

DIRECTIONS IN URBAN DEVELOPMENT

JUNIO 2017

Ciudades Intermedias en Bolivia: una agenda prioritaria

¿Por qué son importantes las ciudades intermedias en Bolivia?

Bolivia enfrenta una oportunidad única de alcanzar los beneficios de la urbanización y evitar los errores que otros países han cometido en la región. La rápida velocidad de la urbanización en Bolivia impone un sentido de urgencia para atender los desafíos asociados con esta transformación. El proceso de urbanización en Bolivia es uno de los últimos en ocurrir en la región de América Latina y el Caribe, lo que presenta una oportunidad única para aprender y evitar cometer los errores de otros países en el desarrollo de las ciudades.

Para alcanzar las metas de desarrollo planteadas en el Plan de Desarrollo Económico y Social (PDES) 2016-2020 y la nueva visión de desarrollo urbano preparada para la conferencia global Hábitat III, será necesario integrar a las ciudades y considerar especialmente a las intermedias. A pesar de que gran parte de la población urbana en Bolivia se concentra en las grandes ciudades, que tradicionalmente han atraído gran parte del debate relacionado con la urbanización, las ciudades intermedias son las que crecen más rápidamente. Por ello, fortalecer su rol y gestión es clave para poder alcanzar los objetivos de desarrollo del PDES tales como disminuir la brecha de servicios básicos o contribuir a generar mejores condiciones de vida. Estas ciudades aún tienen un tamaño manejable y cuentan con una ventana temporal que permite realizar intervenciones estratégicas para actuar ahora de manera preventiva.

Esta nota analiza el proceso de urbanización en Bolivia, propone una nueva definición de ciudades intermedias, evalúa los desafíos y oportunidades comunes que enfrentan las ciudades intermedias y provee recomendaciones de política al respecto.

El proceso de urbanización en Bolivia

A pesar de que el proceso de urbanización en Bolivia empezó relativamente tarde, el país se ha acercado rápidamente a los niveles de urbanización de otros países latinoamericanos. Entre 1950 y 2012, la población urbana creció a una tasa anual del 3,7 por ciento, con dos tercios de los bolivianos viviendo en áreas urbanas¹. De acuerdo con estimaciones de la Organización de Naciones Unidas (ONU), casi el 75 por ciento de la población será urbana en 2025 (ONU, 2012). En el marco de un contexto macroeconómico favorable en Bolivia, las ciudades ofrecen una serie de oportunidades para que la población alcance mayores ingresos y una mejor calidad de vida, contando con un mejor acceso a servicios públicos y oportunidades económicas.

Ahora que más de 7 millones de personas viven en las áreas urbanas, las ciudades tendrán un papel central en facilitar la agenda de reducción de la pobreza y crecimiento sostenido en Bolivia. Debido a la acelerada



Oruro, Bolivia

Crédito: sunsinger, Shutterstock

Esta nota fue preparada por Zoe Elena Trohanis, Ana I. Aguilera y Roberto Tejada, con valiosos aportes de Melanie Kappes y Sophie Chanson. Es un resumen de un informe más extenso en español que fue preparado por un equipo del Banco Mundial liderado por la Sra. Trohanis. Los autores quisieran expresar su agradecimiento al Ministerio de Planificación del Desarrollo del Estado Plurinacional de Bolivia, Ministerio de Obras Públicas, Viceministerio de Autonomías, el Instituto Nacional de Estadística, el Gobierno Autónomo Departamental del Beni, y el Gobierno Autónomo Municipal de Trinidad.

Tabla 1. Sistema de ciudades en Bolivia con más de 10,000 habitantes

Tipología de las ciudades de acuerdo con el tamaño de la población	No.	Población 2012	Crecimiento Poblacional Promedio Anual - 2012	Población Urbana 2012
Ciudades con más de 500 mil	4	3.671.555	1,6%	99,4%
Ciudades entre 100 mil y 500 mil	9	1.582.889	2,7%	91,6%
Ciudades entre 50 mil y 100 mil	6	418.230	5,0%	83,9%
Ciudades entre 10 mil y 50 mil	41	863.049	3,6%	63,3%
Total	60	6.535.723	2,3%	89,7%

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda, Instituto Nacional de Estadística (2012).

velocidad del proceso de urbanización en Bolivia, hay una necesidad urgente para implementar acciones de política pública que permitan alcanzar los beneficios que ofrecen las ciudades, evitando simultáneamente los posibles costos negativos de la urbanización que ocurren por inacción, tales como la contaminación, el congestionamiento o el rápido crecimiento de asentamientos informales que ponen en riesgo la vida de los ciudadanos.

El Gobierno Nacional, a través del PDES 2016–2020 y la visión de desarrollo urbano lanzada en Hábitat III, reconoce que el proceso de urbanización está avanzando rápidamente y que se deben tomar acciones para asegurar su sostenibilidad. La visión de Hábitat III consiste en construir “Comunidades Urbanas para Vivir Bien”; es decir, ofrecer una mejor calidad de vida extrapolando la tradición de vida de comunidades que se tiene en el área rural y aplicándolo al entorno urbano en la búsqueda de rescatar espacios más solidarios, de vida común y respetando las tradiciones, la interculturalidad y el medio ambiente para todos.

El sistema de ciudades

En la actualidad, el sistema de ciudades bolivianas comprende aproximadamente 60, principalmente pequeñas y medianas, con una población que está creciendo rápidamente. Para efectos de este informe se consideran “ciudades” todas aquellas áreas urbanas con más de 10 mil habitantes, clasificadas por categorías de tamaño tal como se describe en la Tabla 1. Conjuntamente, estas 60 ciudades albergan a más de tres quintas partes de los aproximadamente diez millones de habitantes a nivel nacional. De éstas, las ciudades pequeñas y medianas son las que tienen un crecimiento más acelerado, principalmente aquellas ubicadas en el cinturón de áreas metropolitanas y ciudades fronterizas, que son receptoras de la migración de otras áreas del país y ofrecen mejores oportunidades económicas.

Las tasas de crecimiento de las ciudades intermedias son bastante aceleradas cuando se comparan con la experiencia histórica de las grandes ciudades. Para

Figura A. Ciudades intermedias en Bolivia de acuerdo a su función primaria

Ciudades intermedias estratégicas	Ciudades intermedias en aglomeraciones metropolitanas	Ciudades intermedias en corredor o fronteras
Oruro Sucre Tarija Potosí Trinidad	Sacaba Quillacollo Montero Warnes La Guardia Viacha Colcapirhua	Yacuiba Ribalta Cobija

Fuente: Elaboración propia

ponerlo en perspectiva, cuando en 1976 Cochabamba o Santa Cruz tenían una población de entre 200 y 250 mil habitantes (similar a la de algunas ciudades intermedias hoy en día), sus tasas de crecimiento eran del 1,4 y 2,2 por ciento anual. Es decir, la velocidad a la que están creciendo algunas de las ciudades como Viacha, o el eje Montero-Warnes-La Guardia, es por lo menos dos veces más veloz que la que experimentaron Santa Cruz o Cochabamba durante las décadas de los 80s.

Proponiendo una nueva definición de ciudades intermedias

Se propone definir ciudades intermedias en Bolivia como aquellas con una población comprendida entre 50 mil y 500 mil habitantes² y con economías típicamente más especializadas en servicios terciarios o industria. Este informe identifica 15 ciudades intermedias aplicando esta metodología: Oruro, Sucre, Tarija, Potosí, Sacaba, Quillacollo, Montero, Cobija, Trinidad, Warnes, La Guardia, Riberalta, Yacuiba, Viacha y Colcapirhua.

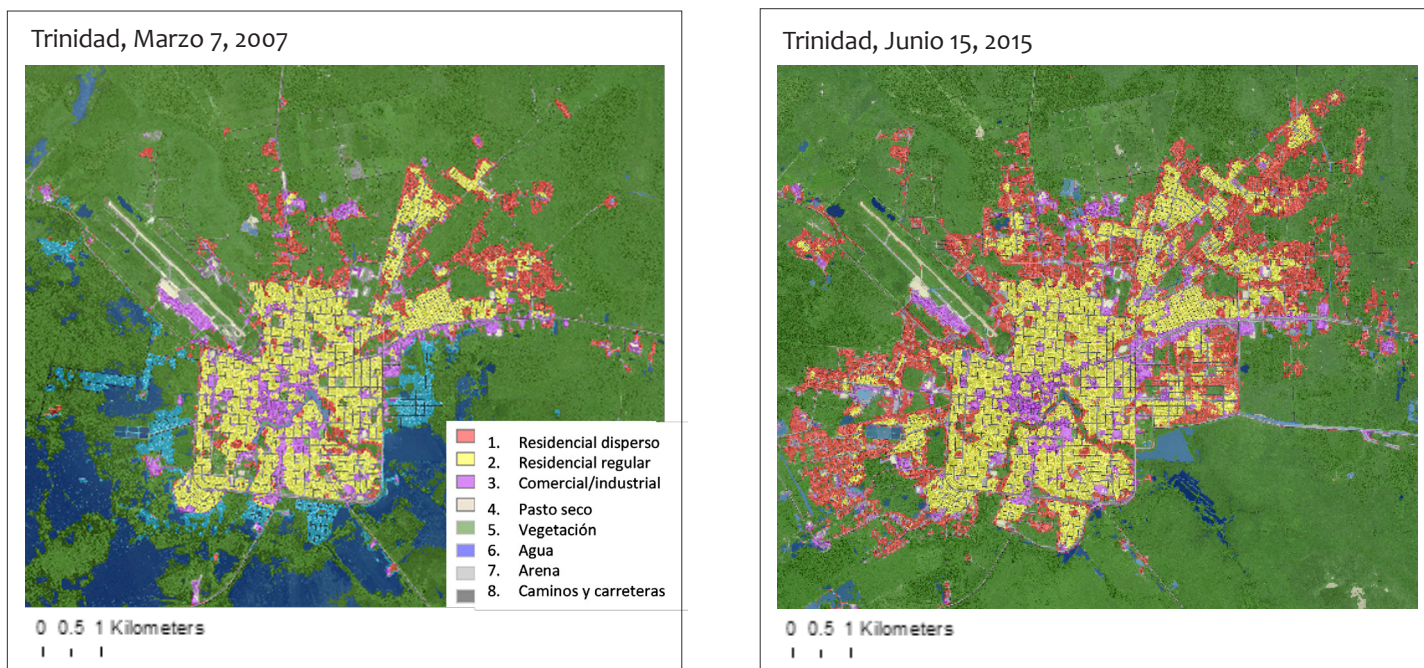
Siguiendo la metodología de Roberts B. (2015)³, estas 15 ciudades intermedias podrían ser clasificadas en tres grupos de acuerdo a su función primaria dentro del sistema de ciudades. Estos grupos son: (1) ciudades intermedias estratégicas, (2) ciudades intermedias en aglomeraciones metropolitanas y (3) ciudades intermedias en corredor o fronteras. La Figura A muestra el listado de las 15 ciudades intermedias, clasificadas en cada uno de estos tres grupos de acuerdo a su rol estratégico.

1. **Ciudades intermedias estratégicas (administrativas, manufactureras, agrícolas o de desarrollo de recursos):** son ciudades que funcionan como centros de servicios, manufactura o centros de comercialización de productos locales.
2. **Ciudades intermedias en aglomeraciones metropolitanas:** en Bolivia, como en otros países del mundo, la mayor parte de las ciudades intermedias crece alrededor de grandes aglomeraciones metropolitanas. Éstas cumplen un papel fundamental para conectar trabajadores y productores localizados en la periferia urbana con el centro económico de la ciudad.
3. **Ciudades intermedias fronterizas o en corredor:** típicamente especializadas en el sector logístico, que por su ubicación geográfica o ventajas competitivas están integradas en las cadenas de comercialización regionales o internacionales.

Retos y oportunidades de las ciudades intermedias

Planificación urbana y gestión de suelo: Las ciudades intermedias en Bolivia han expandido su mancha urbana en el territorio, pero con bajas densidades poblacionales. Según el Banco Mundial (2014)⁴, el alto crecimiento experimentado especialmente en las ciudades en cinturones suburbanos y ciudades fronterizas se ha dado de forma desordenada y con un patrón de baja densidad. Un ejemplo es la ciudad de Trinidad, en donde la huella urbana se expandió a un ritmo de 4,9 por ciento anual, más rápidamente que la media nacional urbana (4,4 por ciento) (ver Figura B).

Figura B. Evolución de la mancha urbana de Trinidad (2007-2015)



Fuente: elaboración propia con datos derivados de imágenes satelitales.

Provisión de servicios básicos y vivienda: El rápido crecimiento urbano da lugar a mayores costos asociados a la provisión de infraestructura y servicios básicos. En Bolivia, una de cada tres familias viviendo en ciudades intermedias carecen de acceso a saneamiento, mientras que las ciudades grandes ofrecen mejores condiciones, con una tasa de acceso que se ubica en 76 por ciento, en promedio. La oferta de vivienda asequible, de calidad y bien ubicada se suma a los desafíos que enfrentan las ciudades intermedias ante el rápido crecimiento urbano. La rápida urbanización ha amplificado los desafíos que se concentran en ciudades (María, Acero, Aguilera, & García Lozano, 2017). En ciudades intermedias como Trinidad, más del 40 por ciento de las familias viven en asentamientos consolidados en la periferia urbana, que típicamente carecen de acceso a servicios básicos o que cuentan con viviendas de baja calidad. Las condiciones inadecuadas de vivienda están asociadas a una mayor vulnerabilidad a riesgos de desastres naturales. Al mismo tiempo, la oferta de viviendas de bajo costo en zonas remotas resulta en que una familia promedio en América Latina gaste entre el 26 y el 53 por ciento de su presupuesto para cubrir los costos asociados a vivienda y transporte (World Bank, 2017)⁵.

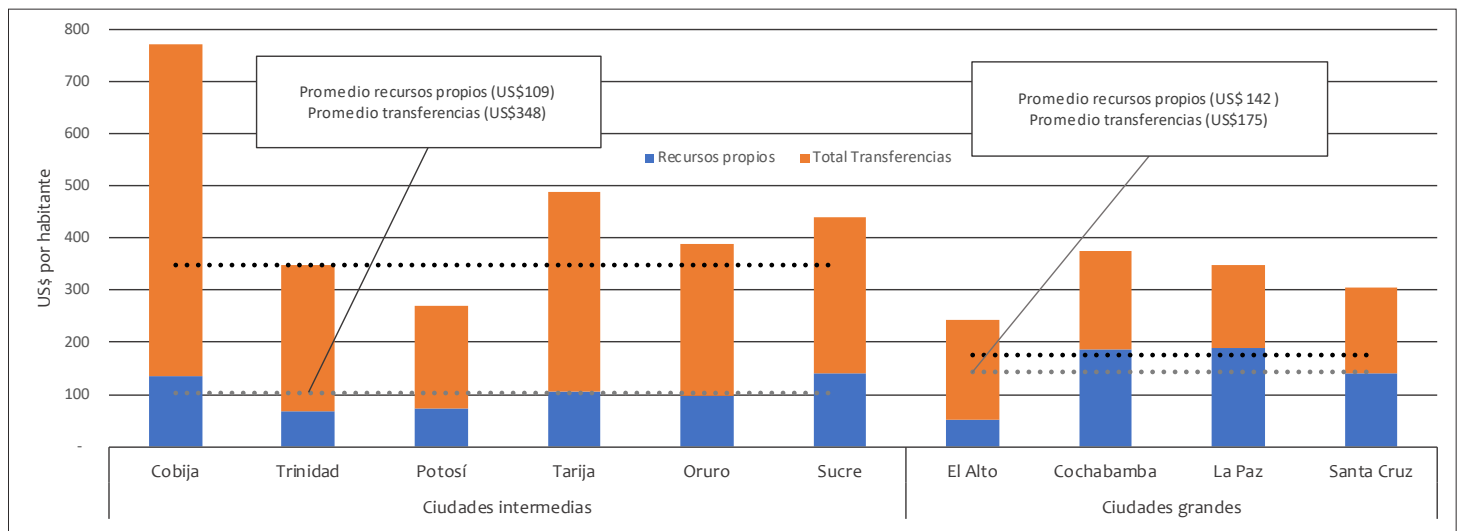
Gestión municipal: Las ciudades intermedias cuentan con pocos recursos financieros para hacer frente a las crecientes presiones para proveer servicios e infraestructura. La capacidad de un municipio para recaudar impuestos prediales está vinculada con la eficiencia del sistema catastral. Los municipios que albergan ciudades grandes tienen catastros más completos y precisos, como por ejemplo La Paz y Santa Cruz, que permiten recaudar más recursos propios. Pero aunque la recaudación de ingresos propios es menor en ciudades intermedias que en las grandes ciudades, en términos per cápita las ciudades intermedias reciben

más recursos por transferencias. En promedio, las ciudades intermedias recibieron en 2015 recursos del gobierno central por un monto equivalente a US\$348 por habitante, mientras que las ciudades grandes recibieron un promedio de US\$175 per cápita (ver Figura C). Por ello, una de las grandes oportunidades para equipar a las ciudades intermedias para hacer frente a los desafíos de provisión de servicios e infraestructura es fortalecer los sistemas de recaudación, planificación y gestión municipal.

Riesgos naturales y el cambio climático: Se estima que el 43 por ciento de la población en Bolivia vive en áreas expuestas a un alto riesgo de inundación. Si la expansión urbana y la reducción del riesgo de desastres no se manejan adecuadamente, podrían resultar en considerables pérdidas económicas. Adicionalmente, los pronósticos indican que el cambio climático resultará en periodos secos más extensos y en el retroceso de glaciares. Esto, en combinación con degradación de cuencas, llevará a una reducción de agua disponible que se requiere considerar en la planificación urbana e diseño de infraestructura.

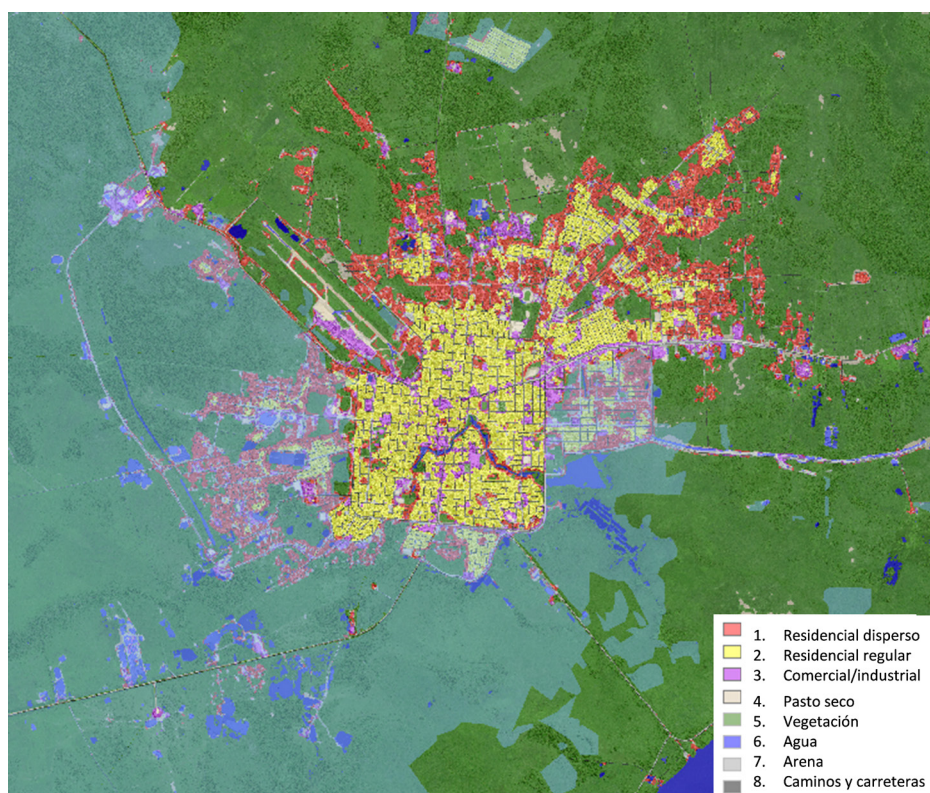
La ciudad de Trinidad es un buen ejemplo de cómo estos riesgos afectan a las ciudades intermedias en Bolivia. En esta ciudad, la expansión de asentamientos consolidados ha sido más pronunciada en las zonas periféricas, especialmente hacia las zonas bajas ubicadas al sur-oeste del centro urbano, que han sido tradicionalmente vulnerables a riesgos de desastres. En la Figura D puede observarse que desde 2007 hasta 2015, la construcción de asentamientos (así como algunos conjuntos residenciales planificados) ha tenido lugar en zonas susceptibles a inundaciones.

Figura C. Ingresos propios de los municipios vs. transferencias intergubernamentales en 2015 para una selección de municipios



Fuente: Fundación Jubileo sobre la base de datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP).

Figura D. Área inundada en 2007 superpuesta con el crecimiento residencial zonas vulnerables en 2015



Fuente: elaboración propia con datos derivados de imágenes satelitales.

Recomendaciones

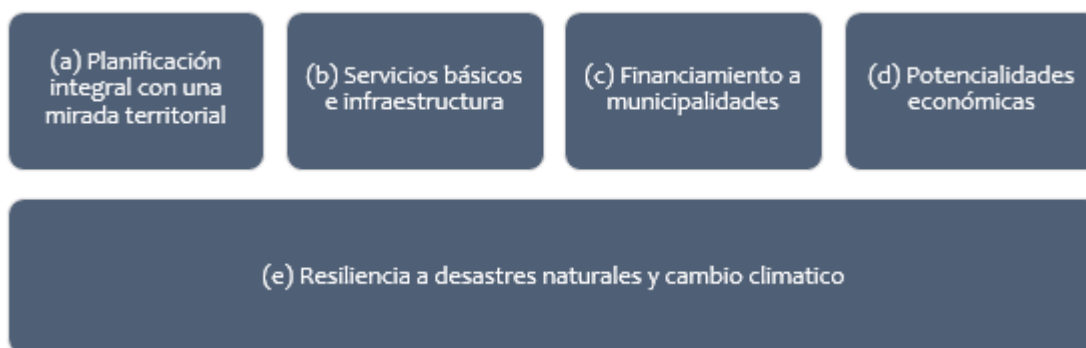
Para maximizar los beneficios de la urbanización, un tema fundamental que el gobierno podría priorizar a largo plazo es la articulación de una política nacional de desarrollo urbano o de “ciudades”. Para alcanzar la visión de desarrollo urbano del país y los objetivos trazados en el PDES 2016-2020, será importante concretizar una política nacional de ciudades. Con la visión de la estrategia de Construyendo Comunidades Urbanas para Vivir Bien en el siglo XXI, el gobierno nacional tiene una base para empezar el diálogo, establecer una política de ciudades y revisar los arreglos institucionales para poder apoyar las ciudades dentro del país para implementar esta visión.

La formulación de una estrategia para ciudades intermedias puede estar enfocada en cinco ejes prioritarios: (a) fortalecer el sistema de planificación integral con una mirada territorial para mejorar la gestión urbana; (b) focalizar las inversiones en mejorar la cobertura y calidad de los servicios básicos e infraestructura para fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida; (c) fortalecer la gestión municipal y diversificar los mecanismos de financiación de los gobiernos autónomos municipales, incentivando una mayor recaudación de recursos propios y mejoras en la gestión administrativa y financiera de estos recursos, (d) diseñar estrategias para fomentar el desarrollo

económico local aprovechando las potencialidades económicas; y (e) como tema transversal y fundamento para el desarrollo sostenible, se proponen integrar la resiliencia urbana para proteger la población y los activos frente cambio climático y los desastres (ver Figura E y la descripción correspondiente abajo).

- a. **A pesar de que existe un bagaje de instrumentos para la planificación, en ciudades intermedias las herramientas actuales para la planeación a nivel local están siendo sub-utilizadas.** Si bien las ciudades grandes cuentan con planes de desarrollo territorial actualizados y que actualmente rigen el crecimiento urbano, otras intermedias como Cobija o Trinidad todavía no alcanzan su pleno potencial en el uso de estas herramientas. Asimismo, será importante asegurar que la gestión de riesgos naturales esté incluida como un elemento fundamental en la formulación e implementación de estos planes.
- b. **Las lecciones aprendidas a través de los estudios de caso de Trinidad, Sucre y Cobija apuntan a la necesidad de focalizar las inversiones en la provisión de servicios básicos e infraestructura.** En muchos casos, el crecimiento urbano ha sido desordenado y los desarrollos habitacionales privados han tenido poca coordinación con las autoridades municipales para garantizar el acceso a redes de agua y eléctricas. Para dar respuesta a

Figura E. Ejes prioritarios para la formulación de una estrategia para ciudades intermedias



estos retos, una estrategia enfocada en ciudades intermedias puede priorizar inversiones en tres sectores clave: (i) agua, saneamiento y drenaje; (ii) infraestructura urbana, incluyendo movilidad urbana y espacios públicos; y (iii) gestión de desechos sólidos.

- c. **La presión de una creciente demanda de servicios urbanos requerirá nuevas inversiones en ciudades intermedias y una mayor capacidad para administrar recursos propios.** Hoy en día, la alta dependencia municipal de las transferencias fiscales limita su capacidad para ejecutar presupuestos propios. En este sentido, se pueden priorizar tres herramientas para fortalecer los mecanismos de financiamiento necesarios para hacer frente al crecimiento de ciudades intermedias: (i) evaluaciones territoriales del uso de la tierra y el mercado de vivienda local; (ii) modernización de los catastros municipales; y (iii) fortalecimiento de las capacidades locales para aumentar la recaudación de ingresos propios.
- d. **Una estrategia nacional de ciudades intermedias debe enfocar recursos en potenciar los sectores emergentes que son fuente generadora de empleo y en mejorar la conectividad de estas ciudades a mercados regionales.** Por ejemplo, en el caso de Trinidad, la ciudad exhibe ventajas comparativas para favorecer la industria manufacturera y el sector de servicios. De un ejercicio analítico que consistió en la clasificación de 50 actividades económicas, se encontró que 30 actividades son promotoras de crecimiento y absorben a 65% de la población ocupada de la ciudad. Los esfuerzos para dinamizar las economías locales tienen repercusiones sobre la oferta de empleo y oportunidades, así como la posibilidad de incrementar los recursos propios para fortalecer la gestión municipal.
- e. **Para fortalecer las ciudades intermedias frente impactos de desastres naturales y cambio climático, será importante desarrollar un paquete de herramientas de análisis, diagnósticos, y actividades de capacitación.** Se podría utilizar tres categorías

para agrupar estas actividades: (i) desarrollo de sistemas de información y datos; (ii) evaluación de herramientas de gestión de riesgos; y (iii) identificación de oportunidades de financiación. Este apoyo resultaría en mejoras de capacidad de gestión urbana y disponibilidad de datos geoespaciales para una mejor gestión de activos, manejo de inundaciones y desastres, sistemas de alerta temprana, entre otros. Este análisis podría ser adaptado en base de la situación actual de cada ciudad intermedia, según su exposición a desastres y su vulnerabilidad.

Finalmente, definir una estrategia de ciudades intermedias pasa por reconocer las particularidades de cada tipología y ciudad las cuales influyen la selección de prioridades dentro de los cinco ejes. Aunque existen elementos y desafíos comunes, las realidades y dinámicas urbanas que tienen lugar en las ciudades varía a lo largo y ancho del país. Con alta variabilidad desde el tamaño poblacional, al tamaño de la economía local y el contexto geográfico, cada una de estas ciudades cuenta con realidades propias que requieren políticas y gestión de desarrollo particulares que deben ser diseñadas e implementadas por sus gobiernos locales. Ver Figura F para un resumen de las categorías de ciudades intermedias y sus particularidades que podrían enfocar dentro una estrategia particular.

La formulación de esta estrategia debe estar acompañada de financiamiento, apoyo técnico y herramientas de política que permitan su implementación por parte de los gobiernos municipales. Éstos deben servir como incentivos que permitan a las autoridades locales alinearse con los objetivos planteados en la estrategia. Además, es importante que esta estrategia considere la visión de las ciudades durante su proceso de formulación. El informe que acompaña a esta nota profundiza en estas recomendaciones y ofrece algunos ejemplos internacionales como referencia para el caso boliviano ([Informe de Asistencia Técnica, Estudio de Caso de Trinidad](#)).

Figura F. Prioridades para una estrategia de ciudades intermedias en Bolivia

Ciudades intermedias estratégicas	Ciudades intermedias en aglomeraciones metropolitanas	Ciudades intermedias en corredor o fronterizas
<p>Enfrentan el doble desafío:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Necesidad de seguir cerrando las brechas en el acceso a varios servicios básicos, ▪ mientras el crecimiento poblacional es típicamente moderado <p>Al mismo tiempo tienen una economía que podría ser fortalecida.</p> <p>→ Deben priorizar el acceso y cobertura de servicios públicos, viviendas asequibles, infraestructura urbana adecuada y gestión de los residuos sólidos.</p>	<p>Están permanentemente asediadas por demandas cotidianas sin una visión a largo plazo para su área urbana.</p> <p>Como parte de un área deben superar los obstáculos para el crecimiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ limitadas opciones de movilidad urbana, ▪ estancamiento en la cobertura de los servicios públicos, y ▪ alto déficit habitacional. <p>→ Deben priorizar la gestión y coordinación metropolitana de servicios en red para poder maximizar su potencial económico.</p>	<p>Enfrentan retos para fortalecer su capacidad institucional y nivel de gestión a la altura del dinamismo comercial de la región.</p> <p>El alto crecimiento poblacional dificulta las tareas y requiere planificación.</p> <p>→ Deben priorizar esfuerzos orientados a fortalecer su potencial logístico, principalmente en infraestructura de conectividad comercial y</p>

Notas de pie de página

¹ El Instituto Nacional de Estadística (INE) de Bolivia define las áreas urbanas como jurisdicciones con más de 2.000 habitantes.

² La utilización de estos umbrales de población se basó en la categorización de ciudades por rangos poblaciones publicada en el informe de Asistencia Técnica de Desarrollo Urbano (Banco Mundial, 2016) y en una revisión de la literatura internacional.

³ Roberts, B. (2015). Gestionando Sistemas de Ciudades Secundarias. Bruselas Bélgica. Washington, D.C.: BID, Cities Alliance.

⁴ Banco Mundial. (2014). Estudio de la Urbanización en Bolivia. Washington, D.C.: Banco Mundial.

⁵ Se estima que una familia promedio en América Latina gasta entre el 14 y el 27 por ciento de su presupuesto para cubrir costos asociados a la renta o compra de vivienda, y entre el 12 y 24 por ciento para cubrir gastos de transporte (World Bank, 2017).

Se puede pedir copias de esta Nota a:

Unidad de Programas Globales; Práctica Global de Desarrollo Social, Urbano, Rural y Resiliente; Banco Mundial
Teléfono 202-473-3222, Fax: 202-522-3232
<http://www.worldbank.org/urban>
gpsurrkl@worldbank.org

Si desea presentar un artículo para publicación, por favor contactenos mediante el correo electrónico más arriba.

Las opiniones expresadas en las notas de la serie Direcciones en Desarrollo Urbano son las de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista del Banco Mundial.