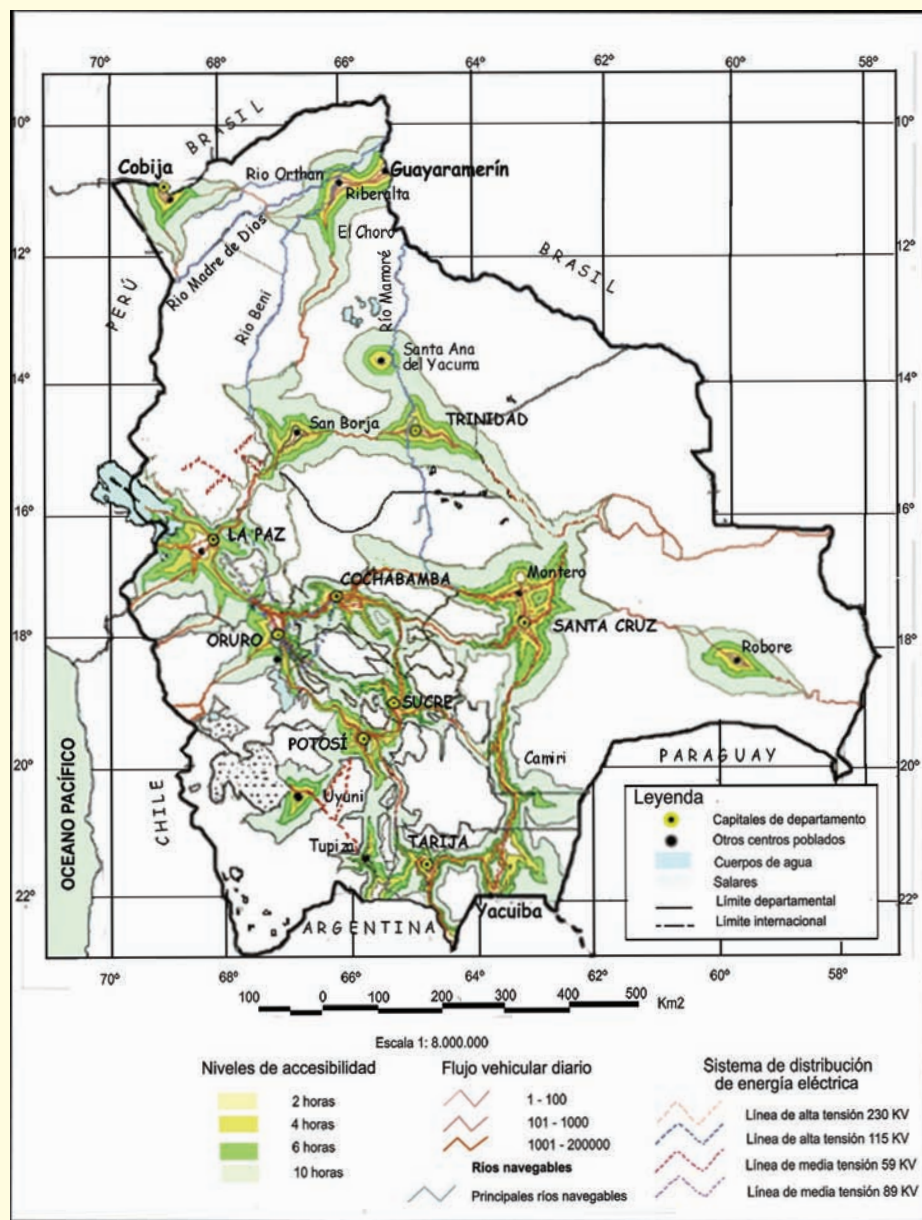
Estas tres ciudades albergarán a la mayor parte de la población en los años venideros y su territorialidad se seguirá expresando en tres distintos niveles: el *municipal*, muy relacionado con la gestión de los servicios; el *metropolitano urbano*, correspondiente al área de ocupación continua, que sirve simultáneamente como espacio funcional para algunos agentes económicos y como ámbito de la vida colectiva; y el *metropolitano regional*, como expresión funcional de los nexos económicos que se establecen entre la metrópoli conurbada y los municipios y núcleos poblados de su entorno inmediato.

El ámbito departamental de la autonomía definirá formal o informalmente estos tres ámbitos o niveles de la gestión territorial, y para ello el proyecto metropolitano deberá entrar en diálogo permanente con el proyecto autonómico, ya que supondrá una parte importante del mismo, sobre todo desde la perspectiva del desarrollo de los procesos de acumulación. A continuación, una imagen de la geografía económica de las zonas metropolitanas.

Las tres regiones metropolitanas ejercen fuertes y complejas funciones en la relación del país con la globalización, con la estructura económica en proceso de diferenciación y de especialización. En escalas diferenciadas según sectores, desempeñan importantes y decisivas funciones con las economías rurales y agrícolas de sus entornos tanto cercanos como lejanos. En los tres casos, las ciudades son el núcleo central económico de la región. Sin embargo, las diferencias sobre cómo ocurre el impacto en la región correspondiente son muy altas, presentando tres fisonomías bien diferenciadas.

- *La Paz*, además de ser la sede administrativa central del país, se caracteriza por actividades de comercio internacional con el Perú y con Chile que impactan sobre regiones lejanas de otros departamentos, actividad que comparte con ciudades como El Alto y Oruro. Las actividades administrativas y de servicios generan relaciones con el resto del país por encima de lo que ocurre con las 20 provincias del departamento. El hecho de que La Paz se proyecte más hacia el resto del país que hacia sus regiones es un

Plano 7. Estructuración del territorio



Fuente: Boisier, 2005.

dato importantísimo para entender su debilidad como región. El que la ciudad se explique más por sí misma y en función de sí misma ante las provincias le da una imagen de ciudad rentista, que depende en buena media de los servicios que presta.

Aunque es la cabeza económica del departamento, como mercado de trabajo y de consumo de bienes y servicios, sus funciones con el resto del país son su característica central. Aunque existen importantes empresas en la zona metropolitana, la imagen que se impone hacia dentro es la de una fuerte presencia de pequeñas y microempresas.

- *Cochabamba* manifiesta una relación muy activa entre la economía urbana y las actividades de su entorno rural y la producción de alimentos para otras zonas del país. Por ser el centro de las conexiones viales del país, es un lugar de servicios en el sector del transporte. El sector comercial ocupa un papel importante. Otro aspecto que caracteriza a este centro es su papel de ciudad “intermedia” dentro del sistema urbano, que la relacionan con las otras dos áreas metropolitanas, por lo que, por varios aspectos, podría caracterizarse como ciudad de intermediaciones. Empresarialmente, la zona metropolitana da una imagen clara de medianas y pequeñas empresas. Pero Cochabamba-Cercado se ve mucho más involucrada en las actividades económicas de sus centros poblados cercanos que en el caso de Santa Cruz y de La Paz.
- *Santa Cruz* en relación con las otras dos manchas urbanas, está en el otro extremo, no sólo por su configuración física sino también por su modelo de desarrollo. Frente a la imagen de ciudad rentista de La Paz o de ciudad de intermediación y servicios de Cochabamba. Santa Cruz se caracteriza por la vocación productiva de su entorno agroindustrial y su condición de nexo importante con el MERCOSUR. La imagen empresarial que va emergiendo progresivamente es de grandes y modernas empresas, con lo que impone una suerte de liderazgo en varios niveles, particularmente en el campo corporativo. Es un signo muy importante el hecho de que el empresariado cruceño haya querido distanciarse de la tradicional Confederación de Empresarios Privados de Bolivia para defender sus intereses por sí solo. Obviamente, no es de menor importancia que la mayor parte de las empresas transnacionales

hayan elegido ese departamento como sede de operaciones y de gestión. En las ferias de negocios Santa Cruz vende su imagen a empresarios de países como Brasil, Argentina y Chile que miran al MERCOSUR (Indaburu, 1998; Urquidi, 1999; Prado, 2001; Blanes, 2001).

El proceso de diferenciación económica departamental es creciente, y aunque las tres zonas participan de lleno en la nueva economía, sus características expresan modelos relativamente diferentes en la forma de estructurar las ventajas comparativas de la globalización y de estructurar las propias regiones.

Es muy importante hacer un balance y caracterización del *stock* de capital de cada una de estas tres zonas urbanas en relación con el país y sus regiones.

A la inversa, las economías regionales ejercen una importancia muy grande en la estructura de sus zonas metropolitanas, puesto que son ciudades-región que no sólo producen impacto en sus regiones y más allá de ellas, sino que, y sobre todo, son un producto de sus regiones. Así, su estructura está moldeada de forma diferenciada por las regiones, sobre todo en el caso de Santa Cruz, seguido por el de Cochabamba y, en menor medida, por el de La Paz.

Es de capital importancia destacar que las zonas metropolitanas formen un eje central en el desarrollo del país; un eje de gran primacía urbana y económica. Ello se nota no sólo en la participación de estas ciudades en la economía del país –algo más del 72,0% del total del PIB nacional–, participación que es correlativa con la del propio departamento, Santa Cruz participa con el 28,37% en el PIB nacional; La Paz lo hace con el 26,1% y Cochabamba con el 17,9%.

Participación en la producción departamental hacia finales del siglo XX

A continuación, mostramos la participación de cada departamento por sector, en el período de referencia.

- *El sector primario:* Santa Cruz aportaba con el 32,49%, Cochabamba con el 15,93% y La Paz con el 13,44%. En agricultura, silvicultura, caza y pesca: Santa Cruz con el 42,85%; Cochabamba con el 15,14% y La Paz con el 12,87%. En extracción de minas y canteras:

Santa Cruz con el 18,49%; Cochabamba con el 17,00% y La Paz con el 14,33%.

- *El sector secundario:* Santa Cruz aportaba con el 28,99%; La Paz con el 25,66% y Cochabamba con el 22,15%. En industrias manufactureras, Santa Cruz con el 30,65%; La Paz con el 24,54% y Cochabamba con el 22,61%. En construcción y obras públicas: La Paz con el 31,21%; Santa Cruz con el 20,81% y Cochabamba con el 19,88%.
- *El sector terciario:* La Paz aportaba con el 33,63%; Santa Cruz con el 25,78% y Cochabamba con el 17,03%. En establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios prestados a empresas: La Paz con el 35,09%; Santa Cruz con el 30,12% y Cochabamba con el 16,06%.

La distribución del PIB metropolitano muestra una imagen diferente de la función regional. Las tres áreas metropolitanas suman aproximadamente el 50% del total nacional (1996). A nivel departamental, el área metropolitana de La Paz tiene el 87% del total departamental; el área metropolitana de Santa Cruz, el 59% y el área metropolitana de Cochabamba, el 82%. Ello muestra una relación de mayor dependencia e imbricación de la ciudad de Santa Cruz respecto de su entorno provincial. Es muy importante destacar que todo ello ocurre en un contexto de alta primacía urbana respecto de sus entornos y del conjunto del país (Universidad de Toronto, 1999; Blanes, 2001; Blanes, 2003).

El empleo es otro indicador muy importante de la primacía urbana de las tres áreas y de su impacto en los sectores del ingreso. Al mismo, tiempo sirve para complementar la imagen anterior sobre la articulación entre el sector primario, el secundario y el terciario.

El área metropolitana de La Paz se especializa en el sector secundario y terciario. De acuerdo con el INE, hacia fines del siglo pasado (1996), La Paz y El Alto participaban con el 48,62% de la PEA del departamento.

El área de Cochabamba se especializa en los sectores secundario y terciario.

En el departamento de Santa Cruz es clara la concentración del empleo secundario y terciario en su área metropolitana: el 56,3%.

De este modo, se muestra nitidamente diferenciada la vocación regional de cada una de las grandes zonas metropolitanas.

El subsistema decisional

Es un sistema muy relacionado con la historia y con el desarrollo específico inmediato y mediano de cada región y refleja la forma en que se toman las decisiones, quiénes las toman y qué capacidad de acción han logrado articular a lo largo de su historia. Se trata de un sistema de actores tanto individuales como corporativos o colectivos.

Teóricamente, todos los actores urbanos conforman el subsistema de decisiones, pero no es necesariamente así y las tres ciudades son producto de diferentes combinaciones de actores.

¿Quiénes deciden qué es la ciudad?

El gobierno municipal ¿Es siempre un actor metropolitano?

¿Los gobiernos municipales son actores del desarrollo regional?

Los empresarios ¿Qué empresarios? ¿Virtudes públicas y vicios privados?

¿Quiénes construyen la ciudad?

El sector formal y el informal

Las universidades ¿Universidades, empresas privadas o corporativas?

Ritmos diferentes de respuesta

Los sindicatos y organizaciones sociales ¿Qué pasa con la modernización del sector sindical? ¿Cómo se apropian de la ciudad y de los ciudadanos?

Los medios de comunicación social ¿Una apuesta total por la ciudad? ¿Un capital para promocionar el proyecto político?

La juventud ¿Qué juventud? ¿Una retaguardia sin vanguardia?

Los parlamentarios regionales ¿Entre políticos y estadistas?

No todas las tareas son para el Estado

Responsabilidades para el sector privado y la sociedad civil:

- Alianzas público-privadas
 - Convertirse en socio de los gobiernos regionales
 - (1996) Concertación de carteras de inversión
 - Superación de cuellos de botella de las cadenas productivas

- Creación de las bases culturales para la competitividad
- Construcción de una institucionalidad regional complementaria

Políticamente, las tres zonas han presentado comportamientos diferentes, han construido soluciones muy personalizadas para los problemas de sus municipios y han participado de formas muy diferentes en los procesos políticos nacionales.

Los tres centros representan grandes desafíos para el sistema político por su peso en los procesos electorales. Administrativamente hablando, los municipios de las tres zonas urbanas forman un conjunto aparte del mundo municipalista, no sólo porque reúnen más de la mitad de los ingresos municipales, sino también de su deuda.

En lo que se refiere a la gestión metropolitana, no han existido propuestas viables más allá de las dinámicas individuales de cada gobierno municipal, aunque los esfuerzos por concebir una zona metropolitana de forma integral han mostrado algunos avances en Santa Cruz con relación a las experiencias de La Paz y de Cochabamba.

Las tres zonas muestran una profunda falta de correspondencia entre las características de los problemas urbanos y las capacidades de sus gobiernos municipales. No se perfilan soluciones viables desde adentro, desde los propios gobiernos municipales, a pesar de los intentos de mancomunarse en función de la gestión urbana. De todos modos, el municipio sigue siendo uno de los principales actores en cualquier proceso de gestión metropolitana (VPPFM, 1998; Urquidi, 1998).

El crecimiento demográfico de las tres áreas metropolitanas en Bolivia exige por sí mismo la formulación de políticas de metropolización que acompañen el proceso dinámico que se ha descrito. Se requiere de una capacidad de planificación e inversión por encima de las unidades locales municipales que las conforman, y es que la planificación urbana va más allá de la planificación municipal, por mucho que ésta sea una pieza fundamental. Las tres manifestaciones metropolitanas del país merecen consideraciones muy particulares, no sólo por lo que se deriva de las diferencias en las dinámicas demográficas, sino por la estructura y el desarrollo social y económico de cada una de ellas. Un enfoque de requerimientos diferenciados de inversión privada y pública debe alentar una normativa flexible y que se oriente de acuerdo a los problemas por resolver y no a la inversa.

Sí existe una situación común a las tres zonas metropolitanas: el hecho de que las demandas de inversión están por encima de la capacidad de endeudamiento de los municipios que conforman las áreas metropolitanas.

Es muy importante resaltar que ninguna de las tres zonas metropolitanas ha enfrentado aún el tema de una gestión territorial de manera conjunta con el sector privado. Los procesos de gestión permanecen todavía limitados dentro del ámbito municipal, sin contemplar los ámbitos territoriales metropolitanos y menos aún el regional.

Como se verá más adelante, se han desarrollado algunas experiencias, particularmente en el caso de Santa Cruz, en que se gestaron fórmulas tendientes a enfrentar el problema de gestión metropolitana, incluyendo a otros actores de la sociedad civil y del sector empresarial. En los últimos años, los perfiles de las tres zonas metropolitanas son los de ciudades en las que los actores centrales van perdiendo fuerza en la toma de decisiones urbanas globales, en tanto que las decisiones políticas quedan cada vez más en manos de uno de ellos: el sector público.

En estrecha correspondencia con la formación de identidades, la formación de actores para la gestión ha sufrido importantes transformaciones a raíz de varios procesos situados en los últimos 25 años:

- La *primacía de lo público municipalista* es una característica de la gestión urbana desde 1985 hasta nuestros días, y en diferentes grados, las tres ciudades se caracterizaron por la construcción de liderazgos municipales, con todas sus ventajas e inconvenientes. Esta tendencia se ha reforzado a raíz de la implementación de la LPP, que ha concentrado las decisiones en los alcaldes, estableciendo para ello límites muy precisos y conflictivos.
- El proceso anterior ha fragmentado a los actores urbanos debido a que la formación de municipios ha puesto sobre la mesa abundantes temas diferenciadores, entre ellos, ingresos per cápita relacionados con los límites entre los municipios, por ejemplo.
- El surgimiento del sector privado en la gestión de servicios urbanos, por ejemplo el agua y la energía, que están divididos por los límites de los municipios, da una imagen de la fragmentación de temas muy importantes.

Los sectores cívicos de antaño se han ido diluyendo en favor del municipalismo, ocasionando que la zona metropolitana pierda importantes formas de acción territorial de tipo corporativo.

Las instituciones civiles creadas por el Gobierno, como los comités de vigilancia, más que fortalecer la capacidad de las sociedades civiles en las decisiones urbanas, dificultaron la emergencia de actores con visión metropolitana. Ello debido no sólo a su papel en la fragmentación territorial, sino a que su fuerte apego a la gestión del alcalde les resta visión. Esta situación es válida para las tres ciudades metropolitanas.

En el caso de *Santa Cruz*, los sistemas de decisiones estuvieron durante mucho tiempo en manos del Comité de Obras Públicas y posteriormente en las de la Corporación Regional de Desarrollo, instituciones sobre las que el Comité de Defensa de Intereses de Santa Cruz (el actual Comité Cívico) tenía una gran influencia en todo lo referente a la política urbana, particularmente a través de los directorios de las principales empresas públicas con asiento en la ciudad de Santa Cruz. En este sentido, el papel de las juntas vecinales resultó relativamente marginal y subordinado.

Con la desaparición de la Corporación Regional de Desarrollo y el fortalecimiento técnico y político de las municipalidades, el papel del Comité Cívico disminuyó, pero ha venido recuperándose a partir de su propuesta de autonomía departamental, a la que el gran municipio puede causar muchos quebraderos de cabeza en un futuro próximo.

De forma relativamente similar, en *Cochabamba* se diluyó el papel del Comité Cívico y el de las juntas vecinales se ha ido debilitando por la fragmentación del espacio en territorios municipales en frecuente confrontación tanto política como por límites. Han contribuido a ello los procesos políticos nacionales y municipales de los últimos cinco años.

La Coordinadora del Agua ha ocupado la escena urbana durante un buen tiempo, opacando en cierta forma a las organizaciones defensoras de proyectos como Misicuni o Corani. Ello se debe en buena parte a que estos proyectos fueron convertidos por los partidos políticos en consignas de lucha regional y urbana.

En el caso de *La Paz*, no han existido actores urbanos ni regionales fuera de los alcaldes, los que durante un largo periodo dejaron indefensa a la ciudad a causa de la corrupción, situación que ha ido cambiando

positivamente, aunque todavía el personalismo del alcalde va en detrimento de una institucionalidad ciudadana. Conviene destacar, sin embargo, el papel de las juntas de vecinos y sus FEJUVE, que han llenando parcialmente los vacíos de liderazgo urbano. Es indudable la ausencia de liderazgos cívicos, urbanos y regionales en este departamento, al contrario de lo que ocurre en Santa Cruz.

También es de destacar, en los casos de La Paz y de Cochabamba, la desaparición de la escena de las decisiones de los actores privados, con excepción de los actores del sector informal, tanto en la apropiación y distribución del mercado de tierras urbano como en la apropiación de las calles para su uso como espacio comercial.

En el mismo sentido, el vacío de liderazgo urbano y regional en la zona metropolitana de La Paz se expresa, entre otros, en división y enfrentamiento entre dirigentes vecinales de las dos principales ciudades, espacio urbano destruido por las acciones de bloqueo permanente de propios y extraños, el poder desmesurado de sectores como el transporte, el magisterio y salud.

Con enormes diferencias entre las tres zonas, es generalizada actualmente la carencia de mecanismos de decisión a nivel metropolitano, que conduzcan al desarrollo urbano estratégico y regional.

El subsistema de la gestión

Tanto de la administración pública como la privada se han fragmentado durante los últimos años en la perspectiva de la gestión y administración de los temas urbanos. Pero lo que más resalta es la ausencia en las tres ciudades de niveles de gestión urbana para las dimensiones metropolitano-urbana y metropolitano-regional.

La gestión pública se ha restringido al ámbito municipal, en el que se han hecho importantes avances de recuperación de la territorialidad. En este caso, la territorialidad está constitucionalmente establecida y los temas en discusión son los referidos a asumir ciertas competencias y a los recursos requeridos para las mismas. El tema de la mancomunidad urbana es una puerta institucional por la que aún no se ha transitado con éxito. Otro ámbito en el que no se ha avanzado mucho es el departamental; al contrario, se ha retrocedido con relación a lo que existía hace unos 15 años.

Existen muchas incógnitas sobre lo que pueda ocurrir en el nivel de gobierno metropolitano a raíz de las propuestas de gobiernos autonómicos, puesto que no sólo no hay acuerdos al respecto, sino que el tema es causa de conflictos debido a su alto nivel de politización.

El abordaje de la gestión de los niveles metropolitano-urbano y metropolitano-regional es muy complicado y está todavía pendiente, sobre todo porque en los últimos 20 años la situación se ha concentrado en el nivel municipal y gran parte de la institucionalidad política se estructuró en torno a este último nivel. Se echa mucho de menos el liderazgo político del nivel departamental.

Éste es un tema todavía muy polémico en América Latina, y las salidas encontradas a esta exigencia han sido casi siempre parciales. Por consiguiente, sigue siendo difícil establecer una base común para ciertos planes de desarrollo, o que la comunidad metropolitana en sus distintos niveles pueda identificar problemas compartidos y colaborar en su solución. Se afirma, entonces, que está todavía por comprobarse [...] si las ciudades tienen la capacidad para desarrollar instituciones para la toma de decisiones que funcionen efectivamente en áreas metropolitanas descentralizadas (Barrios, 1996).

Los temas que siguen pendientes y que son esenciales para el abordaje de los temas urbano-metropolitano y urbano-regional corresponden a la esfera del desarrollo local. En este último nivel se debaten muchos temas relativos a los gobiernos municipales y su papel en el desarrollo local, los que, por no haber podido superar el nivel municipal, no logran dar pasos firmes fuera de los pequeños proyectos de mayor potencial político que económico.

En el caso de América Latina, se ha criticado la brecha que todavía existe entre lo que se supone deberían hacer las entidades locales en materia económica y lo que realmente están haciendo. Al mismo tiempo, es fácil comprender la reluctancia que debe sentir la gran mayoría de las autoridades locales para abordar, dentro de plazos perentorios, la nueva función de promoción económica local. Con el propósito de ayudar a acortar la brecha antes referida, varias instituciones e individualidades de dentro y fuera de la región están tratando

de definir una agenda temática y operativa para el desarrollo local basada en experiencias exitosas. Las propuestas correspondientes abren espacio para el tercer gran tema del presente debate (Victory, 1999).

Es indudable que los gobiernos locales deberán asumir un nuevo protagonismo económico para poder enfrentar el problema de la gobernabilidad de las nuevas regiones urbanas, por lo que los gobiernos municipales han empezado a incursionar en algunas áreas de actuación casi desconocidas, como la promoción económica, antes a cargo de los niveles más altos de la administración pública. Pero en los tres casos lo han hecho a medias y sin convicción, si nos atenemos a las reparticiones y al personal habilitado para ello. Todavía no se han desarrollado iniciativas de nivel urbano metropolitano orientadas a adoptar un modelo flexible de producción y organización, con la consecuente revalorización de unidades empresariales mucho más diseminadas en el territorio y más dependientes del poder local, como es el caso de las PyME.

El gran desafío del gobierno local para que las ciudades cumplan un desempeño exitoso se puede resumir en el incremento de la competitividad, la especialización y la cooperación entre ciudades (Barrios, 2005).

Competitividad que les permita ser más eficientes y gobernables internamente, y de esa forma enfrentar exitosamente su articulación con el sistema global (Borja-Castells, 1997). Según estos autores, dicho concepto implica una serie de temas, como los siguientes:

- “un entorno local para el desarrollo, que implica, entre otras cosas, la dotación de servicios básicos; la inserción en sistemas de información y comunicación de carácter global; la creación de suelo industrial; el desarrollo del terciario superior”;
- “promoción de la innovación y la difusión tecnológica, mediante la creación de centros de promoción tecnológica y de agencias locales de desarrollo que abarcan a territorios superiores a los municipales”;
- “reciclamiento de actividades económicas en decadencia a través, por ejemplo, de la creación de los llamados viveros de empresas”;
- “políticas de formación de recursos humanos, ahora convertida en una competencia estratégica”.

Especialización, tema clave para ciudades pequeñas y medianas, cuyas empresas no podrán competir fácilmente en el ámbito mundial, por lo que sólo les queda la “vía de crear las condiciones necesarias para ser punteras en un sector determinado. Por lo tanto, cada ciudad debe definir su especialización en este mundo global en vez de luchar por la globalidad absoluta” (Castells, 1995).

Cooperación entre ciudades en la era de la información; aquellas “deben articularse en redes locales y regionales para crear una masa crítica suficiente para el desarrollo del conocimiento y la innovación en sus ámbitos territoriales y para asegurar la difusión más amplia de los beneficios de la modernización a todos sus ciudadanos. La articulación de redes locales y regionales de ciudades y municipios a través de modalidades de transporte intermodal constituye un requisito indispensable para el logro de este objetivo” (De Forn, 1998; De Forn, 1999).

El proyecto político

¿Por qué un proyecto político? ¿por qué no un plan o una estrategia?

Plan y estrategia

Un *plan* supone un único agente con control total del medio (el Estado con todo el poder).

Una *estrategia* supone un agente hegemónico operando en conjunto con otros agentes (el Estado en situación de poder compartido).

- Ambos se basan sólo en la racionalidad económica instrumental.
- Ambos funcionan sólo con recursos de mercado.
- Ambos suponen sistemas socio-tecno-económicos simples.

El desarrollo de un *proyecto político* se constituye en el “principal instrumento para la coordinación de la multiplicidad de actores involucrados en el desarrollo”; éste es un factor decisivo para facilitar la acción de los agentes clave (entidades locales en su triple acepción: municipal, urbano-metropolitana y urbano-regional). (Boisier, 1997.)

Los conceptos mencionados están fuera de los gobiernos municipales y los esfuerzos encontrados en las tres ciudades no guardan relación con ellos, sino que han quedado librados a las iniciativas del mercado, sin una correspondencia con políticas de gestión urbana. Sin embargo la ciudad,

para ser competitiva, requiere de entes locales que se ocupen de temas como la formación para el trabajo. En este campo, la cooperación público-privada es fundamental en la gestión urbana. Ello implica cambios profundos en la administración pública que modifiquen de raíz el modo de brindar servicios al ciudadano y la manera en que éste accede a la administración. Es fundamental para ello la planificación estratégica urbana, cuidando que sea compatible con las formas tradicionales de planificación física y territorial.

La planificación regional, particularmente en el caso de La Paz, otorga escasa importancia al desarrollo urbano, y, como era de esperar en un ámbito de municipalismo extremo para El Alto y La Paz, este desarrollo urbano tiene muy poca relación con el resto de la región.

En Santa Cruz, ciudad donde el municipalismo fue tradicionalmente más débil que el regionalismo, destaca la existencia de un proyecto político más avanzado y que ha logrado importantes niveles de definición. En el caso de Cochabamba, el proceso por el que se avanzó relativamente bien hacia la planificación regional durante los años 80 se interrumpió debido a la Ley de Participación Popular y al éxito del alcalde en el gobierno durante los primeros años de aplicación de esta ley. Ello llevó a Cercado a girar en torno a sí, con grandes dificultades para seguir incidiendo en el resto de la región. La actual división entre la ciudad y el resto para el liderazgo político del departamento es una fuerte expresión de la decadencia del liderazgo regional y de las enormes dificultades para articular un proyecto político.

Los procesos y procedimientos

Los procesos de gestión y los procedimientos a través de los cuales se administra y ordena el conjunto del sistema metropolitano y regional plantean una pregunta central:

¿Qué papel desempeñarán las zonas metropolitanas en las futuras autonomías, habida cuenta de que en ellas se concentra la mayor parte de los recursos de gestión y de que allí se organizan los principales procesos?

¿Cómo habrá que organizarse para aprovechar las ventajas de cada una de las áreas metropolitanas, así como para solucionar las restricciones que van íntimamente relacionadas con la posibilidad de

articularse con relativo éxito a la globalización? ¿Qué bases legales se han generado para el manejo de lo urbano en los últimos años? ¿Qué institucionalidad permitirá que diversos actores concurren al desafío común que plantean estar grandes áreas urbanas? ¿Cuáles serán los operadores en este desafío? (Borja y Castells, 1998).

En nuestro país hay una especie de incapacidad política para tratar los problemas urbanos más allá de las jurisdicciones municipales, bajo el argumento del avasallamiento de la autonomía local (Universidad de Toronto y ACDI, 1999).

Políticas de metropolización

De forma muy tímida y con poco convencimiento, se ha tratado de visualizar políticas para este ámbito territorial sin lograr grandes avances; en los últimos 25 años Bolivia ha girado en torno a estructuras políticas de corte municipal. No se han planteado políticas para enfrentar los principales problemas de las tres áreas metropolitanas. Aún se carece de políticas metropolitanas explícitas que por lo menos permitan enfrentar los impactos del proceso creciente de concentración urbana. Sin embargo, en la práctica se ha dado algunos pasos para concertar acciones específicas; es el caso del transporte en La Paz.

Será muy difícil avanzar en este aspecto con el sistema institucional existente, que de ninguna manera es el adecuado para enfrentar las principales decisiones de planificación e inversión más allá de las estructuras municipales que las conforman de forma fragmentaria. Cada una de las áreas metropolitanas encierra dentro ella entre cuatro a cinco municipios, preocupados actualmente por sus límites físicos, ya que éstos le representan mayor población, que a su vez significa mejores ingresos de coparticipación, además de los no despreciables ingresos propios. Estos municipios difícilmente van a gastar sus recursos en territorios ajenos.

Hasta el momento no se han producido documentos estratégicos que incorporen proyectos para gestionar problemas tales como el transporte, los sistemas viales, el medio ambiente y otros que son propios del ámbito metropolitano. Menos todavía se han tratado estrategias que incorporen responsabilidades del sector privado con el sector público.

Un enfoque de requerimientos diferenciados de inversión privada y pública debe obligar a una legislación que lo aliente y posibilite, ya que las demandas de dichos niveles de inversión están por encima de la capacidad de endeudamiento de los municipios que conforman las áreas metropolitanas.

Los municipios tienen que ejercer –como actores importantes pero no únicos– funciones inéditas en la historia urbana y municipal del país. Pero esta historia urbana del futuro estará necesariamente centrada en las áreas metropolitanas. Aquellas futuras autonomías que no cuenten con concentraciones importantes de capital, en toda la extensión del término, tendrán enormes dificultades para su sostenibilidad, no únicamente financiera.

Finalmente, es importante acotar que el régimen autonómico será fundamental no sólo para que las ciudades cumplan un papel de cabeza del desarrollo regional, sino para que, dejando de “mirarse el ombligo”, estas ciudades amplíen sus horizontes y descubran el aire libre de sus espacios de influencia. En adelante ya no se podrá trabajar lo urbano como algo aislado, y el paso fundamental es el fortalecimiento de ese nivel debidamente constituido mediante elecciones que garanticen la responsabilidad del Estado. Las zonas metropolitanas deberán dejar de servir de base para la constitución de pequeñas republiquetas o feudos de alcaldes sin visión de desarrollo.

Bases legales para enfrentar los temas metropolitanos

Cuando se carece de prácticas adecuadas para enfrentar los procesos y los procedimientos de la administración estatal, se suele recurrir a propuestas de ley para resolver los problemas pensando que con la ley se crea una realidad. Es lo que ha venido ocurriendo con el tema de las mancomunidades y, en particular, con la temática municipal, campo en el que se ha establecido una formidable base legal. Con ello se está atacando una parte muy importante del problema.

¿Cuánto contribuye la estructura legal, definida a raíz de la Ley de Participación Popular, en la constitución de un sistema institucional adecuado para enfrentar los desafíos de gestión y establecer procedimientos administrativos adecuados de las zonas metropolitanas en la perspectiva del desarrollo regional?

Ley de Participación Popular (LPP)

La Ley de Participación Popular de abril de 1994 es el más importante avance en la administración territorial de los últimos tiempos en Bolivia.

Los municipios más grandes están en ciudades más grandes que ellos. De lo que ocurra con ellos depende la suerte de las principales ciudades del país; pero los municipios se están enfrentando, de forma aislada, con los problemas urbanos desde la perspectiva limitada de la gestión municipal.

Además, se ha dado paso a feudos estatales poco funcionales al desarrollo regional, el único espacio en el que podrán resolver los problemas que con seguridad aquejarán al desarrollo regional hoy y mañana,

La LPP profundizó la orientación municipalista que había comenzado en 1985, inaugurando una era participacionista de bases comunitaristas, donde lo urbano no fue considerado adecuadamente, sino de forma aislada y fragmentada. Ello ha dificultado enormemente el desarrollo de los instrumentos de gestión regional. Con la LPP se interrumpe el ciclo del desarrollo regional que se empezó a incubar en Bolivia especialmente a finales de los años 70. Este ciclo no se desarrolló sino parcialmente en Santa Cruz, Tarija y Chuquisaca, e incipientemente en Cochabamba.

El sistema político de partidos no siguió por ese camino, que consideró inadecuado para la estructura centralista de los mismos, y consideró el municipalismo mucho más manejable. En ello desempeñó un papel definitivo el gobierno central, al estructurar sin ninguna capacidad de respuesta de parte de la sociedad civil ni del sistema político (obviamente centralista) la estructura del Estado en dos niveles, el central y los municipios. Las prefecturas se constituyeron desde entonces en ramas del gobierno central, en mecanismos de extensión política del partido de gobierno, pero no en la base para el desarrollo de sistemas de gestión estatal territorial. Con ello, las autonomías municipales quedaron aisladas, feudalizadas y sin proyección territorial regional.

Los ejemplos abundan en detalles sobre cómo se procedió con el sistema anterior. Las guías de planificación participativa urbana adolecen de graves problemas, pues consideran a la ciudad como un agregado de OTB, sin tomar en cuenta la especificidad de los problemas urbanos, sus actores, las soluciones y la gestión de los mismos en sus diferentes niveles: la junta de vecinos, el distrito, la ciudad y el área metropolitana. Y, sobre todo, su real existencia en el nivel departamental.

La definición de mancomunidad podría ser un buen comienzo para el tratamiento de los problemas de estas ciudades, con la sola condición de que se le dé mayor atención conceptual a lo urbano y no se reduzca todo a la institucionalidad municipal de forma simplificada (VPEPP, 2000b). En el fondo, el problema radica en que el sistema de mancomunidades no demostró poder resolver los problemas de gestión de las zonas metropolitanas, perpetuando la orientación municipalista. Si no se avanzó más en lo metropolitano se debió al problema de los recursos municipales, piedra angular del municipalismo.

El mismo problema se profundiza al constituirse las asociaciones de municipios, que, como era de esperar, en muchos casos derivaron, tanto a nivel nacional como departamental, en una suerte de corporativismo de alcaldes en vez de constituirse en mecanismos departamentales de desarrollo. Posiblemente su solución podrá encontrarse en un régimen de autonomías departamentales, donde teóricamente empieza a visibilizarse el ámbito departamental del Estado con todo un sistema de responsabilidades civiles, políticas y estatales que hoy no existen.

Para municipios predominantemente urbanos, las guías de planificación participativa adolecen de muchas indefiniciones, puesto que en ellas el tema central es el municipio y no el área metropolitana, y menos aún su proyección regional (VPEPP, 2000a). Es particularmente difícil de concretar la incorporación de los actores en los diferentes niveles de existencia de la ciudad, dado que los actores metropolitanos no han tenido manifestaciones claras como tales (Blanes, 1999 y Blanes, 2001).

La guía de planificación municipal para municipios predominantemente urbanos (septiembre del año 2000) no define las áreas y los temas metropolitanos, aunque proporciona referencias a los municipios en su trabajo de planificación para tomar en cuenta a estas áreas a la hora del diagnóstico. Ello representa un paso importante respecto a las directrices anteriores.

Finalmente, como subactividad 1.3, se hace evidente que en el caso de centros urbanos es de suma importancia recopilar información que permita caracterizar a la ciudad con respecto a su interrelación con su entorno regional, sea éste la zona metropolitana de la cual forma parte, el sistema de ciudades en el contexto nacional e incluso internacional si es el caso.

Esta subactividad (diagnóstico) debe ser ejecutada tomando en cuenta dos áreas: 1) El entorno de la ciudad, como ser su área metropolitana y la red de ciudades de la cual forma parte sea a escala nacional o internacional y 2) El medio físico al interior de la ciudad y sus interrelaciones con sus municipios vecinos. La función de la ciudad y la fuerza que ejerce respecto a su medio rural/urbano circundante, la red de ciudades de la cual forma parte y el proceso de globalización. (VPEPP, 2000a.)

A la hora de definir las necesidades y potencialidades compartidas por municipios colindantes con la ciudad, se recomienda identificar “las áreas de interés para acciones concretas que deberían encararse de forma mancomunada en el área metropolitana como ser: manejo integral de cuencas, tráfico y transporte, aprovechamiento de zonas turísticas, desechos sólidos, contaminación ambiental, tenencia y mercado de la tierra, etc.” (VPEPP, 2000a).

Existen referencias en torno a cómo cada municipio deberá referirse a un área mayor en relación con temas que sobrepasan los límites del gobierno municipal. Las acciones deberán ser enfrentadas de forma mancomunada, y queda por definir la solución institucional adecuada, lo que es prácticamente imposible en un régimen combinado de autonomías municipalista y centralista.

En general existe una fuerte disparidad entre las diferentes zonas del medio urbano en cuanto a infraestructura y cobertura de servicios así como en las diferentes microregiones del área rural. Por lo tanto, se trata de realizar un análisis de la configuración de la infraestructura física, las características geográficas y agroclimatológicas del municipio; para luego realizar una síntesis que exprese con claridad y en consenso las demandas prioritarias de carácter urbano. (VPEPP, 2000a.)

Este párrafo da pie definir las formas diferenciadas en que cada municipio deberá participar y concertar con el resto en cada uno de los temas metropolitanos, pero no es vinculante y no lo será en tanto no se constituyan los gobiernos autónomos departamentales.

La Ley de Municipalidades (Ley 2028 del 28 de octubre de 1999)

En materia legal, la Ley de Descentralización y la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) están inspiradas en la Ley de Participación Popular, aunque mantienen el gran vacío legal, que podría ser llenado por un estatuto de autonomías, por una ley de ordenamiento territorial, que por razones obvias nunca terminó de salir, como tampoco lo fue una ley de ordenamiento urbanístico. Ambas deberían contener un mínimo necesario de conceptualización.

En la nueva Ley Orgánica de Municipalidades se consigna la temática de las áreas metropolitanas de la siguiente forma:

Artículo 159 (Áreas metropolitanas): Las áreas metropolitanas están formadas por un conjunto de dos o más municipios que experimentan procesos de conurbación y de integración física, económica, social y cultural con una población mínima de quinientos mil (500.000) habitantes.

Artículo 160 (Mancomunidad metropolitana): Los gobiernos municipales de dos o más municipios metropolitanos integrantes de un área metropolitana deberán constituir, de modo concertado y coordinado mancomunidades de municipios metropolitanos, como instrumento sociopolítico y técnico de la planificación del desarrollo sostenible del área metropolitana. Los concejos municipales de los municipios integrantes, aprobarán de manera independiente el convenio de mancomunidad mediante ordenanza municipal.

Se define una forma de personería jurídica a ser otorgada por la prefectura del departamento a las “mancomunidades de municipios metropolitanos”, las que operarán sobre la base de los principios de subsidiariedad, equidad y proporcionalidad, sin detrimento de las autonomías de los gobiernos municipales. “*El Directorio* tendrá las funciones de concertar y coordinar políticas, estrategias y planes, proyectos, programas y acciones, contempladas en el convenio”. Se define que en un área metropolitana podrá

existir más de una mancomunidad metropolitana. La ejecución estará a cargo de los alcaldes por medio de los mecanismos técnicos mancomunados y “la Prefectura del departamento coordinará con el Directorio los proyectos, programas y acciones concurrentes” (artículo 161).

En esta visión cerrada hacia la gestión municipal no se observa una definición de área metropolitana, salvo ésta de la *sumatoria de municipios*, por lo que todo queda dentro de esas restricciones conceptuales, de las que está ausente el concepto de ciudad, de conurbación cabeza regional.

Una propuesta de ley de metropolización

A mediados de 1998, la Comisión Técnica del Honorable Concejo Municipal de la ciudad de La Paz elaboró un anteproyecto de Ley Orgánica de Metropolización, el que adolecía de los mismos problemas mencionados, comenzando por la definición del área metropolitana como “un conjunto de dos o más municipios, integrados alrededor de un Municipio Núcleo o metrópoli, vinculados entre sí por estrechas relaciones de orden físico, económico, social y cultural”. El énfasis se pone en la planificación y gestión municipal metropolitana y, por consiguiente, en la necesidad de “una administración basada en la concertación y coordinación de los gobiernos municipales autónomos”. Es decir que es consistente con la visión de espacios patrimoniales de los alcaldes, donde, si no existe una realidad mayor (“vinculante”), no se pasará de una “corporación de alcaldes”.

Se concibe al área metropolitana “como un espacio estratégico, de servicios integrados y económicos, que aprovecha las ventajas comparativas de la concentración de recursos y actividades para competir internacionalmente en una economía globalizada”.

Se propone “promover y coordinar el desarrollo sostenible del área metropolitana a través de políticas y estrategias, dentro del contexto regional, departamental y nacional”.

Se define el “rol de cada uno de los municipios según sus vocaciones socioeconómicas, dinamizando y fortaleciendo económicamente sus territorios que interactúan en el área metropolitana y regional”; se orienta a “buscar el equilibrio regional, desarrollando un régimen de ordenamiento territorial conjunto”; a “promocionar el área metropolitana como factor de desarrollo, que vincula lo local con lo regional, lo nacional y lo internacional;

a “desarrollar una red de servicios públicos y equipamientos de carácter metropolitano, distribuidos de modo equilibrado en su territorio para su adecuada prestación”.

Los conceptos contienen una serie de elementos muy válidos, que podrían haber dado lugar a mecanismos de gestión metropolitana orientada al desarrollo regional de no haber contado con dos graves problemas: leyes centralistas y leyes municipalistas.

Los principios organizativos se basaban en cuatro pilares:

- La participación ciudadana, donde resalta la planificación participativa y se abren nuevas formas de participación ciudadana a sectores cívicos, económicos, de servicios y otros. (¿Cuáles deberían ser los actores o las unidades territoriales de la participación ciudadana?)
- La sostenibilidad y administración del territorio, donde destacan la base económica del área metropolitana, la eficiencia administrativa, el uso adecuado del territorio para evitar el deterioro ambiental y la búsqueda del desarrollo equilibrado con el resto de la región.
- El desarrollo humano, para buscar el bienestar social y la seguridad ciudadana, que ratifica el concepto de mancomunidad municipal, donde se debe aplicar un principio de equidad y proporcionalidad acorde con las capacidades institucionales y económico-financieras de los municipios que la conforman. (Este concepto de ciudadanía sin territorio ha avanzado demasiado en los últimos años por influencia de organismos multilaterales.)

La parte más conflictiva fue, aparentemente, la propuesta ex ante de conformar tres áreas metropolitanas en el país, así como los órganos de dirección y planificación concebidos por ley, sin consenso, de manera centralista y pasando por encima de los alcaldes. Los partidos políticos no la pudieron dejar pasar y la ciudadanía no tuvo la oportunidad de conocerla.

Entre sus mecanismos se indica la creación de:

1. La Junta Rectora Metropolitana
2. La Comisión Metropolitana de Intervención Territorial
3. El Instituto de Planificación Metropolitano
4. La Unidad Administrativa Financiera Metropolitana

Todos ellos son mecanismos coherentes en un marco normativo superior y no municipalista. Este proyecto de ley fue archivado por el Senado Nacional –no sin haberlo presentado a discusión en foros nacionales e internacionales (VPPFM, 1998; ACDI, 1999)– con el argumento de que con la LPP y la LOM había más que suficiente, y que la definición de mancomunidad metropolitana que debería incluirse en la nueva Ley de Municipalidades. Era evidente su orfandad y fue buena su muerte en esas condiciones de falta de oxígeno. Hoy estaríamos ante un nuevo cadáver del momento municipalista. Pero el tema de fondo era el problema derivado de los posibles enfrentamientos entre las “autonomías municipales” y la imagen de que una administración metropolitana podría constituirse en un “ente supramunicipal”. No se la concebía como una instancia de concertación intermunicipal (Prado y ACDI, 1999), en la que el municipio era un interlocutor importante, aunque no el único.

El proyecto de Ley de Mancomunidades

A mediados de 2003 el proyecto de Ley de Mancomunidades no ofrece ninguna novedad desde la perspectiva del análisis de este trabajo, aunque en una primera etapa debería ser el camino más fácil para avanzar en la construcción de esas externalidades que exige el tema metropolitano, junto con un cambio fundamental en el concepto y en los mecanismos legales establecidos en el modelo boliviano de descentralización, siempre y cuando progrese el concepto regional autónomo.

Un cambio de 180 grados en la Ley de Descentralización, un replanteamiento del tema de las regiones y la definición de un sistema de subsidiariedad entre las tres territorialidades del Estado boliviano son pasos cada vez más necesarios para el concepto de mancomunidades municipales y, en particular, para la definición de áreas metropolitanas, en las que las mancomunidades jugarán un importantísimo papel facilitador.

Aun así, el tema urbano sigue sin tener relevancia y no agrega nada sustantivo a lo que brinda la LPP; el municipio continúa siendo el mecanismo de gobierno, político y de gestión de los problemas de áreas urbanas “artificialmente” fragmentadas. Para que ello cambie positivamente se requiere una nueva ley de descentralización y un nuevo concepto de planificación territorial.

En búsqueda de mecanismos de gestión: los acuerdos metropolitanos

Ante la escasez de mecanismos de gestión metropolitana, este trabajo se va a referir a la constitución de acuerdos metropolitanos importantes. Por muy formales que ellos resulten, son una pista importante no sólo al mostrar su inviabilidad actual, sino porque habrá que tomarlos en cuenta muy pronto.

Los acuerdos metropolitanos constituyen un terreno nuevo en los intentos de acuerdo para la gestión metropolitana en que se trató de incluir a otros actores, aunque siempre bajo la “iniciativa privativa de los municipios”. Las iniciativas no partieron de la sociedad civil, con excepción de Santa Cruz, donde organizaciones civiles jugaron un papel muy importante, logrando, en varias oportunidades, convocar y organizar comisiones para enfrentar el tema metropolitano. Es interesante mencionar que en Santa Cruz el municipalismo tiene menos raíces, en tanto que el regionalismo cuenta con mayor fuerza conceptual y operativa, tanto en el nivel estatal como en el de la sociedad civil.

Poco antes de la aprobación de la Ley de Municipalidades, se observan dos procesos muy desiguales de conformación de mancomunidades: el primero en La Paz y el segundo en Santa Cruz. En el primero, los alcaldes tomaron iniciativas de mancomunarse en la perspectiva metropolitana. Participaron otros actores a título de invitados para contemplar la propuesta del Instituto de Investigación y Planificación Municipal (IIPLAN), sin un papel explícito que jugar. En el caso de Santa Cruz, la presencia de actores académicos y otros de la sociedad civil marcó la diferencia, pero en última instancia el tema quedaba en manos de los municipios. Más allá de los diversos acuerdos firmados en La Paz, no se conoce de ningún avance mayor; al contrario, en los últimos años se ha observado serios enfrentamientos por temas de límites entre los municipios de esta área metropolitana.

El acuerdo metropolitano en Santa Cruz

Basándose en lo avanzado por la LPP, y particularmente en la institucionalidad de la mancomunidad municipal, el “Convenio de Mancomunidad Metropolitana” fue suscrito por los seis municipios del área

urbana en 1997, tras una serie de reuniones en las que participó también la prefectura a través de una serie de acciones concurrentes con los municipios. Se diseñó un marco general intermunicipal de acción mediante un convenio firmado por los municipios de la Mancomunidad Metropolitana de Santa Cruz. Sobre esa base se creó un Directorio Metropolitano, se nombró a un gerente de la Mancomunidad Metropolitana como responsable técnico y administrativo de las acciones a ejecutarse y del seguimiento y monitoreo. Se constituyeron grupos técnicos de trabajo dependientes del gerente.

Principales actores que concurren

La Prefectura del Departamento, a través de proyectos concurrentes.

El Municipio de Santa Cruz de la Sierra, con el papel de controlar indirectamente fenómenos que influyen directamente sobre Santa Cruz o que, originados en Santa Cruz, producen frutos en otros municipios.

Los municipios menores: posibilidad de integrarse a un nodo de la red global que le puede proporcionar capitales, impulsos de innovación y nuevos mercados. *Solos* no pueden abordar temas complejos. Apoyo para la especialización de sus centros urbanos.

Los empresarios: reglas del juego para mantener la *eficiencia global* del territorio que acoge actividades económicas.

Los ciudadanos de los centros menores ven en la metropolización una ampliación de sus oportunidades. Temen “lacrás” de la ciudad y perder su identidad, que hoy les proporciona seguridad y cohesión (Prado, 2003).

Se acordaron tareas prioritarias, como:

- la aprobación de normas y procedimientos de aplicación conjunta para el uso sostenible del medio ambiente y los recursos naturales,
- la aprobación de un plan vial metropolitano que permita llegar a una jerarquización común de las vías, coordinar el diseño y mantenimiento de las mismas y unificar el transporte público metropolitano,

- la aprobación de un código metropolitano de normas urbanísticas para compatibilizar las reglas del uso del suelo, así como contar con un catastro metropolitano,
- fortalecer las redes metropolitanas de salud y educación que integren efectivamente los niveles y amplíen las oportunidades para todos (Prado, 1999).

El proceso, según Prado (*op. cit*), avanzó muy lentamente debido a varios factores, entre los que destacan el monopolio de la administración municipal y su debilidad en la planificación urbano-regional. La sociedad civil no fue involucrada, quedando el proceso en manos de los gobiernos municipales.

No hubo coincidencias sostenibles entre los municipios y la prefectura, frecuentemente de signo político encontrado y con celos obvios de competencia política; celos entre municipios e intereses en proyectos propios.

Finalmente, quedó sin resolver el tema de la capacidad municipal para enfrentar los problemas urbanos: “si la ciudad de Santa Cruz, con un millón de habitantes, no ha logrado formular hasta ahora un plan coherente de desarrollo urbano ni un plan estratégico de desarrollo en sus propios límites, ¿qué nos hace pensar que lo pueda hacer a escala metropolitana?” (*Idem*). Sin embargo, el autor insiste con gran peso y razón que no quedan muchos caminos fuera de éste para que la ciudad metropolitana pueda enfrentar los desafíos de la globalización con algunas ventajas.

Un aspecto muy importante a destacar es la ausencia de participación de la sociedad en el proceso y, sobre todo, que “los empresarios del sector moderno de la economía no han manifestado mucho interés institucional en el tema, si bien entre sus miembros se percibe la necesidad de que existan reglas de juego más amplias para mantener la eficiencia global del territorio que acoge actividades económicas. Reglas claras y comunes, buena accesibilidad, servicios ampliados a toda el área y buena infraestructura son los requerimientos del sector, sin que les interese mucho cómo el sector público lo logre” (*Idem*).

La ausencia más importante es la falta de un liderazgo que articule los intereses de los diferentes actores, públicos y privados, la colonización política de los liderazgos sociales y privados en general y la debilidad

institucional de los municipios. Si bien es cierto que ninguna ley puede sustituir estas deficiencias, se puede pensar en que aperturas en el aparato legal podrían facilitar la anidación de iniciativas en este sentido.

Hacia un acuerdo metropolitano en La Paz

Bajo la iniciativa del IIPLAN (1997), instancia íntimamente relacionada con la estructura de la alcaldía paceña, se elaboró un documento que sirvió para iniciar el proceso de concertación con un grupo de actores de la región metropolitana.

El 14 de junio de 1997, bajo auspicio del Gobierno Municipal de La Paz y por convocatoria del IIPLAN, representantes de instituciones cívicas, profesionales, académicas, empresas productivas y de servicios, reunidos en Huarinilla se inició un proceso de planificación participativa que configuró líneas estratégicas y un conjunto de medidas que buscan convertir a La Paz en una ciudad de calidad⁵.

Los participantes estuvieron de acuerdo en desarrollar las tareas necesarias para la conformación de La Paz Metropolitana a partir de un modelo de ordenamiento territorial de la región integrada de la ciudad de La Paz: “La metropolización de la Paz permitirá encarar la dinámica dialéctica de crecimiento y desarrollo, impulsar nuevos rubros de actividad económica e incrementar sus actividades de importación y exportación.”

Sustentados en estas y similares consideraciones, se propuso la construcción de la microregión integrada, basada en la coexistencia de sistemas productivos familiares tradicionales mejorados con sistemas empresariales de proyección internacional e interregional; asimismo, en nuevos sistemas financieros que, sin afectar a los municipios, fortalecerían el régimen financiero de la región; se trata, finalmente, de un proceso de metropolización sustentado en la diversidad cultural. Ésta es, indudablemente, una conceptualización correcta, aunque carente de actores que la representen.

El IIPLAN convocó a las instituciones cívicas, políticas, profesionales, académicas y empresariales a participar de manera militante en este proceso; convocó también a los gobiernos municipal, departamental y

⁵ “Taller de análisis y discusión de usos del suelo y metropolización”, realizado en la localidad de Huatajata durante los días 11, 12 y 13 de diciembre de 1997. En él los participantes coincidieron en la necesidad de apuntar al escenario deseable de la zona metropolitana.

nacional para superar todos los problemas que impidan la consolidación de La Paz Metropolitana. La consideración de los límites jurisdicciones debe ser la oportunidad que permita demostrar su voluntad política y la vigencia de la equidad regional.

En forma posterior al taller, se identificó un conjunto de tareas que deben ser parte de un plan estratégico de ordenamiento territorial:

- superar la actual fragmentación,
- lograr una nueva identidad/imagen metropolitana,
- facilitar una nueva dinámica económica y la inserción de La Paz en la economía global del siglo XXI,
- apoyar a una La Paz competitiva internacionalmente,
- lograr una mayor y mejor vertebración regional,
- vincular e integrar a zonas y sectores productivos,
- mejorar la distribución de población y recursos mediante un plan de complementación y solidaridad metropolitana,
- instituir un régimen de protección y preservación ambiental común para todos los municipios del área,
- desarrollar y constituir a La Paz metropolitana y microregional como la fuerza negociadora más importante del país,
- luchar por una mejor calidad de vida para los paceños.

Para la definición de una instancia metropolitana, se identificaron funciones que serían llevadas a cabo en el marco de una mancomunidad de municipios:

- mejorar y potenciar la gobernabilidad del área metropolitana,
- desarrollar un régimen de ordenamiento territorial conjunto y una estrategia de desarrollo metropolitano y microregional,
- diseñar e institucionalizar un sistema de concertación y coordinación intermunicipal en materia de urbanismo y preservación de áreas de interés metropolitano,
- desarrollar e institucionalizar un sistema uniforme de usos del suelo,

- desarrollar y promover un régimen de inversiones en apoyo a las ciudades secundarias y nuevas centralidades metropolitanas, así como en apoyo a las áreas rurales de la microregión,
- regular el ejercicio y la potestad de expropiación y utilización de los terrenos públicos en las áreas de interés metropolitano,
- institucionalizar un sistema de resolución de conflictos entre los municipios del área metropolitana.

La instancia metropolitana no será una nueva autoridad o un superalcalde, sino que, en base a un concejo metropolitano, se tratará de institucionalizar:

- un *concejo de política territorial*, con la participación de un concejal por municipio y siete representantes de la sociedad civil,
- una *comisión metropolitana permanente de acción/intervención territorial*, compuesta por un concejal y siete representantes de las instituciones proveedoras de servicios en el área metropolitana,
- una *oficina metropolitana de planificación*, de carácter técnico y con autonomía administrativa, técnica y financiera,
- un *fondo financiero* para el desarrollo metropolitano, con autonomía administrativa, técnica y financiera,
- un *grupo promotor del plan estratégico de ordenamiento territorial de La Paz Metropolitana*,

Operativamente, para cada lineamiento estratégico:

[...] se debe conformar una Comisión o Grupo Promotor. En el caso de La Paz Metropolitana, ello implica conformar, institucionalizar y apoyar el funcionamiento de tres comisiones o grupos promotores: uno para ¡Oh Linda La Paz!, o mejoramiento de la calidad de vida; otro para La Paz Ciudad Capital en el cual los problemas de planificación, ordenamiento territorialidad y doctrina de capitalidad sean permanentemente discutidos, promovidos, ejecutados, evaluados y ajustados. El tercer grupo promotor está orientado a lograr una nueva dinámica económica: La Paz Capital de la Producción, el Comercio y los Servicios. (Taller de análisis y discusión de usos del suelo y metropolización.)

En los hechos, como es evidente, esta iniciativa municipal paceña quedó como una pieza para el recuerdo. Puede ser desenterrada en cualquier momento para su análisis, pero con pocas enseñanzas a la hora de tomar caminos prácticos. Todo ello estuvo protagonizado por el IIPLAN del municipio y la poca voluntad política para llevar a cabo los necesarios procesos de concertación de actores urbanos y de otros niveles de gobierno. Finalmente, la pieza puede ser utilizada para analizar las trabas que persisten, sobre todo cuando se observa que la visión regionalista se yuxtapone a la municipalista en un mismo documento.

Los planes de desarrollo municipal (PDM) y las áreas metropolitanas

Los PDM, probablemente por muchas de las razones anteriormente expuestas, incluyeron referencias muy escuetas, formales y poco operativas en torno al tema metropolitano; tampoco podían ir más allá. En ningún caso se hace alusión a los necesarios arreglos institucionales al respecto, tema de referencia necesaria, pero en torno al cual había poca experiencia y menor voluntad política. Los PDM reconocen el tema, pero no lo pueden incorporar en el POA ya que todavía no pueden hacer inversiones fuera de su jurisdicción municipal.

El PDM de Santa Cruz

Se hacen importantes alusiones al tema de la planificación estratégica. Es una ciudad con una tradición municipalista más tardía que La Paz y Cochabamba, pero la región tiene mayor tradición planificadora que éstas.

En el PDM se registran los siguientes antecedentes:

1995: Lineamientos Plan de Desarrollo Metropolitano. La planificación del desarrollo urbano ambiental también cuenta con el diagnóstico del área metropolitana en formación, que involucra a seis jurisdicciones municipales aledañas al centro urbano mayor. El lineamiento define los conceptos metropolitanos, analiza y plantea estrategias para ese territorio intermunicipal. Plantea, frente a un nuevo desafío territorial, los conceptos de integración y movilidad para articular las acciones metropolitanas.

1996: Problemática Urbana Santa Cruz. El estudio plantea dos interrogantes: entender la problemática urbana de la ciudad y realizar un inventario de sus actores sociales. El documento puede ser fundamental para concentrar los esfuerzos de planificación hacia las necesidades de la

comunidad, permitiendo además que la comunidad entienda el proceso como propio y lo empuje hacia la acción.

1999: Lineamientos Estratégicos de la Ciudad de Santa Cruz. Este estudio se realizó con la colaboración de numerosas instituciones locales (sociedad civil) y plantea la definición de una visión compartida del desarrollo de la ciudad. Es un documento producido en forma participativa, definiendo lineamientos estratégicos en los siguientes ejes temáticos: desarrollo humano, marco institucional, actividades económicas, estructura físico-espacial, ecología y medio ambiente, tráfico y transporte, actores sociales.

En materia de *desarrollo institucional* se define:

- Fortalecer el sistema de planificación regional sobre la base de la mancomunidad como mecanismo articulador y promotor del desarrollo con el Estado y consecuencia del PDM.
- Iniciar un proceso en el que, a partir del análisis de los problemas municipales en conjunto, se confronten los niveles regionales para propiciar la construcción de un escenario favorable y propositivo de normas y leyes de contexto.

En relación con el *fortalecimiento regional*, se establece la “Consolidación del convenio de mancomunidad orientado a reivindicar el fortalecimiento intermunicipal para articular y racionalizar programas y proyectos mejorando su capacidad para enfrentar los desafíos del desarrollo”.

Para ello se crea una Junta de Planificación Regional con participación de actores institucionales públicos, privados y actores sociales, económicos y territoriales.

El PDM de La Paz

En el PDM, aunque las referencias a la planificación metropolitana son pocas, son muy explícitas.

Se describe así el área metropolitana:

La dinámica del Municipio de La Paz trasciende los límites jurisdiccionales de la sección de provincia. **Gran parte de la población** de los municipios de El Alto, Viacha, Mecapaca, Achocalla y Palca diariamente se traslada a la ciudad de La Paz en busca de empleo, servicios y actividades diversas. Lo mismo sucede con la población de la ciudad de La Paz que se traslada diariamente a El Alto, Viacha

y a otros municipios, conformando de hecho una sola unidad de dinámica urbana. Sin embargo, las jurisdicciones territoriales dan la impresión de que se tratara de municipios aislados sin continuidad territorial, ni actividades económicas y sociales interconectadas.

Los problemas comunes, como el traslado de la población de una a otra ciudad para trabajar; el mantener la integridad de una cuenca que nace fuera de La Paz, contaminada con aguas servidas que son vertidas en otro municipio, como es el caso de Mecapaca; los problemas de transporte que se generan por el traslado de una ciudad a otra, causando conflicto y congestión, son problemas típicos de un proceso de metropolización. Con el proceso de conurbación y la interacción económica se genera un nuevo espacio de servicios integrados, que aprovecha las ventajas comparativas de la concentración de recursos y actividades para equilibrar su desarrollo y vincularse con los procesos económicos internacionales.

El *objetivo estratégico* es promover el desarrollo del área metropolitana, para lo que se decide iniciar la articulación municipal y la creación del área metropolitana.

Esta política exige que el departamento de La Paz consolide, dentro de su territorio, un área metropolitana, que se estructurará mediante la generación de una conciencia sobre la utilidad y beneficio de la misma área. Logrado el consenso requerido, se implementarán los proyectos concurrentes de preinversión e inversión de interés común de los municipios de La Paz, El Alto, Viacha, Mecapaca, Achocalla, Laja y Palca, abarcando los rubros de preservación y conservación de áreas protegidas, recursos naturales, contaminación de ríos, contaminación del aire, eliminación de desechos sólidos, desarrollo de infraestructura de salud, equipamiento de hospitales, clínicas, centros de salud, postas sanitarias, construcción y mejoramiento de infraestructura de educación (primaria y universitaria), deportes, comercio, centros de acopio, mercados, ferias, centros de almacenamiento, frigoríficos, mataderos, infraestructura de transporte, para una población que sobrepasará los tres millones de habitantes en los próximos cinco años.

Se reconoce que el tratamiento metropolitano “supone el cambio de escalas y de visiones estratégicas, en un área que debido a una serie de diversos aspectos se halla desarticulada entre sus municipios.”

La metropolización permitirá crear un sistema de ciudades en el contexto nacional e internacional, mejorando las condiciones de vida en el área, además de potenciar económicamente el territorio. Los procesos económicos y productivos actuales de los municipios circundantes a la ciudad de La Paz se verán potenciados al ser parte de una sola región más sólida y fuerte, con intereses comunes y metas metropolitanas únicas.

Se priorizará los estudios metropolitanos y la programación de proyectos concurrentes de preinversión y de inversión en el mediano y largo plazo, con recursos propios de la Prefectura y de los gobiernos municipales y gestionando proyectos ante las instancia de financiamiento nacional e internacional.

El convenio de mancomunidad tiene como objetivo ampliar el potencial energético hacia actividades productivas en áreas como la energía, entre otros.

El PDM de El Alto

El plan es muy escueto en sus referencias al tema; en su estrategia se plantea “sentar soberanía sobre el territorio de la cuarta sección, a través de un Plan Metropolitano Integral”.

Propone la estructuración de un área metropolitana, implementando proyectos concurrentes de preinversión e inversión, de interés común para los municipios de La Paz, El Alto, Viacha, Mecapaca, Achocalla, Laja y Palca, que abarquen los rubros de preservación y conservación de áreas protegidas, recursos naturales, contaminación del medio ambiente, desarrollo de infraestructura y equipamiento en salud y educación, mejoramiento de infraestructura de comercio y transporte.

Deja implícito un manejo concurrente con la Prefectura del departamento y con otros municipios, pero no se formula la idea de mancomunidad, y menos todavía de área metropolitana como condición para enfrentar la mayor parte de los problemas macro que comparte con toda el área. Siendo uno de los municipios más relacionados con el resto del área urbana, es el que desarrolla un enfoque más cerrado sobre sí mismo: el municipio como el punto de partida y de llegada. El desafío en los próximos años será recuperar la posición estratégicamente más cercana a la idea de región.

La metropolización en los planes de desarrollo departamental (PDD)

Los PDD son los documentos de los que mejor se podía esperar una visión del desarrollo regional y del papel que en él deberá cumplir la zona metropolitana. Sin embargo, ello implicaría un tipo de gobierno más legítimo social y políticamente hablando.

El PDD de Santa Cruz

En el documento se afirma que el nivel municipal, “en armonía con la planificación departamental y subregional, es fuente de las propuestas de planificación microregional por consenso e interés público. Es una planificación eminentemente operativa. Comprende acciones e inversiones necesarias para el desarrollo municipal en sus campos de competencia no delegados al nivel mancomunado. Responsable de esta planificación es cada municipio con participación de la sociedad civil”.

El ámbito microregional, “sujeto a la planificación departamental y en armonía con la planificación subregional, comprende los planes de uno o más municipios mancomunados alrededor de uno o más intereses comunes específicos de desarrollo sectorial. La unidad territorial y/o formal de planificación es la mancomunidad municipal, la misma que se constituye entre dos o más municipios como ente formulado para cumplir fines específicos, y que recibe competencias y recursos por delegación. Son responsables de esta planificación los municipios participantes, apoyados por y en coordinación con la Prefectura y en base de consenso con los actores de la sociedad civil.”

En el marco del ordenamiento territorial, se promoverá el fortalecimiento selectivo de centros intermedios con vocación y ventajas comparativas definidas en función de:

- Su localización estratégica en la red de transporte.
- El potencial de desarrollo de su área de influencia.
- Su relación con el objetivo de reducir la presión demográfica que se ejerce sobre el área metropolitana⁶.

⁶ Área metropolitana comprendida por Santa Cruz, Warnes, Cotoca, Porongo y La Guardia.

Para este propósito, se realizarán las siguientes acciones complementarias:

- Promover y apoyar la construcción de infraestructura productiva, la capacitación y formación técnica, el mejoramiento de la vivienda, el apoyo y promoción a la pequeña y mediana industria, el fortalecimiento municipal y el ordenamiento urbano, etcétera, en los centros intermedios.
- Apoyar el desarrollo metropolitano en Santa Cruz, en un contexto de mancomunidad por objetivos específicos orientados a garantizar el desarrollo de las poblaciones de Santa Cruz de la Sierra, Warnes, Porongo, Cotoca, La Guardia y El Torno, evitando su conurbación desordenada y promoviendo el respeto por las autonomías municipales.
- Proyectos: consolidación del convenio de mancomunidad orientado a reivindicar el fortalecimiento intermunicipal para articular y racionalizar programas y proyectos, mejorando su capacidad para enfrentar los desafíos del desarrollo.
- Creación de una junta de planificación regional con participación de actores institucionales públicos, privados y actores sociales, económicos y territoriales.

Hasta aquí existe un valioso documento que marca bien los conceptos y los mecanismos. La pregunta se refiere a las dificultades para su implementación. ¿Por qué no se avanzó casi nada en la práctica? ¿Qué problemas, desde la definición del modelo de descentralización en Bolivia, hacen imposible que estas ideas lleguen a su final lógico?

El PDD de La Paz

Siendo que en el área metropolitana de La Paz se encuentra la mayor parte de la producción y de la población departamental y que se trata de una ciudad-región, las referencias del PDD al área metropolitana son sumamente escasas y poco propositivas.

En el área de programa, la metropolización se propone como la conformación de la mancomunidad metropolitana con el objetivo de encarar de manera concurrente proyectos metropolitanos:

Realizar la planificación e inversión concurrente en infraestructura vial, educativa, comercial y productiva, mediante la consolidación de la Mancomunidad de Municipios de La Paz, El Alto, Viacha, Achocalla, Laja, Palca y Mecapaca, hasta el año 2004.

El subsistema subliminal y el capital intangible

Aunque se valora su aporte, el capital intangible generalmente no suele ser sujeto de políticas y acciones para valorarlo, incrementarlo y hacerlo circular; sin embargo, es de gran importancia. Son varios los niveles o formas de expresión del mismo (Boisier, 2005).

A modo de conclusión preliminar, se puede afirmar que el campo del capital subliminal no se ha tomado en cuenta de forma importante para el desarrollo.

El capital cognitivo

Conocido como *el stock* de conocimientos que una comunidad posee, que es apropiado y desarrollado.

Cubre una amplia gama de conocimientos, desde la propia geografía, pasando por la historia interpretada y no sólo relatada, hasta el conocimiento acerca del arco tecnoproductivo que es posible configurar a partir de los recursos del territorio.

Es también el conocimiento acerca del desconocimiento (Boisier, 2005).

Será importante desarrollar estudios comparativos sobre el *stock* acumulado en cada zona metropolitana que se oriente al conocimiento de la misma y, sobre todo, que muestre el ritmo de crecimiento diferenciado de los últimos años. Al respecto, es importante comparar el desarrollo del sistema de investigación metropolitana de los últimos años. ¿Tiene algo que ver este desarrollo con el del sistema universitario a institutos técnicos?

De todos modos, se debe destacar el avance significativo de Santa Cruz y las tendencias aparentes de concentración en las áreas del desarrollo productivo y tecnológico.

El capital simbólico

- El capital simbólico es, según Bourdieu, el poder de hacer cosas con la palabra, es un poder de consagración o revelación.
- El poder transformador de la palabra reconoce en el lenguaje un papel activo y generativo.
- El despliegue de la palabra, su ejercicio, nos conduce a la noción de conversación.
- Mucho debe hacerse conversando: hablando y escuchando a otros, creando nuevos espacios emocionales (Boisier, 2005).

Al respecto, hay que destacar cómo es que durante los últimos años se han ido desarrollando símbolos tales como el *progreso* y las *oportunidades empresariales* en Santa Cruz y la *inestabilidad social y política* en La Paz, con el consiguiente desincentivo a la inversión. Éste es un tema de análisis, sobre todo por su enorme importancia en el desarrollo de capital intangible.

El capital cultural

Cultura de desarrollo

Es el *stock* de historias y prácticas sociales en manos de una comunidad territorial, en la doble acepción de “cultura”.

Es al mismo tiempo como una cosmogonía y una ética que responden a las interrogantes del hombre y regulan sus relaciones y que, a través de prácticas históricas, producen bienes y servicios *sui géneris* y como una cultura de desarrollo, conjunto de actitudes hacia procesos económicos que en la virtuosidad mezclan cooperación y competencia.

Una agenda de temas importantes para un análisis comparativo que refleje el valor y el significado de los temas, así como los cambios que se vienen operando en los últimos años, es la siguiente:

- Predisposición al trabajo
- Disponibilidad y significado del ocio
- El riesgo: entre el jugador y el tímido

- Ahorro *versus* gasto
- Alianzas o guerrillas
- Empresa familiar o funcional
- Valor de la innovación
- Valor de la lealtad territorial

Estos aspectos, que siempre se han considerado importantes, han recibido tratamiento de países pobres en el presupuesto público tanto nacional como departamental o municipal: había que resolver antes los problemas de agua, calles y caminos. No se los considera temas de inversión porque no se les da su verdadero valor y, sin embargo, la gente que quiere progresar y contar con seguridad se va al extranjero o a Santa Cruz.

Algo se está haciendo en los últimos años por cambiar los imaginarios urbanos y regionales, aunque ello no resulta lo suficientemente visible como para contarlo como parte del capital adquirido para el desarrollo regional. En las próximas autonomías departamentales, este tema deberá ser objeto de preocupación, y no hay que olvidar que las áreas metropolitanas son un crisol de ideas, pues cuentan con los recursos más calificados: universidades, instituciones cívicas, medios de comunicación, profesionales, etcétera.

El capital social

No existen estudios que se refieran al capital social de las ciudades y menos aún de las zonas metropolitanas. Sin embargo, sería de gran importancia un análisis comparativo, entre ciudades y en el tiempo, sobre la formación y características del capital social, sus formas institucionales y su relación con el desarrollo regional.

El capital social es lo que permite a los miembros de una comunidad, confiar el uno en el otro y cooperar en la formación de nuevos grupos o en realizar acciones en común.

Se basa en la reciprocidad difusa.

Una comunidad con elevado capital social alcanza mayores logros con recursos dados.

Se reconoce la existencia de capital social en la densidad del tejido social.

Es un bien público, aunque no hay una tendencia a invertir en él.

Asociatividad, organización voluntaria y no remunerada de personas o grupos que establecen un vínculo explícito con el fin de alcanzar un objetivo común lícito (Boisier, 2005).

Este tema está muy relacionado con la institucionalidad desarrollada en cada zona metropolitana, la que permite poner en la práctica los conocimientos necesarios para impulsar proyectos de desarrollo y decidirse a la formulación de un proyecto político.

No cabe duda de que estamos retrocediendo bastante en este campo y que habrá que sopesar la importancia de la inversión.

El capital cívico

Este concepto tiene que ver con la tradición de una práctica política democrática, con la confianza de las gentes en las instituciones de la sociedad política y civil, con la preocupación de los ciudadanos respecto a “la cosa pública”, con los “negocios públicos” tanto para participar en ellos como para exigir rendición de cuentas públicas sobre ellos, con la conformación de redes de compromisos cívicos, etcétera (Boisier, 2005).

Hace aproximadamente 25 años se hicieron algunos estudios relacionados con la formación de los actores regionales en Bolivia (Calderón, 1983; Blanes, 1991). Este tema está vigente hoy más que nunca. El civismo, muy corporativo en algunos casos, desempeña un papel importantísimo en la posibilidad y la consolidación de un proyecto político de desarrollo. No es necesario insistir mucho en su ausencia en el caso de La Paz, su decadencia en el de Cochabamba y su crisis en el de Santa Cruz, a pesar de que las apariencias digan lo contrario.

El panorama de las instituciones cívicas ha cambiado sustantivamente, no sólo en su identidad sino en su impacto en el nivel político. Éste es un tema de diferenciación entre zonas metropolitanas.

El capital institucional

El respecto y valoración de las instituciones va más allá del *stock* de las mismas. Éste es otro tema que diferencia ampliamente las zonas metropolitanas entre sí.

El capital institucional consiste en el stock de instituciones tanto públicas como privadas existentes en la zona metropolitana. Es importante tener en cuenta tres cuestiones:

- su número,
- el clima de relaciones interinstitucionales (cooperación, conflicto, neutralidad),
- su grado de modernidad (velocidad, flexibilidad, maleabilidad, resiliencia, inteligencia, identidad).

No es necesario insistir en el nivel de deterioro de la institucionalidad en las tres áreas metropolitanas, tanto en el nivel estatal como en de la sociedad civil, sindicatos, gremios, corporaciones, etcétera. Es un tema que no ha gozado de atención y que, sin embargo, forma parte del inventario de la crisis institucional del momento.

El capital psicosocial

No se ha desarrollado mucha investigación al respecto. Una de las investigaciones pioneras en este sentido es la relacionada con la Asamblea Constituyente, realizada recientemente por el CEBEM para la UCAC (2005) En ella se muestran los grandes cambios que se han producido en el país, en las formas de representación social.

El capital psicosocial está configurado por un conjunto de factores subjetivos que condicionan la transformación del pensamiento en acción.

Metafóricamente, éstos se ubican entre el cerebro y el corazón; tienen que ver con el saber articulado con el sentir.

Corresponden a actitudes, creencias, valores, estereotipos y representaciones. Autoconfianza colectiva, fe en un futuro socialmente construido, memoria y ganas de desarrollarse (Boisier, 2005.)

Los probables mapas mentales que conducen el comportamiento metropolitano no son de ninguna manera homogéneos, y lo más probable es que deberán ser altamente estratificados y en proceso de diferenciación. No existen visiones homogéneas de las ciudades y menos de las regiones.

En el caso paceño, se puede asegurar que se confronta una etapa de crisis muy fuerte y de fragmentación de la región frente al desarrollo regional, tema que casi nunca estuvo en la mesa de discusión de los actores reales del departamento. Ello se confirma en los diferentes foros realizados los últimos años.

El capital humano

Se entiende por capital humano al *stock* de conocimientos y habilidades que poseen los individuos y su capacidad física y mental para ejercitarlos.

A partir de esta definición, los gastos en educación, en salud (y en migrar) deben ser considerados como inversión y no como consumo, ya que el capital humano pasa a ser un factor de producción, asociado con la productividad y con externalidades positivas.

Otro campo importante para la comparación entre las zonas metropolitana se refiere a la formación de capital humano relacionado con los temas metropolitanos y, en general, con el desarrollo regional.

Concluyendo la comparación de las tres zonas

Algunas coincidencias y diferencias muy generales

Aunque de manera general, se puede decir que en Bolivia los temas sustantivos en materia de desarrollo no se cocinan en las ciudades, sino entre empresarios; cada empresario y el gobierno central asumen iniciativas al respecto. Las diferencias son muy grandes si comparamos La Paz con Santa Cruz. Las ciudades todavía no se han consolidado como puntos locales de la inserción para el desarrollo estratégico regional. Los temas de desarrollo más importantes no son problemas urbanos; tienen que ver con la exportación de materias primas, y dependen del gobierno central y de políticas nacionales.

El tradicional centralismo administrativo ha dejado poco espacio para que se incuben propuestas urbanas y para que las ciudades elaboren temas. Incluso La Paz, que tiene más trayectoria urbana que Santa Cruz, no ha logrado proyectar iniciativas de productividad debido a la presencia asfixiante del Gobierno central.

En La Paz, que como ciudad tiene muchas actividades de repercusión nacional (la bolsa de valores, por ejemplo) que de allí se extienden hacia Santa Cruz, por ejemplo, la gravitación de lo nacional es todavía muy grande.

Otro aspecto, consecuencia del anterior, es la *inexistencia de las ciudades actores*, tanto desde el punto de vista de los gobiernos municipales

(ámbito político) como de la economía y de la sociedad. La primacía política de los alcaldes inhibe a los demás actores y achata la proyección de los actores urbanos.

No existen otros actores sociales y económicos, ni en La Paz, ni en Santa Cruz. En esta última, el Comité Cívico se mueve como un corporativismo con sus propias reivindicaciones, pero no necesariamente con proyecto de ciudad. Su gravitación sobre la ciudad no deja de ser importante, pero sólo en términos de que en ella se ubican gran parte de sus intereses.

A continuación, algunas semejanzas y diferencias, para reflexionar sobre el concepto y el proyecto de la ciudad como sujeto del desarrollo urbano, que a partir de ello debería jugar un papel en la competitividad global.

Metropolización y competitividad

- 1. Los cambios ocurridos en el contexto social y económico del país muestran un proceso irreversible de configuración de zonas urbanas metropolitanas, y que presiona para la búsqueda de soluciones globales e integrales que involucren actores públicos y privados en consensos básicos y formas operativas.**

Son importantes las similitudes en el proceso de asentamiento que hoy día conforma las zonas metropolitanas: la velocidad del proceso, la existencia incontenible de expectativas y la creciente insatisfacción con relación a las ciudades.

Es importante también la similitud entre los tres casos en la acumulación de recursos, que esperan para su aprovechamiento en ausencia de políticas adecuadas de carácter endógeno y que miran al capital social. Los aparatos productivos de las tres ciudades pertenecen a un modelo de desarrollo y a una estructura de vinculación con los entornos de la región, con mayor fuerza en Santa Cruz y Cochabamba.

En cada caso, las diferencias son muy claras en el resultado final y en la relación del mismo con el proceso nacional. La Paz va culminando algo que ya tenía una identidad: se acumula un proceso en torno al papel del Gobierno central. En el caso de Santa Cruz, es un proceso de ruptura con modelos, apertura de fronteras nuevas, ampliación de mercado e incorporación de territorio.

- 2. No han surgido en todo este proceso instituciones de nivel metropolitano, por lo que las zonas metropolitanas sólo son por el momento realidades objetivas pero no sujetos de desarrollo metropolitano.**

Ni siquiera en el caso de Santa Cruz es evidente la constitución de actores que actúen de forma sostenible. En esta ciudad, a pesar de lo avanzado, se observa más una propuesta regional corporativa que una propuesta urbana. Incluso se trata de un proyecto imaginado por algunas instituciones de profesionales que han logrado un alto nivel de audiencia, pero no de actores económicos. Sin embargo, hay que valorar, por primera vez en los últimos años, propuestas importantes en las que se perfila la ciudad como interlocutor. En el caso de La Paz, se trata de técnicos que –en su visión de marginados de los procesos de construcción de la ciudad, en unos casos, y como técnicos y funcionarios del municipio de La Paz, en otros– han realizado propuestas imaginativas, bastante objetivas y lógicas, pero que en ninguno de ambos casos convocan o movilizan a nadie todavía en torno a programas de acción. Es su propuesta, no la de actores metropolitanos, y no alcanza el nivel de proyecto político, huérfana de apoyo político.

Si en los procesos de concepción de la idea existe algún nivel de consenso, éste está completamente ausente cuando se trata de procesos de implementación.

- 3. Cuando se implementan las leyes relacionadas con los gobiernos locales, en lugar de la conformación de instancias metropolitanas para abordar los temas de ese nivel, los resultados observados son fragmentación y competencia entre municipios vecinos.**

En el caso de La Paz existen verdaderos conflictos de límites –antiguos diferendos sin solución– entre municipios. En el caso de Santa Cruz, aunque no existen tantos conflictos, no ha podido encontrarse un terreno común de consenso que lleve a una práctica sostenida para enfrentar un solo proyecto de orden metropolitano. De todos modos, las dinámicas municipales de la microregión no son concurrentes; por el contrario, llevan al distanciamiento de proyectos entre municipios. Si en el caso de La Paz se consolida en conflicto algo que nunca se confrontó, en Santa Cruz, en su proceso de asentamiento más reciente, la municipalización ha sido

más lenta y los conflictos no son tanto por límites sino por espacios políticos. Cochabamba va perdiendo claramente el liderazgo sobre su región que había ganado antes de la LPP.

- 4. Las reformas sociales e institucionales más importantes del país afectan a varios niveles del sistema de competitividad: cambios en la mentalidad de la sociedad tanto a nivel nacional como regional; cambios en el comportamiento de las instituciones productivas; cambios en la estructura global de competitividad del país.**

Las reformas han afectado fuertemente las ideas de la gente en el ámbito nacional, pero no han modificado los imaginarios urbanos. Falta investigar sobre imaginarios urbanos en Bolivia; pero se puede suponer que es muy difícil construir un imaginario común para las grandes ciudades. Tendrían que construirse varios imaginarios, dado que las brechas en varios aspectos son crecientes y cada vez más manifestas.

- 5. No se ha elaborado políticas para elevar la competitividad de las ciudades, a pesar de que se ha puesto sobre el tapete temas como el de municipio competitivo. El problema no reside en aspectos conceptuales, sino en políticas que condicionan el financiamiento a la conformación de mancomunidades metropolitanas.**

Desde el Gobierno central no ha habido una sola norma o apertura legal para la existencia de líneas de programación que fomenten de manera explícita la competitividad de las ciudades y no sólo de los municipios. Desde los municipios casi no hay nada, ni siquiera en la LOM, que nos lleve a pensar que este concepto está presente.

- 6. Sistemas de diálogo entre empresarios y la ciudad podrían ser un camino para la mejora de las condiciones de competitividad de las zonas metropolitanas.**

Resulta claro que, dado del débil desarrollo de la sociedad a nivel local, el Estado, en sus diferentes niveles de gobierno, seguirá siendo el actor más importante en el diseño de iniciativas.

Los actores económicos locales deberían poder encontrar un interlocutor válido en el municipio. Hasta ahora, únicamente lo encuentran en el Gobierno central.

Sobre la base de temas generales comunes y diferenciadores, se puede tocar algunos puntos para resaltar diferencias, porque ello contribuye a definir el concepto de competitividad en ámbitos metropolitanos de pequeño y mediano tamaño en el Sur.

Perspectivas y futuro de las áreas metropolitanas

La existencia de las tres áreas metropolitanas en Bolivia ya está demostrada; de lo que se trata ahora es de consolidar un proceso legal de soporte que ya existe y que permite un marco jurídico moderno, con alta participación del sector privado y de la sociedad civil.

Las inversiones en redes de transporte, áreas industriales y equipamientos metropolitanos están por encima de las capacidades financieras propias y de endeudamiento de los municipios que conforman estas áreas. Por ello es necesario contar con mecanismos diferenciados que permitan el salto de la metropolización desorganizada a otra organizada, funcional y moderna.

Si no se desarrolla un tratamiento serio de la temática metropolitana, estas ciudades continuarán en un proceso irreversible de crecimiento acelerado, creándose economías de urbanización con costos inmanejables de inversión pública y privada, con alta especulación sobre el suelo urbano y sin concertación entre lo público y lo privado.

Apuntes para conclusiones

De manera consciente, este trabajo no pretende presentar conclusiones, pues se trata de un tema abierto y sobre el que, a pesar de todo, no se ha escrito mucho y, menos todavía, existe algo acabado. Más aun, ante la eventualidad de un régimen autonómico en camino, el tema metropolitano jugará un papel importante. Es más bien una historia por escribir y no algo sobre lo que haya mucho que contar.

Desde una perspectiva económica y social, las tres áreas son marcadamente complementarias, con fuertes flujos entre ellas, conformando un verdadero eje económico, social y político que todavía tiene mucho futuro en el desarrollo del país y en la articulación hacia el resto de los departamentos y hacia los países limítrofes, a pesar de la emergencia del eje urbano regional del Sur: Potosí, Chuquisaca y Tarija.

1. La metropolización como proyecto de desarrollo requiere un proceso de concientización general, un ejercicio de planificación y

una organización para la gestión y la solución de grandes problemas sociales, urbanos, económicos, pero que sobre todo permita asumir las grandes ventajas de desarrollo de las ciudades.

2. Se requiere de criterios relativamente unificados sobre el concepto de metropolización, acordes con la realidad nacional y con los nuevos desafíos que plantea la modernidad, como un primer paso para poder imaginar un nivel de carácter normativo, institucional y operativo que permita resolver los problemas que afrontan las principales ciudades del país.
3. A la hora de racionalizar la dinámica de las regiones metropolitanas, es necesario salir al paso de muchos temores:
 - que la metropolización afecte la autonomía de los gobiernos municipales;
 - que afecte los procesos de descentralización, impulsando el regreso a un sistema centralista; y
 - que restrinja la participación ciudadana.

Por el contrario, la metropolización puede mejorar y profundizar el régimen municipal, ampliar la participación ciudadana con la incorporación de grupos funcionales y sectoriales, descentralizar metropolizando. No habrá metropolización efectiva sin un proceso de descentralización, ni desarrollo de autonomías regionales sin el fortalecimiento de las zonas metropolitanas.

En una escala de gran ciudad se imponen sistemas intermodales de servicios, aparecen grupos corporativos vinculados, por ejemplo, con la exportación, el transporte o la producción, que la construyen como ciudad competitiva. Todo esto tiene una escala metropolitana, a pesar de la diferenciación interna.

La lógica metropolitana –basada en principios de planeación estratégica– es de organización concertada, distinta a la lógica municipal. No está contra el municipalismo, sino más allá de él, para captar grandes inversiones que son negociadas a nivel nacional (anillos periféricos, paquetes industriales, vías, macroequipamientos de la ciudad u otros, que ninguno de los municipios involucrados podría hacer posible por sí solo).

4. La metropolización, lejos de representar un riesgo para la Participación Popular, para el municipalismo, para la distritación y para la descentralización, puede reforzar todos esos procesos y abre la posibilidad de incorporar a otros grupos de intereses.

Los consensos en el área metropolitana son cualitativamente diferentes de los que se puede alcanzar en una ciudad intermedia o en un municipio pequeño. Sólo requieren de instrumentos que puedan legitimarse y ser aplicados a nivel nacional.

5. “La metropolización no es simplemente el agregado de municipios (y su tratamiento, un agregado de gobiernos municipales), sino una instancia que vincula lo local con lo regional, lo nacional y lo internacional. En esta instancia metropolitana, el régimen municipal debe ser la base del consenso metropolitano a través de sus autoridades y representantes de la sociedad civil. Pero esta representación necesaria no es suficiente. Es importante incorporar a la prefectura y a grupos que generen dinámica de crecimiento económico en el sector privado, a objeto de formar coaliciones y concertaciones público-privadas como principio estratégico de movilización y acción metropolitanas”. (Universidad de Toronto y ACDI, 1999.)

6. A partir de la Ley Orgánica de Municipalidades y de la Ley de Participación Popular, es posible que las áreas en conflicto se constituyan transitoriamente en áreas de gestión compartida. Esto facilitaría un proceso de integración de municipios bajo el régimen de mancomunidad y el reconocimiento de la existencia del conflicto hasta que se promulgue una ley de límites o cualquier otra que lo resuelva.

Estas instancias intermedias podrían ampliar, en una primera etapa, la dinámica metropolitana más allá de los aspectos urbanísticos, promocionando los aspectos agrícolas, mineros y rurales del área y de la región metropolitana integrada. Permitiría ampliar e integrar el área metropolitana con la región integrada de influencia.

7. La metropolización es un medio para fortalecer y potenciar las entidades locales que participan en el proceso; aumenta la oferta de la inversión y la producción de bienes y servicios y genera demanda de obras. Es, además, un medio para generar riqueza en la medida

en que los procesos de intercambio, realizados de una manera justa y equilibrada, favorecen a todos.

8. 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 autonomías regionales.
9. Es necesaria una reingeniería profunda del municipalismo vigente para alcanzar un concepto del desarrollo municipal convergente con el desarrollo territorial regional. Es decir, “una segunda revolución municipalista: de la primera época vinculada con la democratización y la participación popular, que organiza el territorio en jurisdicciones municipales y nos dota de nuevos instrumentos, a una segunda instancia de municipalismo con perspectiva nacional e internacional, con una concepción y mentalidad transformada, con planteamientos de integración para generar una dinámica económica y política en el país” (Universidad de Toronto y ACIDI, 1999). La mancomunidad de municipios podría ser un punto de partida, aunque insuficiente; se requiere de pasos subsiguientes para institucionalizar procesos tendientes a solucionar problemas metropolitanos, por ejemplo, normas y marcos operativos e institucionales que faciliten su proyección.
10. En materia de metropolización, no existe en este momento un marco normativo y operativo suficiente. Se cuenta con cierta información y con algunas pautas respecto a cómo podríamos llegar a ella, pero es necesario desarrollar un marco normativo que sea más amplio. Tampoco contamos con un marco institucional para encarar soluciones tales como la equidad productiva en una región integrada o el desarrollo sostenible en el área metropolitana y la región. Posiblemente, ello sólo será factible a través de una descentralización de nueva era, es decir, la descentralización autonómica.
11. Antes que pretender contar con un marco operativo para una metropolización óptima o maximalista, se deberá facilitar procesos en torno a temas que lleven a la concurrencia de actores o, sobre todo, que faciliten las iniciativas desde fuera de los gobiernos municipales, es decir, desde el sector privado y desde la sociedad civil.

Bibliografía de referencia

- Abadía Pérez, Javier (1996). "Monografía del Plan Territorial Metropolitano de Barcelona", en *Comparación de objetivos de áreas metropolitanas españolas*. Barcelona: PTMB.
- Albó, Xavier y otros (1983). "Chukiyawu: la cara aymara de La Paz, cabalgando entre dos mundos", en *Cuadernos de Investigación* 24. La Paz: CIPCA.
- Albrecht, Jorge (1997). "La ciudad del futuro", en revista *Humboldt* año 39, Nº 121. Bonn: Inter Naciones.
- Ayo, Diego (1999). *Los desafíos de la Participación Popular*. La Paz: CEBEM.
- Barrios, Sonia (2005). "Las metrópolis al principio del nuevo milenio: una agenda para el debate". Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES). Universidad Central de Venezuela. Página web del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Blanco, Carlos y Godofredo Sandóval (1993). *La alcaldía de La Paz: entre populistas, modernistas y culturalistas 1985-1993*. La Paz: FES-ILDIS.
- Blanes, José (2003). "Las zonas metropolitanas en Bolivia", en *Municipalización: diagnóstico de una década*. La Paz: FES-ILDIS y PLURAL.
- Blanes, José (2001). "Área metropolitana de La Paz, condiciones de competitividad". La Paz: CEBEM. Documento inédito.
- Blanes, José (1999). *La planificación participativa. El caso de algunas capitales de departamento. Análisis y propuestas*. Documento preparado para el Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular VPEPP. La Paz: CEBEM. Documento inédito.
- Blanes, José (1991). *El reto de la planificación descentralizada*. La Paz: CEBEM, SBP.
- Boisier, Sergio (1996). "La geografía de la globalización: un único espacio y múltiples territorios". Ponencia presentada al I Congreso Interamericano del CLAD sobre Reforma del Estado y la Administración Pública. Río de Janeiro, noviembre de 1996.

- Boisier, Sergio (1997). "El vuelo de una cometa. Una metáfora para una teoría del desarrollo territorial", en *Serie Ensayos* 97/37. Santiago de Chile: ILPES.
- Boisier, Sergio (2005). "Desarrollo local: aspectos epistémicos, valóricos y de gestión" en *Taller de formación de facilitadores del desarrollo económico local con énfasis en el empleo*. Julio/agosto, 2005. Buenos Aires: Secretaría de Empleo/Programa Area-OIT.
- Borja, Jordi y Manuel Castells (1997). "Planes estratégicos y proyectos metropolitanos", en Joan Parpal, *El desarrollo urbano en el Mediterráneo*. Barcelona: Mancomunitat de Municipis del Àrea Metropolitana de Barcelona.
- Borja, Jordi y Manuel Castells (1998). *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. 2º edición. Madrid: Taurus.
- Calderón, Fernando y Roberto Laserna (1983). *El poder de las regiones*. Cochabamba: CERES.
- Cámara de Industria y Comercio de Santa Cruz (1999). "Lineamientos para una estrategia nacional de crecimiento para el desarrollo". Documento del CEDURE.
- Caravaca Barroso, Inmaculada (1998). "Los nuevos espacios ganadores y emergentes", en Revista *EURE* XXIV-73. Santiago de Chile: Universidad Católica de Chile.
- Cariola, C. y M. Lacabana (2000). "Transformaciones en el trabajo, diferenciación social y fragmentación de la metrópoli. El caso del Área Metropolitana de Caracas" en *Cuadernos del CENDES* Nº 43, Caracas.
- Castells, Manuel (1995). "Tecnología de la información, ciudades y desarrollo", en *La Era Urbana* Vol. 3, Nº 1. Nairobi.
- Ciccolella, Pablo (1999). "Globalización y dualización en la Región Metropolitana de Buenos Aires", en Revista *EURE* XXV-76. Santiago de Chile.
- Criales, Lucila (1995). *Construyendo la vida: pautas de crianza en la cultura aymara urbana*. La Paz: Centro de Promoción de la Mujer Gregoria Apaza.
- De Forn, Manuel (1998). "Temas estratégicos emergentes en las ciudades de la globalización", en Joan Parpal, *El desarrollo urbano en el Mediterráneo*. Barcelona: CIDOB.

- De Forn, Manuel (1999). "Ciudad e innovación tecnológica", en Revista *CIDOB d'Afers Internacionals* N° 47. Barcelona: CIDOB.
- De Mattos, Carlos (1999). "Santiago de Chile, globalización y expansión metropolitana", en Revista *EURE* Año XXV. N° 76. Santiago de Chile.
- Ducci, M. Elena (1998). "Santiago, ¿una mancha de aceite sin fin?", en Revista *EURE* Año XXIV, N° 72. Santiago de Chile.
- Esser, Klaus y otros (1996). "*Competitividad económica: nuevo desafío para las empresas y la política*", en Revista de la CEPAL No. 59. Santiago de Chile.
- Fernández, B., C. Cariola, R. Sierra y R. Casanova (1998). "Integración social y cultura ciudadana", en *Caracas Metropolitana. Temas prioritarios para el futuro de la ciudad (Caracas)*. Caracas: Fundación Plan Estratégico Caracas Metropolitana.
- Freire, Mila y Richard Stern (2001). *The Challenge of Urban Government. Policies and Practices*. Toronto: University of Toronto, WBI Development Studies and The Centre for Urban and Community Studies.
- García Canclini, Néstor (1989). *Culturas híbridas: estrategias para entrar y salir de la modernidad*. México D.C.: Grijalbo.
- García Canclini, Néstor (1995). *Consumidores y ciudadanos: conflictos multiculturales de la globalización*. México D.F.: Grijalbo.
- Garfield, Donald (2000). "Cultural Capital: Is There an Economic Value to Culture?", en *The Urban Age* Vol.7. N° 3. Washington. World Bank Institute.
- Gobierno Municipal de El Alto (2000). Plan de Desarrollo Municipal 2001-2005.
- Gobierno Municipal de La Paz. La Paz: IIPLAN (2001). *Plan de Desarrollo Municipal. Gestión 2000-2004*. La Paz: GMLP.
- Gobierno Municipal de La Paz, IIPLAN (1998). "Factores que intervienen en la situación de salud y la calidad de los servicios". Documento inédito.
- Guaygua, Germán y otros (2000). *Ser joven en El Alto: rupturas y continuidades en la tradición cultural*. La Paz: PIEB.

- Gutiérrez C., Venancio. 1999. "El protagonismo municipal en el desarrollo local: el parque tecnológico de Andalucía", en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* N° 47. Barcelona: CIDOB.
- Indaburu Quintana, Rafael (1998). *Plan estratégico y ordenamiento territorial de La Paz metropolitana*. La Paz: IIPLAN.
- INE (2002). *El proceso de urbanización en Bolivia. 1992-2001*. 2ª edición. La Paz: INE.
- Konvitz, J.W. (1996). «Cities and the Global Economy». *The OECD Observer*. N° 198. París: OECD.
- Lungo, Mario (1999). "La expansión del área metropolitana de San Salvador: problemas y potencialidades". Ponencia presentada al Seminario de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y territorio. Toluca, México; septiembre de 1999.
- Mayorga, Fernando y otros (2005). *Cochabamba, estados de la investigación*. Cochabamba: PIEB, CESU-UMSS, DICyT-UMSS, ASDI/SAREC.
- Miles, Nicholas (2000). "City Development Strategies (CDSs): The Route to Improving the Competitiveness of Your City?" Canadá. Documento inédito.
- Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación (2001). *Lineamientos de políticas de ordenamiento territorial en Bolivia*. La Paz: MDSP.
- Ministerio de Trabajo y Microempresa (2000). *Plan Nacional para el Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa*. La Paz: MTM.
- Morales, Rolando y otros (1995). *Desarrollo humano en las montañas: informe del desarrollo humano de la ciudad de La Paz*. La Paz: GMLP.
- Negrón, Marco (1998). "Historia, cultura, ciudad y arquitectura en las metrópolis contemporáneas de América Latina", en *Urbana* Vol. 3, N° 23. Caracas.
- Prado S., Fernando (1999). "Globalización, gobernabilidad y metropolización: el caso de Santa Cruz" en *Foro Internacional sobre Metropolización*. Santa Cruz, Bolivia, La Paz: Universidad de Toronto y ACDI.
- Prado S., Fernando (2001). *Los desafíos de la globalización y la competitividad en el área metropolitana de Santa Cruz*. Santa Cruz: CEDURE.

- Prefectura del Departamento de La Paz (1999). *Diagnóstico del departamento de La Paz*. La Paz: Prefectura del departamento de La Paz.
- Prefectura del Departamento de La Paz (1998). *La Paz. Plan de Desarrollo Económico y Social. 2000-2004*. La Paz: Prefectura del Departamento de La Paz.
- Prefectura del Departamento de La Paz (1999). *Diagnóstico del Departamento de La Paz*. La Paz: Prefectura del Departamento de La Paz.
- Presidencia de la República, Comisión Impulsora para Combatir la Pobreza en la Ciudad de El Alto (1999). "Plan Regulador de La Ciudad de El Alto" Documento inédito.
- Rosales, Mario (1999). "Promoción económica del territorio y desarrollo local", en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* N° 47. Barcelona: CIDOB.
- Sachs, Jeffrey D. y otros (1999). *Bolivia en el siglo XX. La formación de la Bolivia contemporánea*. La Paz: Harvard Club de Bolivia.
- Sánchez, Rolando (2000). "Condiciones socioculturales para la competitividad. La mancha urbana paceña, entre la integración y disgregación." La Paz: CEBEM. Documento de trabajo.
- Sandóval, Godofredo (1978). *Oje por encima de todo: historia de un centro de residentes ex-campesinos en La Paz*. La Paz: CIPCA.
- Sandóval, Godofredo y Fernanda Sostres (1989). *La ciudad prometida*. La Paz: FES-ILDIS y SYSTEMA.
- Saravia, Joaquín y Godofredo Sandóval (1991). *Jach'a Uru: ¿la esperanza de un pueblo? Carlos Palenque. RTP y los sectores populares urbanos en La Paz*. La Paz: CEP y FES-ILDIS.
- Sassen, Saskia (1991). *The Global City*. Princeton: Princeton University Press.
- South, Colin (1995). "Información y la ciudad: circa 2025", en *La Era Urbana*. Vol. 3, N° 1. Nairobi.
- Silva, Armando (2000). *Imaginarios urbanos*. Santa Fe de Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Unidad de Coordinación para la Asamblea Constituyente – UCAC (2005). *La Asamblea Constituyente y las representaciones sociales nacionales de Nación/Naciones*. La Paz: UCAC.

- Universidad de Toronto (1999). *Foro internacional sobre metropolización. Santa Cruz, Bolivia*. La Paz: Universidad de Toronto y ACDI.
- Universidad de Toronto (1998). *Taller Nacional Desarrollo Urbano Sostenible. Experiencias Municipales en el Contexto de la Participación Popular. Cochabamba, 1998*. La Paz: ACDI.
- Urquidí Barrau, Jorge (1998). “Los desafíos actuales de las ciudades bolivianas, presentación de temas relevantes en las ciudades de La Paz, El Alto, Cochabamba”. En Universidad de Toronto – ACDI, 1999. *Foro Internacional sobre Metropolización*, 11 y 12 de marzo. Santa Cruz, Bolivia.
- Urquidí Barrau, Jorge (2001). “Investigación sobre competitividad del área metropolitana de La Paz”. La Paz: CEBEM. Documento de trabajo.
- Victory, Catalina (1999). “Gobiernos municipales y desarrollo local en Iberoamérica”, en *Revista CIDOB d’ Afers Internacionals* No. 47. Barcelona: CIDOB.
- Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular-VPEPP (2000a). *Guía de planificación participativa en municipios predominantemente urbanos*. La Paz: VPEPP.
- VPEPP (2000b). *La experiencia de las mancomunidades en Bolivia*. La Paz: VPEPP.

A pesar de la importancia de las áreas metropolitanas, la investigación respecto a sus realidades, desafíos y posibilidades ha sido insuficiente en nuestro medio, dando lugar a que éstas hayan estado ausentes de un debate público que reflexione desde la perspectiva de sus caracteres geográficos, territoriales y sociales.

El texto de José Blanes pretende llenar este vacío en el contexto actual de reforma estatal –el que define la Asamblea Constituyente y el proceso autonómico–, uno de cuyos debates centrales será el de la reforma de la estructura territorial del Estado.

Este trabajo nos brinda, por una parte, un diagnóstico comparativo general de las características fundamentales de las tres áreas metropolitanas del país, de sus principales desafíos, potencialidades, similitudes y diferencias, y por la otra, establece los trazos respecto al papel que aquellas deberían cumplir en el contexto de la reforma estatal y en el marco de una visión de desarrollo sostenible.

