



Política de  
**ciudades**



Política de  
**ciudades**



Iván Arias Durán  
**Ministro de Obras Públicas, Servicios y Vivienda**

Vladimir Ameller Terrazas  
**Viceministro de Vivienda y Urbanismo**

Diego Chávez Rodríguez  
**Director General de Ordenamiento Urbano**

Con la cooperación de:



**Las fotografías utilizadas en las carátulas interiores son de:**

Swisscontact;  
Pisos Mamut;  
Parque Urbano Ollantay - Proyecto mARTadero  
Laboratorio Urbano Santa Cruz;  
Fundación Alternativas;  
Ciudadanía, Comunidad de Estudios Sociales y Acción Pública

# PRESENTACIÓN

El Estado boliviano fue incapaz de reconocer la emergencia y velocidad a la cual se está transformando el mundo con fuerte presencia de la población en espacios urbanos. Esto se refleja en la notoria ausencia de las ciudades en la normativa boliviana: no son mencionadas, existe miopía estatal ante un escenario complejo de un planeta eminentemente urbano que demanda la necesaria construcción de una política pública, en un contexto cada vez de mayores amenazas a la gobernanza del territorio urbano.

La Constitución Política del Estado y todo el ordenamiento jurídico establecen un injusto y poco operativo régimen autonómico municipal simétrico, un tratamiento lineal a todas las entidades municipales, con las mismas competencias y fuentes de financiamiento, sin importar sus particularidades, es decir, se otorga un tratamiento igual a municipios de escasa población y a aquellas metrópolis que albergan millones de personas. Este contexto necesita un cambio: las ciudades requieren un trato asimétrico, tanto desde la dimensión competencial como la fiscal-financiera.

La creciente urbanización ha puesto en evidencia la fragilidad del Estado frente a situaciones críticas que ponen en riesgo su capacidad de brindar continuidad y calidad de los servicios públicos. La escasa capacidad institucional, la ausencia de mecanismos de coordinación y la necesidad de mayores espacios fiscales fueron los factores críticos que explican la caótica relación entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales, especialmente para aquellos que gobiernan ciudades. Un ejemplo concreto es la gestión de la pandemia COVID-19. Al frente de esta estuvo un puñado de ciudades que lograron, con grandes dificultades, enfrentar los momentos más dramáticos de la enfermedad; esto muestra que, desde hace muchos años, la demanda social por mayores y mejores servicios se ha volcado, referido y decantado en las urbes, demandando de ellas atención, contención y

resolución en todas aquellas materias contempladas en el área económica y social.

Ante este panorama, está en riesgo el gobierno de los territorios urbanos, no solo por la magnitud y escala de los problemas sino por la alta complejidad y conflictividad de los mismos. Veamos algunos ejemplos: “cerco” de ciudades, “toma” de botaderos de basura, “control” de las vertientes de agua, imposibilidad de recuperación de espacios públicos, ocupación de áreas verdes o protegidas, avasallamiento de áreas de equipamiento, etc. Ese es el escenario que los gestores públicos de las grandes urbes –con sus limitaciones técnicas, administrativas y financieras– deben resolver, todo esto en el marco de una agenda creciente, compleja y conflictiva y, en algunos casos, hipertecnologizada, que expone a los gobiernos de ciudades a situaciones de mayor desventaja que sus pares municipales.

Sin embargo, no solo es un tema de responsabilidades, sino también se trata de condiciones, especialmente de financiamiento, para enfrentar los desafíos propios del siglo XXI. El modelo de financiamiento del viejo Estado es el mismo y está agotado; las ciudades demandan nuevos mecanismos de ampliación de los espacios fiscales, que incluyan mecanismos alternativos de financiamiento a los tradicionales, más sofisticados y modernos para explorar y explotar nuevas formas de financiación, como por ejemplo: acceso al mercado de capitales, emisiones de bonos verdes, operaciones urbanas de recuperación de plusvalías, mecanismos de titularización, fondos de garantía, entre otros, y asociaciones público-privadas curiosamente ausentes de la gestión territorial.

Las ciudades, con mayor razón en el nuevo milenio, demandan un instrumento de política pública que identifique una agenda crítica, que proponga medidas, lineamientos estratégicos y líneas de acción para atender los grandes desafíos de las ciudades y aprovechar, de esta

forma, las oportunidades que plantea el proceso de urbanización. Por lo tanto, es impostergable agendar en el sistema político, la necesidad de construir un régimen especial que proteja, fortalezca y proyecte a las ciudades para las próximas décadas: esto es lo que precisamente desarrolla la Política de Ciudades.

Presentamos una propuesta de resignificación de las ciudades, que conduzca a su redimensionamiento, para proteger el espacio donde se resuelven la mayor parte de los problemas, que desde hace muchos años son las ciudades. La prestación de servicios públicos debe estar a la altura de los desafíos y, para ello, debe acudir al desarrollo tecnológico, a la inteligencia artificial, a la ecoeficiencia, la robótica y la resiliencia, entre otras herramientas, para resolver los problemas de la cotidianidad.

Las ciudades requieren ser proyectadas a través de la construcción de una visión de largo plazo,

moderna, resiliente, inteligente y sostenida. Los espacios urbanos son los laboratorios para la innovación y aprovechamiento de las tecnologías, donde el conocimiento –factor crítico del nuevo milenio– sea uno de los atractivos y condición para la edificación de ecosistemas colaborativos entre actores públicos y privados que promuevan la creatividad, la co-creación, desarrollo y puesta en marcha de las más importantes iniciativas y progresos tecnológicos adaptados a espacios urbanos.

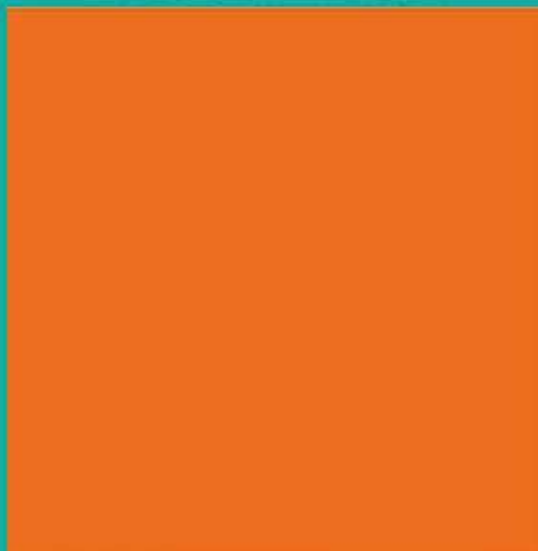
Esta propuesta es un primer impulso, un dínamo que será transferido a sus verdaderos protagonistas, las ciudades; y podrá ser aprovechado por ellas como una carta de navegación, donde cada quien ocupe lo que crea conveniente o lo que necesite, adecuada a su realidad territorial y a su problemática social. Esta es una propuesta que respeta y profundiza el régimen autonómico, y que es y deberá ser concluida con, para y desde las ciudades, quienes finalmente, son su razón de ser.

**Vladimir Ameller Terrazas**

Viceministro de Vivienda y Urbanismo

# CONTENIDO

<b>1</b>	<b>INTRODUCCIÓN Y CONTEXTO</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>MARCO CONCEPTUAL</b>	<b>5</b>
<b>3</b>	<b>EL PROCESO DE URBANIZACIÓN</b>	<b>11</b>
<b>4</b>	<b>EL SISTEMA DE CIUDADES</b>	<b>17</b>
<b>5</b>	<b>ÍNDICE DE CIUDADES PRÓSPERAS</b>	<b>25</b>
<b>6</b>	<b>LA POLÍTICA DE CIUDADES Y LA COVID-19</b>	<b>31</b>
<b>7</b>	<b>DIAGNÓSTICO</b>	<b>35</b>
<b>8</b>	<b>OBJETIVO, ALCANCE Y NIVELES DE INTERVENCIÓN</b>	<b>49</b>
<b>9</b>	<b>OBJETIVOS, LÍNEAS ESTRATÉGICAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN</b>	<b>55</b>
<b>10</b>	<b>MONITOREO Y EVALUACIÓN</b>	<b>69</b>
<b>11</b>	<b>PRIORIZACIÓN</b>	<b>77</b>



1

**INTRODUCCIÓN Y  
CONTEXTO**





Bolivia participó en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible - Habitat-III, celebrada en Quito, Ecuador, el año 2016, con la presentación de su informe nacional “Construyendo comunidades urbanas para Vivir Bien en el siglo XXI” y posteriormente se adhirió a la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptando la Nueva Agenda Urbana.

En este marco, el Gobierno, a través del Viceministerio de Vivienda y Urbanismo, inició la formulación de la Política de Ciudades. La misma se ha desarrollado en un proceso participativo amplio y plural, marcado por la celebración de dos Foros Urbanos Nacionales (La Paz, octubre 2018, y Cochabamba, septiembre 2019), nueve foros departamentales y tres foros metropolitanos, y decenas de talleres y sesiones de trabajo en todo el país, abordando temáticas tan diversas como los vínculos urbano-rurales, la participación de la juventud, las ciudades intermedias, la inclusión social o las ciudades inteligentes.

Tras la sucesión presidencial de noviembre de 2019, el gobierno de transición asumió la actitud responsable de revisar y volver a discutir el primer borrador de esta Política de Ciudades, logrando recuperar muchos de los postulados del documento original y aportando desarrollo en áreas que demandaban refuerzo o complementación, así como mayor visibilización de aspectos como la salud, el financiamiento y la conflictividad en áreas urbanas.

Este segundo momento de la Política de Ciudades, en el que el Viceministerio de Vivienda y Urbanismo asume un rol más protagónico, revisando en detalle la propuesta y desarrollándola desde un enfoque más técnico y territorial, recupera muchos elementos del proceso de autonomías desde una nueva perspectiva más descentralizadora y de fuertes alianzas con actores territoriales, para su posterior agendamiento en el sistema político.

Esta nueva mirada parte de una plataforma distinta y del reconocimiento de una realidad crítica para los espacios y territorios urbanos, así como para su gobernanza y gobernabilidad y se expresa en los siguientes postulados:

**a) El reconocimiento a la autonomía.** Desde 1994, son los Gobiernos Autónomos Municipales -y sus ciuda-

des- la base de la planificación y operación de la gran mayoría de servicios públicos en las áreas más complejas y en favor de los grupos más desfavorecidos del país. Por muchos años, fueron la célula básica de planificación y de ejecución de las políticas públicas; sin embargo, en la última década la utilización de mecanismos paralelos a la institucionalidad democrática, asumiendo un rol más asistencial y menos subsidiario en muchas áreas de la gestión pública, opacaron a las ciudades y en muchos casos las abandonaron, invisibilizadas en un régimen autonómico municipal que no reconoce el concepto de ciudad. Es imprescindible recuperar el respeto a la gestión pública descentralizada y operar las políticas públicas a través de la estructura y organización territorial del Estado boliviano vigente en el texto constitucional.

**b) El rol subsidiario del Nivel Central del Estado.** El Nivel Central del Estado debe concentrarse, principalmente, en la formulación de políticas públicas, evitando su actuación operativa cuando existe una entidad territorial con capacidad de prestar adecuadamente los servicios públicos. Esta condición, reconocería la heterogeneidad del conjunto de ciudades y dispondría, a través de leyes formuladas por las entidades territoriales autónomas en el marco de su autonomía, de la suficiente flexibilidad operativa para atender la “geometría” variable de los espacios urbanos y sus áreas de influencia.

**c) Una Política de Ciudades, desde, para y con las ciudades.** La Política de Ciudades es una orientación para los procesos de planificación, inversión y evaluación de políticas públicas, su construcción asume como actores centrales del proceso a las ciudades y demanda un régimen especial, distinto a las cuatro formas de autonomías reconocidas por la Constitución Política del Estado, de acuerdo a la escala y complejidad de las problemáticas que estas enfrentan. La Política de Ciudades es un primer impulso para lograr el agendamiento público de temas urbanos más críticos, conscientes de que serán los propios gobiernos municipales de las ciudades quienes deberán conducirla, desarrollarla y apropiarse de esta iniciativa.

**d) Las Ciudades después de la pandemia.** La emergencia provocada por la pandemia mundial de la CO-

VID-19 y su alta intensidad en Bolivia, requiere de la Política de Ciudades la suficiente flexibilidad para reorientar su propuesta hacia el mejoramiento de los componentes sanitarios y de calidad en los servicios públicos de salud. Resulta impostergable no solo fortalecer el sistema de salud, sino también generar fuertes transformaciones en la legislación, sistema, instrumentos y fuentes de financiamiento para ciudades, así como convertirlas en el espacio para la recuperación y fortalecimiento de la economía y sus implicancias en la innovación, la competitividad y el empleo.

Es así que se plantea la presente Política de Ciudades como:

**Instrumento estratégico de orientación del desarrollo urbano, que identifica y propone políticas públicas para atender los grandes desafíos y aprovechar las oportunidades que plantea el proceso de urbanización con la aspiración de contribuir a la diversificación del modelo económico, profundizar la reducción de desigualdades y asegurar la sustentabilidad ambiental.**

## Las finalidades de la Política de Ciudades

Desde un punto de vista conceptual y estratégico la Política de Ciudades persigue las siguientes finalidades:

- Reconocer a la ciudad como un fenómeno que trasciende el área urbana y la jurisdicción político-administrativa, que se refleja en un espacio urbano más que en un territorio, pero mantiene vínculos significativos con su entorno rural y otros espacios.
- Reconducir el proceso de urbanización para que las ciudades reduzcan las desigualdades socioespaciales y se desarrollen en condiciones de sustentabilidad, además de promover un desarrollo urbano sistémico, integral, integrador y resiliente que impulse al país hacia nuevas cotas de desarrollo económico y social.
- Propugnar a la ciudad como un hecho territorial y social sobre el cual todos los actores son corresponsables para garantizar el ejercicio de derechos y lograr prosperidad.

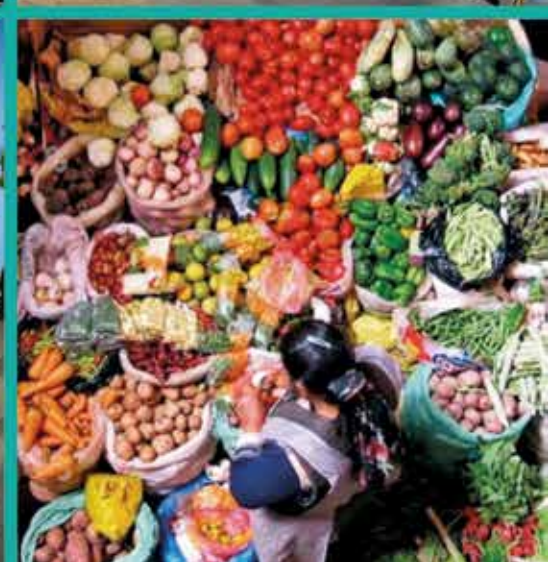
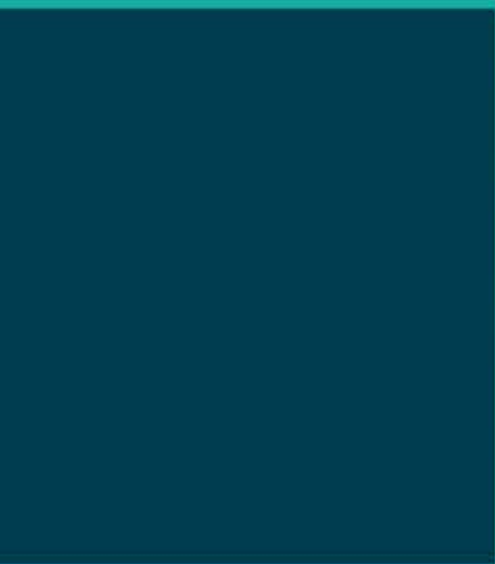
- Fortalecer la institucionalidad de las ciudades para que sean capaces de implantar procesos de ordenamiento y desarrollo territorial y urbano, así como promover la acción conjunta y planificada de los distintos niveles y sectores del Estado y la participación del conjunto de la sociedad.

A este fin, en términos normativos, la Política de Ciudades plantea los siguientes elementos como base para la construcción de una política pública:

- Lograr el reconocimiento de las ciudades en el marco legislativo y establecer un régimen especial que las dote de las condiciones y capacidades necesarias para enfrentar los desafíos urbanos del siglo XXI.
- Demandar la heterogeneidad en la forma de tratar a las ciudades al interior del régimen de autonomías municipales. Por la escala, complejidad y conflictividad de los servicios públicos en espacios urbanos, estos deben disponer de campos de acción mayores y más flexibles campos de acción.
- Establecer un tratamiento asimétrico, tanto competencial como financiero, para las ciudades en el ordenamiento legal vigente, a efecto de tratar de forma distinta a los diferentes; no solo en cuanto a las responsabilidades administrativas, sino también en cuanto a las posibilidades de financiar la cada vez mayor y más legítima demanda social que permita, en el corto plazo, proteger, fortalecer y proyectar a las ciudades en las próximas décadas.
- Jerarquizar a las ciudades y concederles una condición estratégica en el fortalecimiento del Estado, a partir del paradigma, renovado y evidente, del Estado-ciudad presente en la región. Son las ciudades las que impulsan y lideran las economías de los países, y por ello deben ser consideradas como espacios de oportunidades extraordinarias para replantear los paradigmas de la prosperidad y la resiliencia.
- Recuperar el gobierno de los territorios urbanos que se han visto sobrepasados por las demandas sociales y posiciones intransigentes de actores económicos y sociales, afectando el derecho irrestricto a la ciudad y a una adecuada gobernanza de los espacios urbanos.

2

**MARCO CONCEPTUAL**



La Política de Ciudades se enmarca en la Constitución Política del Estado y la normativa nacional vigente, la Agenda de Desarrollo Sostenible, en particular su Objetivo 11 “Comunidades y Ciudades Sostenibles”, la Nueva Agenda Urbana; y se sustenta en tres componentes conceptuales: el enfoque de derechos, de prosperidad y, finalmente, de resiliencia.

## Enfoque de derechos

El enfoque de derechos es un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que —desde el punto de vista normativo— está basado en las normas internacionales de Derechos Humanos y —desde el punto de vista operacional— está orientado hacia la promoción y la protección de los mismos<sup>1</sup>.

La ciudad, por su carácter de proximidad, es el entorno propicio para el ejercicio amplio de los derechos: los civiles y políticos, potenciando la ciudadanía, la participación en la toma de decisiones y el ejercicio de las libertades y responsabilidades individuales propias del Estado de Derecho. Los derechos económicos, sociales y culturales con el acceso a servicios básicos, la educación, la salud, el empleo y la vivienda adecuada<sup>2</sup>. Los derechos de tercera generación, orientados a promover relaciones pacíficas y constructivas que permiten afrontar los nuevos retos a los que se enfrenta la humanidad. Los derechos a un medioambiente limpio y saludable<sup>3</sup>, en un espacio que, por sus lógicas de producción y consumo, tiene un impacto ambiental, reconociendo que el Estado boliviano ha adoptado una posición de vanguardia al dotar a la Madre Tierra de un carácter de sujeto colectivo de interés público<sup>4</sup>.

El enfoque está orientado a la promoción y protección de los Derechos Humanos, haciendo énfasis en:

- La inclusión de las personas en situación de vulnerabilidad —las personas en situación de pobreza, las niñas, niños y adolescentes, las personas con discapacidad, las personas con diferentes identidades de género, los grupos de etnias minoritarias y otros colectivos—, que se enfrentan a la realidad urbana con necesidades diferenciadas.
- El enfoque de género para garantizar el acceso equitativo a los recursos urbanos, cualificar la información, incrementar la capacidad de vocería y la representación, e identificar los intereses estratégicos de las mujeres, orientados a superar relaciones de desigualdad.
- El derecho a la ciudad por el que todos los habitantes presentes y futuros pueden ocupar, usar y producir ciudades justas, inclusivas y sostenibles, y que se sustenta en la distribución y planificación justa de los recursos materiales en lo social y lo espacial, la agencia política en el ejercicio de la gobernanza y el reconocimiento de la diversidad social, económica y cultural para la cohesión social, el capital social, la innovación, la seguridad, la autoexpresión y la identidad.
- La construcción colectiva del hábitat, que reconoce y fomenta el rol corresponsable de la sociedad y los ciudadanos en el fenómeno del desarrollo urbano.
- La concurrencia en la responsabilidad de las entidades del Estado como garantes del ejercicio de los derechos y la prevalencia del bien común.

1 (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2006).

2 (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2006).

3 Estos derechos aún no han sido reconocidos formalmente, sin embargo “numerosos Estados integran ahora en sus Constituciones el derecho a un medio ambiente saludable [...] muchas cuestiones sobre la relación entre los derechos humanos y el medio ambiente continúan sin resolverse y necesitan más atención. Como consecuencia, en marzo de 2012 el Consejo de Derechos Humanos decidió establecer un mandato sobre derechos humanos y medio ambiente que estudiará, entre otras cosas, las obligaciones de derechos humanos relativas al disfrute de un medio ambiente seguro, limpio, saludable y sostenible, y promoverá mejores métodos respecto al uso de los derechos humanos para la elaboración de políticas medioambientales”, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.

4 Ley 071 de Derechos de la Madre Tierra. Art. 5 (Asamblea Legislativa Plurinacional, 2010).

## Prosperidad

La prosperidad es aquel estadio en el que los seres humanos realizan sus aspiraciones, ambiciones y otros aspectos intangibles de su vida, logran el bienestar y las condiciones para buscar la felicidad e incrementan sus expectativas de bienestar individual y colectivo, atienden sus necesidades básicas, acceden a los bienes y servicios de manera suficiente y cuentan con los servicios públicos esenciales para la vida en común<sup>5</sup>.

La prosperidad de las ciudades es una construcción social que ocurre y se materializa a causa de las decisiones y acciones humanas; se construye de forma deliberada y consciente sobre la base de condiciones objetivas que, sin importar el tamaño de la ciudad, prevalecen independientemente de su ubicación y del momento. Este enfoque permite:

- Contribuir al crecimiento económico a través de la productividad, la competitividad y la innovación permanente, generando el ingreso y el empleo que aseguren estándares adecuados de vida para toda la población.
- Desplegar eficientemente la infraestructura, los recursos físicos y equipamientos requeridos para sostener a la población y la economía.
- Proveer los servicios sociales —educación, salud, recreación, cultura, seguridad y otros— requeridos para mejorar los estándares de vida y desarrollar las potencialidades individuales y colectivas.
- Construir una sociedad inclusiva, en la que los beneficios y oportunidades sean distribuidos equitativamente, asegurando la equidad de género, prote-

giendo los derechos de las minorías y de los grupos vulnerables, asegurando la participación cívica para todas y todos.

- Crear y redistribuir beneficios sin destruir o degradar el medio ambiente. Por el contrario, preserva sus recursos naturales a favor de una urbanización sustentable.
- Combinar sostenibilidad y prosperidad compartida a través de la gobernanza urbana efectiva y los liderazgos transformadores, diseñando y ejecutando políticas y legislación adecuadas y efectivas con instituciones locales y con participación social.

La prosperidad urbana es un concepto integral que solo puede alcanzarse a través del desarrollo sostenible, es decir, armónico y equilibrado entre lo económico, lo social y lo ambiental.

## Resiliencia

Una ciudad resiliente es aquella que evalúa, planifica y actúa para prepararse y responder a los peligros —por causas naturales y humanas, repentinos y de evolución lenta, esperados e inesperados— con el fin de proteger y mejorar la vida de las personas, asegurar los beneficios del desarrollo, promover las inversiones y conducir un cambio positivo<sup>6</sup>.

En las ciudades convergen múltiples amenazas socioambientales, ante las que se deben desarrollar capacidades para enfrentarlas y superar sus efectos cuando sucedan.

Se proponen siete principios orientadores para la construcción de la resiliencia en sistemas socio-ecológicos:

5 (ONU-Habitat, 2016).

6 (Allan, Bryant, & Wirsching, 2013).

- Mantener la diversidad y redundancia<sup>7</sup>;
- manejar la conectividad<sup>8</sup> y garantizar las interacciones entre los actores;
- manejar variables lentas y la retroalimentación<sup>9</sup>;
- fomentar el enfoque de sistemas complejos adaptativos<sup>10</sup>;
- promover el aprendizaje<sup>11</sup>;
- ampliar la participación<sup>12</sup>;
- promover sistemas de gobernanza policéntricos<sup>13</sup>.

Todos estos requieren una comprensión contextualizada de cómo, dónde y cuándo aplicarlos, y cómo los diferentes principios interactúan y dependen unos de otros.

7 La redundancia funcional, o la presencia de múltiples componentes que pueden realizar la misma función, puede proporcionar un “seguro” dentro de un sistema al permitir que algunos componentes compensen la pérdida o falla de otros.

8 La conectividad se refiere a la estructura y fuerza con la que los recursos, especies o actores se dispersan, migran o interactúan a través de parcelas, hábitats o dominios sociales en un sistema socio-ecológico.

9 Hay muchas formas en las que todas las variables de un sistema pueden conectarse e interactuar entre sí, y estas diferentes configuraciones proporcionan diferentes servicios ecosistémicos.

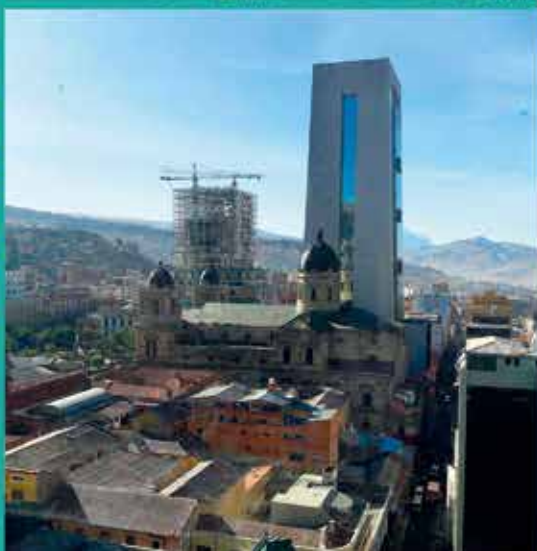
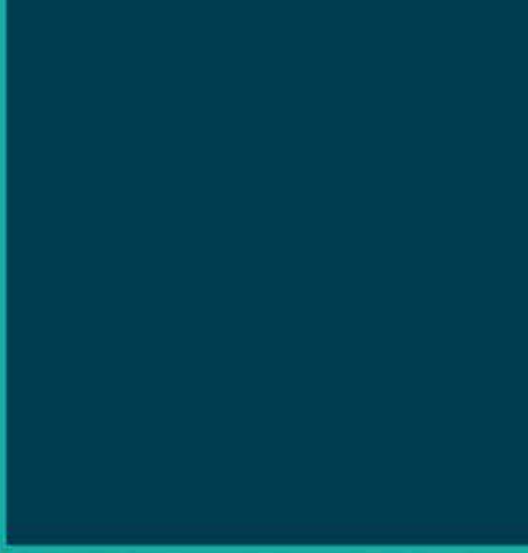
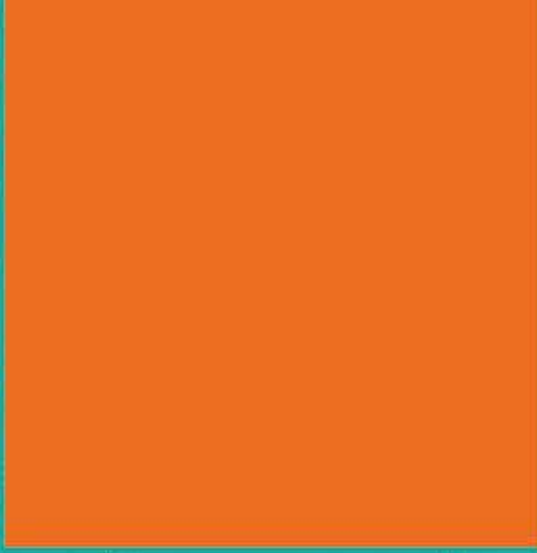
10 Es necesario comprender las complejas interacciones y dinámicas que existen entre actores y ecosistemas, apreciarlas en su complejidad puede mejorar la resiliencia de los sistemas socio-ecológicos.

11 El conocimiento de un sistema es siempre parcial e incompleto y los sistemas socio-ecológicos no son una excepción. Esfuerzos para mejorar la resiliencia deben estar respaldados por el aprendizaje y la experimentación continuos.

12 La participación a través del compromiso activo de todas las partes interesadas relevantes se considera fundamental para desarrollar la resiliencia, generar confianza y las relaciones necesarias para mejorar la legitimidad del conocimiento y los procesos de toma de decisiones.

13 Un sistema de gobernanza en el que varios órganos de gobierno interactúan para crear y hacer cumplir las reglas dentro de un grupo de políticas específicas se considera una de las mejores formas de lograr la acción colectiva frente a la perturbación y el cambio.





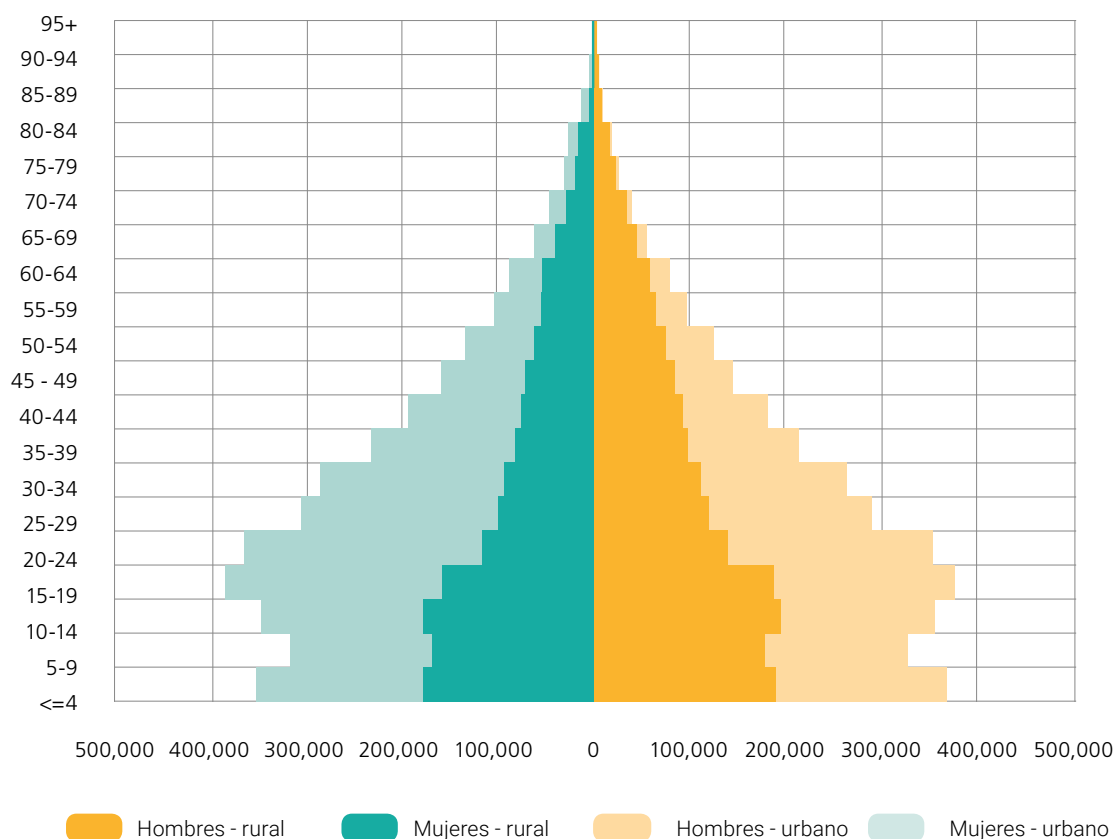
3

—

# EL PROCESO DE URBANIZACIÓN



## Ilustración 1: Pirámide poblacional, 2012



Fuente: ONU-Habitat Bolivia con base en datos del CNPV 2012

Bolivia es un país eminentemente urbano, el 69,4% de la población vive en el área urbana, según las proyecciones del Instituto Nacional de Estadística (INE) al año 2018. El proceso de urbanización coincide, además, con el bono demográfico, que es fundamentalmente urbano, lo cual representa una oportunidad histórica para el desarrollo del país (Véase la ilustración 1).

Si bien el proceso de urbanización en Bolivia comenzó más tarde y evolucionó más lentamente respecto a otros países de la región, a mediados de los años 80, las mayores tasas anuales de crecimiento de la población urbana, en gran medida debidas a la migración desde áreas rurales motivada por procesos políticos y las reformas estatales de ajuste estructural, provocaron que esta superara a la rural (Véase la ilustración 2, pág. 14).

Hasta inicios de los años 90 el proceso migratorio se concentró en las capitales de departamento y la ciudad de El Alto, pero en lo que va del siglo XXI la tendencia de crecimiento se ha centrado en las ciudades intermedias y las periféricas a las tres áreas metropolitanas.

El crecimiento de las ciudades en las últimas décadas se ha caracterizado por ser muy superior al vegetativo de la población y, por tanto responde más a la inversión y especulación inmobiliaria que a reales necesidades habitacionales (Véase la ilustración 3, pág. 15).

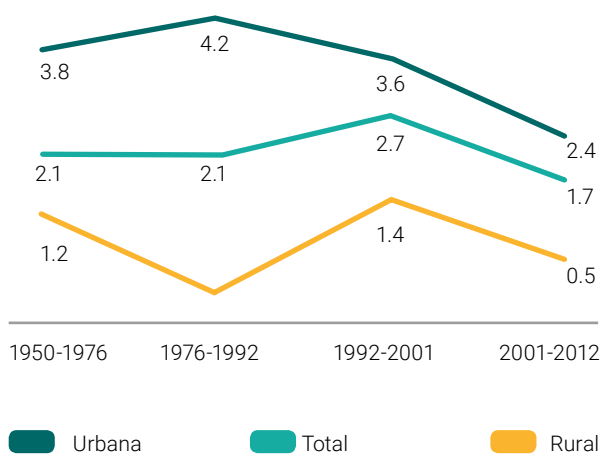
Ante la debilidad institucional para planificar y gestionar el territorio, esta expansión se ha producido fundamentalmente a través de la proliferación de asentamientos irregulares, generando un tejido urbano de

baja densidad, habitualmente monofuncional por su uso casi exclusivo habitacional, carente de seguridad en la tenencia del suelo, desarticulado y desprovisto de servicios. Este patrón de crecimiento conlleva una

creciente fragmentación socioespacial, una baja productividad, un aumento de la exposición a riesgos e importantes efectos ambientales negativos (Véase el mapa 1).

### Ilustración 2: Tasa anual de crecimiento intercensal, por período y área, 1950-2012

(En porcentaje)

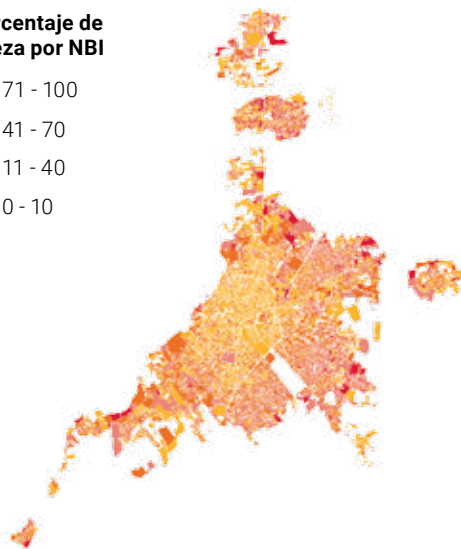


Fuente: Instituto Nacional de Estadística - CNPV 2012

### Mapa 1: Necesidades básicas insatisfechas - NBI en el área metropolitana de Santa Cruz

% Porcentaje de pobreza por NBI

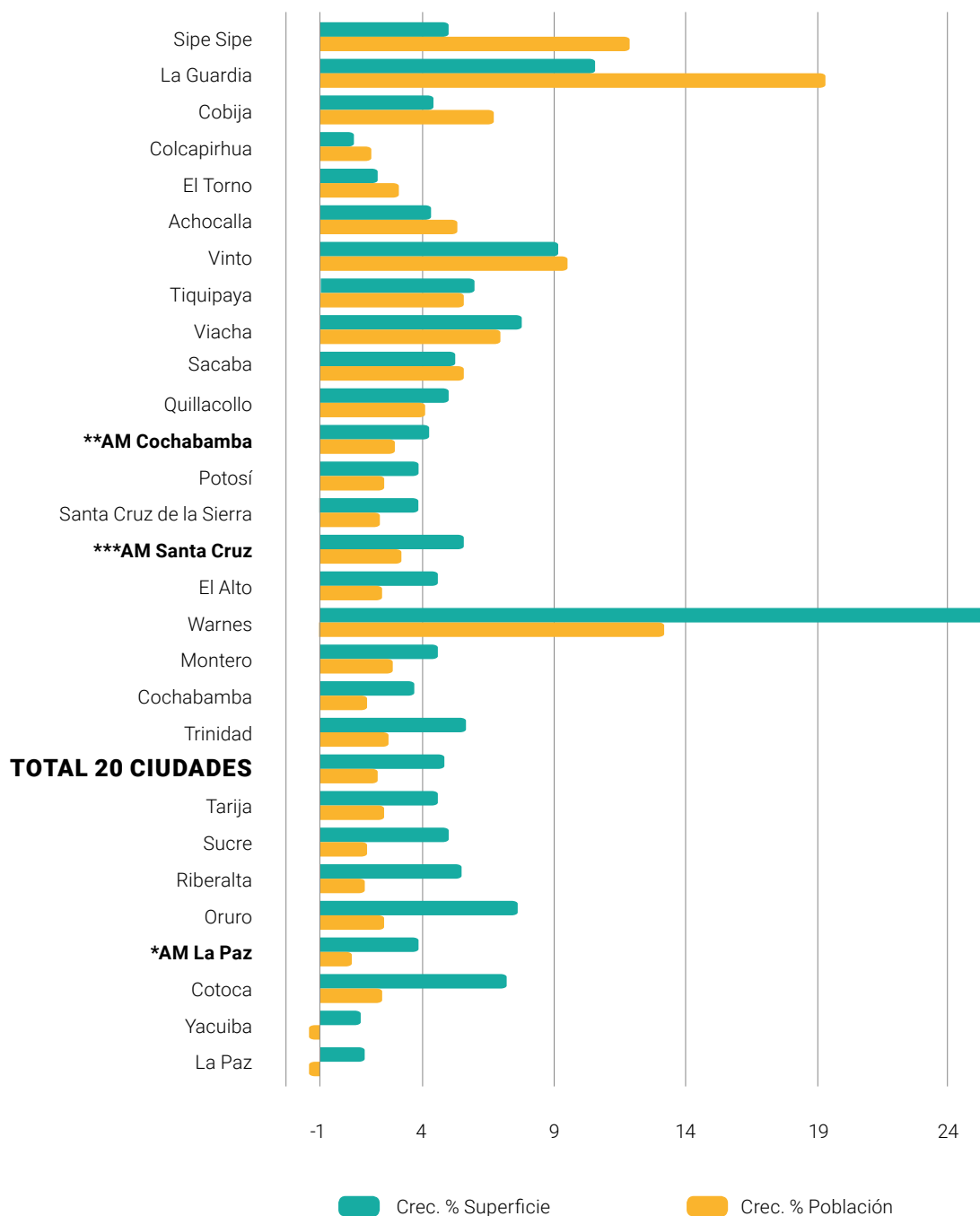
- 71 - 100
- 41 - 70
- 11 - 40
- 0 - 10



Fuente: ONU-Habitat Bolivia, 2020

### Ilustración 3: Tasas de crecimiento de la población y superficies de manchas urbanas, 2012/2001

(En porcentaje)



Fuente: Censos Nacional de Población y Vivienda 2001 y 2012 y estimaciones ONU-Habitat con base en datos de imágenes SENTINEL 2A, Open Street Map, Google Earth y cartografías censales del Instituto Nacional de Estadística

#### Notas:

**Total 20 ciudades:** Sucre, La Paz, El Alto, Viacha, Cochabamba, Quillacollo, Tiquipaya, Colcapirhua, Sacaba, Oruro, Potosí, Tarija, Yacuiba, Santa Cruz de la Sierra, La Guardia, Warnes, Montero, Trinidad, Riberalta y Cobija.

(\*) **Área Metropolitana de La Paz:** La Paz, El Alto, Viacha y Achocalla.

(\*\*) **Área metropolitana de Cochabamba:** Cochabamba, Quillacollo, Tiquipaya, Colcapirhua, Sacaba, Sipe Sipe y Vinto.

(\*\*\*) **Área metropolitana de Santa Cruz:** Santa Cruz de la Sierra, La Guardia, Warnes, Montero, Cotoca y El Torno.



The background is a solid teal color. Overlaid on this are several thick, semi-transparent, curved lines in a darker shade of teal, creating a sense of movement and depth. These lines sweep across the lower half of the page.

4

—

**EL SISTEMA DE  
CIUDADES**





La Política de Ciudades aborda el fenómeno urbano entendido de forma sistémica como el conjunto de asentamientos humanos que ocupan el territorio y tienen vinculaciones entre sí.

En ese sentido, entiende ciudad como:

**El asentamiento humano de mayor magnitud en base a criterios demográficos, funcionales y productivos, que se emplaza de manera independiente o en aglomeración con otras áreas urbanas y ejerce un rol articulador sobre el territorio.**

De la misma forma define el Sistema de Ciudades de Bolivia como:

**El conjunto de ciudades interdependientes, funcional, física, social y económicamente, que articulan la ocupación del territorio nacional.**

El Censo Nacional de Población y Vivienda de 2012 identificó 214 áreas urbanas pobladas con más de 2.000 habitantes y, hasta agosto de 2019, el Viceministerio de Autonomías homologó 90 áreas urbanas adicionales, las cuales se han podido estructurar en función a criterios demográficos, de inmigración, densidad de

población, funciones urbanas, productividad y aglomeración en un total de 28 ciudades: 15 ciudades aglomeradas (conjunto de dos o más áreas urbanas conurbadas o interrelacionadas), de las cuales, tres son mayores a 500.000 habitantes, y trece son aisladas o uninodales (Véase las tablas 1 y 2).

**Tabla 1: Identificación de las ciudades del país a través de la estructuración de las áreas urbanas legalmente establecidas**

ÁREAS URBANAS QUE CONFORMAN EL SISTEMA DE CIUDADES		TOTAL DE CIUDADES DEL SISTEMA = 28		
Categoría	Cantidad	3 áreas metropolitanas	12 aglomerados menores (< 500.000 Hab.)	13 ciudades uninodales
Grandes	20	12	4	4
Medianas	24	7	8	9
Pequeñas	47	32	15	-
<b>TOTAL</b>	<b>91</b>	<b>51</b>	<b>27</b>	<b>13</b>

Fuente: ONU-Habitat Bolivia, 2020

**Tabla 2: Conjunto de ciudades que componen el Sistema de Ciudades**

TIPO	COD CIUDAD (*)	CIUDAD (ÁREAS URBANAS)	CATEG. CIUDAD (**)	CANT. Á.URB	CANT. GAM	POB. URBANA 2012 (***)
Áreas metropolitanas	1	Santa Cruz de la Sierra, Montero, Warnes, La Guardia, El Torno, Cotoca, Mineros, Portachuelo, Fernández Alonso, General Saavedra, La Bélgica, Porongo, Chane Independencia, Santa Rita, Jorochito, Limoncito, Las Barreras, San José, Campaneo (disperso), La Enconada, Pedro Lorenzo, Campanero, Mague, Lomas del Urubó, Maquesito.	Metrópoli	25	12	1,823,378
	2	El Alto, La Paz, Viacha, Achocalla, Puchucollo Alto.	Metrópoli	5	5	1,690,015
	3	Cochabamba, Sacaba, Quillacollo, Colcapirhua, Tiquipaya, Vinto, Punata, Sipe Sipe, Cliza, Pandoja, El Paso, San Benito, Paracaya Linde, Tarata, Aramasi, Arbieta, Arani, Tolata, Ucureña, Parotani, Tiraque.	Metrópoli	21	16	1,129,430

TIPO	COD CIUDAD (*)	CIUDAD (ÁREAS URBANAS)	CATEG. CIUDAD (**)	CANT. Á.URB	CANT. GAM	POB. URBANA 2012 (***)
Aglomerados urbanos menores	5	Sucre, Yotala.	Cap. Dpto.	2	2	240,366
	6	Tarija, San Lorenzo, Portillo, Tomatitas.	Cap. Dpto.	4	2	186,859
	10	Yacuiba, Campo Grande, San Isidro (Salvador Mazza - Argentina) ****.	Intermedia	3	1	66,116
	11	Cobija (Brasileia - Epitaciolândia) ****.	Cap. Dpto.	1	1	44,120
	12	Yapacaní, Santa Fe de Yapacaní, San Carlos.	Intermedia	3	2	44,013
	13	Llallagua, Uncia, Siglo XX, Catavi.	Intermedia	4	2	43,975
	14	Guayaramerín (Guajará - Mirim - Brasil) ****.	Intermedia	1	1	35,803
	15	Villazón, (La Quiaca - Argentina) ****.	Intermedia	1	1	35,337
	16	Puerto Suárez, Puerto Quijarro, Arroyo Concepción, (Corumbá - Brasil) ****.	Intermedia	3	2	32,716
	18	Bermejo (Aguas Blancas - Argentina) ****.	Intermedia	1	1	29,564
	27	Rurrenabaque, San Buenaventura.	Intermedia	2	2	16,898
28	Caranavi, Alcoche.	Intermedia	2	1	14,074	
Ciudades uninodales	4	Oruro	Cap. Dpto.	1	1	264,943
	7	Potosí	Cap. Dpto.	1	1	176,022
	8	Trinidad	Cap. Dpto.	1	1	101,628
	9	Riberalta	Intermedia	1	1	78,773
	17	Villamontes	Intermedia	1	1	30,228
	19	Camiri	Intermedia	1	1	28,855
	20	Tupiza	Intermedia	1	1	27,463
	21	San Ignacio de Velasco	Intermedia	1	1	23,126
	22	Huanuni	Intermedia	1	1	20,336
	23	Ascensión de Guarayos	Intermedia	1	1	19,974
	24	San Julián	Intermedia	1	1	19,374
25	Uyuni	Intermedia	1	1	18,134	
26	San Borja	Intermedia	1	1	17,520	
<b>Total</b>	<b>28</b>			<b>91</b>	<b>64</b>	<b>6,259,040</b>

Fuente: Elaborado por ONU-Habitat con base en datos del CNPV 2012

**Notas:**

(\*) La codificación de las 28 ciudades fue realizada en función a la cantidad de habitantes, de mayor a menor.

(\*\*) Metropolitanas (>500.000 habs.); Primarias (ciudades capitales y mayores a Cobija, capital de departamento con menor población); Intermedias en su vinculación en el Sistema de Ciudades con el resto y centros poblados rurales.

(\*\*\*) Los datos de población urbana corresponden al Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2012 que considera como urbano a asentamientos amanzanados mayores a 2000 habitantes. Los asentamientos menores a 2000 habitantes considerados en el análisis son los que cuentan con la homologación de sus Radios o Áreas Urbanas, de acuerdo al reporte del Viceministerio de Autonomías a agosto del año 2019.

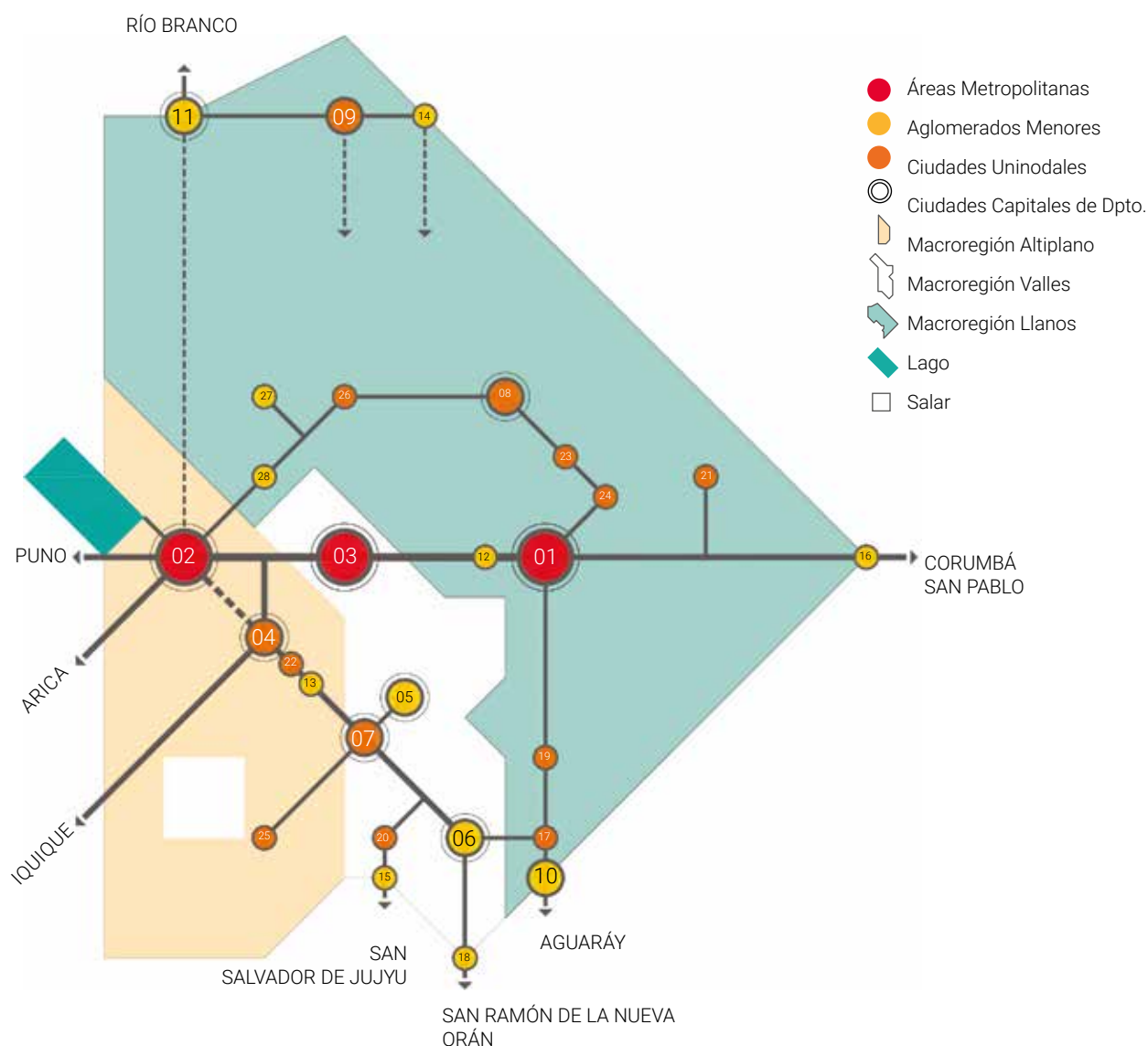
(\*\*\*\*) Áreas urbanas de países vecinos que forman parte de aglomerados urbanos, se los menciona, pero no son parte de la contabilización del Sistema.

Para la estructuración del Sistema se utilizaron las variables de tamaño poblacional (número de habitantes, Instituto Nacional de Estadística, 2015b), inmigración reciente (cantidad de población inmigrante en los últimos cinco años, CNPV 2012), densidad demográfica (población sobre la superficie de la mancha urbana (Instituto Nacional de Estadística, 2015), productividad (producto interno bruto [PIB] del área urbana, Instituto Nacional de Estadística, 2015b) y funciones urbanas

(actividades que se realizan en el área urbana, procedente de información sectorial). Asimismo, se aplicó un modelo espacial para determinar la existencia de conglomerados urbanos, bajo el criterio del tiempo requerido para trasladarse entre dos asentamientos humanos.

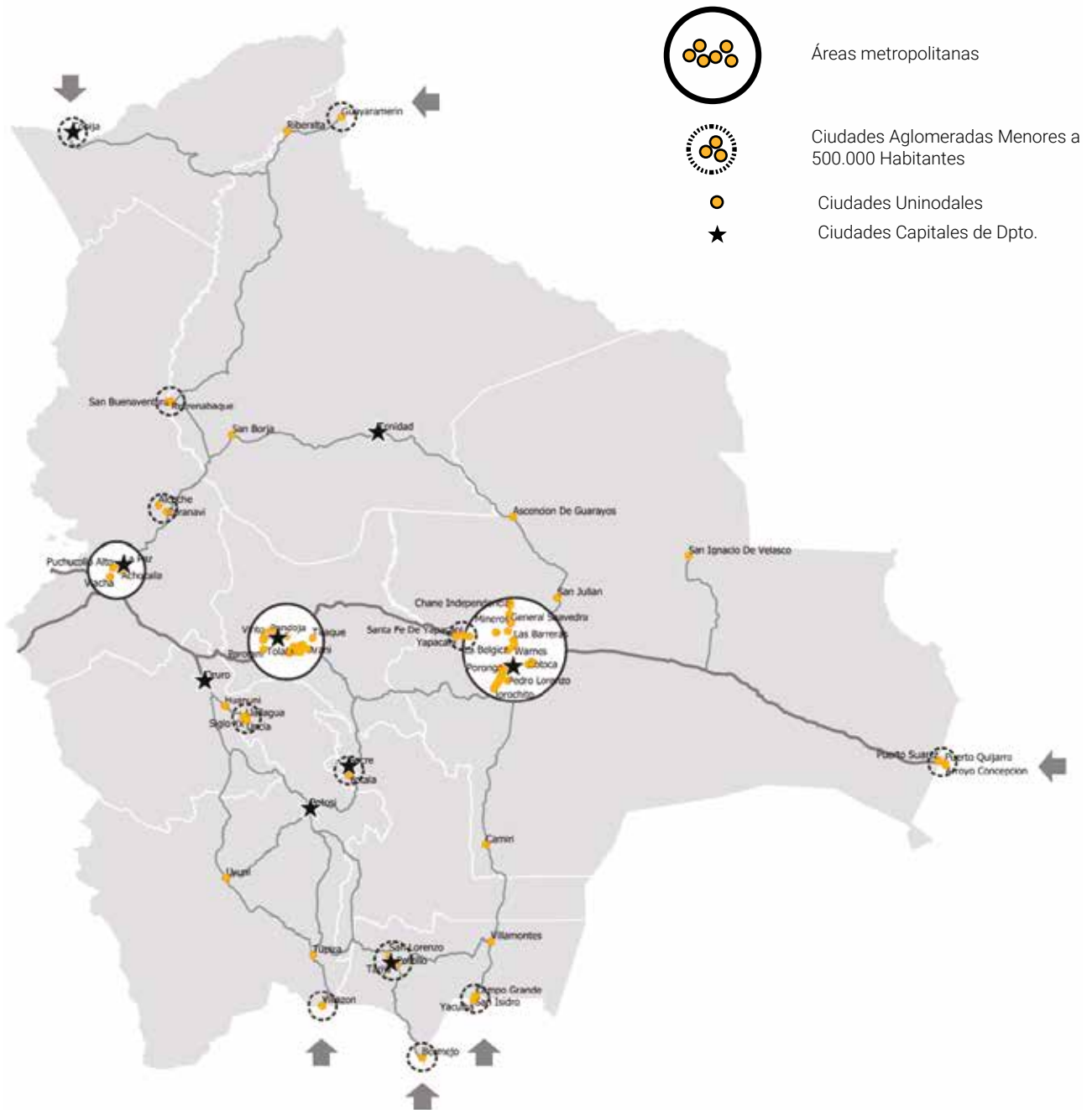
Geográficamente el Sistema de Ciudades se estructura de la forma siguiente (Vease la ilustración 4 y el mapa 2, pág 15).

## Ilustración 4: Estructura del Sistema de Ciudades



Fuente: Elaborado por ONU-Habitat

## Mapa 2: Estructura del Sistema de Ciudades



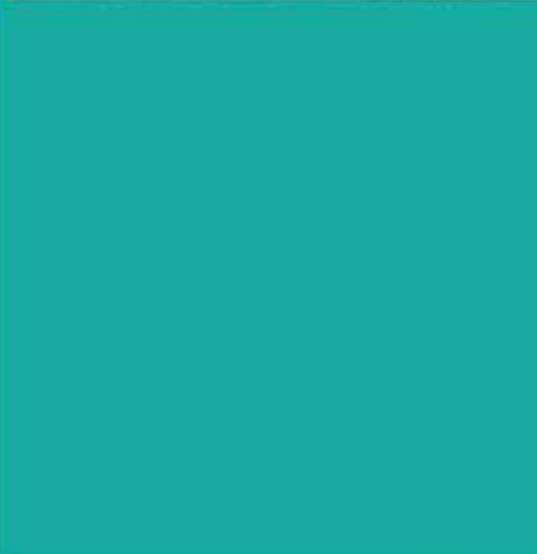
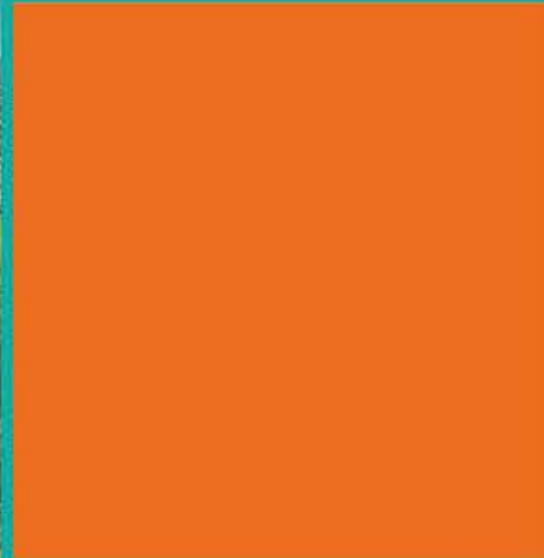
Fuente: Elaborado por ONU-Habitat con base en datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2012 y el reporte del Viceministerio de Autonomías, agosto de 2019, sobre homologación de áreas urbanas

El análisis del Sistema de Ciudades<sup>14</sup> plantea algunas consideraciones fundamentales a la hora de formular la Política de Ciudades:

- En primer lugar, la ciudad se desarrolla como un hecho territorial y social de geometría variable que trasciende los límites administrativos y jurisdiccionales y cuya gestión requiere un abordaje desde esta, su real dimensión.
- De la misma forma, demuestra el carácter multiescalar del fenómeno urbano y, por tanto, la necesidad de gestionar y proyectar su desarrollo desde esta perspectiva, a fin de poder responder integralmente a su magnitud y en coordinación con las otras variables de la planificación de ocupación del territorio.
- Los distintos elementos del Sistema de Ciudades, más allá de una aparente homogeneidad en los datos, presentan características morfológicas diversas, relacionadas con la fisiografía que condicionan los flujos y relaciones entre ellos y exigen una gestión que considere las particularidades de cada territorio.
- El mapa de las relaciones, influencias e interdependencias entre ciudades, es una red viva y en funcionamiento que actúa como una dinamo de crecimiento e influencias en los espacios regionales.
- Por último, se evidencia que, si bien la red vial fundamental consigue en buena medida enlazar los grandes nodos, persisten problemas de articulación y conectividad al interior del sistema, incluso desde la perspectiva de otras infraestructuras fundamentales, tanto a escala nacional como regional y local.

---

14 Para mayor información sobre el Sistema de Ciudades consultar el documento "Identificación del Sistema de Ciudades de Bolivia".



5

**ÍNDICE DE CIUDADES  
PRÓSPERAS**





El Índice de Ciudades Prósperas (City Prosperity Index - CPI), desarrollado por ONU-Habitat, es un instrumento que monitorea los avances de las ciudades hacia la prosperidad a partir de seis dimensiones desagregadas en indicadores estandarizados y homologables, computados a través de una sola métrica:

- 1. Productividad:** desarrollo económico, generación de empleo, incremento en los ingresos, creación de nuevas oportunidades laborales, entre otros.
- 2. Infraestructura para el desarrollo:** acceso a sistemas de soporte necesarios para el desarrollo de la vida y la práctica de actividades económicas; redes de servicios básicos de agua potable, saneamiento, energía eléctrica y telecomunicaciones e infraestructuras públicas como vías y sistemas de transporte y movilidad.
- 3. Calidad de vida:** acceso a servicios sociales, educación, salud, recreación y seguridad social.
- 4. Equidad e inclusión social:** niveles de equidad e inclusión social, pobreza y marginalización, mejora integral de entornos urbanos informales y en condiciones deficitarias, igualdad en el acceso a los beneficios urbanos.

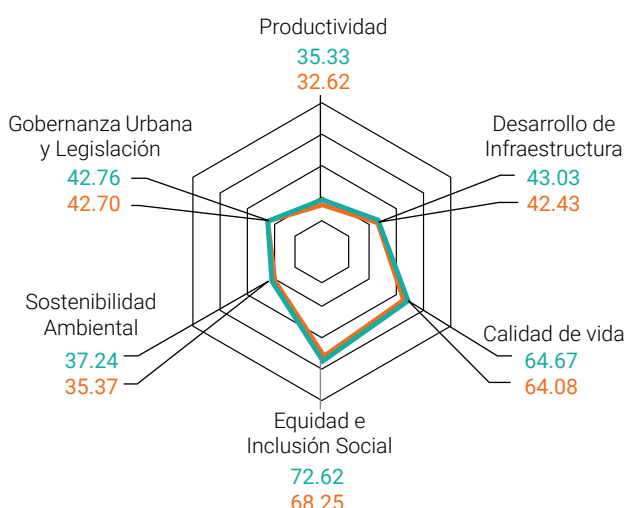
**5. Sostenibilidad ambiental:** impacto, degradación, regeneración o conservación de las ciudades, derivados de los efectos de su crecimiento, expansión y consumo del entorno natural.

**6. Gobernanza y legislación urbana:** disponibilidad de instrumentos de gobernanza, políticas, normas y regulaciones, marcos de actuación institucional.

El índice es: un insumo para el diagnóstico mediante la generación y análisis de información a escala urbana, municipal y metropolitana; la base metodológica para constituir un sistema amplio de seguimiento y monitoreo de implementación de la Política de Ciudades; y una línea base para monitorear el estado de las ciudades en diversos momentos en el tiempo.

El índice se aplicó en una muestra de los principales 20 municipios urbanos de Bolivia<sup>15</sup>, que aglomeran al 80% de la población urbana, a escala urbana y municipal. También se calculó para las tres áreas metropolitanas del país, para lo que se incorporaron cinco municipios más<sup>16</sup> (Véase las ilustraciones 5 y 6, págs. 27 y 29).

## Ilustración 5: Resultados del cálculo de las dimensiones del CPI municipal y urbano



Fuente: Elaborado por ONU-Habitat

RESULTADOS DEL CPI	FACTORES DEL ESTADO DE PROSPERIDAD	NIVEL DE INTERVENCIÓN
80-100	Factores muy sólidos	Consolida prácticas políticas urbanas
70-79	Factores sólidos	
60-69	Factores moderadamente sólidos	Fortalecer políticas urbanas
50-59	Factores moderadamente débiles	
40-49	Factores débiles	Priorizar políticas urbanas
10-39	Factores muy débiles	

15 Los municipios urbanos considerados en el estudio son: Sucre, La Paz, El Alto, Viacha, Cochabamba, Quillacollo, Tiquipaya, Colcapirhua, Sacaba, Oruro, Potosí, Tarija, Yacuiba, Santa Cruz de la Sierra, La Guardia, Warnes, Montero, Trinidad, Riberalta y Cobija.

16 Achocalla, Sipe Sipe, Vinto, Cotoca y El Torno.

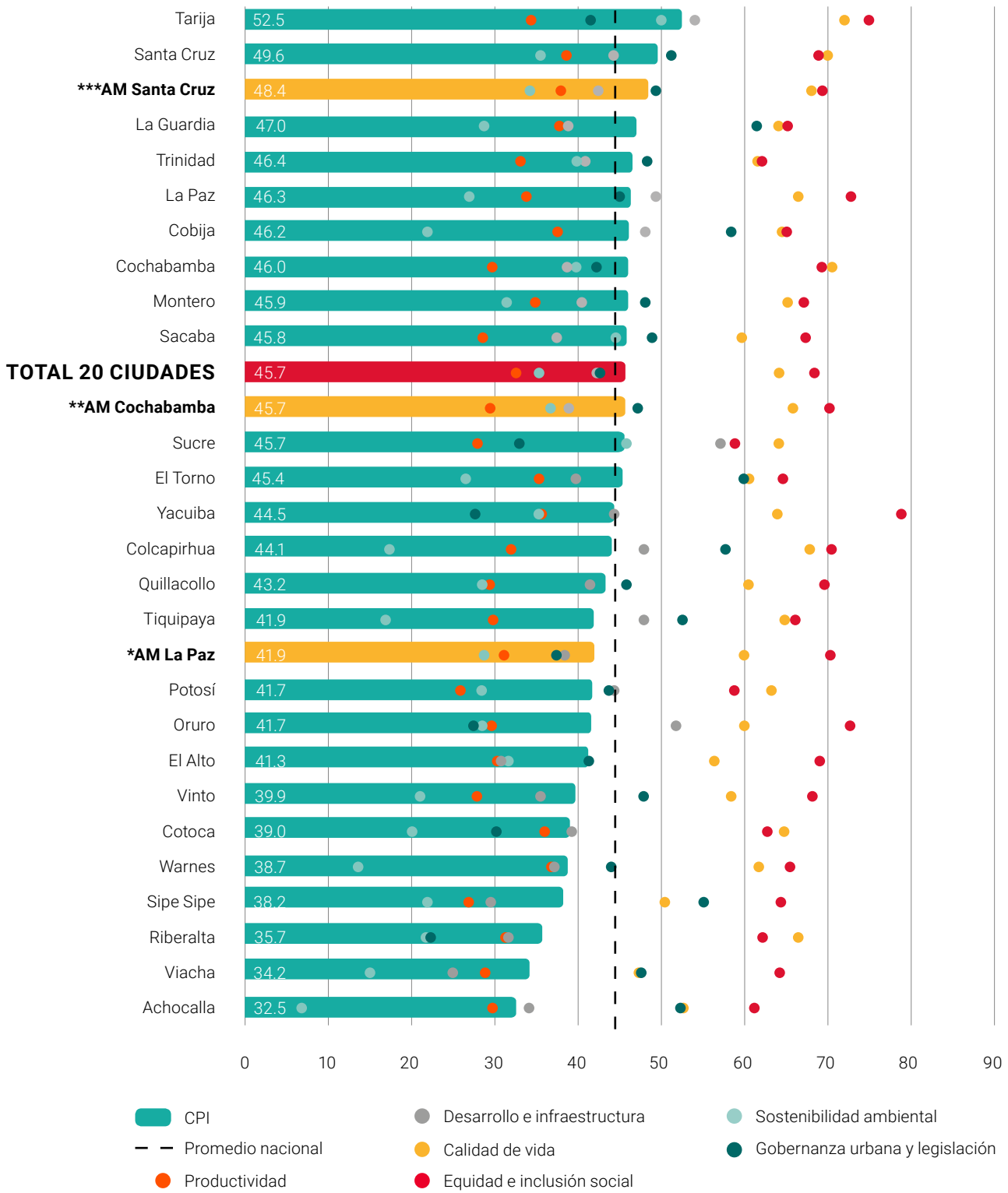
En un primer análisis del CPI para el conjunto de municipios en su escala urbana, se debe destacar el desempeño en las dimensiones de Equidad e inclusión social y Calidad de vida, con niveles sólido y moderadamente sólido, respectivamente. Siguen las dimensiones de Gobernanza urbana y legislación y Desarrollo de infraestructura en el rango de resultados débiles y, finalmente, Productividad y Sostenibilidad ambiental tienen un desempeño muy débil.

Un análisis comparativo más profundo, cruzando los resultados de las distintas dimensiones del CPI<sup>17</sup>, ha permitido también relevar los siguientes hallazgos principales:

- Desde la perspectiva del desarrollo de las ciudades, se ha constatado el crecimiento extensivo de las manchas urbanas con alto consumo de suelo y en perjuicio del entorno y sus activos naturales. Esta dinámica ha intensificado los patrones de baja densidad poblacional económica en las ciudades. Las ciudades enfrentan desafíos considerables para gestionar las externalidades negativas del proceso urbano.
- Impulsar la prosperidad en las ciudades requiere incrementar la densidad urbana como variable fundamental en la planificación del desarrollo urbano, prestar atención a la morfología, la estructura urbana y el espacio público, así como mejorar la conectividad urbana y de telecomunicaciones, en particular el internet. La planificación urbana requiere de una perspectiva diferencial e instrumentos adecuados a las particularidades de cada ciudad.
- Igualmente, se ha podido comprobar los avances sustanciales en la calidad de vida y la inclusión social en las ciudades. Para sostenerlas en el tiempo, se precisa mejorar significativamente la productividad y la competitividad de las ciudades.
- Desde un punto de vista institucional, se debe reconocer y brindar un marco que aproveche el fenómeno de la aglomeración y regionalización metropolitana. Los gobiernos municipales son altamente dependientes de las transferencias del Tesoro General de la Nación, por lo que necesitan fortalecer la generación de recursos propios y acceder a fuentes de crédito subnacionales y otras formas de financiamiento para la inversión que requiere el desarrollo urbano. El proceso urbano implica un relacionamiento diferente entre los ciudadanos y el Estado que no parece haber sido interiorizado e implica corresponsabilidad.
- Finalmente, se ha constatado la insuficiencia en la producción de información y análisis para la toma de decisiones sobre las ciudades.

17 Para mayor información sobre el Índice de Ciudades Prósperas de Bolivia consultar el documento "Reporte del estado de la prosperidad de las ciudades de Bolivia".

### Ilustración 6: Resultados del cálculo de las dimensiones CPI urbano



**Notas:**  
**Total 20 ciudades:** Se refiere a las ciudades de Sucre, La Paz, El Alto, Viacha, Cochabamba, Quillacollo, Tiquipaya, Colcapirhua, Sacaba, Oruro, Potosí, Tarija, Yacuiba, Santa Cruz de la Sierra, La Guardia, Warnes, Montero, Trinidad, Riberalta y Cobija.

(\*) **Área Metropolitana de La Paz:** La Paz, El Alto, Viacha y Achocalla.  
 (\*\*) **Área metropolitana de Cochabamba:** Cochabamba, Quillacollo, Tiquipaya, Colcapirhua, Sacaba, Sipe Sipe y Vinto.  
 (\*\*\*) **Área metropolitana de Santa Cruz:** Santa Cruz de la Sierra, La Guardia, Warnes, Montero, Cotoca y El Torno.



6

—

**LA POLÍTICA  
DE CIUDADES  
Y LA COVID-19**



La pandemia de la COVID-19 ha desvelado de manera cruda las carencias estructurales y las deficiencias en la organización espacial y de gobierno de las ciudades y territorios de Bolivia. Además de la precariedad del sistema sanitario y su deficiente distribución geográfica, las medidas tomadas para evitar la propagación de la enfermedad han mostrado la fragilidad de otros servicios públicos, como la educación o el acceso a internet, y de las estructuras económicas de los distintos territorios. La crisis también ha puesto a prueba la capacidad del Estado, en sus distintos niveles, y de la propia sociedad para enfrentarla de manera coordinada y eficiente.

Si bien el virus no discrimina a unas personas de otras, su impacto sí es diferenciado en función del lugar donde estas habitan, tanto de una ciudad a otra como si lo hacen en el centro, la periferia o el entorno rural. Tan solo un grupo reducido de las principales ciudades ha conseguido responder moderadamente a las enormes necesidades que la crisis ha generado.

La Política de Ciudades –por supuesto, sin haber previsto en absoluto una eventualidad de esta magnitud– ya había identificado estas vulnerabilidades y planteado puntualmente soluciones estratégicas para enfrentar los desafíos y desequilibrios en el desarrollo de las ciudades y los territorios del país que la crisis de la COVID-19 ha puesto en evidencia de manera tan dramática. Además de paliar los impactos diferenciados que la crisis está teniendo en cada lugar, su implementación debe servir también para encaminar la senda de la recuperación socioeconómica con una perspectiva transformadora hacia la consecución de un nuevo modelo de desarrollo territorial sostenible y resiliente.

Más allá del fondo de la propuesta de la Política de Ciudades como instrumento estratégico para el impulso de un desarrollo integral y equilibrado para el conjunto del país y cada una de sus ciudades y territorios, se presentan a continuación los principales desafíos de la crisis de la COVID-19 y la forma en la que la Política de Ciudades plantea respuestas concretas:

## Salud y salubridad

La Política de Ciudades aborda la salud desde una perspectiva sistémica, proponiendo, además de la mejora de

la red de equipamientos sanitarios y la optimización de su distribución geográfica, un abordaje al conjunto de factores que contribuyen a la prevención de enfermedades. Así, se proponen también medidas para mejorar la salubridad, tanto desde el marco de la vivienda adecuada y los servicios básicos de agua y saneamiento, como desde el punto de vista ambiental, para fomentar entornos de vida saludables, todo ello apuntando a la construcción de resiliencia.

## Actividades socioeconómicas

La Política de Ciudades aborda las carencias estructurales en cuanto a la capacidad de las actividades sociales y económicas de soportar un impacto semejante y propone las soluciones que permitirán salir de la crisis habiéndolas mejorado. En primer lugar, la Política de Ciudades incide en la reducción de desigualdades, particularmente con la equiparación en el acceso de servicios públicos, y así reducir la disparidad en el impacto. De la misma manera se promueve la mejora de la productividad de las ciudades lo que debe contribuir a la recuperación económica a partir del impulso de economías locales, así como a la mejora de la movilidad y del espacio público, facilitando un entorno propicio y seguro para las actividades sociales y económicas de los habitantes.

## Construcción de resiliencia

Por último, es necesario subrayar que la Política de Ciudades asume la construcción de resiliencia como uno de sus principios, y, por tanto, plantea toda una serie de medidas para preparar a las ciudades ante cualquier tipo de crisis, tanto desde un enfoque de gestión de riesgos como promoviendo la reducción de vulnerabilidades de forma sistémica y la adaptación al cambio climático. Asimismo, la Política de Ciudades hace también una apuesta decidida por el refuerzo de las capacidades de los gobiernos locales para hacer frente a la gestión de las ciudades y, consecuentemente, a la prestación de servicios a la ciudadanía de forma puntual y cercana, incluyendo el manejo de crisis como la actual, así como la cohesión social como elemento esencial para enfrentarla.





The background is a solid teal color. It features several overlapping, curved, semi-transparent bands in a darker shade of teal, creating a sense of depth and movement. These bands curve from the bottom left towards the top right.

7

**DIAGNÓSTICO**



A partir del análisis del proceso de urbanización en el país, así como de sus resultados en términos de configuración y factores de desarrollo de las ciudades, detallado en el Sistema de Ciudades y el Índice de Ciudades Prósperas, se evalúan a continuación estos elementos de forma más amplia.

## Gobernanza

Las ciudades no han dispuesto de las capacidades institucionales necesarias para gestionar adecuadamente el proceso de urbanización, al contrario, se han visto sobrecargadas de responsabilidades ante las necesidades crecientes y legítimas de la población, llegando a poner en entredicho la gobernanza de los territorios.

Las ciudades no son mencionadas en la Constitución Política del Estado ni en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, lo que prácticamente ha significado su invisibilización a través de su homogeneización en el régimen municipal, sin tomar en cuenta sus particularidades y la singularidad de sus necesidades.

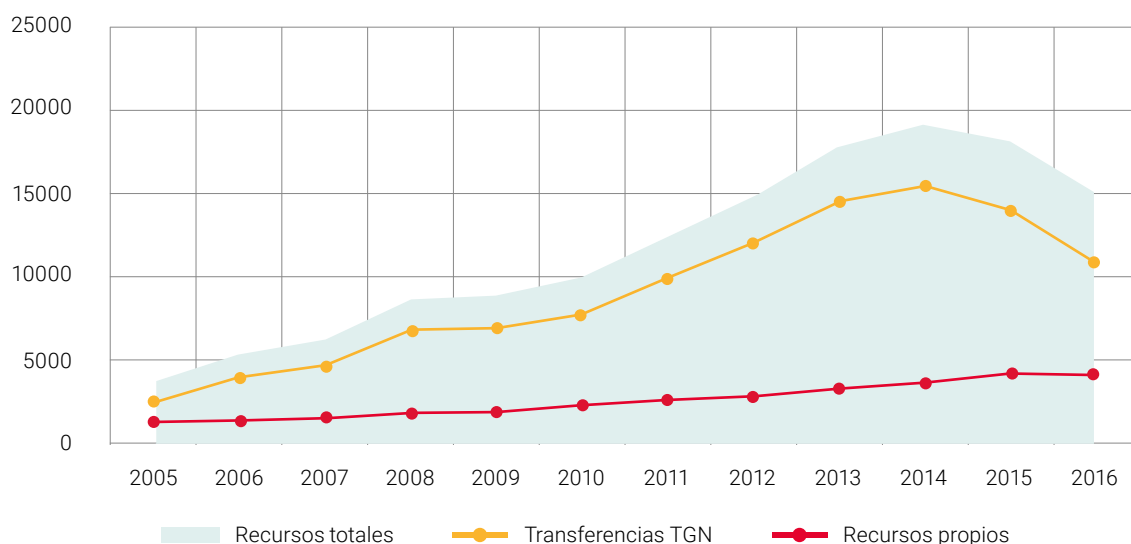
De acuerdo a la Constitución Política del Estado, el desarrollo urbano es una competencia exclusiva municipal que, sin embargo, aún no se ha desarrollado plenamente. Las limitaciones de los Gobiernos Autónomos Municipales, en este ámbito, son evidentes, así como el escaso acompañamiento y falta de coordinación con el gobierno central. La rectoría del sector se encuentra depositada en el Viceministerio de Vivienda y Urbanismo, con limitaciones para ejercerla al no contar con las condiciones, las capacidades institucionales ni los recursos necesarios.

La gobernanza de la ciudad adolece del solapamiento vertical de competencias entre distintos niveles del Estado, que aterrizan en el territorio urbano, y también horizontal, entre gobiernos locales urbanos sin claridad en sus responsabilidades y límites. Existen dificultades en la gestión territorial por la coexistencia de dos regímenes distintos para lo urbano y lo rural. La constitución de la Región Metropolitana Kanata y los avances, en este sentido, en las áreas metropolitanas de La Paz y Santa Cruz representan pasos importantes para la gestión de áreas conurbadas, pero que precisan de mayor voluntad política, acuerdos y gestión asociada de los servicios públicos en los espacios urbanos.

Además del régimen de autonomías vigente con 199 competencias, un gran número de competencias adicionales fueron trasladadas a los gobiernos autónomos municipales en los últimos años. Con ello, las ciudades han asumido la responsabilidad de la prestación de la mayoría de los servicios sociales, pero no solo para su propia población, sino también atendiendo a población de otras jurisdicciones que no contienen la demanda o, lo que es peor, refieren población que necesita ser atendida. Estas transferencias no se han visto, sin embargo, acompañadas de la dotación de fuentes adicionales de financiamiento y menos de programas de desarrollo de capacidades.

Los gobiernos municipales dependen financieramente de las transferencias del Nivel Central del Estado. Entre 2010 y 2018, estas han constituido, en promedio, un 60% de sus ingresos totales, con solo tres municipalidades —La Paz, Cochabamba y Santa Cruz de la Sierra— por encima del 40% en independencia financiera (Véase la ilustración 7, pág. 38).

## Ilustración 7: Composición de recursos ejecutados por los gobiernos autónomos municipales, 2005-2016<sup>18</sup>



Fuente: ONU-Habitat con base en datos del Servicio Estatal de Autonomías (SEA)

**Nota:**

Los datos incluyen a todos los municipios del país.

Si bien todavía en porcentajes reducidos, y muy limitado por un restrictivo espacio fiscal, los ingresos tributarios constituyen la principal fuente de recursos propios de los gobiernos municipales, principalmente de los urbanos, y han mostrado un comportamiento de tendencia creciente y estable hasta 2018. Este esfuerzo fiscal de las ciudades no se ha visto acompañado por incentivos a la ampliación de dominios tributarios desde el Nivel Central del Estado, ni tampoco a los mecanismos de transferencias intergubernamentales que, anclados en obsoletos criterios poblacionales y extractivos, inducen a la pereza fiscal además de no disponer de una política de crédito subnacional que evite que las ciudades acudan a los bancos privados para solicitar créditos a tasas comerciales para inversión en infraestructura clave para las mismas.

La participación social en la gestión pública está institucionalizada por ley. Sin embargo, los mecanismos y espacios de participación para la toma de decisiones en la ciudad son percibidos como inefectivos y capturados por dirigencia militante. En una consulta a la población de la región metropolitana de Cochabamba, la mitad considera que solo una minoría participa de las decisiones de inversión pública, y un tercio cree que las decisiones son tomadas solamente por dirigentes<sup>19</sup>.

La cultura ciudadana todavía no es un concepto todavía consolidado y esto resulta un impedimento para la buena gobernanza. Casi un 70% de la ciudadanía asigna una importancia significativa al cumplimiento de normas y respeto a las costumbres y valores que garanticen

18 Muestra de 15 gobiernos autónomos municipales de mayor población con jurisdicción urbana. Elaboración propia con información del Viceministerio de Presupuesto y Contabilidad Fiscal y de la Agencia Estatal de Autonomías.

19 (Cabrera, 2015).

una adecuada convivencia<sup>20</sup>, pero tan solo el 36% manifiesta ponerlos siempre en práctica<sup>21</sup>.

La producción y disponibilidad de información para la gestión de las ciudades es insuficiente porque, entre otras limitaciones, su desagregación no contempla la escala urbana. Solo el 19% de los municipios urbanos del país han llevado a cabo proyectos para la formación o la actualización catastral<sup>22</sup>, y en 2012 solo un 53,7% de los predios estaban registrados<sup>23</sup>. Se cuenta con muy pocos centros de investigación sobre lo urbano, de hecho, tan solo un 1% de especialidades universitarias están focalizadas en temas urbanos<sup>24</sup>.

Persiste un déficit en la utilización de tecnologías de la información y comunicación en el sector público, sobre todo, debido a la precariedad de la infraestructura tecnológica y la desarticulación de iniciativas, así como a una falta de cultura de servicio, transparencia e innovación en la gestión<sup>25</sup>. De los 20 municipios urbanos analizados para el CPI, solo seis publican diez elementos de información básica<sup>26</sup> y solo uno emite información estadística.

El Sistema de Planificación Integral del Estado y sus instrumentos no incorporan adecuadamente la visión del ordenamiento territorial y urbano ni reflejan debidamente el peso específico de las ciudades en el desarrollo del país. Los gobiernos municipales han carecido de la capacidad de planificar y gestionar el desarrollo urbano tanto por falta de un marco normativo adecuado como por no hacer cumplir las regulaciones<sup>27</sup>. Gran parte de las ciudades son producto de procesos informales de au-

toconstrucción y gestión social del hábitat que impulsan dinámicas de segregación socioespacial y luego son regularizados. Las plusvalías generadas por la urbanización no se recuperan para el bien público y el financiamiento de los costos de la infraestructura necesaria.

## Productividad

Las ciudades muestran niveles de productividad y competitividad muy bajos, por lo que existe un gran potencial de desarrollo a través del aprovechamiento de las economías de aglomeración combinado con las oportunidades que brinda el bono demográfico en términos de capital humano.

En 2012, las capitales, sumadas a la ciudad de El Alto, concentraban el 58,1% del producto interno bruto generado en el espacio urbano<sup>28</sup>, confirmando su rol de motores económicos del país más allá del sector extractivo. No obstante, el país muestra un bajo nivel de competitividad<sup>29</sup>, y las ciudades tienen muy bajos niveles de productividad, desaprovechando en gran medida las oportunidades económicas que brinda la aglomeración. Los 20 municipios urbanos analizados para el CPI arrojan una densidad económica muy baja, con un promedio de apenas US\$ 29,8 MPP/km<sup>2</sup><sup>30</sup> y menos de diez veces el valor de referencia.

La infraestructura productiva es prácticamente inexistente o mal gestionada<sup>31</sup> y los aspectos logísticos significan elevados costos para los procesos de producción y distribución. Bolivia obtiene resultados muy bajos en el Índice de Desempeño Logístico<sup>32</sup>, 2,83 en una escala de

20 (Vargas, 2015).

21 (Revolución Jigote - Captura Consulting, 2014).

22 (Ministerio de Obras Públicas, 2017).

23 (Vergara, y otros, 2013).

24 (Julien Rebotier & Pascale Metzger, 2016).

25 Comité Plurinacional de Tecnologías de la Información y Comunicación (COPLUTIC) y Agencia de Gobierno Electrónico y Tecnologías de la Información y Comunicación (AGETIC), 2017.

26 (ONU-Habitat Bolivia, 2020).

27 (Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda, 2016).

28 (ONU-Habitat Bolivia, 2020).

29 En el Reporte Global de Competitividad de 2019, elaborado por el Foro Económico Mundial, Bolivia obtuvo una calificación de 51,8, valor que la sitúa en el puesto 107 de 141 países considerados (World Economic Forum, 2019).

30 Millones de dólares en poder de paridad por kilómetro cuadrado.

31 (Cámara Nacional de Industrias, 2019).

32 (Farromeque Quiroz, 2016).

1 a 5. Hay fragilidades en las capacidades logísticas que ponen en riesgo el suministro de bienes y servicios y la productividad en las ciudades.

La baja productividad está asociada también al predominio, en las ciudades, de actividades económicas de bajo rendimiento del sector terciario. Los niveles de inversión en investigación y desarrollo, que pudieran impulsar el tratamiento de nuevos productos y procesos, son bajos comparados con el promedio regional y de países desarrollados, el 0,16% del PIB frente al promedio regional de 0,65% y el 2,4% de los países miembros de la OCDE<sup>33</sup> (Véase la ilustración 8).

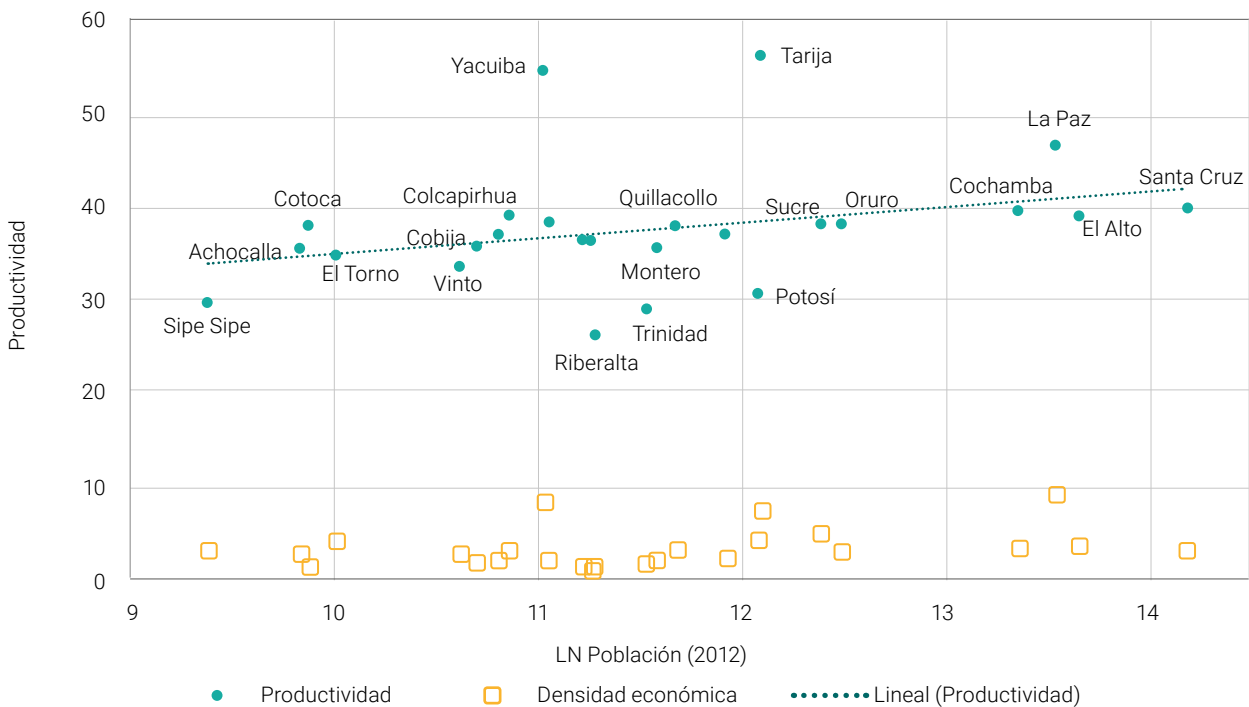
El desempleo en Bolivia es bajo, 4,0% en 2019<sup>34</sup>, pero observa elevados niveles de informalidad. El empleo in-

formal alcanzó el 71,3% en 2019<sup>35</sup>. El bono demográfico requiere de acciones de cualificación y promoción de empleo para consolidar sus beneficios, con énfasis en las ciudades intermedias.

### Sustentabilidad, resiliencia y cambio climático

El patrón de urbanización prevalente ha generado una serie de externalidades ambientales negativas que afectan gravemente la sustentabilidad y resiliencia de las ciudades, generando condiciones nocivas para los ecosistemas y la salud, que además inciden en el incremento de las emisiones de gases de efecto invernadero.

**Ilustración 8: Productividad, densidad económica y tamaño de la población de los 20 principales municipios urbanos**



Fuente: ONU-Habitat con base en datos del CNPV 2012

33 (Foronda Rojas, 2018).

34 (Instituto Nacional de Estadística, 2020).

35 (INESAD, 2019).

A falta de una gestión del uso del suelo eficaz, la expansión de las áreas urbanas, más allá de las verdaderas necesidades habitacionales, ha tenido lugar en grave deterioro de áreas verdes, productivas y forestales.

Hay un déficit de áreas verdes —bosques urbanos, corredores biológicos, parques, humedales, entre otros— que además son subutilizadas y subgestionadas. El área verde per cápita está por debajo del óptimo de 15 m<sup>2</sup> en la mayoría de las ciudades (Véase la ilustración 9, pág. 42).

Los recursos hídricos están particularmente comprometidos por la ausencia de una gestión integral de las cuencas. En particular, el tratamiento de aguas residuales es ineficiente o inexistente, con serias consecuencias para la ecología de cuerpos de agua y la salud pública. Proyecciones al 2015 muestran una cobertura de tratamiento de aguas residuales, a nivel nacional, de solo un 31%<sup>36</sup>. La contaminación atmosférica, proveniente en un 70% del parque automotor<sup>37</sup>, ha elevado la incidencia de infecciones respiratorias agudas.

La generación nacional total de residuos sólidos registró un incremento del 66% entre los años 2009 y 2018, de los cuales, aproximadamente la mitad fue generada en las ciudades capitales<sup>38</sup>. Apenas una parte del total generado se recoge, 43% de los hogares en Bolivia no cuentan con el servicio<sup>39</sup>, y de este porcentaje solo una pequeña parte es dispuesta adecuadamente, el 90,8% termina en botaderos a cielo abierto<sup>40</sup>.

Bolivia es el tercer país con mayor huella hídrica por habitante<sup>41</sup>. Del análisis de seis de las principales ciudades<sup>42</sup> se desprende que el 96% proviene de las aguas residuales que generan. Si bien la emisión de gases de

efecto invernadero, en gran parte, se genera por la deforestación, las ciudades superan el límite per cápita recomendado a nivel mundial. El estudio de cinco ciudades principales muestra emisiones de 2.16 tCO<sub>2</sub>e/año per cápita<sup>43</sup> por encima del máximo de 2<sup>44</sup>. El sector de transporte es responsable del 53% de esta huella, seguido por el sector energético con un 31% y el sector de residuos con 16%<sup>45</sup>.

La matriz energética del país es sumamente dependiente de fuentes no renovables. En 2014 los hidrocarburos representaron el 94,6% de la producción primaria total de energía, de la cual, el sector del transporte consumió el 42,8%, el industrial el 25,9%, el residencial el 17,2% y el agropecuario el 11%<sup>46</sup>.

Las ciudades mantienen un estrecho vínculo con las áreas rurales de su entorno, aunque los circuitos cortos de abastecimiento de alimentos y, en consecuencia, la soberanía y seguridad alimentarias han sufrido un retroceso. Entre el 2006 y 2018 las importaciones de alimentos se han incrementado en un 172%<sup>47</sup>. Asimismo, se observa un incremento de la población con sobrepeso y obesidad en un promedio del 1% anual entre 2008 y 2016<sup>48</sup>, como reflejo de hábitos de consumo alimentario no saludables.

Los factores descritos contribuyen al aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero y a que las ciudades no constituyan entornos saludables. Se observa una elevada incidencia de infecciones respiratorias agudas, enfermedades diarreicas agudas, enfermedades no transmisibles como el sobrepeso y la obesidad y la doble carga de la malnutrición. Por ejemplo, el sobrepeso y la obesidad en mujeres de 15 a 49 años, a nivel nacional,

36 (Viceministerio de Agua Potable y Saneamiento Básico, 2019).

37 (Ministerio de Medio Ambiente y Agua, 2016).

38 (Viceministerio de Agua Potable y Saneamiento Básico, 2019).

39 (Instituto Nacional de Estadística, 2015).

40 (Ministerio de Medio Ambiente y Agua, 2011).

41 (Water Footprint Network, 2019).

42 (Servicios Ambientales S.A., 2019).

43 (Servicios Ambientales S.A., 2019).

44 (Vergara, y otros, 2013).

45 (Ministerio de Hidrocarburos, 2015).

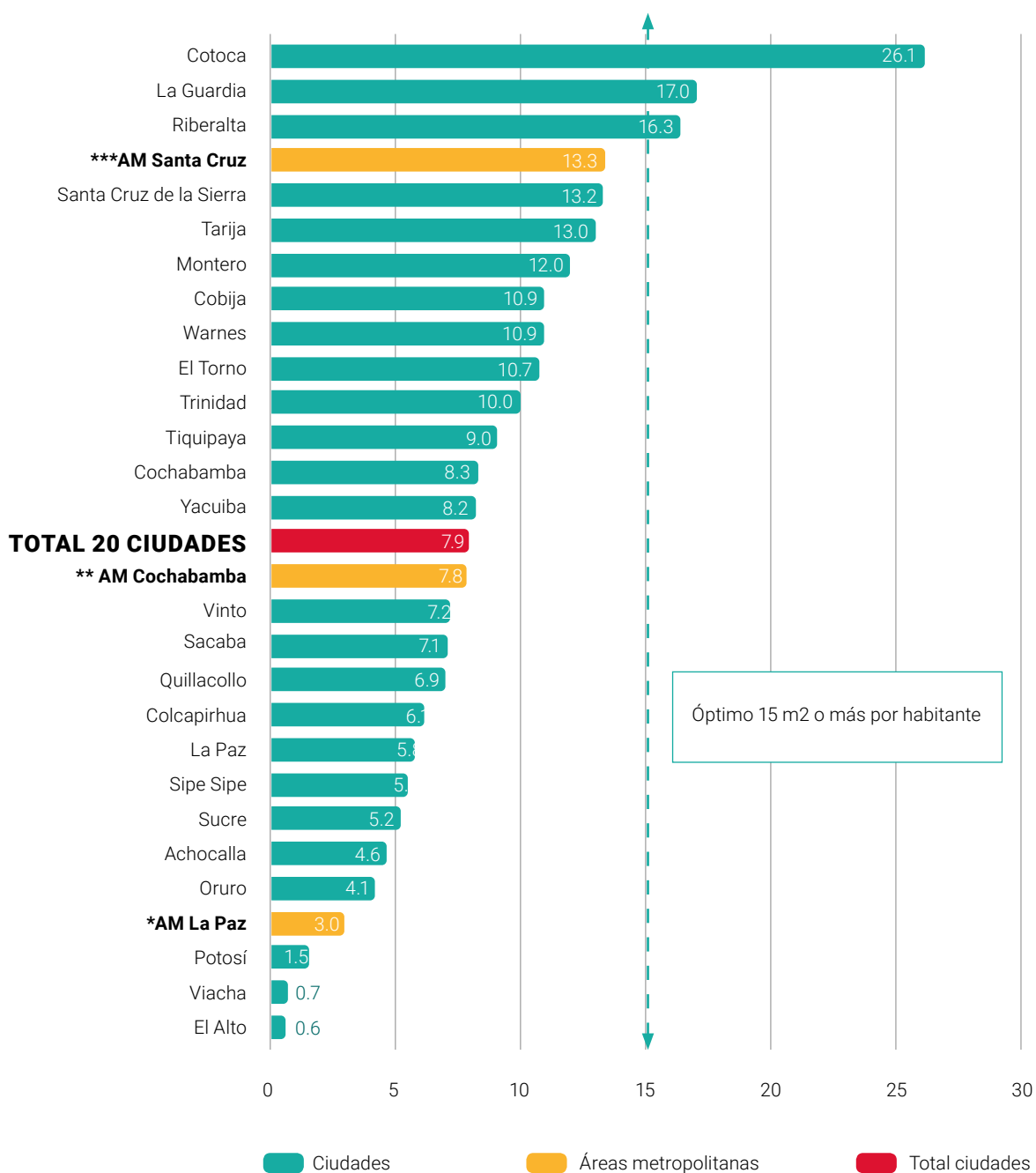
46 (Fundación Jubileo, 2019).

47 Sobre datos de la EDSA 2016 (Fundación Tierra, 2018).

48 (Instituto Nacional de Estadística, 2017).



## Ilustración 9: Área verde por habitante en las principales ciudades a 2019 (En metros cuadrados por habitante)



Fuente: ONU-Habitat con base en datos de imágenes SENTINEL 2A, Open Street Map y Google Earth

**Notas:**

**Total 20 ciudades:** Se refiere a las ciudades de Sucre, La Paz, El Alto, Viacha, Cochabamba, Quillacollo, Tiquipaya, Colcapirhua, Sacaba, Oruro, Potosí, Tarija, Yacuiba, Santa Cruz de la Sierra, La Guardia, Warnes, Montero, Trinidad, Riberalta y Cobija.

(\*) **Área Metropolitana de La Paz:** La Paz, El Alto, Viacha y Achocalla.

(\*\*) **Área metropolitana de Cochabamba:** Cochabamba, Quillacollo, Tiquipaya, Colcapirhua, Sacaba, Sipe Sipe y Vinto.

(\*\*\*) **Área metropolitana de Santa Cruz:** Santa Cruz de la Sierra, La Guardia, Warnes, Montero, Cotoca y El Torno.

aumentaron de 49,7% a 57,7% entre 2008 y 2016<sup>49</sup>. Las mujeres, la niñez y las personas dependientes son las principales afectadas, especialmente en las zonas urbanas periféricas.

La población urbana es vulnerable a diversas amenazas naturales y antrópicas, con altos niveles de riesgo y particular incidencia en asentamientos informales. El cambio climático es un multiplicador de estas amenazas. Los daños por desastres naturales en el país, entre 1982 y 2014, afectaron a más de 4,2 millones de damnificados y se evaluaron en casi 3.000 millones de dólares<sup>50</sup>, impactando a las ciudades de forma directa o indirecta (Véase la ilustración 10).

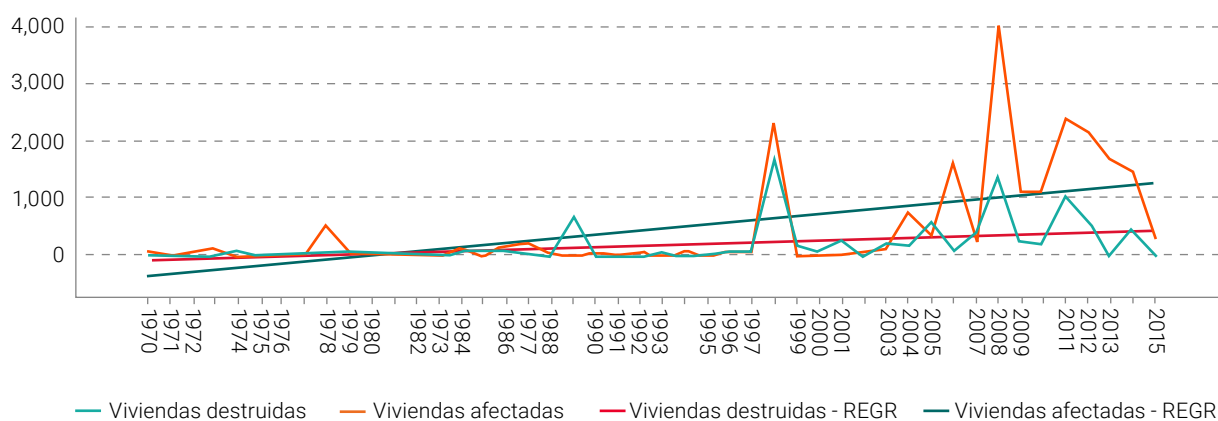
Existe la normativa para transversalizar la gestión de riesgos, tanto en la planificación como en el desarrollo de proyectos, pero es necesario profundizar en su implementación, particularmente a nivel local. La población está poco preparada para hacer frente, absorber, recuperarse y aprender de una crisis<sup>51</sup>.

## Calidad de vida

**A pesar de avances significativos en la cobertura de varios de los servicios, las ciudades todavía acarrean todavía déficits importantes en el saneamiento básico y en atención sanitaria, así como signos de segregación socioespacial en el acceso a los mismos. Los niveles de educación alcanzados, junto al fenómeno del bono demográfico, representan una oportunidad inestimable para el desarrollo de las ciudades y el país. La movilidad urbana, vinculada al espacio público, arroja un panorama que demanda una intervención decidida. La inseguridad ciudadana es un motivo creciente de preocupación para la población.**

Los niveles de cobertura de agua potable y energía eléctrica en áreas urbanas son altos, 91,3%<sup>52</sup> y 99,4%<sup>53</sup>, respectivamente, pero el alcantarillado sanitario presenta un déficit importante con apenas el 60,42%<sup>54</sup> de los

### Ilustración 10: Número de viviendas afectadas y destruidas por desastres naturales entre 1970 y 2015



Fuente: DesInventar Sendai - UNDRR, 2020

49 (Viceministerio de Agua Potable y Saneamiento Básico, 2019).  
 50 (Ministerio de Medio Ambiente y Agua, 2016).  
 51 (Viceministerio de Agua Potable y Saneamiento Básico, 2019).  
 52 (Instituto Nacional de Estadística, 2015).  
 53 (Ministerio de Medio Ambiente y Agua, 2011).  
 54 (Water Footprint Network, 2019).

hogares urbanos atendidos. El servicio de agua potable, sin embargo, no garantiza calidad, seguridad ni asequibilidad, y se constatan elevadas tasas de pérdida de agua tratada<sup>55</sup> y una sobreexplotación de los acuíferos. La cobertura de alcantarillado pluvial es muy baja<sup>56</sup>, lo que genera recurrentes problemas de inundación, particularmente en las ciudades de los llanos del país. Existen importantes diferencias de costo en el acceso a energía eléctrica, según se participe o no del Sistema Integrado Nacional. El acceso a las redes de gas domiciliario es todavía limitado con una cobertura del 55% a 2018<sup>57</sup>. La penetración de telefonía móvil, a 2018, es total, lo que facilita también un elevado número de conexiones a internet, cercano a los 10 millones<sup>58</sup>. Sin embargo, solo el 15% de la población urbana tiene acceso a una computadora e internet en casa<sup>59</sup>.

La cobertura de los servicios públicos evidencia importantes desequilibrios territoriales entre ciudades y al interior de las mismas, con déficits significativos en las periferias urbanas (Véase el mapa 3, pág. 34).

El patrón de crecimiento expansivo en baja densidad de las ciudades ha acrecentado la necesidad de desplazamientos y con ello la preminencia del vehículo automotor en detrimento de los modos no motorizados, y la del transporte privado frente al colectivo. El parque automotor ha crecido un 127% entre 2008 y 2017<sup>60</sup>, y el destinado al servicio de transporte público, incluidas las motocicletas, un 865%<sup>61</sup>, lo que ha congestionado los centros urbanos. Los tiempos y costos de traslado han aumentado significativamente, profundizando las desigualdades socioespaciales. Por ejemplo, el promedio de viaje supera los 64 minutos en la ciudad de El Alto<sup>62</sup>.

El servicio de transporte colectivo es mayoritariamente prestado por privados, con importantes carencias en su eficiencia, calidad y seguridad, junto con algunas experiencias prometedoras desde el sector público. Perduran las pugnas por el ejercicio de las competencias de tránsito y transporte y se carece de instrumentos de planificación vigentes.

El indicador de accesibilidad al espacio público del CPI alcanza un nivel moderadamente sólido de 60,3 sobre 100<sup>63</sup>, aunque inferior a los estándares de dotación recomendados. Sin embargo, el promedio de superficie es de 9,1m<sup>2</sup> por habitante y del 4,04% sobre el área urbana<sup>64</sup>, frente al estándar recomendado de 15m<sup>2</sup> y 15-20%. La dotación varía grandemente entre municipios, con la ciudad de El Alto, por ejemplo, con apenas 3,6m<sup>2</sup>. Las ciudades intermedias en la periferia de áreas metropolitanas muestran las deficiencias más acuciantes. El espacio público, en gran medida, no se mantiene adecuadamente, no cumple con criterios de accesibilidad universal y es frecuente su ocupación y apropiación indebida.

A pesar del incremento del número de profesionales en los últimos años, las ciudades de Bolivia cuentan con un promedio muy bajo de médicos por habitante, apenas 0,81 médicos por cada 1.000<sup>65</sup>, y de 1,3 camas de hospital por 1.000 habitantes<sup>66</sup>.

La tasa de alfabetización de la población mayor de 15 años, en los 20 municipios urbanos analizados en el CPI, arroja un promedio muy elevado del 96,8%<sup>67</sup>, y el tiempo promedio de escolaridad es también alto, con 10,4 años<sup>68</sup>. Estos niveles de educación combinados con

55 En 2018 se produjeron 326,5 millones de m<sup>3</sup> de agua potable y se facturaron 245,6 millones de m<sup>3</sup> (Autoridad Supervisora de Agua Potable y Saneamiento, 2018).

56 No existen registros nacionales de cobertura de alcantarillado pluvial.

57 (Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos, 2018).

58 (Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transporte, 2019).

59 (ONU-Habitat Bolivia, 2020).

60 (Koch, 2019).

61 (Koch, 2019).

62 (ONU-Habitat Bolivia, 2020).

63 (ONU-Habitat Bolivia, 2020).

64 (ONU-Habitat Bolivia, 2020).

65 (Servicio Estatal de Autonomías, 2016).

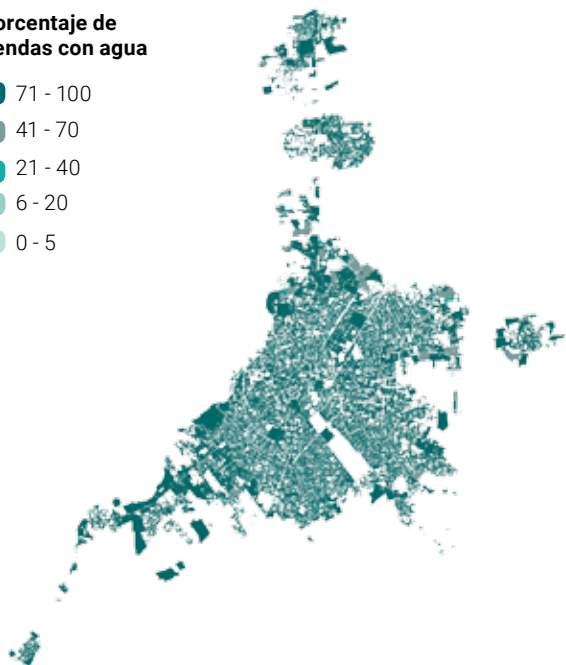
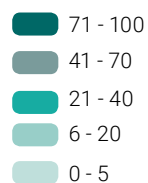
66 (ONU-Habitat Bolivia, 2020).

67 (Instituto Nacional de Estadística, 2015).

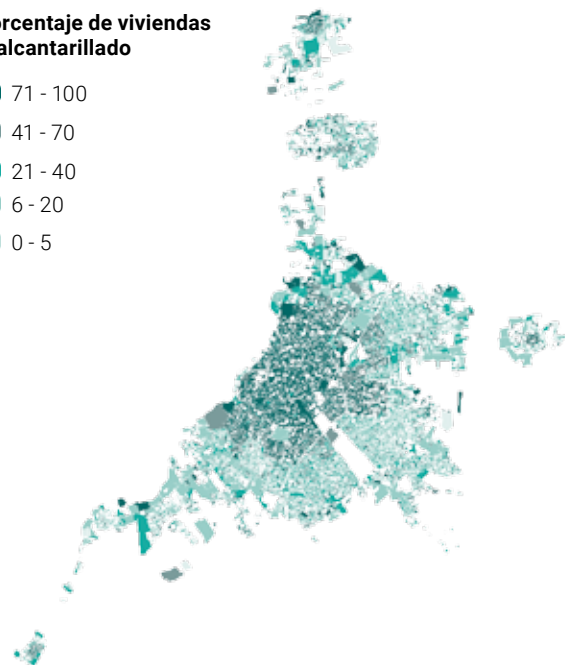
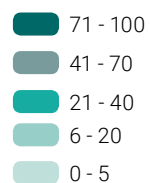
68 (Instituto Nacional de Estadística, 2015).

### Mapa 3: Cobertura de electricidad, agua y alcantarillado sanitario en el área metropolitana de Santa Cruz

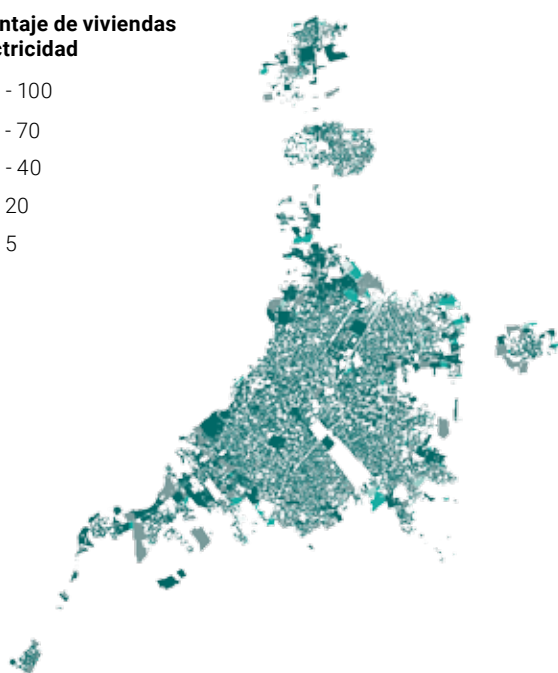
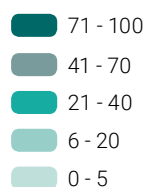
**% Porcentaje de viviendas con agua**



**% Porcentaje de viviendas con alcantarillado**



**% Porcentaje de viviendas con electricidad**



Fuente: ONU-Habitat Bolivia, 2020

el bono demográfico representan una oportunidad clave para el desarrollo del país. Los resultados, sin embargo, muestran algunas disparidades entre las ciudades capitales y las periféricas de las áreas metropolitanas.

La inseguridad ciudadana es percibida con especial preocupación por la población, pasando de un 38% en 2000 a un 55% en 2014<sup>69</sup>. Siete de cada diez ciudadanos de las nueve ciudades capitales del país y El Alto consideran probable ser víctima de un delito en los próximos 12 meses<sup>70</sup>. Las mujeres y la niñez son quienes más sufren la seguridad que impone grandes limitaciones en sus vidas e implica la reducción de oportunidades laborales y de capacitación.

## Equidad e inclusión social

**Los niveles de equidad e inclusión social en las ciudades son en términos generales positivos y permiten pensar en su ampliación para revertir los signos de desigualdad socioespacial en las periferias urbanas, así como para mejorar las oportunidades de las mujeres, los jóvenes y grupos en situación de vulnerabilidad. La riqueza cultural del país constituye un recurso inestimable para el desarrollo y la cohesión social.**

La desigualdad medida por ingreso —coeficiente de Gini— en las 20 principales ciudades muestra un cierto equilibrio al alcanzar una puntuación de 0,439. Sin embargo, el índice de pobreza medido por Necesidades Básicas Insatisfechas muestra desequilibrios espaciales importantes con periferias urbanas, donde la proporción de población en situación de precariedad aumenta significativamente. 44% de los hogares de los municipios urbanos analizados para el CPI vive en tugurios<sup>71</sup> (Véase la ilustración 11, pág 47).

Las inequidades en el acceso y el disfrute de los recursos y oportunidades se enfatizan por el sexo, la opción sexual, la edad y las discapacidades. La brecha salarial en contra de las mujeres, la falta de seguridad en el espacio público y el tiempo que deben dedicar a las tareas de cuidado disminuyen su capacidad para acceder a oportunidades. Al año 2017, por cada 100 hombres existían 126 mujeres viviendo en extrema pobreza en el área urbana<sup>72</sup>. La violencia por razón de género es un flagelo con graves repercusiones sociales. El 74,7% de las mujeres de 15 años de edad o más sufrieron algún tipo de violencia a lo largo de sus relaciones<sup>73</sup>.

La riqueza y diversidad cultural del país constituyen un activo de desarrollo y cohesión social inestimable. El ingente patrimonio cultural, tangible e intangible, los saberes, usos y costumbres de los pueblos, y las expresiones culturales contemporáneas son recursos que merecen reconocimiento, protección e impulso, particularmente ante la necesidad de conceptualizar la nueva identidad de una Bolivia urbana.

69 (LAPOP, 2014).

70 (Saravia, 2013).

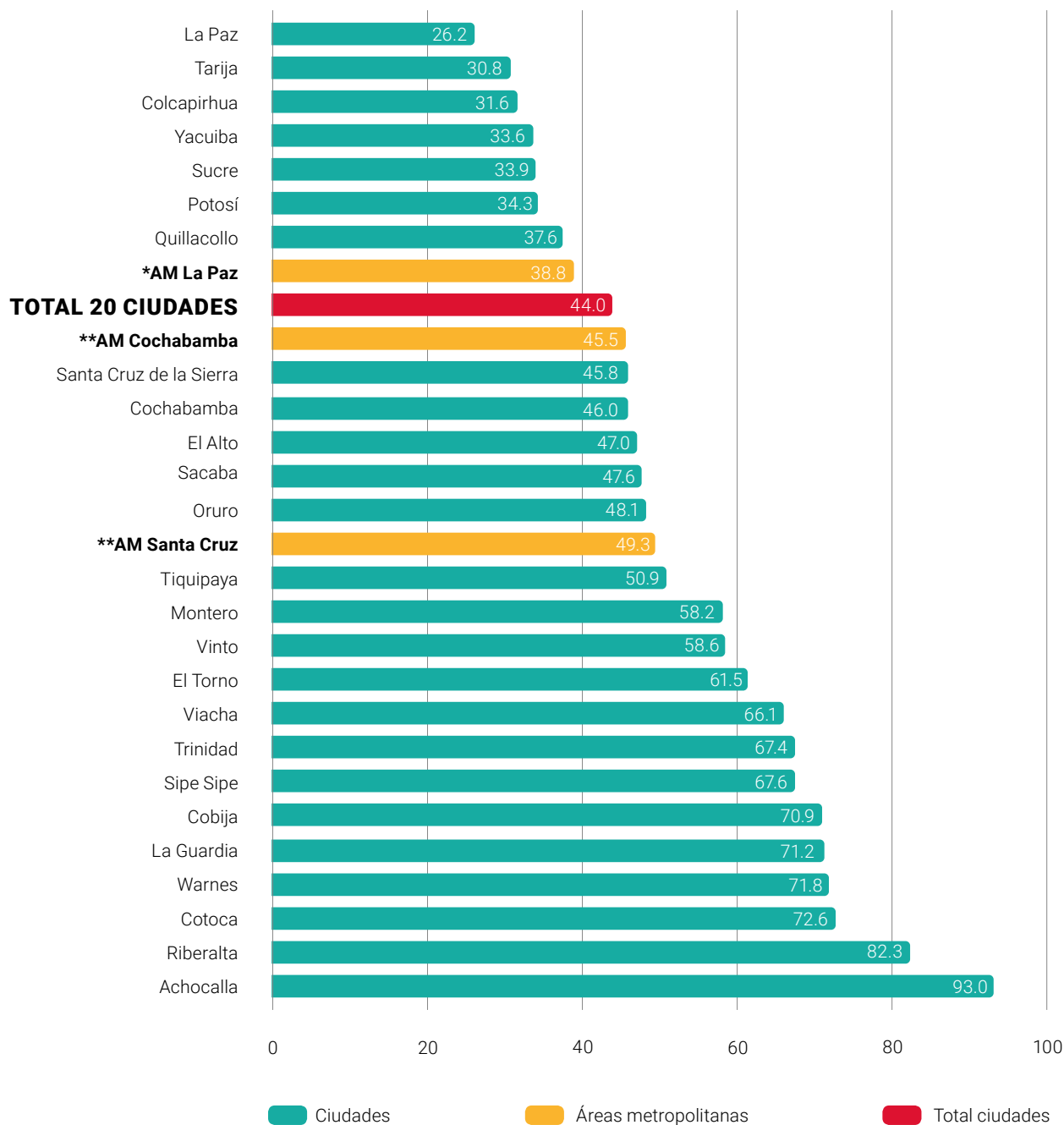
71 Se define como "hogares en tugurios" a aquellos cuya vivienda cuenta con uno o más de los siguientes criterios: materiales de construcción malos, agua no segura, saneamiento inadecuado o hacinamiento (ONU-Habitat Bolivia, 2019).

72 (CEPAL, 2020).

73 (Instituto Nacional de Estadísticas, 2016).

## Ilustración 11: Hogares en tugurios en las principales ciudades

(En porcentaje)



Fuente: ONU-Habitat con base en los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2012

### Notas:

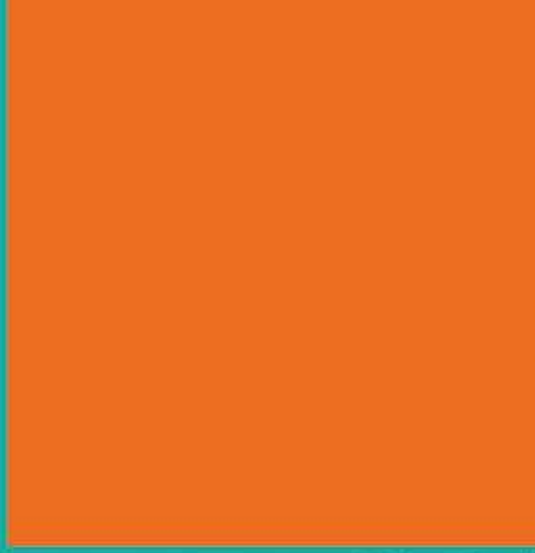
Si el hogar reside en una vivienda con uno o más materiales de construcción malos, agua no segura, saneamiento inadecuado o hacinamiento se considera que vive en un tugurio.

**Total 20 ciudades:** Se refiere a las ciudades de Sucre, La Paz, El Alto, Viacha, Cochabamba, Quillacollo, Tiquipaya, Colcapirhua, Sacaba, Oruro, Potosí, Tarija, Yacuiba, Santa Cruz de la Sierra, La Guardia, Warnes, Montero, Trinidad, Riberalta y Cobija.

(\*) **Área Metropolitana de La Paz:** La Paz, El Alto, Viacha y Achocalla.

(\*\*) **Área metropolitana de Cochabamba:** Cochabamba, Quillacollo, Tiquipaya, Colcapirhua, Sacaba, Sipe Sipe y Vinto.

(\*\*\*) **Área metropolitana de Santa Cruz:** Santa Cruz de la Sierra, La Guardia, Warnes, Montero, Cotoca y El Torno.



8

—

**OBJETIVO, ALCANCE  
Y NIVELES DE  
INTERVENCIÓN**





## Objetivo general

Impulsar un desarrollo urbano inclusivo y sustentable que promueva ciudades como espacios seguros, de convivencia y oportunidad para todas y todos, y refuerce su rol como generadora de bienestar, la modernización y la transformación del país.

### Alcance

Las 28 ciudades del Sistema de Ciudades, lo que corresponde a un total de 64 gobiernos municipales urbanos: 33 de ellos entorno a las 3 aglomeraciones metropolitanas y 31 que conforman los 12 aglomerados menores y las 13 ciudades uninodales.

La Política de Ciudades se proyecta en un horizonte temporal de 15 años, o tres períodos legislativos, coincidiendo con las rondas del Sistema de Planificación Integral del Estado así como con los dos grandes hitos en las agendas internacionales: la Agenda de Desarrollo Sostenible de 2030 y la IV Conferencia de Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible de 2036.

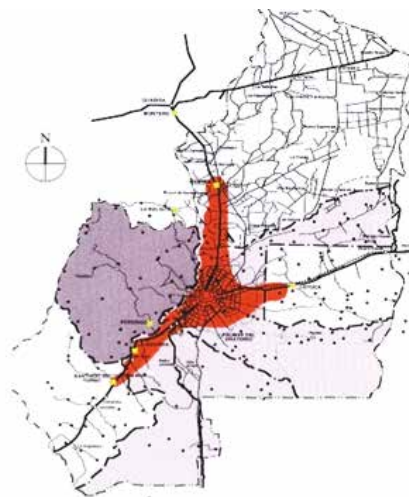
## Los niveles de la Política

La Política de Ciudades se diseña en tres escalas de aplicación:

**Escala intraurbana:** Ámbito interno de la ciudad emergente y de su propia dinámica.



**Escala urbano-territorial:** Entorno de influencia de la ciudad. Refleja los vínculos de dependencia bidireccional entre lo rural y lo urbano. Señala la dimensión territorial emergente de las ciudades intermedias y de los procesos de conurbación y metropolización.



**Escala urbano-nacional:** La ocupación del territorio se organiza de forma sistémica. Los distintos asentamientos humanos y las ciudades del país, y los de los países colindantes, se interrelacionan a través de flujos de intercambio diversos. Configuran un mapa "invisible" denominado Sistema de Ciudades.



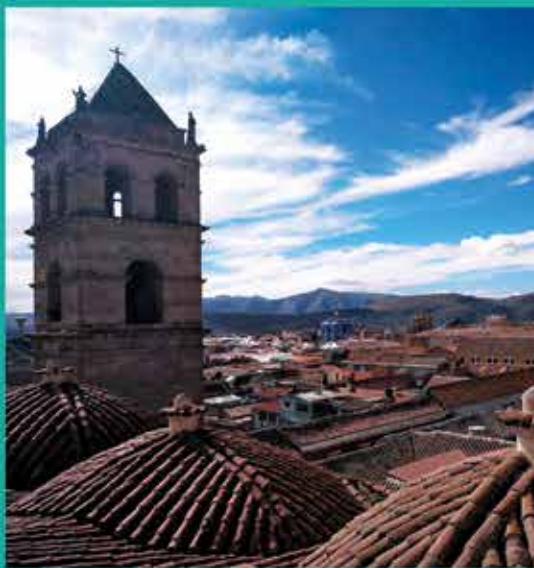
## Estructura de la Política

La Política de Ciudades plantea un abordaje sistémico en su propuesta, de acuerdo a los hallazgos del diagnóstico. Es así que, bajo el entendido de que para alcanzar sus metas es primordial renovar el gobierno de las ciudades y los territorios, propone un objetivo enfocado en el refuerzo de la gobernanza como factor central en su implementación. Dicho objetivo se basa, en todo caso, en la necesidad de impulsar simultáneamente la inclusión y la cohesión social como elementos fundamentales de solidaridad, convivencia y concierto en procura del bienestar colectivo. A partir de ahí se propone mejorar

la capacidad de los gobiernos de la ciudad para ejercer su competencia en el ordenamiento urbano y territorial de forma que puedan hacer efectivo su rol como garantes del bien común e impulsores de su desarrollo, lo que en buena medida permitirá fomentar el alcance de sus otros tres objetivos orientados a la mejora de la calidad de vida, principalmente a través de la provisión eficaz de servicios públicos como base de todo proceso de desarrollo, la garantía de su sustentabilidad y resiliencia y, finalmente, su proyección como motores económicos del país.

### Ilustración 12: Esquema de estructura de los objetivos de la Política de Ciudades





9

**OBJETIVOS, LÍNEAS  
ESTRATÉGICAS Y  
LÍNEAS DE ACCIÓN**





# CIUDADES INCLUSIVAS

**MEJORAR LA EQUIDAD E INCLUSIÓN EN EL ACCESO A OPORTUNIDADES Y RECURSOS URBANOS, PROMOVRIENDO LAS IDENTIDADES.**

Las ciudades serán más inclusivas y promoverán la cohesión social, disminuyendo las brechas de género y generacionales en el acceso a servicios e infraestructura, reduciendo la desigualdad y la segregación socioespaciales con el acceso a recursos y oportunidades, haciendo esfuerzos para compensar a quienes sean excluidos o sientan el ejercicio de sus derechos disminuido y fortaleciendo las identidades y las culturas.

## Línea estratégica 1

**Disminuir las brechas de género y generacionales.**

### Líneas de acción

- 1.1 Incrementar la oferta pública de calidad, servicios e infraestructura para el trabajo de cuidado considerando como prioridades los grupos poblacionales vulnerables.
- 1.2 Incrementar los servicios sociales de prevención, protección y atención a mujeres y diversidades sexuales, para la eliminación de las distintas formas de violencia en razón de género.
- 1.3 Incorporar en la inversión urbana la diferenciación de las necesidades por razón de género, diversidades sexuales y por razón de edad en el acceso y uso del espacio público, las infraestructuras y los equipamientos.
- 1.4 Atender las necesidades particulares y diferenciadas de niñas, niños, adolescentes, jóvenes y adultos mayores.

## Línea estratégica 2

**Reducir la desigualdad y la segregación socioespaciales incrementando el acceso a oportunidades y recursos.**

### Líneas de acción

- 2.1 Reducir integralmente y evitar la reproducción de los déficits que marcan desigualdades socio espaciales.
- 2.2 Articular las políticas de acceso al suelo y vivienda para disminuir la desigualdad socioespacial y fomentar la diversidad.
- 2.3 Incrementar la protección social como medio para reducir la desigualdad socioespacial.

## Línea estratégica 3

**Fortalecer las identidades culturales poniendo en valor el patrimonio y la memoria colectiva, y promoviendo las artes.**

### Líneas de acción

- 3.1 Proteger y poner en valor el patrimonio cultural.
- 3.2 Promover la formación, expresión, reconocimiento y apropiación de las artes urbanas y de la cultura como expresión de la identidad.
- 3.3 Poner en valor los saberes, usos y costumbres interculturales.





# GOBERNANZA DE LA CIUDAD

## DESARROLLAR LA GOBERNANZA PARA EL DESARROLLO DE CIUDADES.

Las ciudades fortalecerán su gestión potenciando su institucionalidad, robusteciendo sus capacidades financieras y promoviendo la coordinación con las entidades implicadas en el espacio urbano, en un marco de amplia y efectiva participación. Las ciudades tomarán decisiones basadas en evidencia, generando información precisa y oportuna, promoviendo la investigación especializada, aplicando el gobierno abierto y desplegando soluciones innovadoras para su gestión.

### Línea estratégica 4

#### Transformar la institucionalidad de las ciudades.

#### Líneas de acción

- |   |  |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>4.1 Profundizar la agenda autonómica con mirada urbana.</li> <li>4.2 Desarrollar la gestión urbana asociada en áreas metropolitanas y espacios conurbados.</li> <li>4.3 Institucionalizar el enfoque urbano en el nivel</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>central del Estado, así como el reconocimiento de la problemática de las ciudades en las políticas públicas.</li> <li>4.4 Garantizar la coordinación intergubernativa y sectorial para la agenda urbana.</li> </ul> |
|---|--|

### Línea estratégica 5

#### Incrementar las capacidades y la autonomía financieras de las ciudades.

#### Líneas de acción

- |   |   |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>5.1 Optimizar los mecanismos de transferencias y compensaciones intergubernamentales.</li> <li>5.2 Promover e incentivar as capacidades, mecanismos e instrumentos normativos para incrementar la generación de recursos propios.</li> <li>5.3 Promover la devolución progresiva de las confiscaciones fiscales a las ciudades.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>5.4 Fortalecer los mecanismos de acceso a crédito y endeudamiento en mercados financieros y de la cooperación internacional.</li> <li>5.5 Promover la participación privada en la financiación del desarrollo urbano.</li> </ul> |
|---|---|

**Línea estratégica 6**

Promover la convivencia y la apropiación positiva de la ciudad mediante la construcción de una cultura de paz, diálogo, la participación y corresponsabilidad sociales.

**Líneas de acción**

- |   |   |
|---|---|
| <p>6.1 Construir una cultura de paz y convivencia, diálogo democrático y fortalecimiento de la confianza mutua y la solidaridad.</p> <p>6.2 Fortalecer mecanismos de participación y fortalecimiento de la cultura democrática en la definición</p> | <p>de asuntos públicos que afectan a las problemáticas urbanas impulsando la agencia colectiva.</p> <p>6.3 Promover la educación y cultura ciudadana de corresponsabilidad y empoderamiento de la sociedad sobre problemáticas urbanas.</p> |
|---|---|

**Línea estratégica 7**

Contar con información y datos de calidad, formación especializada y procesos de investigación aplicados al desarrollo urbano.

**Líneas de acción**

- |  |  |
|--|--|
| <p>7.1 Desarrollar y fortalecer procesos de generación, consolidación, actualización y análisis de información estandarizada para la gestión urbana y territorial.</p> | <p>7.2 Impulsar la formación y fortalecimiento de recursos humanos e investigación aplicada sobre problemáticas e implementación de la Política de Ciudades.</p> |
|--|--|

**Línea estratégica 8**

Promover el gobierno electrónico y abierto y la gestión inteligente de las ciudades.

**Líneas de acción**

- |   |  |
|---|--|
| <p>8.1 Garantizar el libre acceso a la información y promover la implantación del Gobierno Electrónico y el Gobierno Abierto.</p> | <p>8.2 Promover la gestión del gobierno inteligente de las ciudades.</p> |
|---|--|



# CIUDADES ORDENADAS

**MEJORAR LA ARTICULACIÓN TERRITORIAL, LA EFICIENCIA, LA EQUIDAD SOCIOESPACIAL Y LA CONFIGURACIÓN DEL ESPACIO URBANO.**

Las ciudades gestionarán el suelo de forma equitativa y ordenada y se incorporará el ordenamiento urbano y territorial en el sistema estatal de planificación.

## Línea estratégica 9

**Gestionar equitativamente el suelo potenciando procesos integrados de ordenamiento urbano y territorial.**

### Líneas de acción

- 9.1 Generar capacidades y condiciones normativas para la planificación y así como para la gestión eficaz del suelo.
- 9.2 Desarrollar el ordenamiento urbano concertado e inclusivo con enfoque de género y generacional.
- 9.3 Administrar, y regular la valorización del mercado de suelo para la redistribución equitativa de sus beneficios y la financiación del desarrollo urbano.
- 9.4 Garantizar que los procesos excepcionales de regularización y saneamiento urbano se ejecutan con enfoques de reducción de la informalidad, mejoramiento integral del hábitat, resiliencia y prevención.

## Línea estratégica 10

**Incorporar a las ciudades y desarrollar el ordenamiento urbano y territorial en el Sistema de Planificación Integral del Estado.**

### Líneas de acción

- 10.1 Incorporar el enfoque de ciudades en la gestión, el desarrollo de capacidades y los instrumentos de planificación territorial del SPIE.
- 10.2 Potenciar la institucionalidad y capacidades del nivel central del Estado para la planificación territorial y el ordenamiento territorial.
- 10.3 Optimizar la intersectorialidad y concurrencia alineada a la planificación territorial.
- 10.4 Implementar el Sistema de Ciudades como instrumento estratégico para la ocupación articulada, eficiente y sustentable del territorio en sus distintas escalas.



# CIUDADES SALUDABLES Y CON CALIDAD DE VIDA

**INCREMENTAR LA CALIDAD DE VIDA CON EL ACCESO EQUITATIVO A SERVICIOS, MOVILIDAD, EQUIPAMIENTOS, SALUD Y ESPACIOS PÚBLICOS ADECUADOS Y SEGUROS.**

Las ciudades ofrecerán mejores condiciones de vida equilibrando su crecimiento con la provisión progresiva de servicios de calidad, desarrollando modelos de movilidad urbana sustentable, eficiente e inclusiva, promoviendo el acceso universal al espacio público y los equipamientos urbanos, particularmente los sanitarios, y disminuyendo la inseguridad y la violencia con un enfoque de prevención.

## Línea estratégica 11

**Facilitar el acceso equitativo a servicios urbanos de calidad.**

### Líneas de acción

- 11.1 Ampliar y equilibrar la cobertura y el acceso equitativo a servicios urbanos de calidad priorizando e impulsando el saneamiento urbano, tecnologías limpias y la reducción de la contaminación ambiental y acústica.
- 11.2 Alinear la inversión sectorial y privada en bienes y servicios urbanos con las directrices de planificación urbana.

## Línea estratégica 12

**Promover la movilidad urbana eficiente y sustentable con enfoque de inclusión social y de género.**

### Líneas de acción

- 12.1 Implementar y optimizar sistemas multimodales e integrados de transporte colectivo público y privado.
- 12.2 Optimizar la transitabilidad, sustentabilidad y seguridad en las ciudades priorizando al peatón, promoviendo el transporte no motorizado y el diseño urbano inclusivo y con enfoque de género.

## Línea estratégica 13

**Incrementar los equipamientos urbanos, con énfasis en la salud, y el espacio público.**

### Líneas de acción

- 13.1 Habilitar, ampliar y optimizar los equipamientos urbanos con enfoque de género y promover las centralidades como mecanismos de reducción de la desigualdad socioespacial.
- 13.2 Fortalecer los sistemas de salud en todos sus niveles.
- 13.3 Garantizar el acceso universal al espacio público.

### Línea estratégica 14

Desarrollar ciudades más seguras con enfoque en la prevención de la violencia.

#### Líneas de acción

- 14.1 Optimizar el entorno físico para reducir las condiciones de inseguridad, particularmente en el espacio público y la movilidad, con enfoque de género.
- 14.2 Implementar el enfoque de prevención social con enfoque generacional y de género priorizando redes de seguridad.



# CIUDADES SUSTENTABLES Y RESILIENTES

**PROMOVER ENTORNOS URBANOS SALUDABLES, SUSTENTABLES Y RESILIENTES, OPTIMIZANDO LAS CAPACIDADES DE GESTIÓN DE RIESGOS Y DE ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO.**

Las ciudades tendrán más posibilidades de ser saludables y sustentables optimizando su gestión ambiental, precautelando el equilibrio de sus funciones ambientales, reduciendo la generación y promoviendo la gestión adecuada de los residuos sólidos, impulsando la eco-eficiencia de los modos de producción y promoviendo hábitos de consumo alimentario saludables. Las ciudades incrementarán sus capacidades para enfrentar las vulnerabilidades por amenazas naturales y antrópicas, y su agudización por el cambio climático, reforzando sus capacidades organizativas e invirtiendo en prevención.

## Línea estratégica 15

**Optimizar la gestión integral ambiental de las ciudades, precautelando el equilibrio de las funciones ambientales, protegiendo la salud y reduciendo las desigualdades socioespaciales.**

### Líneas de acción

- 15.1 Monitorear y reducir la contaminación acústica y atmosférica.
- 15.2 Optimizar la gestión hídrica integral y estratégica considerando como enfoque la cuenca, la relación urbana - rural y la resiliencia.
- 15.3 Restaurar, regenerar y habilitar áreas verdes, bosques urbanos, áreas protegidas, humedales y corredores biológicos y reducir la degradación de suelos priorizando principios de conectividad.

## Línea estratégica 16

**Fortalecer los sistemas de gestión integral de residuos sólidos.**

### Líneas de acción

- 16.1 Promover el manejo asociado y colaborativo de la gestión integral de residuos sólidos, concienciando y trabajando con actores urbanos y velando por la erradicación de botaderos y su disposición adecuada.
- 16.2 Reducir la generación de residuos sólidos, fortaleciendo las cadenas de valorización, el reciclaje y la reutilización.

### Línea estratégica 17

Impulsar modalidades de producción urbana y hábitos de consumo sustentables y saludables.

#### Líneas de acción

- 17.1 Promover tecnologías limpias, ecoeficiencia y generación de energía renovable en las ciudades, e incentivando el cambio de la matriz energética a mediano plazo.
- 17.2 Promocionar cadenas alimentarias cortas asegurando la disponibilidad y acceso a sus productos, incentivando la actividad agropecuaria urbana y periurbana ecológica y la soberanía alimentaria.
- 17.3 Impulsar hábitos alimentarios saludables.

### Línea estratégica 18

Gestionar los riesgos de forma integral e implementar medidas de adaptación al cambio climático.

#### Líneas de acción

- 18.1 Transversalizar la gestión de riesgos y los planes de adaptación al cambio climático en la planificación integral de las ciudades, priorizando zonas vulnerables y el enfoque interseccional<sup>74</sup> y de género.
- 18.2 Mejorar la resiliencia comunitaria y garantizar la accesibilidad al equipamiento de respuesta a emergencias.

74 El enfoque interseccional pretende asegurar un abordaje desde la diversidad y la acumulación de desigualdades sociales en función de género, etnia, clase, discapacidad, orientación sexual, religión, edad, nacionalidad y otros criterios de identidad.



# CIUDADES PRODUCTIVAS

**INCREMENTAR LAS OPORTUNIDADES ECONÓMICAS Y LA COMPETITIVIDAD DE LAS CIUDADES MEDIANTE EL INCREMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD Y EL FOMENTO A LA INNOVACIÓN.**

Las ciudades deben impulsar su competitividad y fortaleza económica para mejorar la calidad de vida de sus habitantes reduciendo las desigualdades, configurándolas como entornos de oportunidad y colaboración para todos y todas.

## Línea estratégica 19

**Elevar la productividad a partir de la gestión de economías de aglomeración, el desarrollo de entornos productivos y la cualificación de los entornos de trabajo.**

### Líneas de acción

- 19.1 Desarrollar condiciones físicas para la competitividad económica sustentable y mejora de capacidades del sector productivo y la producción local.
- 19.2 Desarrollar un sistema logístico urbano eficiente y fortalecer la conectividad.
- 19.3 Promover cadenas de valor con un enfoque metropolitanano para potenciar las principales actividades económicas urbanas y clústeres.
- 19.4 Generar condiciones de trabajo digno que potencien la explotación del bono demográfico, eleven la productividad, reduzcan los niveles de informalidad y disminuyan la desigualdad y favorezcan a población en situación de vulnerabilidad.

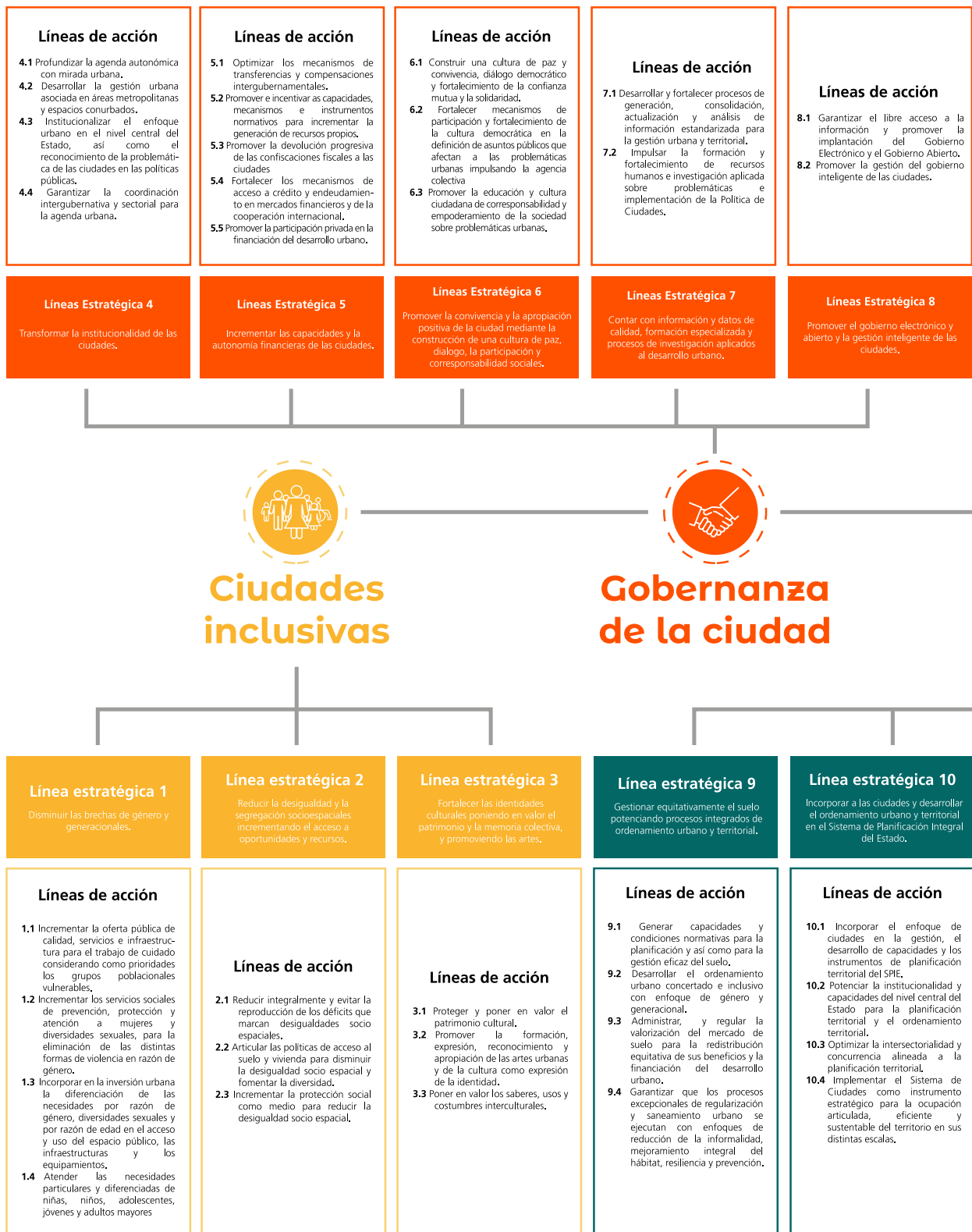
## Línea estratégica 20

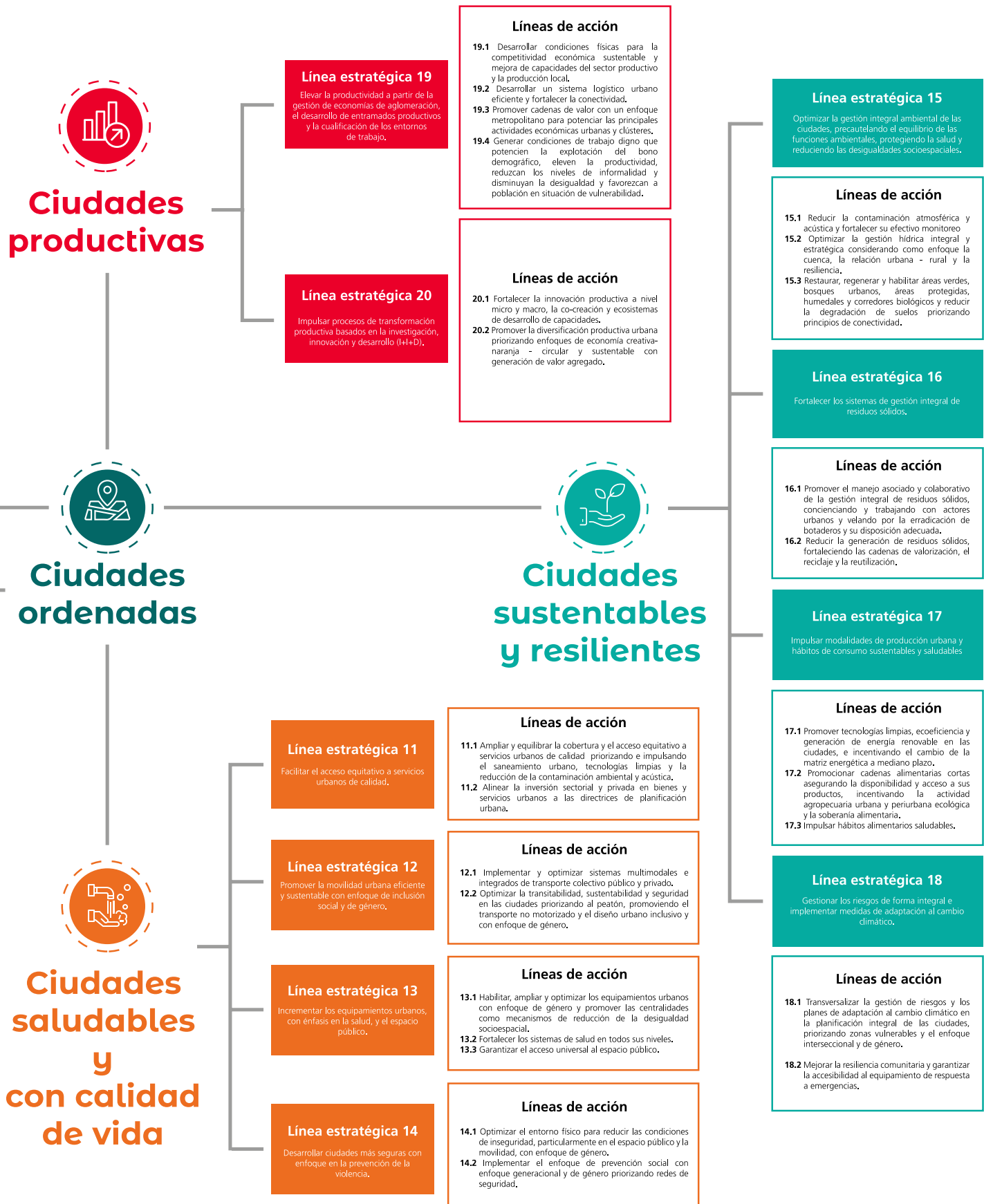
**Impulsar procesos de transformación productiva basados en la investigación, innovación y desarrollo (I+I+D).**

### Líneas de acción

- 20.1 Fortalecer la innovación productiva a nivel micro y macro, la co-creación y ecosistemas de desarrollo de capacidades.
- 20.2 Promover la diversificación productiva urbana priorizando enfoques de economía creativa-naranja - circular y sustentable con generación de valor agregado.









10

**MONITOREO  
Y EVALUACIÓN**



La Política de Ciudades plantea un sistema de monitoreo y evaluación que permite conocer tanto su impacto sobre las ciudades como el progreso en el cumplimiento de sus objetivos, para así evidenciar los posibles rezagos y dificultades que se presenten durante su implementación y poder adoptar las acciones correctivas de manera oportuna.

El sistema de monitoreo y evaluación se concibe como un sistema de indicadores a nivel estratégico con dos componentes:

- los indicadores de resultado de los Objetivos y Líneas Estratégicas de la Política de Ciudades y
- los indicadores del Índice de Ciudades Prósperas alineados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en particular el ODS 11, y la Nueva Agenda Urbana.

Adicionalmente, cada uno de los planes de acción a elaborarse hacia adelante deberá desarrollar una batería de indicadores de resultados inmediatos y de proceso, alineados a su programación, para el monitoreo a nivel operativo de la implementación.

	MONITOREO ESTRATÉGICO		MONITOREO OPERATIVO
	Política de Ciudades	Ciudades	
Objeto	Alcance de los Objetivos y Líneas Estratégicas	Medición del CPI	Implementación de Líneas de Acción y del Plan Implementación
Indicadores	De Objetivo y de Línea Estratégica	De las 6 dimensiones del CPI	De resultado inmediato y de proceso
Articulación	Indicadores CPI	ODS y NUA	Dimensiones y subdimensiones CPI Pobreza multidimensional Metas ODS Indicadores del Plan de Desarrollo Económico y Social (PDES)

De esta forma, el impacto de la Política de Ciudades será evaluado a través de las instantáneas que proporciona el Índice de Ciudades Prósperas en las seis dimensiones que evalúa, tanto de forma individual para cada una de las ciudades monitoreadas como del panorama nacional del conjunto del Sistema de Ciudades y sus subsistemas.

Por su parte, la implementación de la Política de Ciudades será monitoreada y evaluada a partir de una batería propia de indicadores para sus Objetivos y Líneas Estratégicas, en muchos casos concomitantes con los del Índice de Ciudades Prósperas, lo que permitirá observar el progreso en su consecución.

El sistema propuesto operará a lo largo de tres quinquenios para los que se plantea la implementación de la Política de Ciudades, a través de sus respectivos Planes de Acción y coincidiendo con los plazos del Sistema de Planificación Integral del Estado. Las metas se definirán para un período máximo de cinco años y estarán

articuladas a las metas de los próximos Planes Nacionales de Desarrollo Económico y Social. Como parte del ejercicio de programación operativa a través de planes de acción, las metas serán revisadas cada cinco años según el nivel de avance, el tiempo faltante para su cumplimiento y la revisión del desempeño individual y colectivo de las instituciones responsables para su cumplimiento. También implicará la revisión y actualización de los escenarios sociales, económicos e institucionales en los que se desenvuelve la implementación.

La Política de Ciudades contará así con un sistema de monitoreo dinámico que le permitirá contar con el insumo necesario para mejorar la toma de decisiones durante su implementación y llegar al año 2036, y a la celebración de la IV Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible —Habitat-IV— en las mejores condiciones para reportar, ante la comunidad internacional, los progresos de Bolivia en este ámbito.

Tabla 3: Indicadores de la Política de Ciudades

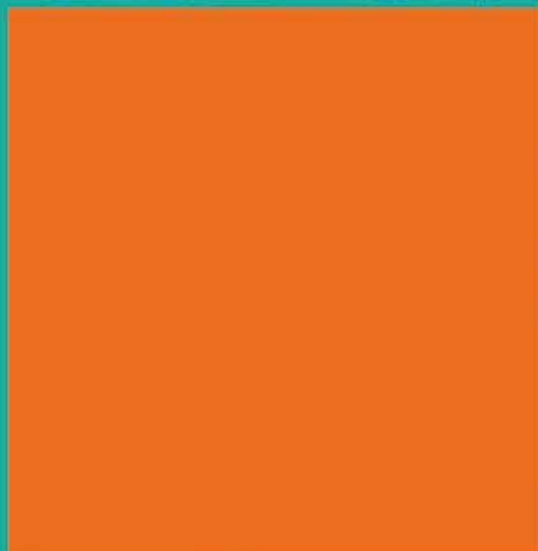
Objetivo	Nivel	Indicador	Descripción
Inclusivas	Objetivo 1; indicador N° 1	Índice de Pobreza Multidimensional	Es la relación entre el consumo de la tierra (tasa de crecimiento promedio anual de la superficie de la mancha urbana) y el crecimiento de la población (tasa de crecimiento promedio anual intercensal de la población).
	Línea Estratégica 1; indicador N° 1	Índice modificado de Inequidad de Género	Diferencias entre hombres y mujeres sobre: seguro de salud, educación secundaria y superior, participación en los concejos municipales y participación en el mercado de trabajo
	Línea Estratégica 2; indicador N° 1	Índice de Inequidad socioespacial	Porcentaje de superficie con: mercados, área verde, espacio público, unidades educativas de nivel escolar, centros de salud de primer nivel, con <i>buffer</i> de 500m., y su distribución respecto al área total de la mancha urbana
	Línea Estratégica 2; indicador N° 2	Proporción de personas que se sienten discriminadas	Porcentaje de la población que manifiesta sentir discriminación de algún tipo en áreas urbanas
	Línea Estratégica 3; indicador N° 1	Eficiencia del gasto en promoción de cultura y patrimonio	Relación del presupuesto ejecutado respecto del asignado
	Línea Estratégica 3; indicador N° 2	Participación en actividades culturales fuera del hogar	Personas de 18 años y más que participan en actividades culturales fuera del hogar
Gobernanza	Objetivo 2; indicador N° 1	Preferencia de la democracia sobre otra forma de gobierno	Porcentaje de personas de 18 años y más que prefieren la democracia como sistema de gobierno
	Objetivo 2; indicador N° 2	Forma urbana	Mide cuán cerca se está del valor ideal de intersecciones (100/Km <sup>2</sup> ) de calles, de longitud (20 Km) y área de calles (36%) en cada ciudad
	Objetivo 2; indicador N° 3	Eficiencia del gasto local	Relación del gasto ejecutado respecto del planificado por municipio
	Línea Estratégica 4; indicador N° 1	Conformación legal de las regiones metropolitanas	Si las Regiones Metropolitanas tienen: existencia de la institución conformada por Ley, Estructura Institucional, Estrategia de Desarrollo Integral (EDI) y Código Institucional
	Línea Estratégica 4; indicador N° 2	Crecimiento de la superficie aprobada de construcción respecto del crecimiento de la mancha urbana	Relación del crecimiento de la superficie aprobada para construir respecto del crecimiento de la mancha urbana
	Línea Estratégica 4; indicador N° 3	Control urbanístico	Ratio de notificaciones de demoliciones respecto del número de autorizaciones de construcción
	Línea Estratégica 4; indicador N° 4	Forma del crecimiento de la mancha urbana	Índice de Forma Urbana calculado para el área de crecimiento de la mancha urbana entre los años 2012 y 2019
	Línea Estratégica 5; indicador N° 1	Autonomía financiera municipal	Porcentaje de ingresos propios respecto del ingreso total del municipio
	Línea Estratégica 5; indicador N° 2	Presión fiscal municipal	Suma de: impuestos directos + impuestos indirectos + tasas y patentes en relación a la población
	Línea Estratégica 5; indicador N° 3	Apalancamiento financiero	Relación entre los ingresos obtenidos mediante negociación con terceros (crédito externo, donación externa y donación interna, crédito interno) respecto de los ingresos totales del municipio
	Línea Estratégica 5; indicador N° 4	Ingresos propios de los gobiernos municipales basados en suelo	Ingresos del gobierno municipal por concepto de cobros basados en la propiedad inmueble en relación al total de ingresos
	Línea Estratégica 6; indicador N° 1	Confianza interpersonal	Percepción de confianza que manifiestan las personas con respecto a otras de su entorno
	Línea Estratégica 6; indicador N° 2	Variación anual de la tasa de disturbios	Variación porcentual anual en la tasa de ocurrencia de disturbios en ciudades
	Línea Estratégica 7; indicador N° 1	Proporción de especialidades o posgrados relacionados a temas de planificación urbana	Porcentaje de cursos de posgrado relacionados a temas de planificación urbana en relación al total de la oferta de cursos de posgrado
	Línea Estratégica 7; indicador N° 2	Acceso a la computadora e internet en casa	Porcentaje de hogares que dispone de computadora e internet

Objetivo	Nivel	Indicador	Descripción
	Línea Estratégica 7; indicador N° 3	Proporción de personas de 18 años o más que utilizan internet para interactuar con instituciones públicas y privadas	Porcentaje de la población mayor a 17 años que realiza consultas o establece interacción con instituciones públicas y privadas por vía electrónica
	Línea Estratégica 8; indicador N° 1	Acceso a la información pública	Porcentaje de elementos disponibles en la página Web del municipio de 10 elementos esenciales (gasto e ingresos, organigrama, salarios, etc.)
	Línea Estratégica 8; indicador N° 2	Proporción de gobiernos municipales que generan información estadística pública sobre su ciudad	GAMS que tienen en su página Web: número de habitantes en áreas urbanas, Calidad ambiental a nivel urbano, datos de género, transporte a nivel urbano y seguridad ciudadana
	Línea Estratégica 8; indicador N° 3	Avance hacia el catastro multifinalitario (ciudades con 40 mil o más habitantes)	Número de gobiernos municipales que cuentan con catastro físico, legal y económico
Ordenadas	Objetivo 3; indicador N° 1	Eficiencia en el uso del suelo	Es la relación entre el consumo de la tierra (tasa de crecimiento promedio anual de la superficie de la mancha urbana) y el crecimiento de la población (tasa de crecimiento promedio anual intercensal de la población)
	Línea Estratégica 9; indicador N° 1	Suelo urbanizado en áreas de restricción	Porcentaje del área urbana construida en: áreas protegidas -nacionales, departamentales y municipales- + TIOC's + concesiones de explotación primaria -minera-
	Línea Estratégica 9; indicador N° 2	Porosidad de la mancha urbana	Porcentaje de superficie no edificada: superficie de la red vial y superficie de áreas verdes, plazas y parques abiertos al aire libre respecto de la superficie de la mancha urbana
	Línea Estratégica 9; indicador N° 3	Densidad de población	Población por Km <sup>2</sup>
	Línea Estratégica 10; indicador N° 1	Forma urbana	Mide cuán cerca se está del valor ideal de intersecciones (100/Km <sup>2</sup> ) de calles, de longitud (20 Km) y área de calles (36%) en cada ciudad
	Línea Estratégica 10; indicador N° 2	Brecha de productividad entre ciudades	Variación de la tasa de crecimiento promedio anual del PIB por ciudad entre censos
	Línea Estratégica 10; indicador N° 3	Diversificación de funciones urbanas	Número de funciones urbanas en cada ciudad y su distribución espacial
Saludables y con Calidad de Vida	Objetivo 4; indicador N° 1	Tiempo promedio de viaje diario	Promedio en minutos por traslado
	Objetivo 4; indicador N° 2	Accesibilidad a espacio público	Porcentaje del área de la mancha urbana que tiene acceso a espacio público con un <i>buffer</i> de 400 m
	Objetivo 4; indicador N° 3	Variación anual de la tasa de delitos contra la vida	Variación porcentual en la ocurrencia de delitos contra la vida
	Línea Estratégica 11; indicador N° 1	Porcentaje de suelo servido	Número de conexiones de alcantarillado en relación al número de conexiones de agua potable
	Línea Estratégica 11; indicador N° 2	Porcentaje de hogares en tugurios	Porcentaje de población que vive en viviendas sin agua segura, saneamiento adecuado o hacinada
	Línea Estratégica 11; indicador N° 3	Variación porcentual en el registro de denuncias por pago de sobornos por la prestación de un servicio público	Porcentaje de denuncias por pago de sobornos por la prestación de un servicio público
	Línea Estratégica 12; indicador N° 1	Asequibilidad de transporte público	Porcentaje del ingreso que debería gastar el 20% más pobre de la población para realizar 60 viajes en transporte público
	Línea Estratégica 12; indicador N° 2	Variación porcentual de vehículos de transporte público por cantidad de población	Relación de vehículos de transporte público por cantidad de población
	Línea Estratégica 12; indicador N° 3	Porcentaje del parque automotor que utiliza energía no tradicional	Porcentaje de vehículos que utilizan gas o electricidad



Objetivo	Nivel	Indicador	Descripción
	Línea Estratégica 13; indicador N° 1	Calidad de espacio público	Porcentaje del área de la mancha urbana con acceso a espacios públicos con cajeros, escuelas, establecimientos de salud, campos deportivos, iglesias o área verde con un <i>buffer</i> de 400m
	Línea Estratégica 13; indicador N° 2	Accesibilidad a centros de salud	Porcentaje de la superficie de la mancha urbana cubierta por centros de salud con un <i>buffer</i> de 1000 m
	Línea Estratégica 14; indicador N° 1	Índice de percepción de seguridad	Porcentaje de personas de más de 15 años que se sienten seguras al caminar solas de noche por su vecindario
	Línea Estratégica 14; indicador N° 2	Índice de victimización de personas	Personas que fueron víctima de maltrato físico, verbal o psicológico, robo, estafa y secuestro por habitante
	Línea Estratégica 14; indicador N° 3	Variación porcentual en el registro de denuncias por conflictos de convivencia vecinal	Muestra el incremento o disminución del número de denuncias por conflictos de convivencia vecinal de un año respecto del anterior
Sustentables y Resilientes	Objetivo 5; indicador N° 1	Índice de Contaminación Atmosférica	Establecido con la información de diferentes contaminantes criterios (CO, O3, NO2, PM10) donde sí se cuentan con los contaminantes criterios complementarios como SO2, PTS, PM2.5, plomo y benceno En base a los valores límites máximos permisibles de la NB 62011, se calculan los índices de contaminantes en función a cada contaminante y se emplea el que registra el máximo de las concentraciones diarias según la NB 62018 Con ello se calcula el estado de la calidad del aire anual y, los riesgos que puede ocasionar y acciones recomendadas de una manera sencilla
	Objetivo 5; indicador N° 2	Huella Hídrica	Volumen total de agua dulce utilizado para las actividades y servicios de una ciudad
	Objetivo 5; indicador N° 3	Número de damnificados por desastres	Número de damnificados por desastres naturales cada 5 años de manera acumulada
	Línea Estratégica 15; indicador N° 1	Huella de Carbono de la ciudad	Cantidad de gases de efecto invernadero emitidas a la atmósfera en un año expresado en tCO2 equivalentes
	Línea Estratégica 15; indicador N° 2	Incidencia de Infecciones Respiratorias Agudas	Número de casos de niños de 0 a 4 años que sufrieron Infecciones Respiratorias Agudas
	Línea Estratégica 15; indicador N° 3	Incidencia de Enfermedades Diarreicas Agudas	Número de casos de niños de 0 a 4 años que sufrieron Enfermedades Diarreicas Agudas
	Línea Estratégica 15; indicador N° 4	Área verde per cápita	Superficie de área verde en relación a la población
	Línea Estratégica 15; indicador N° 5	Proporción de superficie no impermeabilizada	Porcentaje del área de la mancha urbana que no está cubierta por construcciones de ningún tipo
	Línea Estratégica 16; indicador N° 1	Proporción de residuos valorizados	Porcentaje de residuos reciclados en relación a los generados
	Línea Estratégica 16; indicador N° 2	Proporción de manejo inadecuado de residuos sólidos	Porcentaje de hogares que eliminan residuos sólidos inadecuadamente
	Línea Estratégica 16; indicador N° 3	Años de vida útil de sistemas de disposición final sanitariamente seguros	Número de años de vida útil que le queda a un relleno sanitario por ciudad
	Línea Estratégica 17; indicador N° 1	Incidencia de sobrepeso y obesidad	El IMC se calcula a partir de dos datos básicos: la estatura y el peso. La fórmula es $IMC = \text{Peso (kg)} / \text{Altura} \times \text{Altura (m)}$ Sobrepeso y obesidad, para definir esta condición, tanto en el caso de niños(as) menores de cinco años y adultos, se emplea el indicador peso para la talla o longitud en el que el punto de peso cae por encima de las +2 Desviaciones Estándar (DE) hasta la +3 DE para la talla o longitud (sobrepeso) o por encima de las +3 DE (obesidad)
	Línea Estratégica 17; indicador N° 2	Falencia de alimentación nutritiva	Porcentaje de hogares con personas que no tuvieron acceso a alimentación nutritiva y saludable
	Línea Estratégica 17; indicador N° 3	Proporción de energías renovables	Porcentaje de energía eléctrica que se produce por fuentes eólicas, solares y biomasa
	Línea Estratégica 18; indicador N° 1	Variación porcentual anual de la inversión nacional en gestión de riesgos	Porcentaje de inversión nacional asignada a la gestión de riesgos

Objetivo	Nivel	Indicador	Descripción
	Línea Estratégica 18; indicador N° 2	Densidad de médicos por mil habitantes	Número de médicos por cada mil habitantes
	Línea Estratégica 18; indicador N° 3	Porcentaje de hogares que cuentan con agua limpia	Porcentaje de hogares que consideran que el agua que consumen es limpia
	Línea Estratégica 18; indicador N° 4	Número de personas con enfermedades transmitidas por vectores	Número de personas que declararon tener Chagas o Dengue
Productivas	Objetivo 6; indicador N° 1	PIB por persona ocupada	Producto interno bruto por persona ocupada
	Objetivo 6; indicador N° 2	Densidad económica	PIB en relación a la superficie de la mancha urbana
	Línea Estratégica 19; indicador N° 1	Incremento neto de empresas por cada mil habitantes	Incremento anual en el número neto de empresas por cada mil habitantes
	Línea Estratégica 19; indicador N° 2	Proporción de calles con alta accesibilidad	Porcentaje de calles con un ancho mayor a 16 metros respecto del total
	Línea Estratégica 19; indicador N° 3	Tasa de ocupación	Porcentaje de ocupados respecto a la población de 10 años y más
	Línea Estratégica 19; indicador N° 4	Tasa de informalidad en el empleo	Porcentaje de ocupados informales: trabajadores del sector semiempresarial (asalariados, empleadores, socios o cooperativistas que realizan alguna actividad económica en empresas o instituciones donde trabajan menos de 5 personas) y sector familiar (trabajadores por cuenta propia y trabajadores familiares)
	Línea Estratégica 20; indicador N° 1	Proporción de unidades económicas de la industria manufacturera que cuenta con sistemas de gestión o productos certificados	Porcentaje de unidades económicas de la industria manufacturera que cuenta con sistemas de gestión o productos certificados
	Línea Estratégica 20; indicador N° 2	Proporción de ocupados en actividades de innovación	Porcentaje de ocupados como profesionales científicos e intelectuales en relación al total de ocupados
	Línea Estratégica 20; indicador N° 3	Variación porcentual de innovación tecnológica en unidades económicas manufactureras	Porcentaje de unidades económicas de la industria manufacturera que realizaron innovación tecnológica





11

**PRIORIZACIÓN**

## Análisis de priorización de acciones

Cada uno de los objetivos con sus respectivas líneas estratégicas acción fue objeto de una priorización utilizando la metodología Sinfonía utilizando una matriz de influencia.

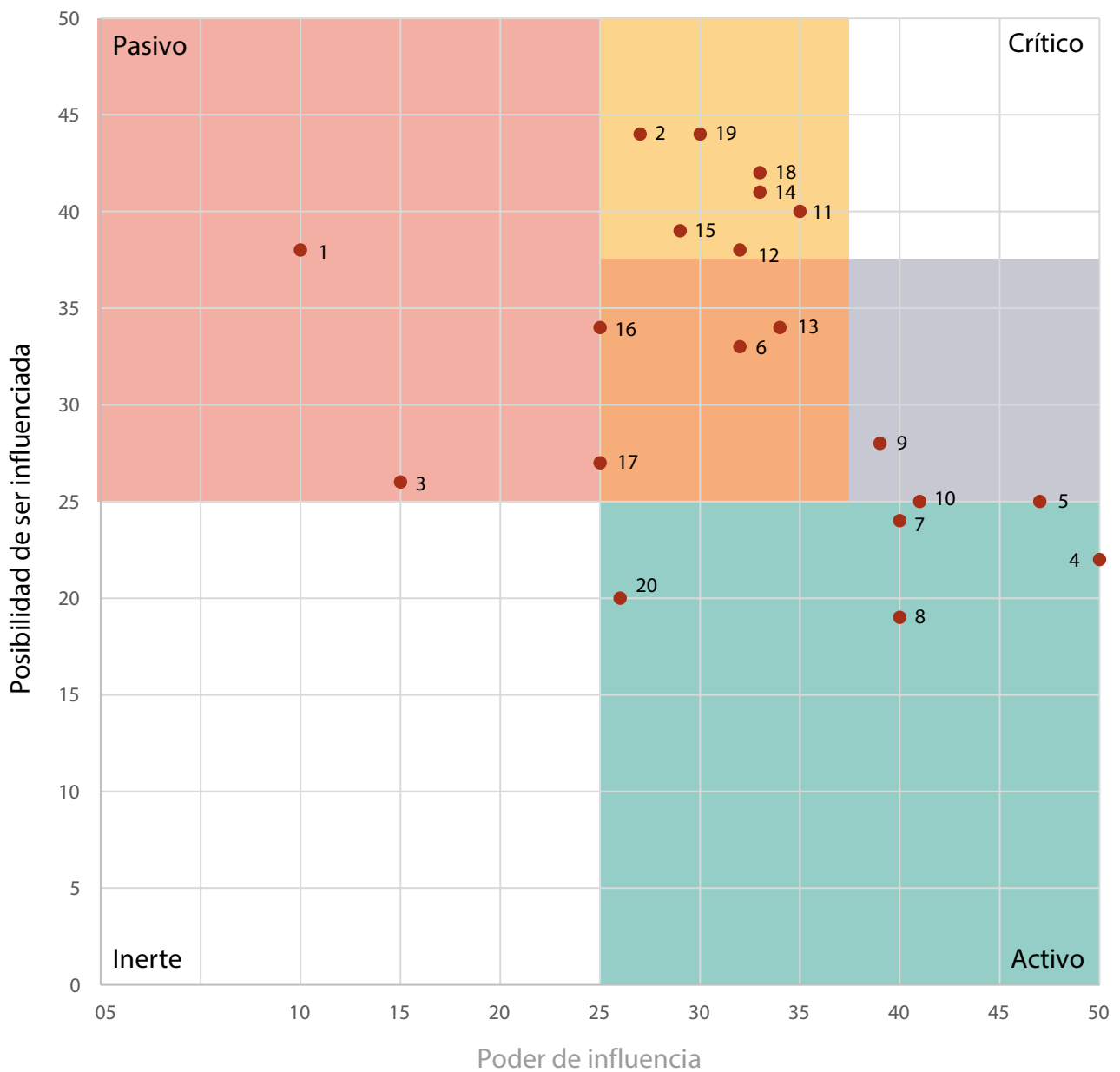
La prioridad máxima se establece en el cuadrante inferior derecho, allí se encuentran líneas activas con alto poder de influencia y poco influenciadas, en tanto que

el cuadrante superior derecho, se considera crítico, es decir, debería considerarse iniciar las líneas una vez realizadas las líneas activas y con un monitoreo cercano de cada una. El cuadrante superior izquierdo es pasivo, es decir, líneas cuyo efecto solo podrá verse en el largo plazo. El cuadrante inferior derecho correspondería a líneas inertes, es decir, el esfuerzo no reditúa resultado alguno.

## Líneas estratégicas

LE	Descripción		
1	Disminuir las brechas de género y generacionales.	10	38
2	Reducir la desigualdad y la segregación socioespaciales incrementando el acceso a oportunidades y recursos.	27	44
3	Fortalecer las identidades culturales poniendo en valor el patrimonio y la memoria colectiva, y promoviendo las artes.	15	26
4	Transformar la institucionalidad de las ciudades.	50	22
5	Incrementar las capacidades y la autonomía financieras de las ciudades.	47	25
6	Promover la convivencia y la apropiación positiva de la ciudad mediante la construcción de una cultura de paz, diálogo, la participación y corresponsabilidad sociales.	32	33
7	Contar con información y datos de calidad, formación especializada y procesos de investigación aplicados al desarrollo urbano.	40	24
8	Promover el gobierno electrónico y abierto y la gestión inteligente de las ciudades.	40	19
9	Gestionar equitativamente el suelo potenciando procesos integrados de ordenamiento urbano y territorial.	39	28
10	Incorporar a las ciudades y desarrollar el ordenamiento urbano y territorial en el Sistema de Planificación Integral del Estado.	41	25
11	Facilitar el acceso equitativo a servicios urbanos de calidad	35	40
12	Promover la movilidad urbana eficiente y sustentable con inclusión social y enfoque de género	32	38
13	Incrementar los equipamientos urbanos, con énfasis en la salud, y el espacio público.	34	34
14	Desarrollar ciudades más seguras con enfoque en la prevención de la violencia.	33	41
15	Optimizar la gestión integral ambiental de las ciudades, precautelando el equilibrio de las funciones ambientales, protegiendo la salud y reduciendo las desigualdades socioespaciales.	29	39
16	Fortalecer los sistemas de gestión integral de residuos sólidos.	25	34
17	Impulsar modalidades de producción urbana y hábitos de consumo sustentables y saludables.	25	27
18	Gestionar los riesgos de forma integral e implementar medidas de adaptación al cambio climático.sólidos.	33	42
19	Elevar la productividad a partir de la gestión de economías de aglomeración, el desarrollo de entramados productivos y la cualificación de los entornos de trabajo.	30	44
20	Impulsar procesos de transformación productiva basados en la investigación, innovación y desarrollo (I+D).	26	20

### Ilustración 13: Análisis de priorización de acciones



## Bibliografía

- Allan, P., Bryant, M., & Wirsching, C. e. (2013). The Influence of Urban Morphology on the Resilience of Cities Following an Earthquake. *Urban Design*, 18(2), 242-262.
- Asamblea Legislativa Plurinacional. (2010, Diciembre 21). Ley 071 de Derechos de la Madre Tierra. La Paz, La Paz, Bolivia.
- Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transporte. (2019, febrero 03). Autoridad de Regulación y Fiscalización de Telecomunicaciones y Transporte. Retrieved from <https://www.att.gob.bo/content/la-att-reporta-que-existen-m%C3%A1s-de-114-millones-de-l%C3%ADneas-m%C3%B3viles-registradas-en-la-gesti%C3%B3n>
- Autoridad Supervisora de Agua Potable y Saneamiento. (2018). Indicadores de desempeño de las EPSAs reguladas en Bolivia. La Paz.
- Cabrera, L. (2015). Cultura Ciudadana en la Zona Metropolitana de Cochabamba. In M. T. Zegada, Cochabamba posible: Percepciones e imaginarios en el área metropolitana (pp. 155-164). Cochabamba: Cochabamba Nos Une. Observatorio Ciudadano.
- Cámara Nacional de Industrias. (2019). Propuesta de política industrial para Bolivia.
- CEPAL. (2020). Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. Autonomía Económica.
- Comité Plurinacional de Tecnologías de la Información y Comunicación COPLUTIC y Agencia de Gobierno Electrónico y Tecnologías de la Información y Comunicación AGETIC. (2017). Plan de implementación de gobierno electrónico 2017-2025. La Paz.
- DesInventar Sendai - UNDRR. (2020, 08 24). Marco de Sendai para la reducción de desastres - Sendai framework for disaster risk reduction. Retrieved from <https://www.desinventar.net/DesInventar/profiletab.jsp?country-code=bol&continue=y>
- Farromeque Quiroz, R. (2016). Perfil logístico de América Latina PERLOG - Bolivia. CAF Banco de Desarrollo de América Latina.
- Fischer, C. O. (2017). La sequía 2016 en Bolivia y su recuperación en las ciudades de La Paz y El Alto. La Paz: Banco Mundial.
- Foro Económico Mundial. (2019). Reporte global de competitividad de 2019.
- Foronda Rojas, C. (2018). Características y efectos de la innovación en empresas de Bolivia: Una aplicación del modelo CDM. *Investigación & Desarrollo*.
- Fundación Jubileo. (2019, 02 23). En 12 años importación de alimentos creció en un 172%. Retrieved from <https://www.jubileobolivia.org.bo/Publicaciones/Desarrollo-Humano/Jubileo:-En-12-anos-importacion-de-alimentos-crecio-en-un-172>
- Fundación Tierra. (2018). Sobrepeso y obesidad en la ciudad de El Alto.
- INESAD. (2019). La Creación de empleo se estanca en el país. La Paz. Retrieved from <https://www.inesad.edu.bo/2019/06/05/la-creacion-del-empleo-formal-es-cara-y-se-estanca-en-el-pais/>
- Instituto Nacional de Estadística. (2015a). Características de la población - Censo de Población y Vivienda 2012. La Paz.
- Instituto Nacional de Estadística. (2015b). Censo Nacional de Población y Vivienda 2012. La Paz.
- Instituto Nacional de Estadística. (2016). Encuesta de prevalencia y características de la violencia contra las mujeres en espacio público. La Paz: INE.
- Instituto Nacional de Estadística. (2017). Encuesta de Demografía y Salud – EDSA 2016. La Paz, Bolivia: Instituto Nacional de Estadística.
- Instituto Nacional de Estadística. (2020). Tasa de desocupación urbana. Retrieved from Instituto Nacional de Estadística: <https://www.ine.gob.bo/index.php/desocupacion/>
- Julien Rebotier & Pascale Metzger. (2016). Para una contribución colectiva a un debate regional sobre los estudios urbanos. 1 - 21.

- Koch, F. (2019). Estado de la Movilidad Urbana Sostenible en Bolivia. La Paz: En edición.
- LAPOP, C. (2014). Proyecto de Opinión Pública de América Latina. La Paz: CEPAL.
- Ministerio de Hidrocarburos. (2015). Balance Energético Nacional 2000 - 2014. La Paz.
- Ministerio de Medio Ambiente y Agua. (2011). Diagnóstico de la gestión de residuos sólidos en Bolivia. La Paz.
- Ministerio de Medio Ambiente y Agua. (2016). Informe Nacional de Calidad de Aire en Bolivia – 2015. Ministerio de Medio Ambiente y Agua.
- Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda. (2016). Informe País “Construyendo Comunidades Urbanas para Vivir Bien en el Siglo XXI” para Hábitat III. La Paz.
- Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda. (2017). Estado del Catastro en Bolivia. La Paz.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2006). Preguntas frecuentes sobre el enfoque de Derechos Humanos. Nueva York y Ginebra: ONU.
- ONU-Habitat. (2016). Nueva Agenda Urbana. Quito.
- ONU-Habitat. (2020). Marco de la Evaluación de la Normativa en materia de planeamiento urbanístico en Bolivia. Nairobi.
- ONU-Habitat Bolivia. (2019, agosto). Análisis Financiero para el desarrollo de la política nacional urbana del Estado Plurinacional de Bolivia. Nairobi.
- ONU-Habitat Bolivia. (2020). Primer reporte del estado de la prosperidad de las ciudades de Bolivia. La Paz: En edición.
- Revolución Jigote - Captura Consulting. (2014). Índice de Cultura Ciudadana. Santa Cruz de la Sierra. Santa Cruz.
- Saravia, J. (2013). Victimización e inseguridad ciudadana: Entre la inercia institucional y la autodefensa social. La Paz: Universidad Mayor de San Andrés (UMSA).
- Servicio Estatal de Autonomías. (2016). Boletín informativo: Avances del Proceso Autonómico. La Paz.
- Servicio Estatal de Autonomías. (2018). Finanzas Públicas. Proceso de Diálogo rumbo al pacto fiscal. La Paz.
- Servicios Ambientales S.A. (2019). Concept Note y Fichas Territoriales: análisis sectorial para un desarrollo urbano bajo en carbono y resiliente al cambio climático a partir de los resultados del Proyecto Huella de Ciudades en Bolivia. La Paz: Banco de Desarrollo de América Latina - CAF.
- UDAPE. (2015). Evaluación del daño y pérdidas por eventos climáticos. La Paz: Greco SRL.
- Vargas, G. (2015). Valores y atributos del involucramiento público ciudadano. Compromiso cívico y participación política en áreas metropolitanas. In R. (. Laserna, Estudios en el Eje Metropolitano (Santa Cruz – Cochabamba – La Paz) (pp. 32-44). Cochabamba: FORO REGIONAL Ciudadanía – Los Tiempos – Ceres.
- Vargas, J. (2015). Victimización e inseguridad. Entre la inercia institucional y la autodefensa social. La Paz: Universidad Mayor de San Andrés.
- Vergara, W., Ríos, A. R., Galindo, L. M., Gutman, P., Isbell, P., Suding, P. H., et al. (2013). The Climate and Development Challenge for Latin America and the Caribbean. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Viceministerio de Agua Potable y Saneamiento Básico. (2019). Informe situacional emitido en base a la solicitud de información por parte de ONUHabitat en el marco de la Política de Ciudades. La Paz.
- Viceministerio de Autonomías. (2019). Reporte de Áreas Urbanas Homologadas. La Paz.
- Water Footprint Network. (2019). Water Footprint Network. Retrieved from <https://waterfootprint.org/en/>
- Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos. (2018). Rendición de cuentas - Gestión 2018. La Paz.







Política de

**ciudades**



**OBRAS**

MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS, SERVICIOS Y VIVIENDA

*Uniando Bolivia*

Con el apoyo de

**ONU HABITAT**  
POR UN MEJOR FUTURO URBANO



Suecia  
**Sverige**