



Gobierno del Estado Plurinacional de

BOLIVIA

Ministerio de
Planificación del Desarrollo

APORTES A LA PLANIFICACIÓN INTEGRAL DEL ESTADO PARA EL CICLO 2021 -2025



APORTES

A LA
PLANIFICACIÓN
INTEGRAL DEL
ESTADO PARA EL
CICLO 2021 -2025

Autoridades

Lic. Gonzalo Quiroga
MINISTRO DE PLANIFICACION DEL DESARROLLO

Lic. Mariana Rodríguez Saucedo
VICEMINISTRA DE PLANIFICACIÓN Y COORDINACIÓN

Lic. Ronald Zenteno Yave
DIRECTOR GENERAL DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

Msc. Bruno Clavijo Sandoval
DIRECTOR GENERAL DE SEGUIMIENTO Y COORDINACIÓN

Lic. Naya del Rosario Eid Hurtado
DIRECTORA GENERAL DEL SISTEMA DE PLANIFICACIÓN INTEGRAL DEL ESTADO

Equipo Técnico

DIRECCIÓN GENERAL DE SEGUIMIENTO Y COORDINACIÓN

Ing. MBA Christiam Cordero
Lic. Pablo Evia
Msc. Víctor Hugo Echeverria Bruno

DIRECCIÓN GENERAL DEL SISTEMA DE PLANIFICACIÓN INTEGRAL DEL ESTADO

Dra. Ana Clavijo P
Msc. Edgar Loayza T.
Ing. Fidel Chacolla Ch.
Lic. Lizeth Viscarra L.
Lic. Teresa Perez C.

DIRECCIÓN GENERAL DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

Ing. Geog. Ronald Arturo Ortube Betancourt
Ing. Geog. Rildo Alex Barroz Lazo
Lic. René Calani Antezana
Arq. Ariel Dávila Montero
Lic. José Bernardo Salazar Pinto

Edición

Unidad de Comunicación Social

Agradecimientos

La presente publicación es el reflejo del trabajo coordinado y responsable del personal de las 3 direcciones del Viceministerio de Planificación y Coordinación, en pos de la construcción de una propuesta que genere una reflexión profunda entre sus lectores y provoque de manera inmediata espacios de debate e intercambio de opiniones para su mejora continua.

A pesar, del contexto complejo tanto político como social experimentado este 2020, con las complicaciones emergentes de la pandemia del COVID-19, lo cual limitó las capacidades del aparato estatal y la gestión pública, no condicionó la vocación de servicio del Ministerio de Planificación del Desarrollo.

Es importante agradecer de manera inicial, a todo el personal de las distintas entidades que han expresado a lo largo de la implementación de este nuevo modelo de planificación, sus críticas tanto positivas como negativas, sin ellas, no hubiese sido posible la identificación de las lecciones aprendidas y por consiguiente la propuesta de acciones correctivas presentadas a continuación.

De igual manera, agradecer el apoyo de nuestras agencias de cooperación que en el marco de una alianza estratégica formaron parte de los procesos de construcción de los insumos que se mencionan a lo largo de esta publicación, reflejado en consultorías, apoyo técnico y esos espacios en el cual hemos podido compartir lo que nos apasiona, la planificación.

Finalmente agradecer a nuestras autoridades, que han hecho posible el poder compartir nuestras lecciones aprendidas y nuestros aportes, con el resto de personal que conjuntamente con nosotros, han hecho camino al andar en la planificación Integral del Estado.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

1.	Introducción	7
2.	El primer ciclo de planificación 2016-2020 en el marco del SPIE	8
2.1	El Sistema de Planificación Integral del Estado (SPIE)	8
2.2	Nuestros lineamientos de formulación de planes	10
2.3	Formulando los planes de Desarrollo Integral	11
2.3.1	La Agenda del Bicentenario 2025	12
2.3.2	El Plan de Desarrollo Económico y Social PDES 2016-2020	12
2.4	El Comité Interinstitucional de las Metas del PDES y de Desarrollo Sostenible – CIMPDS	15
2.5	Una mirada gráfica a lo recorrido	16
3.	Lecciones Aprendidas	17
3.1	Lecciones aprendidas en el nivel nacional	17
3.2	Lecciones aprendidas en el nivel sectorial	18
3.3	Lecciones aprendidas en el nivel territorial	20
4.	Herramientas de Soporte para el Nuevo Ciclo de Planificación	22
4.1	Nueva Estructura Programática	22
4.2	Registro de Indicadores de Monitoreo y Evaluación – RIME	28
4.3	Categorización de Entidades Territoriales Autónomas	29
4.3.1	Categorías base	29
4.3.2	Categorías temáticas	35
4.3.3	Categorías urbanas	35
4.4	Propuesta de aporte a la Política de Ciudades	36
4.4.1	Categorización de áreas urbanas	36
4.4.2	Categorización sub municipal del Departamento de La Paz	43
5.	Aportes estructurales a la planificación integral	49
5.1	Aportes estructurales a la planificación nacional (PDES)	49
5.2	Aportes estructurales a la planificación Sectorial	53
5.3	Aportes estructurales a la planificación Territorial	56
6.	Encarando nuevos desafíos rumbo al 2025	76

1. Introducción

El Ministerio de Planificación del Desarrollo (MPD), como Órgano Rector de la Planificación Integral del Estado, ha venido trabajando durante los últimos 5 años en la implementación del Sistema de Planificación Integral del Estado (SPIE), aportando de esta manera a la consolidación de las políticas nacionales en beneficio de todas y todos los bolivianos.

Durante las gestiones 2016 y 2017, con la aprobación del Plan de Desarrollo Económico y Social (PDES), se realizó la formulación de los distintos planes en los niveles sectorial (PSDI, PEM, PMDI), territorial (PTDI, PGTC) e institucional (PEI); en el marco del Subsistema de Planificación.

En los años siguientes 2018, 2019 y 2020 el Viceministerio de Planificación y Coordinación realizó el seguimiento al PDES y brinda los lineamientos para el seguimiento de los distintos planes que conforman el SPIE; remarcando la creación y la participación en este proceso, del Comité Interinstitucional de las Metas del PDES y de Desarrollo Sostenible (CIMPDS).

En la gestión 2018 y 2019, se llevó adelante el proceso de Evaluación de Medio Término de los Planes Sectoriales y Territoriales, constituyendo los mismos en insumo fundamental para la Evaluación de Medio Término del PDES, desarrollada de manera sistemática y con un alto esfuerzo colectivo.

A puertas de cerrar este primer ciclo de implementación del SPIE, podemos asegurar que dicha implementación ha sido compleja y ha arrojado varias lecciones aprendidas pero también buenas prácticas, que sin duda deben ser recogidas y recuperadas en este nuevo quinquenio.

Es así que se ha desarrollado un conjunto de acciones y medidas que permitirán un mejor andamiaje de los elementos que hacen a la planificación integral, presentando valiosos aportes que representarán la estrategia para encarar el siguiente nuevo ciclo naciente de planificación 2021-2025. Esperando que dichos aportes se conviertan en temas de discusión y debate desafiante al interior de cada una de las entidades, mismas que puedan ser compartidas con este ministerio.

Mariana Rodríguez Saucedo

VICEMINISTRA DE PLANIFICACIÓN Y COORDINACIÓN
MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO

2. El primer ciclo de planificación 2016-2020 en el marco del SPIE

El ciclo de planificación 2016 - 2020 se encuentra enmarcado en el Sistema de Planificación Integral del Estado, mismo que surge como respuesta a una necesidad de articulación de los niveles de planificación, nacional, sectorial, territorial e institucional tanto en el corto, mediano y largo plazo.

2.1 El Sistema de Planificación Integral del Estado (SPIE)

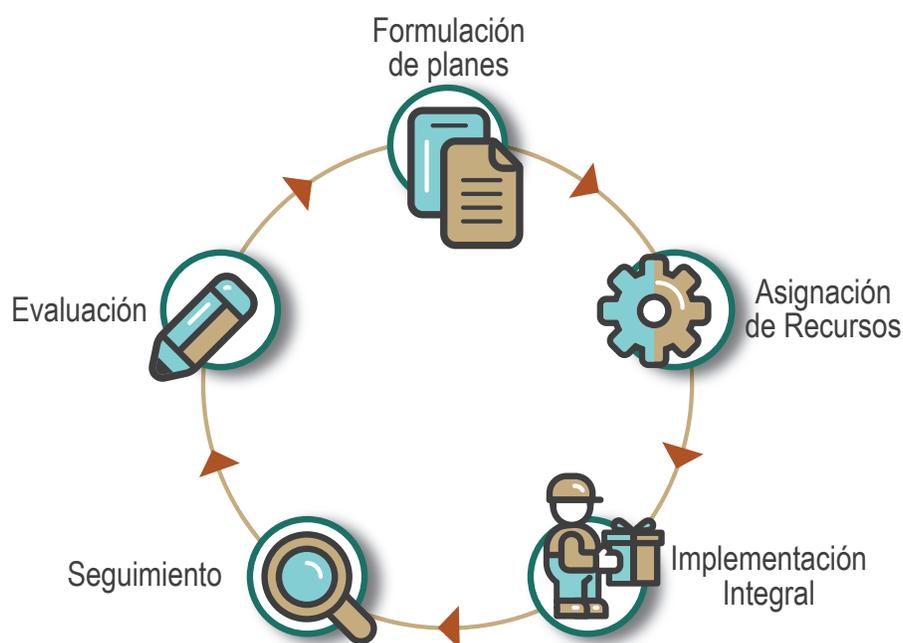
El Sistema de Planificación Integral del Estado (SPIE), aprobado mediante Ley N° 777 tiene el objeto de establecer el sistema de planificación, que conducirá el proceso de planificación del desarrollo integral del Estado Plurinacional de Bolivia.

Este sistema es un conjunto organizado y articulado de normas, subsistemas, procesos, metodologías, mecanismos y procedimientos para la planificación integral de largo, mediano y corto plazo del Estado Plurinacional, que permite alcanzar los objetivos del desarrollo integral en armonía y equilibrio con la Madre Tierra, para la construcción de una sociedad justa, equitativa y solidaria, con la participación de todos los niveles gubernativos del Estado.

La planificación de mediano plazo se implementa en un proceso cíclico de avance cualitativo permanente que comprende la formulación de los planes, la asignación de recursos financieros para su ejecución, la implementación integral y articulada, el seguimiento y su evaluación, en un proceso de evolución cualitativamente permanente.

El ciclo del proceso de planificación integral del Estado Plurinacional está comprendido por:

Gráfico 2: Subsistemas del SPIE



Fuente: Dirección General de Seguimiento y Coordinación

- a. Formulación de planes.
- b. Asignación de recursos financieros.
- c. Implementación integral y articulada de planes.
- d. Seguimiento al cumplimiento de las metas, resultados y acciones.
- e. Evaluación y ajuste de los planes

El proceso cíclico de avance cualitativo permanente de la planificación del Estado Plurinacional de Bolivia permite articular una dinámica continua de planificación, que se retroalimenta y perfecciona de forma permanente y sistemática.

La formulación e implementación de la planificación de mediano plazo es conducida por la Máxima Autoridad Ejecutiva de las entidades correspondientes, en coordinación con el Órgano Rector del SPIE, acorde a su normativa específica.

Las instancias responsables de apoyar a la Máxima Autoridad Ejecutiva en la coordinación, elaboración y seguimiento de los planes de largo, mediano y corto plazo son las Direcciones o Unidades de Planificación de la entidad correspondiente.

La evaluación de los planes se realiza en el marco de una valoración cuantitativa y/o cualitativa, tanto de medio término como a la finalización de los mismos, respecto a las metas, resultados y acciones previstas.

El ciclo de planificación se apoya en el funcionamiento de sus tres subsistemas articulados:

Gráfico 2: Subsistemas del SPIE



Fuente: Dirección General de Seguimiento y Coordinación

- El subsistema de Planificación (SP);
- El subsistema de Inversión Pública y Financiamiento Externo (SIPFE); y
- El subsistema de Seguimiento y Evaluación Integral de Planes (SEIP).

El SP define las prioridades de desarrollo considerando para ello a las Acciones, que se constituyen en la base para la definición del gasto corriente y de inversión pública. En el SIPFE, los Programas y Proyectos establecidos en el marco de las Acciones del SP, siguen las etapas del ciclo de gestión de la inversión pública y del financiamiento externo, debiendo vincularse con el Sistema de Presupuesto en la etapa de formulación a fin de concretar la programación de los recursos financieros y no financieros requeridos para la generación de productos en el corto plazo, y el logro de resultados e impactos en el mediano y largo plazo.

El SIPFE y el SP proporcionan información física y financiera de Metas, Resultados y Acciones de la planificación integral de largo, mediano y corto plazo, la misma que es la base para el seguimiento y evaluación en el SEIP, a fin de determinar su avance y logro, debiendo disponer de información en línea sobre la utilización efectiva de los recursos financieros y no financieros asignados.

El SEIP proporciona información del cumplimiento de Metas, Resultados y Acciones, previstos por el SP y ejecutados en el marco del SIPFE, a fin de retroalimentar la planificación integral del desarrollo y los indicadores utilizados en la preparación de Programas y Proyectos e identificar los desvíos y sus causas, para introducir medidas correctivas en el momento oportuno, así como facilitar la rendición pública de cuentas.

2.2 Nuestros lineamientos de formulación de planes

El artículo 7 de la Ley del SPIE establece como atribuciones básicas del Órgano Rector de la planificación, el establecimiento de normativa, lineamientos, metodologías, normas técnicas, directrices, protocolos, procesos, procedimientos, subsistemas, plataformas, mecanismos e instrumentos para la implementación del Sistema de Planificación Integral del Estado, incluyendo las que corresponden a la planificación del territorio y ordenamiento territorial.

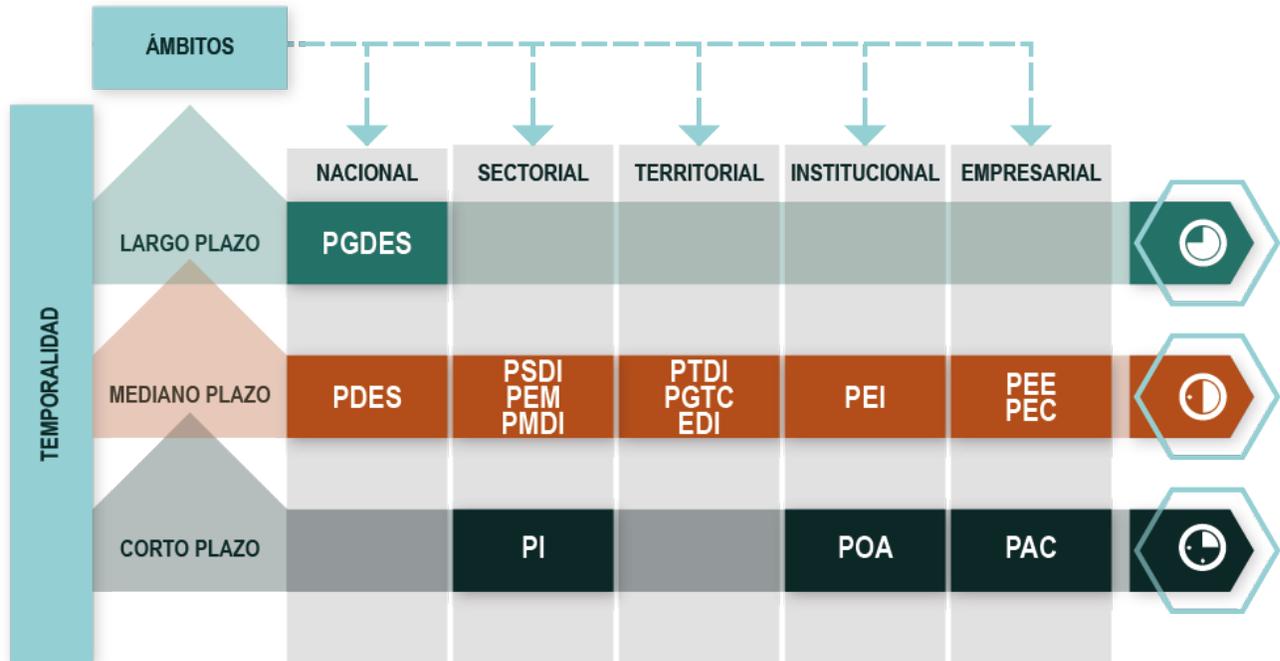
En ese sentido, el Ministerio de Planificación del Desarrollo como Órgano Rector del SPIE aprueba para la formulación de planes:

- Los Lineamientos Metodológicos para la Formulación de Planes Sectoriales de Desarrollo Integral para Vivir Bien mediante Resolución Ministerial N°018 de 11 de febrero de 2016.
- Los Lineamientos Metodológicos para la Formulación de Planes Territoriales de Desarrollo Integral para Vivir Bien mediante Resolución Ministerial N°018 de 11 de febrero de 2016.
- Los Lineamientos Metodológicos para la Formulación de Planes Estratégicos Institucionales para Vivir Bien mediante Resolución Ministerial N°032 de 02 de marzo de 2016.
- Los Lineamientos Metodológicos para la Formulación de Planes Estratégicos Institucionales para las Fuerzas Armadas mediante Resolución Ministerial N°158 de 22 de junio de 2016.
- Los Lineamientos Metodológicos para la Gestión de Planes de Gestión territorial Comunitaria para Vivir Bien mediante Resolución Ministerial N°032 de 02 de marzo de 2016.
- Los Lineamientos Transitorios para la Formulación de Planes Estratégicos Empresariales y Planes Estratégicos Corporativos en el marco de los Lineamientos de Formulación de Planes Sectoriales.

2.3 Formulando los planes de Desarrollo Integral

A la fecha se cuenta con un conjunto de planes que hacen al desarrollo integral del Estado, iniciado con una Agenda Patriótica (2015) como marco de planificación de largo plazo al 2025, operativizado en un Plan de Desarrollo Económico y Social 2016-2020, y los respectivos planes sectoriales, territoriales e institucionales de corto y mediano plazo.

Gráfico 3: Tipos de Planes del SPIE



PGDES – Plan general de Desarrollo Económico y Social

PDES – Plan de Desarrollo Económico y Social

PSDI – Plan Sectorial de Desarrollo Integral

PEM – Plan Estratégico Ministerial

PMDI – Plan Multisectorial de Desarrollo Integral

PTDI – Plan Territorial de Desarrollo Integral

PGTC – Plan de Gestión Territorial Comunitario

EDI – Estrategia de Desarrollo Integral

PEI – Plan Estratégico Institucional

PEE – Plan Estratégico Empresarial

POA – Plan Operativo Anual

PAC – Plan Anual Corporativo

Es importante mencionar que, en el caso del nivel central, el proceso de formulación de los planes de mediano plazo “descolgados” del PDES, básicamente ha durado las gestiones 2016 y 2017; pues una vez aprobado el PDES, cada Ministerio ha procedido con la formulación de sus respectivos planes sectoriales e institucionales, no obstante, en enero del 2017 a consecuencia de una modificación del aparato estatal, varios ministerios tuvieron que realizar los ajustes correspondientes.

Al respecto, es necesario detallar con mayor precisión los dos documentos que hacen a la planificación estratégica nacional: La Agenda Patriótica y el PDES.

2.3.1 La Agenda del Bicentenario 2025

Mediante Ley N° 650 se eleva a rango de Ley la “Agenda Patriótica del Bicentenario 2025”, misma que contiene los trece pilares de la Bolivia Digna y Soberana estableciendo con ello la visión de largo plazo para el desarrollo del Estado.

1. Erradicación de la extrema pobreza.
2. Socialización y universalización de los servicios básicos.
3. Salud, educación y deporte.
4. Soberanía científica y tecnológica.
5. Soberanía comunitaria financiera.
6. Soberanía productiva con diversificación y desarrollo integral.
7. Soberanía sobre nuestros recursos naturales.
8. Soberanía alimentaria.
9. Soberanía ambiental con desarrollo integral.
10. Integración complementaria de los pueblos con soberanía.
11. Soberanía y transparencia en la gestión pública.
12. Disfrute y felicidad.
13. Reencuentro soberano con nuestro mar.

2.3.2 El Plan de Desarrollo Económico y Social PDES 2016-2020

Mediante Ley N° 786 de 09 de marzo de 2016, se aprueba el Plan de Desarrollo Económico y Social PDES 2016-2020, como marco estratégico de mediano plazo y de priorización de Metas, Resultados y Acciones, elaborado sobre la base de la Agenda Patriótica 2025.

El PDES basado en los 13 Pilares de la Agenda Patriótica, establece para el quinquenio 68 metas a ser cumplidas con 340 resultados y acciones para su operativización, con una estimación de inversión pública quinquenal de 48.574 millones de dólares americanos, distribuidos en 580 programas y/o proyectos consignados en el PDES.

Pilar 1. Erradicación de la extrema pobreza

En la erradicación de la pobreza material, se propone avanzar en la reducción del porcentaje de la población que vive en situación de pobreza extrema y moderada, cerrando brechas de inequidad. En la erradicación de la pobreza social, se propone avanzar en la construcción de una cultura social e institucional de equidad, igualdad y respeto a las diferencias, a partir de la recuperación de los valores comunitarios de la solidaridad, la cooperación, el equilibrio, la complementariedad de género y generacional. En la erradicación de la pobreza espiritual, se propone avanzar en la erradicación del racismo y la discriminación.

Pilar 2. Servicios básicos

Pretende lograr accesibilidad, mayor cobertura y continuidad de los servicios básicos, como el agua, el alcantarillado y saneamiento básico, la electricidad, el gas domiciliario, los servicios de telefonía e internet, entre otros. En transporte, se busca facilitar la movilidad y desplazamiento de la población de un lugar a otro, fomentando el acceso a la educación, al trabajo, a la integración del país y su desarrollo económico local y regional, a través de diferentes sistemas de transporte apropiadas a las características demográficas y geográficas de las diversas regiones. En vivienda, se propone reducir el déficit habitacional, a través de la construcción, el mejoramiento y la ampliación de viviendas con mejores condiciones de habitabilidad, mediante la ejecución de programas orientados a poblaciones en situación de vulnerabilidad.

Pilar 3. Salud, educación y deportes

En salud, el compromiso es avanzar en la reducción de las muertes maternas e infantiles, así como aquellas producidas por enfermedades transmisibles y no transmisibles; la prevención de las enfermedades y la ampliación de capacidades instaladas, con la aplicación de la política de Salud Familiar Comunitaria e Intercultural (SAFCI), buscando la universalización de los servicios de salud. En educación, se plantea continuar con el incremento de coberturas en la educación regular, en las universidades, institutos técnicos, las modalidades alternativas y especializadas, con la aplicación del Modelo Educativo Socio-comunitario. En deportes, se propone el desarrollo de actividades deportivas que fomenten la participación masiva de las personas y de la colectividad.

Pilar 4. Soberanía científica y tecnológica

En investigación y desarrollo de tecnología, el compromiso es transferir tecnología a los complejos productivos y empresas estratégicas, además de consolidar el gobierno electrónico en todos los niveles del Estado. En innovación tecnológica, mejorar los rendimientos, la capacidad productiva y la transformación de productos nutritivos, considerando las potencialidades de cada región, bajo un enfoque de gestión de riesgos y adaptación al cambio climático. En formación y especialización profesional científica, se busca el desarrollo de los recursos humanos para la investigación y el desarrollo.

Pilar 5. Soberanía comunitaria y financiera

El compromiso es implementar políticas macroeconómicas soberanas que permitan un crecimiento económico y sostenido, a través de una gestión prudente de la deuda externa y la consolidación de fuentes alternativas de financiamiento, bilaterales y multilaterales, en mejores condiciones para el país. Profundizar el rol social del sistema financiero, a fin de contribuir al desarrollo productivo y a la satisfacción de las necesidades de desarrollo integral de la población. Promover una mayor cantidad de Inversión Extranjera Directa, que participe en sociedad con los emprendimientos productivos nacionales.

Pilar 6. Soberanía productiva con diversificación

El compromiso es dinamizar la economía del país por medio de los complejos productivos, cuyo propósito es la integración de iniciativas productivas y de transformación, dentro de procesos de articulación macroregional. Se propone convertir al sector agropecuario en uno de los sostenes de la economía, diversificando las actividades productivas bajo un enfoque sustentable y de armonía con la Madre Tierra. En bosques y desarrollo forestal, se propone la revitalización del sector forestal y el incremento de su contribución a la economía, lo que debe traducirse en más beneficios para los actores productivos y las poblaciones locales vinculadas a los bosques.

Pilar 7. Soberanía sobre nuestros recursos naturales

En hidrocarburos, incremento de los niveles de producción de gas, gas licuado de petróleo y petróleo. Así también, asegurar los volúmenes de gas y la capacidad de transporte necesarios para la operación permanente de las plantas de industrialización garantizando un equilibrio económico entre la actividad de explotación y producción de hidrocarburos y la actividad de industrialización. En minería y metalurgia, se plantea el establecimiento de un nuevo modelo minero de mediano plazo, para el incremento de reservas y de la producción primaria con valor agregado e industrialización y para el incremento de la capacidad de producción de las empresas mineras estatales, privadas y cooperativas. Se debe iniciar la fase de industrialización de los recursos evaporíticos mediante la implementación de plantas de sales de potasio y carbonato de litio. En energía, se propone potenciar el sector para cubrir la demanda interna y generar excedentes para la exportación.

Pilar 8. Soberanía alimentaria

En alimentación y nutrición, el compromiso es reducir la malnutrición de la población con mayor vulnerabilidad. Por otra parte, desde el sistema educativo se pretende incidir en prácticas de alimentación saludable, difundir la Alimentación Complementaria Escolar y fomentar la producción de alimentos a nivel local. En la producción de alimentos, se plantea avanzar en la construcción de la soberanía alimentaria, mediante la producción y la diversificación de alimentos saludables para satisfacer las necesidades de la población.

Pilar 9. Soberanía ambiental

En el Sistema Plurinacional de Áreas Protegidas, el compromiso es el desarrollo progresivo de los mecanismos de protección y gestión de las funciones ambientales. En el desarrollo de sistemas productivos sustentables, se propone consolidar sistemas productivos sustentables, que minimicen los impactos negativos de la actividad productiva. En el manejo integral y sustentable de los bosques, se plantea eliminar la deforestación ilegal y ampliar la cobertura forestal con acciones de forestación y reforestación. En la gestión integral de los recursos hídricos, es necesario asegurar el abastecimiento de agua para el consumo humano y la producción de alimentos, bajo el enfoque de cuenca hidrográfica y en un contexto de cambio climático. En la gestión integral de riesgos, se plantea la implementación de planes de gestión integral de riesgos, el fortalecimiento de la institucionalidad. En la gestión ambiental y tratamiento de residuos, se propone disminuir las principales emisiones de gases contaminantes; el establecimiento de sistemas de control, fiscalización y regulación de los niveles de contaminación en los ríos.

Pilar 10. Integración complementaria de los pueblos con soberanía

Como parte del fortalecimiento de los procesos de integración multilateral y la profundización del relacionamiento bilateral, se busca consolidar una política comercial que permita la apertura de nuevos mercados para los productos nacionales. Para la promoción de una Organización Mundial de los Pueblos y de la Madre Tierra sin hegemonía, en el marco de la democracia de los pueblos, se busca la adhesión de otros países a través de la gestión diplomática y la constante y progresiva implementación de la Declaración Mundial sobre los Pueblos Indígenas en espacios multilaterales y regionales.

Pilar 11. Soberanía y transparencia en la gestión pública

El compromiso es contar con una gestión pública transparente, con servidores públicos éticos, competentes y comprometidos, que luchan contra la corrupción. También se espera avanzar en la reestructura-

ción del Sistema Judicial, dándole eficiencia y accesibilidad, eliminando la mora procesal y la corrupción. Se propone desarrollar y consolidar la reforma institucional de la Policía Boliviana como encargada de defender a la sociedad y preservar el orden público. Se propone dar continuidad al fortalecimiento institucional de las Fuerzas Armadas en su rol social, productivo y de protección de la soberanía.

Pilar 12. Disfrute y felicidad

El compromiso es que todas las políticas públicas deben incorporar el reconocimiento de los derechos de la Madre Tierra, los derechos y obligaciones del pueblo boliviano y los pueblos indígenas originarios campesinos a vivir libres de pobreza material, social y espiritual. También se pretende recuperar el patrimonio material y la promoción de las expresiones culturales. Se plantea la recuperación de nuestras identidades, de nuestros conocimientos, valores y sabidurías ancestrales, de los hábitos tradicionales de consumo alimentario.

Pilar 13. Reencuentro con el Mar.

El Estado boliviano declara su derecho irrenunciable e imprescriptible sobre un territorio que le dé acceso al océano Pacífico y su espacio marítimo. La solución efectiva al diferendo marítimo a través de medios pacíficos y el ejercicio pleno de la soberanía sobre dicho territorio constituyen objetivos permanentes e irrenunciables del Estado boliviano.

2.4 El Comité Interinstitucional de las Metas del PDES y de Desarrollo Sostenible – CIMPDS

A nivel nacional, un hito relevante para lograr el seguimiento al PDES fue la Resolución Multiministerial N° 001 de fecha 30 de octubre de 2017 mediante la cual se crea el Comité Interinstitucional de las Metas del PDES y de Desarrollo Sostenible – CIMPDS, como instancia técnica responsable del seguimiento y monitoreo para el logro de los resultados y metas del PDES relacionados a los Objetivos de Desarrollo Sostenible – ODS. Conformado por:

1. Ministerio de Planificación del Desarrollo
2. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
3. Ministerio de Salud
4. Ministerio de Educación
5. Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional
6. Ministerio de Medio Ambiente y Agua
7. Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras.

El Ministerio de Planificación del Desarrollo lidera el comité a través del Viceministerio de Planificación y Coordinación (VPC), la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE) y el Instituto Nacional de Estadística (INE).

Es así que el 2018 se realiza el primer Seguimiento Integral del PDES, bajo las siguientes características:

- Si bien la Resolución Multiministerial N° 001 incluye 7 ministerios, se terminó trabajando con la totalidad de los mismos (20) y sus principales entidades descentralizadas.
- Se han conformado 8 comisiones (i) Pobreza Desigualdad/Empleo y Previsión Social, ii) Servicios Básicos, iii) Seguridad Ciudadana y Transparencia Institucional, iv) Productivo, v)

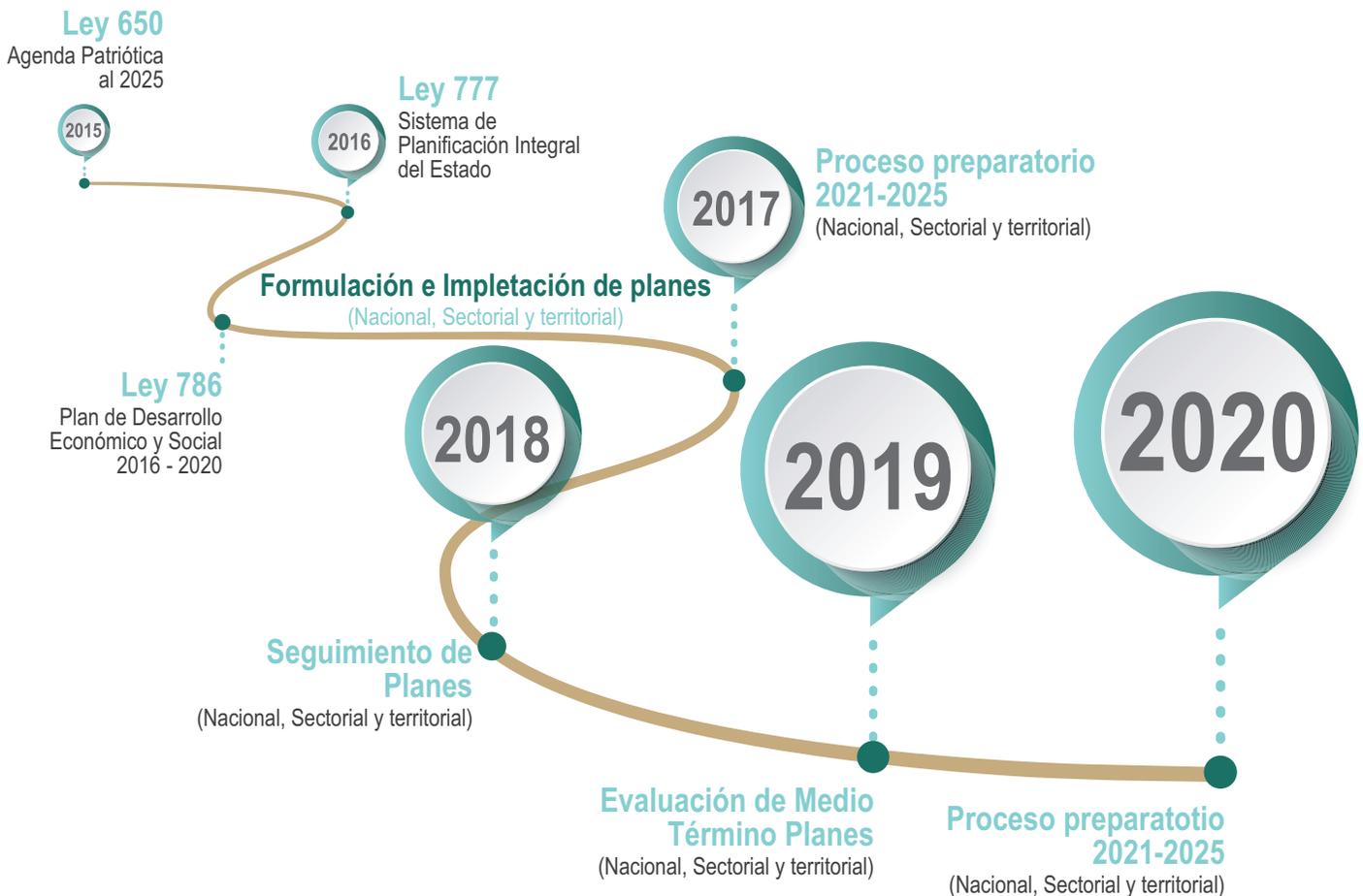
Financiero, vi) Integración, vii) Soberanía Ambiental con Desarrollo Integral y viii) Disfrute y felicidad) y 27 subcomisiones de trabajo.

- Cada comisión y subcomisión fue responsable de definir y reportar los indicadores de avance del PDES y articularlo a los ODS.
- Al final del día se contaba con 3 reuniones del CIMPDS y más de 200 reuniones de trabajo de las comisiones y subcomisiones.
- Los principales resultados de este esfuerzo nacional de reportar el grado de avance del PDES y ODS fueron:
 - 17 informes de reporte de avances del PDES de los ministerios del nivel central.
 - 1 Informe de Seguimiento Integral del PDES
 - 1 Informe Voluntario de Progresos ODS
 - Generación de una Estrategia de Desarrollo Estadístico Oficial. Que básicamente es el análisis entre la oferta y la demanda estadística .

2.5 Una mirada gráfica a lo recorrido

Gráficamente todo este recorrido de acciones en pro de una planificación integral puede ser mostrado en la siguiente gráfica:

Gráfico 4: Hitos del Ciclo de Planificación (2016-2020)



Fuente: Dirección General de Seguimiento y Coordinación

3. Lecciones Aprendidas

El proceso de formulación de planes, ha sido complejo, pues ha significado un cambio cualitativo de la forma de hacer planificación a nivel nacional, se ha pasado de un enfoque de “POA” a un enfoque de “Planificación Integral” con todo lo que técnicamente esto conlleva descrito de manera precedente; esta complejidad ha venido acompañado de otros elementos que han puesto a prueba la implementación de este “nuevo” modelo, pero que ha generado un sin fin de lecciones aprendidas, evidenciadas recién en el proceso de Seguimiento y agudizado en el proceso de Evaluación de Medio Término.

Las entidades como actores fundamentales de la implementación del SPIE a través del personal responsable de su planificación fueron y siguen siendo portavoces de dichas lecciones aprendidas, a nivel general se tienen como lecciones aprendidas:

3.1 Lecciones aprendidas en el nivel nacional

La formulación del PGDES y del PDES no presentan lineamientos metodológicos específicos para su formulación, se entiende que fueron realizados en el marco de mesas de trabajo, con la participaciones de varios actores, no obstante, no se ha podido evidenciar los respaldos técnicos de las responsabilidades, contribuciones y compromisos de sus principales actores. Repercutiendo en:

- Respaldos sobre la proyección de los resultados y su forma de cálculo.
- Definición de Indicadores tanto de Metas como de Resultados
- Responsables de cada uno de los Resultados.

Al respecto por la naturaleza y características del SPIE, lo que se defina en el PDES tiene relevancia en las definiciones del nivel sectorial y territorial, por tanto, tiene que existir un proceso robusto que respalde las definiciones adoptadas en este documento.

Existe un extenso número de compromisos a ser cumplidos, PGDES: 13 pilares, 68 Metas, PDES: 340 Resultados y cerca de 700 Acciones; desagregadas a lo largo de los niveles nacional, sectorial, territorial e institucional de la planificación, provocando que se distorsionen sobre todo en los indicadores establecidos. Otra dificultad latente es la pérdida de prioridad y enfoque entre lo importante y lo urgente.

En varios casos la redacción del Resultado provoca distorsiones a la hora de establecer un indicador directo o incluso un proxy, debido a su naturaleza compuesta, intersectorial o cualitativa. Por otro lado, la no identificación de los sectores o responsables ha generado distorsiones en el establecimiento de las contribuciones a nivel de entidades.

Es de vital importancia definir de manera clara la articulación, entre los niveles de planificación nacional y los sectorial-territorial, a fin de asegurar la integralidad del sistema. Lo mismo sucede con la articulación horizontal entre los subsistemas del SPIE.

Así mismo, se ha evidenciado que la Estructura Programática del PDES (Pilar, Meta, Resultado y Acción) es muy rígida y en algunos casos limitante e inflexible ante posibles cambios. En el caso de las Acciones, esto resalta más, cuando estos bajan a nivel sectorial-territorial y se agudizan en el nivel institucional.

También resalta como crítico del proceso de formulación, su relación con el proceso de seguimiento y evaluación, “Se mide lo planificado”. Por tanto, se tiene que tener un enfoque claro de cómo se medirá lo formulado, en el corto plazo

El tener un lineamiento aprobado no asegura el proceso, se necesita robustez en la capacidad de implementación y adecuada asistencia técnica. Siendo necesario adoptar algunas medidas que minimicen las externalidades, tales como, la falta de capacitación del personal de planificación y la excesiva rotación del mismo, en todas las entidades públicas.

3.2 Lecciones aprendidas en el nivel sectorial

Planificación sectorial

La falta de definición formal de “sector” y sus características para la planificación integral y de desarrollo, ocasiona que algunos Ministerios Cabeza de Sector, tengan dificultades al momento de formular sus planes de mediano plazo (PSDI). Existen Ministerios que, por sus competencias y atribuciones, contemplan a varios sectores en su estructura, y formulan un solo Plan Sectorial, tal el caso del Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda, que contiene a los sectores de Transporte, Vivienda y Telecomunicaciones o, el Ministerio de Medio Ambiente y Agua, que contempla a los sectores de Medio Ambiente, Saneamiento Básico y Recursos Hídricos.

Por otro lado, algunos PSDI no reflejan una adecuada articulación entre la Cabeza de Sector y las instancias bajo tuición; asimismo, existen limitaciones en la articulación con el nivel territorial, el sector privado y el conjunto de actores sociales, debido fundamentalmente a que no se cuentan con directrices de articulación concretas.

Los ministerios que formulan PSDI, no consideraron a cabalidad, en muchos casos el análisis de sus competencias y atribuciones, situación que ha ocasionado la adscripción a Pilares, Metas y Resultados del PDES que no son de su directa responsabilidad y menos contribuyen al logro de los Resultados establecidos.

Se evidenció la necesidad de contar con plataformas de información integrales y relacionadas, en referencia al cumplimiento de los Subsistemas del SPIE, tal caso, los actuales sistemas del VIPFE (SISPRO-SISIN WEB) y del MEFP (SIGEP) no están articulados.

La metodología del enfoque de Sistemas de Vida, Riesgo y Cambio Climático, no ha contemplado la realidad del accionar de los Sectores, lo que ha ocasionado un adecuado proceso de seguimiento y evaluación, para su medición.

Planificación Estratégico Institucional

En la formulación de los PEM, algunos Ministerios no tienen claramente definido su alcance transversal, situación que ocasiona que varios Ministerios formulen un PSDI en lugar de un PEM o viceversa, como es el caso del Ministerio de Relaciones Exteriores que actualmente formula un PSDI o el Ministerio de Gobierno que formula un PEM.

Por otro lado, los Ministerios que formulan PEM, no realizan un análisis a detalle de sus competencias y atribuciones, situación que ocasiona la adscripción a Pilares, Metas y Resultados del PDES que no son de su directa responsabilidad.

Los lineamientos de formulación del PSDI, no reflejan las características, ni variables requeridas y necesarias para la formulación de un PEM.

Planificación Institucional

- a. Planificación institucional de entidades que se encuentran bajo tuición de algún Ministerio

En la formulación de PEI, varias de sus Acciones no están articuladas a los Resultados de los PSDI o PEM, esta situación ocasionó que los PSDI o PEM no reflejen la contribución específica de cada entidad bajo tuición, tan sólo son una agregación de sus PEI.

Se evidenció también que, varias entidades descentralizadas requieren mayor capacitación técnica para la formulación del PEI, esto debido sobre todo a la rotación de personal.

- b. Planificación institucional de entidades que no están bajo tuición de ninguna instancia superior

Los PEI de entidades que no están bajo tuición de ninguna instancia superior, se articulan directamente al PDES, esta articulación en varios casos es forzada, debido a que, en la estructura del PDES no existen Resultados específicos para el cumplimiento de sus atribuciones y competencias.

Por otro lado, el lineamiento de formulación del PEI, no contempla herramientas específicas para la formulación de PEI de entidades que no se encuentran bajo tuición de ninguna instancia superior, considerando que responden directamente al PDES y no así a un PSDI.

Planificación Multisectorial

Los insumos básicos para la formulación de los PMDI, son la política multisectorial aprobada y el mecanismo de gestión, aspectos no claros en varios casos que, ocasionaron problemas en la formulación e implementación de un PMDI.

El PMDI es complementario a un PSDI, y no un plan paralelo, motivo por el cual, de los 7 planes multisectoriales aprobados, la mayoría perdió la perspectiva de focalización para solucionar un problema emergente, el único que está dirigido a un solo Resultado del PDES es el de Trata y Tráfico de Personas.

Se pudo comprobar debilidad en la implementación de los PMDI al no existir procedimientos y metodologías específicas que den cuenta de una actuación articulada, en el marco de las competencias propias de cada Ministerio; en la mayoría de los casos, salvo algunas excepciones, los PMDI, no son parte de los PSDI, por tanto, existen problemas de implementación, así como de seguimiento y evaluación.

No existen indicadores que sean capaces de medir acciones multisectoriales, se mantienen acciones e indicadores sectoriales.

Se evidencia que no se cuenta con directrices presupuestarias claras para los PMDI, por un lado, se espera que las acciones se inscriban en los presupuestos sectoriales y, por el otro, no se define con qué recursos van a funcionar los mecanismos de gestión. Esto ha provocado que la mayoría de los PMDI no cuenten con presupuesto, por tanto, no disponen de un análisis de factibilidad financiera.

No existe claridad de la vía de aprobación, algunos PMDI, cuentan con Resolución Interministerial, otros con Resolución Ministerial (del Ministerio Coordinador) y otros procedieron a una aprobación por Consejos constituidos por una ley específica anterior a la Ley No. 777, por tanto, tienen otros fines.

3.3 Lecciones aprendidas en el nivel territorial

Articulación de la planificación territorial con la nacional y sectorial

En el transcurso de este quinquenio una de las principales deficiencias identificadas es la desarticulación de la planificación territorial con la planificación sectorial y nacional, debido a falta de lineamientos, mecanismos y herramientas que permitan una adecuada articulación en todos los niveles. Por otro lado, los plazos fijados para la formulación de planes, tanto sectoriales como territoriales, no permitían el espacio de tiempo necesario para la articulación a nivel de programas y/o proyectos.

Un aspecto relevante es el hecho de que los planes sectoriales debían proporcionar los lineamientos (directrices) u orientaciones para las entidades territoriales autónomas, sector privado y organizaciones sociales, sin embargo, esto resultó limitado, sin el efecto deseado.

La aprobación de planes es un aspecto que dificulta este proceso, de acuerdo con la miscelánea de casos, se puede mencionar como ejemplo, que, si bien un gobierno municipal ya contaba con un PTDI, sucede a qué nivel de gobernación el mismo no estaba considerado.

Estructura de los Planes Territoriales

La estructura de los planes territoriales establece la definición de un enfoque político, mismo que las ETA no comprenden y no contaban con orientaciones claras para su planteamiento, desviando el mismo en otras temáticas, por ende la identificación clara y precisa del enfoque político.

El diagnóstico refleja el estado de situación de la ETA y el establecimiento de la línea base, que permitirá verificar los efectos logrados en el tiempo, sin embargo, el dato base es diferente y no guarda relación con el utilizado en la matriz de planificación. Por otra parte, la línea base fue establecida en diferentes niveles, es decir, a momentos a nivel impacto, efecto o producto.

En lo que refiere a Políticas y Lineamientos Estratégicos, las ETA no establecieron con claridad de qué manera se alcanzaría el enfoque político.

En cuanto al presupuesto quinquenal, no se disponía de un presupuesto quinquenal (plurianual), por lo que se hizo una proyección que no guardaba relación con las variables macroeconómicas, siendo tan sólo una proyección indicativa. Por otra parte, muchas ETA sobrepasan considerablemente los techos presupuestarios, debiendo posteriormente sujetarse a los techos presupuestarios del MEFP.

A partir de la matriz programática del PDES, que contiene la denominada Acción PDES, en la formulación de los planes territoriales se debía generar una Acción Territorial que se constituyó en el principal eslabón (articulación) entre el PDES y el PTDI/PGTC/EDI, ignorando en primera instancia la vinculación al Resultado del PDES, tal como estaba establecido en los Lineamientos metodológicos, y a la planificación sectorial en segunda instancia, motivo por el que se generaron una serie de distorsiones al momento de procurar de establecer la contribución de los territorios a la planificación sectorial y nacional.

La directa articulación de los planes territoriales a la Acción PDES no ha permitido establecer o definir con claridad y precisión su vinculación con el Resultado del PDES, ya que la Acción de la ETA no tenía un indicador que esté directa y estrechamente relacionado con el Resultado PDES, siendo además que no se disponía de una batería de indicadores por tipo de Resultado del PDES que permita a las ETA recoger los indicadores correctos para cada Acción Territorial.

En ese sentido, las ETA de manera discrecional generaron una cantidad innumerable de Acciones Territoriales e Indicadores, que en algunos casos no guardan relación entre sí, ni con la línea base, la cual fue establecida en diferentes niveles (producto, efecto o impacto), aspecto ya mencionado.

La definición de indicadores inadecuados y heterogéneos, inclusive para acciones similares, influyó para que las ETA realicen una deficiente programación de acciones y por ende de asignación de presupuesto, situación que complicó e imposibilita el proceso de seguimiento y evaluación integral de medio término de los planes territoriales.

Otro problema que se identificó en ciertos casos fue la planificación formulada para el primer año de gestión (2016) que se repitió en los siguientes cuatro periodos, haciendo ligeras variaciones en el presupuesto para que este coincida con los techos presupuestarios asignados por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Se entiende que este problema se presentó debido a que las ETA no cuentan con la suficiente capacidad técnica o no tienen la cultura de planificación de mediano plazo, o debido a que las empresas consultoras contratadas para la formulación de los planes territoriales desconocían los lineamientos metodológicos o decididamente se facilitaron el trabajo de consultoría.

Otra de las principales dificultades en las ETAs fue la formulación e implementación de la propuesta de ordenamiento territorial, ya que, al no contar con información, instrumentos y herramientas claras, no se generó una línea clara y orientadora del desarrollo territorial.

Instrumentos diferenciados para Entidades Territoriales Autónomas (ETAs)

Los Lineamientos Metodológicos para la formulación de planes territoriales establece las condiciones, estructura y contenido de los planes territoriales, de manera uniforme para todas las ETA, sin considerar el tamaño del municipio, la cantidad de habitantes, el nivel de presupuesto, la capacidad técnica y financiera de las ETA, lo que generó a que varios GAMs tuvieron dificultades al momento de la elaboración de sus planes.

Características de los PTDI y PEI

Los Lineamientos Metodológicos para la formulación de los Planes Estratégicos Institucionales, guardan una estrecha similitud con el PTDI, con la única diferencia de que se incorpora a la unidad organizacional responsable de la ejecución del programa y/o proyecto.

Ordenamiento Territorial

El ordenamiento territorial es un componente inherente a los planes territoriales integrales (PTDI). Si bien el Ordenamiento territorial antes del SPIE, contaba con ciertas normativas a nivel de decreto supremo y resoluciones ministeriales, estos no fueron suficientes para darle el marco jurídico necesario como para articular el ordenamiento territorial con la planificación y presupuestos de las ETA, en tal sentido hasta el año 2015 se avanzó bastante en la elaboración de planes de ordenamiento territorial, pero sin un vínculo específico con la planificación.

Al 2016 la ley 777 del SPIE, da el marco normativo a la elaboración de Planes Territoriales de Desarrollo Integral (PTDIs), que a su vez establece la articulación de la planificación con el ordenamiento territorial de manera gradual.

Sin embargo, el ordenamiento territorial al ser un Plan de Largo Plazo que orienta la planificación del territorio, requiere del desarrollo de instrumentos técnicos específicos, y estas a su vez deben ser elaborados, y viabilizados mediante el Marco General del Ordenamiento Territorial de acuerdo a la Ley del SPIE. Así mismo estos instrumentos deben ser desarrollados en base a la categorización de las ETA, de tal forma que se adapten a las características y capacidades de cada Entidad Territorial.

La falta de categorización de ETA, la elaboración y aprobación de instrumentos técnicos de ordenamiento territorial de largo plazo, dificultaron el proceso de implementación del Ordenamiento territorial.

Sin embargo, se incorporaron elementos del Ordenamiento territorial en los PTDIs, con una visión de mediano plazo, con el objeto de coadyuvar en la planificación con una dimensión territorial.

4. Herramientas de Soporte para el Nuevo Ciclo de Planificación

Una de las dificultades que experimentó el Sistema de Planificación Integral del Estado (SPIE) fue la ausencia de herramientas que permitan facilitar y/o explicar las grandes directrices o amplíen el alcance de los instrumentos estructurales del sistema (los Planes), por ende en la presente gestión, el Ministerio de Planificación del Desarrollo (MPD), en ejercicio de sus competencias asumió el desafío de construir dos instrumentos que marquen un hito en la implementación del sistema como tal, siendo estos la propuesta de “Nueva Estructura Programática” y la “Propuesta de Categorización de Entidades Territoriales Autónomas”, que vienen a reforzar, tanto el ejercicio de la autonomía desde la óptica territorial, entendiendo las escalas, capacidades y realidades (la segunda), así como la ampliación de un marco general institucional que permita encauzar no solo a todos los sectores definidos dentro de la planificación del desarrollo en Bolivia, sino un proceso de articulación y complementariedad con los grandes acuerdos internacionales (ODS) y las decisiones y desafíos impulsados por el mismo estado boliviano (NDC).

Otro elemento que es importante señalar, que lamentablemente no logró su implementación efectiva durante el primer ciclo de planificación, fue el Registro de Indicadores de Medición y Evaluación del PDES (RIME), el cual se constituye en un elemento estratégico para el seguimiento y monitoreo del Plan de Desarrollo Económico y Social (PDES), así como de los demás instrumentos estructurales del sistema de planificación del desarrollo de Bolivia.

4.1 Nueva Estructura Programática

La planificación de largo plazo, con un horizonte de hasta veinticinco años, se materializa en el Plan General de Desarrollo Económico y Social para Vivir Bien (PGDES) o Agenda Patriótica 2025, que se constituye en el Plan de mayor jerarquía de la planificación y establece la visión política del Estado; el mismo es implementado a través del Plan de Desarrollo Económico y Social (PDES), del cual se desprenden todos los planes de mediano plazo del Sistema de Planificación Integral del Estado.

El Plan de Desarrollo Económico y Social (PDES), con una vigencia de cinco años, es el instrumento a través del cual se canaliza la visión política establecida en el PGDES, siendo el marco orientador para los planes y políticas de mediano plazo sectorial, territorial e institucional de las entidades públicas de nivel central y de las entidades autónomas territoriales y se constituye en un marco para el alineamiento de la cooperación internacional y en referente para las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones privadas.

Actualmente, la vigencia del PDES 2016-2020 está llegando a su fin, motivo por el cual, es necesario el diseño de un nuevo instrumento que oriente la planificación de los próximos cinco años y que se constituya en la base para el diseño de los Planes Sectoriales de Desarrollo Integral para el Vivir Bien (PSDI), Planes Estratégicos Institucionales (PEI) de entidades que no están bajo tuición de ninguna instancia superior y los Planes Territoriales de Desarrollo Integral para Vivir Bien (PTDI) que también deben ser nuevamente diseñados para el próximo quinquenio.

La experiencia del MPD en la implementación, seguimiento y evaluación del PDES 2016-2020, muestra que, para el diseño del nuevo PDES, se requiere una estructura programática que visualice y priorice las dimensiones de desarrollo más importantes para el Estado y ordene, lógicamente y sistemáticamente, los objetivos de desarrollo, resultados e indicadores a partir de temas estratégicos bajo la responsabilidad de cada sector del Estado.

A partir de estas premisas, el MPD ha trabajado una estructura programática que busca, a partir de los Pilares de la Agenda Patriótica 2025, constituirse en la base para la formulación del PDES 2021-2025. Esta nueva estructura programática se organiza en:

- Dimensiones de Desarrollo. Tienen estrecha relación con los Pilares de la Agenda Patriótica 2025 y es la orientación de dimensiones estratégicas de la planificación en el largo plazo. Con la finalidad de organizar lógicamente la estructura, ésta se subclasifica por tema estratégico o sector.
- Objetivos de Desarrollo. Son los objetivos que buscan generar impactos en el mediano y largo plazo, y son formulados en consistencia con las Dimensiones de Desarrollo y orientan la definición de los compromisos de política pública en términos de Resultados.
- Resultados. Son los resultados a los que se espera llegar en el corto y mediano plazo y que aportan al cumplimiento de cada objetivo de desarrollo. Para cada uno de los Resultados, se proponen una serie de indicadores que faciliten el seguimiento, monitoreo y evaluación del PDES.

Con la finalidad de priorizar y focalizar los elementos estratégicos que orienten y organicen el diseño de la estructura programática de planificación, se establecen cinco Dimensiones de Desarrollo que se muestran en el siguiente gráfico:

Gráfico N°6: Dimensiones de Desarrollo del PDES 2021 – 2025



Fuente: Dirección General de Seguimiento y Coordinación

Cada una de las Dimensiones de Desarrollo, tiene una estrecha vinculación con los Pilares establecidos en la Agenda Patriótica 2025 como se muestra en el siguiente cuadro:

Tabla N°1 Dimensiones de Desarrollo y su Relación con los Pilares de la Agenda Patriótica

Dimensión de Desarrollo	Agenda Patriótica - PGDES	Aclaración
I. Desarrollo Social con Dignidad, Equidad e Igualdad e Inclusivos	Pilar 1: Erradicación de la Pobreza Extrema	Ninguna
	Pilar 2: Socialización y Universalización de los Servicios Básicos con Soberanía para Vivir Bien	En lo que corresponde a acceso a servicios básicos
	Pilar 3: Salud, Educación y Deporte para la Formación de un Ser Humano Integral	Ninguna
	Pilar 4: Soberanía Científica y Tecnológica con Identidad Propia	En lo que corresponde a formación científica, técnica y profesional
	Pilar 12: Disfrute y Felicidad Plena de Nuestras Fiestas, de Nuestra Música, Nuestros Ríos, Nuestra Selva, Nuestras Montañas, Nuestros Nevados, de Nuestro Aire Limpio, de Nuestros Sueños	Ninguna
II. Crecimiento Económico, Desarrollo Productivo Sostenible y Empleo	Pilar 2: Socialización y Universalización de los Servicios Básicos con Soberanía para Vivir Bien	En lo que corresponde a la construcción de infraestructura de transporte
	Pilar 4: Soberanía Científica y Tecnológica con Identidad Propia*	En lo que corresponde a desarrollo tecnológico de apoyo a la producción
	Pilar 5: Soberanía Comunitaria Financiera sin servilismo al capitalismo financiero	Ninguna
	Pilar 6: Soberanía Productiva con Diversificación y Desarrollo Integral sin la Dictadura del Mercado Capitalista	Ninguna
	Pilar 8: Soberanía Alimentaria a través de la Construcción del Saber Alimentarse para Vivir Bien	Ninguna
	Pilar 7: Soberanía sobre nuestros Recursos Naturales con Nacionalización, Industrialización y Comercialización en Armonía y Equilibrio con la Madre Tierra.	Ninguna
III. Desarrollo y Gestión Sostenible del Medio Ambiente	Pilar 9: Soberanía Ambiental con Desarrollo Integral, Respetando los Derechos de la Madre Tierra	Ninguna
	Pilar 10: Integración Complementaria de los Pueblos con Soberanía	En lo que corresponde a cambio climático
IV. Gobernabilidad, Eficiencia y Transparencia en la Gestión del Estado	Pilar 10: Integración Complementaria de los Pueblos con Soberanía	En lo que corresponde a Relaciones Internacionales
	Pilar 13: Reencuentro Soberano con Nuestra Alegría, Felicidad, Prosperidad y Nuestro Mar	Ninguna
	Pilar 11: Soberanía y Transparencia en la Gestión Pública bajo los Principios de No Robar, No Mentir y No ser Flojo	En lo que corresponde a transparencia de la gestión pública y sistema judicial
V. Defensa Integral del Estado	Pilar 11: Soberanía y Transparencia en la Gestión Pública bajo los Principios de No Robar, No Mentir y No ser Flojo	En lo que corresponde a seguridad ciudadana, narcotráfico y defensa integral del estado

Fuente: Dirección General de Seguimiento y Coordinación

A partir de cada Dimensión de Desarrollo se establecieron los temas estratégicos, objetivos de desarrollo, resultados e indicadores que, de manera resumida, se muestran a continuación.

- **Objetivo de Desarrollo 1:** Desarrollo Social con Dignidad, Equidad e Igualdad con Territorios Inclusivos. El primer objetivo de desarrollo cuenta con diez temas estratégicos/sectores, 20 objetivos de desarrollo, 72 resultados y 135 indicadores; los principales temas que se abordan en este objetivo son los siguientes:

Tabla No. 2: Temas Estratégicos, Objetivos de Desarrollo, Resultados e Indicadores del OD1

<p>Pobreza</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reducir pobreza extrema y moderada • Reducir relación de ingresos entre población rica y pobre. • Cubrir población vulnerable con programas sociales 	OD	RES	IND	<p>Servicio Básicos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Garantizar el acceso a los servicios de agua, alcantarillado sanitario, comunicación telefónica, internet, energía eléctrica, gas domiciliario y transporte eficiente e inclusivo 	OD	RES	IND
	1	6	6		1	6	6
<p>Discriminación y Racismo</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reducir casos de racismo y discriminación • Promover un cambio en la conducta de estudiantes contra el racismo y la discriminación 	OD	RES	IND	<p>Salud</p> <ul style="list-style-type: none"> • Garantizar el acceso universal a la salud con oportunidad, calidad y calidez • Fortalecer y modernizar el sistema de salud • Consolidar la complementariedad entre la salud convencional y la ancestral 	OD	RES	IND
	1	2	6		1	2	6
<p>Género y Población Vulnerable</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reducir la violencia contra mujeres, niñas, niños y adolescentes • Reducir la trata y tráfico • Promover la igualdad, la inclusión y la justicia social 	OD	RES	IND	<p>Educación</p> <ul style="list-style-type: none"> • Garantizar el acceso universal a la educación con calidad • Fortalecer el sistema educativo en infraestructura, equipamiento y tecnología • Generar una formación y especialización científica técnica y profesional 	OD	RES	IND
	2	9	12		2	9	12
<p>Desarrollo Urbano y Rural</p> <ul style="list-style-type: none"> • Generar condiciones para una urbanización inclusiva, sostenible, eficiente y resiliente • Incrementar zonas verdes y bosques urbanos • Fortalecer regiones metropolitanas 	OD	RES	IND	<p>Deporte</p> <ul style="list-style-type: none"> • Facilitar el acceso universal a las actividades físicas y el deporte. • Promover la práctica deportiva competitiva • Capacitar a técnicos del deporte, entrenadores deportivos y profesores 	OD	RES	IND
	1	4	5		1	4	5
<p>Vivienda</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reducir el déficit habitacional financiando la construcción o compra de viviendas sociales • Mejorar, ampliar y/o renovar viviendas 	OD	RES	IND	<p>Cultura</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rescate y priorización de los valores, la cultura e identidad de los pueblos indígena, originario campesinos de Bolivia • Apoyo y fomento a las actividades culturales y artísticas, revalorizando las expresiones ancestrales 	OD	RES	IND
	1	2	3		1	2	3

Fuente: Dirección General de Seguimiento y Coordinación

- **Dimensión de Desarrollo 2:** Crecimiento Económico, Desarrollo Productivo Sostenible y Empleo. La segunda Dimensión de Desarrollo cuenta con once temas estratégicos/sectores, 21 objetivos de desarrollo, 80 resultados y 162 indicadores; los principales temas que se abordan en esta dimensión son los siguientes:

Tabla No. 3: Temas Estratégicos, Objetivos de Desarrollo, Resultados e Indicadores de la DD2

Finanzas Públicas	<ul style="list-style-type: none"> • Generar estabilidad económica y financiera. • Fortalecer el sistema financiero • Fortalecer y atraer inversión. • Incrementar Reservas Financieras Internacionales. 	OD	RES	IND	Desarrollo Forestal Sostenible	<ul style="list-style-type: none"> • Promover y fortalecer el manejo forestal sostenible a nivel nacional. • Fortalecer las capacidades para el crecimiento de la industria forestal maderable y no maderable. 	OD	RES	IND
		4	7	14			1	4	5
Generación de Empleo	<ul style="list-style-type: none"> • Reducir la tasa de desempleo (jóvenes y población vulnerable) • Incrementar población ocupada que cuenta con seguridad social • Crear nuevos empleos dignos y seguros a nivel nacional 	OD	RES	IND	Seguridad Alimentaria	<ul style="list-style-type: none"> • Eliminar el hambre, la desnutrición y reducir la malnutrición. • Promover e incentivar la producción sostenible de alimentos locales, con énfasis en los tradicionales. 	OD	RES	IND
		1	3	4			2	11	16
Desarrollo empresarial y tecnológico	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar y consolidar los complejos productivos territoriales • Apoyar y fortalecer a la micro, pequeña, mediana y gran empresa del sector privado 	OD	RES	IND	Transporte	<ul style="list-style-type: none"> • Consolidar el sistema de integración y transporte terrestre, fluvial y aéreo a nivel nacional 	OD	RES	IND
		2	7	21			3	5	16
Turismo	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar y consolidar el turismo a nivel nacional • Incrementar ingresos por turismo • Incrementar número de turistas • Mejorar y ampliar la infraestructura y servicios turísticos 	OD	RES	IND	Hidrocarburos	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar procesos sostenibles de exploración, explotación, industrialización, transformación y comercialización de los hidrocarburos 	OD	RES	IND
		1	4	4			1	9	16
Desarrollo Agropecuario	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer y modernizar la producción agropecuaria sostenible • Sanear la propiedad agraria. • Generar e incentivar mercados justos. • Desarrollar tecnología e investigación productiva 	OD	RES	IND	Minería	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar procesos sostenibles de prospección, exploración, explotación, beneficio, fundición, refinación, industrialización y comercialización de minerales 	OD	RES	IND
		5	21	46			1	5	8
					Energía	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar procesos sostenibles de generación y transmisión de energía eléctrica. • Generar tecnología nuclear para fines de desarrollo 	OD	RES	IND
							2	4	12

Fuente: Dirección General de Seguimiento y Coordinación

- **Dimensión de Desarrollo 3:** Desarrollo y Gestión Sostenible del Medio Ambiente. La tercera Dimensión de Desarrollo cuenta con siete temas estratégicos/sectores, 10 objetivos de desarrollo, 29 resultados y 46 indicadores; los principales temas que se abordan en esta dimensión son los siguientes:

Tabla No. 4: Temas Estratégicos, Objetivos de Desarrollo, Resultados e Indicadores de la DD3

Calidad Ambiental	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollar la gestión y regulación ambiental a nivel nacional, departamental, municipal e indígena originario campesino • Desarrollar sistemas productivos sustentables 	OD	RES	IND	Residuos Sólidos	<ul style="list-style-type: none"> • Consolidar procesos de gestión integral de residuos sólidos • Construir Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales. 	OD	RES	IND
		3	10	13			1	2	4
Áreas Protegidas	<ul style="list-style-type: none"> • Consolidar y fortalecer la gestión integral de Áreas Protegidas • Avanzar sustancialmente en la erradicación de la extrema pobreza en Áreas Protegidas. 	OD	RES	IND	Riesgo y Cambio Climático	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer la gestión integral del riesgo para reducir, prevenir y apoyar la rehabilitación y recuperación ante desastres • Generar medidas para combatir el cambio climático y sus efectos 	OD	RES	IND
		1	3	6			2	5	12
Bosques	<ul style="list-style-type: none"> • Consolidar la gestión sostenible de bosques para enfrentar el cambio climático • Eliminar la deforestación ilegal y ampliar la cobertura forestal • Implementar Centros de Producción Forestal 	OD	RES	IND	Biodiversidad	<ul style="list-style-type: none"> • Detener la pérdida de biodiversidad y luchar contra el tráfico de especies protegidas de flora y fauna 	OD	RES	IND
		1	3	3			1	2	2
Cuencas y Recursos Hídricos	<ul style="list-style-type: none"> • Consolidar la gestión integral de las cuencas y los recursos hídricos para enfrentar el cambio climático • Recuperar cuerpos de agua 	OD	RES	IND					
		1	4	6					

Fuente: Dirección General de Seguimiento y Coordinación

- **Dimensión de Desarrollo 4:** Gobernabilidad, Eficiencia y Transparencia en la Gestión Pública. La cuarta Dimensión de Desarrollo cuenta con cuatro temas estratégicos/sectores, 5 objetivos de desarrollo, 19 resultados y 36 indicadores; los principales temas que se abordan en esta dimensión son los siguientes:

Tabla No. 5: Indicadores de la DD4

Eficiencia y Transparencia <ul style="list-style-type: none"> • Consolidar una gestión pública transparente, eficiente, moderna, participativa y con vocación de servicio en los diferentes niveles del Estado. 	OD	RES	IND	Justicia <ul style="list-style-type: none"> • Promover la modernización del sistema de justicia y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos y todas 	OD	RES	IND
	1	6	11		1	4	10
Autonomías y descentralización <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer y articular a los Gobiernos subnacionales para que sean eficientes, participativos y con tecnología. 	OD	RES	IND	Relaciones Internacionales <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer relaciones internacionales, procesos de integración y derechos de bolivianos en el exterior • Avanzar en la reivindicación marítima y protección de los recursos hídricos internacionales 	OD	RES	IND
	1	2	6		2	7	9

Fuente: Dirección General de Seguimiento y Coordinación

- **Dimensión de Desarrollo 5:** Defensa Integral del Estado. La quinta Dimensión de Desarrollo cuenta con tres temas estratégicos/sectores, 3 objetivos de desarrollo, 12 resultados y 27 indicadores; los principales temas que se abordan en esta dimensión son los siguientes:

Tabla No. 6: Temas Estratégicos, Objetivos de Desarrollo, Resultados e Indicadores de la DD5

Defensa de la soberanía del Estado <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer la defensa del Estado, para el resguardo de la soberanía nacional con enfoque de servicio a la sociedad civil y complementariedad en el desarrollo nacional 	OD	RES	IND	Seguridad Ciudadana y Narcotráfico <ul style="list-style-type: none"> • Consolidar una gestión pública transparente, eficiente, moderna, participativa y con vocación de servicio en los diferentes niveles del Estado. 	OD	RES	IND
	1	6	11		1	4	10
Defensa Legal del Estado <ul style="list-style-type: none"> • Garantizar la defensa judicial y extrajudicial de los intereses del Estado 	OD	RES	IND				
	1	2	6				

Fuente: Dirección General de Seguimiento y Coordinación

En este contexto, en el diseño de la Estructura Programática del PDES que se presenta, a partir de lo establecido en la Agenda Patriótica 2025, se ha tomado el cuidado de generar un estrecho alineamiento con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) así como con las Contribuciones Previstas y Determinadas Nacionalmente (NDCs por sus siglas en inglés), ya que son los instrumentos que muestran el horizonte de trabajo para Bolivia y se constituyen en el reto para el Estado y la sociedad boliviana para concretar acciones que garanticen el cumplimiento de los compromisos fijados en estas agendas a nivel internacional y nacional.

Gráfico N° 7: La Agenda Patriótica 2025, los ODS y los NDCs y su Relación con la Estructura Programática del PDES



Fuente: Dirección General de Seguimiento y Coordinación

4.2 Registro de Indicadores de Monitoreo y Evaluación – RIME

En el marco del trabajo realizado por el Comité Interinstitucional de las Metas del PDES y de Desarrollo Sostenible–CIMPDS, personal del Viceministerio de Planificación y Coordinación (VPC), del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y de la Unidad de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE), se ha trabajado en el diseño y desarrollo de la plataforma de Registro de Indicadores de Monitoreo y Evaluación (RIME) con el fin de registrar todos los indicadores y la ficha de caracterización asociado; así como los avances de la planificación nacional PDES.

Cabe resaltar que esta plataforma, además de incorporar elementos de la planificación nacional, incluye la correspondiente articulación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible ODS.

Por tanto, esta herramienta debe ser evaluada y potencializada a fin de lograr que el nuevo ciclo de planificación y específicamente la formulación del PDES, pueda ser registrada en la misma.



The screenshot shows the RIME web application interface. The browser address bar displays the URL: pipspie.planificacion.gob.bo/sistemarime/adminfuenteDatos. The page title is "RIME". The navigation menu includes "Inicio", "Admin. Indicadores", "Admin. Fuente de Datos", and "PDES - Indicadores". The "Admin. Fuente de Datos" menu is expanded, showing "Fuente de Datos" and "Ficha Fuente de Datos". The main content area displays "LISTA DE FUENTE DE DATOS" with a sub-header "Fuente de Datos registrados" and a "+ Agregar Nuevo" button. Below this, there is a search bar and a table with the following columns: "Opciones", "ID_FICHA", "Estado", "Nombre Fuente", "Tipo", "Compartido", and "Responsable". The table contains four rows of data.

Opciones	ID_FICHA	Estado	Nombre Fuente	Tipo	Compartido	Responsable
	0001	Observado	Encuesta Anual de Unidades Económicas 2013 - 2015	Encuesta	No	Cabeza/Ministerio de Planificación del Desarrollo Productor/Instituto Nacional de Estadística (INE)
	0002	Preliminar	Registro de sitios sagrados identificados por municipio 2012 - 2017.	Registro Administrativo	No	Cabeza/Ministerio de Culturas y Turismo (MTC) Productor/Viceministerio de Descolonización (VD)
	0003	Preliminar	Acta de visitas no planificadas del Servicio de Prevención de la Tortura (SEPRET) 2016 - 2018	Registro Administrativo	No	Cabeza/Ministerio de Justicia y Transparencia (MJT) Productor/Viceministerio de Justicia y Derechos Fundamentales (VJDF) (VJDF)
	0004	Preliminar	Actas de Decisiones y Propuestas elaboradas del Ministerio de Relaciones Exteriores	Registro Administrativo	No	Cabeza/Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) Productor/Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE)

El RIME contiene:

- Una propuesta de Tablero de Información con información de los Indicadores relacionados a PDES y ODS (aún en etapa de mejora).
- Administración de los Metadatos de los Indicadores.
- Detalle y Ficha Técnica de los Indicadores.
- Dirección de RIME <http://pipspie.planificacion.gob.bo/>

4.3 Categorización de Entidades Territoriales Autónomas

Los instrumentos de planificación vigentes, se encuentran enmarcados en un instrumento único para municipios y gobernaciones, frente a esta situación, es necesario diferenciar los instrumentos para una planificación más acertada.

Bolivia, al igual que el resto del mundo, ha sufrido un proceso irreversible de urbanización que se ha acelerado a partir de las últimas décadas del siglo XX y más aún durante el presente siglo. El censo del año 2012 revelaba que dos terceras partes de los bolivianos radicaban ya en áreas urbanas; se estima que al 2020 esa proporción supere el 70% de la población total del país, con una tendencia creciente (CEPAL, 2019). En ese contexto, uno de los desafíos para el Estado en términos de planificación era el de contar con nuevas categorías de Entidades Territoriales Autónomas, que sirvieran como instrumentos para la planificación territorial y estratégica y que nos permitieran salir de la mirada tradicional que mira los municipios solamente en términos de la cantidad poblacional, factor central en el municipalismo pues condiciona la transferencia de recursos, pero que sin embargo no permite conocer ni cómo está distribuida la población, ni su relación con el territorio y su entorno natural.

La propuesta de nuevas categorías de ETAs municipales que nos acerque a un enfoque integral y permita repensar instrumentos y lineamientos metodológicos de planificación, de modo que reflejen con mayor precisión la realidad de los municipios, las ciudades de Bolivia y la configuración de nuestros territorios, esto, nace a partir de la identificación de posibles tipologías en base a cuatro variables propuestas (población, densidad, ubicación y uso del suelo) las mismas que se adecuan a las ETAs, donde, a partir del cruce de estas variables propuestas se obtiene la categorización en un marco general de todas ellas.

En referencia a lo explicado líneas arriba las categorías resultantes se dividen en 3: **categorías base**, que reemplazan las tradicionales categorías poblacionales; **categorías temáticas**, que recogen una colección de datos a nivel municipal que coadyuvan a la planificación, en especial de los municipios con menos recursos y finalmente las **categorías urbanas**, que, desde la propuesta de la Política de Ciudades desarrollada por el Ministerio de Obras Públicas, complementa este enfoque con un marco conceptual para entender mejor lo urbano.

4.3.1 Categorías base

Para poder proponer categorías que consideren la cantidad de población, su distribución y la conformación del territorio, se desarrolló una metodología que combina densidades urbanas tomadas a partir de una nueva tecnología disponible, la cantidad poblacional en áreas urbanas y la superficie urbana/rural de cada municipio. En base a lo descrito se detalla la metodología, que permite comprender la lógica y uso de las categorías base.

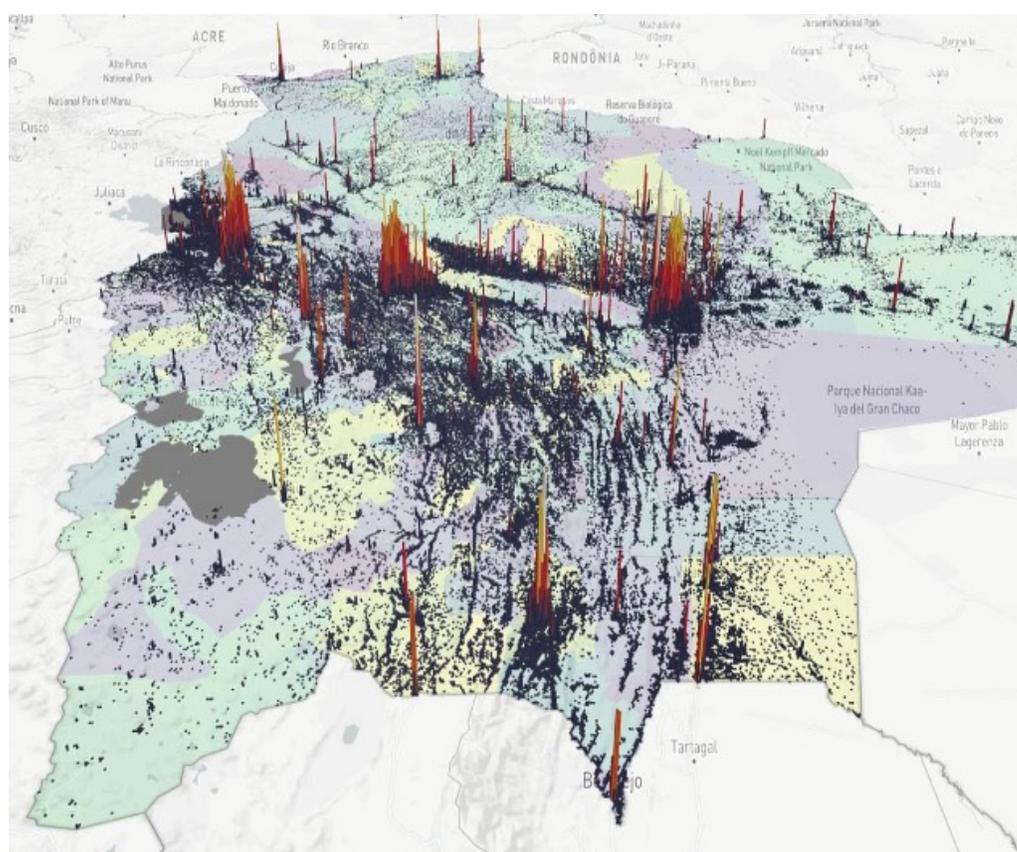
Luego de un análisis de toda la información disponible y las nuevas tecnologías que se pusieron a disposición como datos abiertos (libres) en los últimos años, tomamos la decisión de usar datos de nuevas fuentes que nos permitan hacer análisis territoriales más precisos.

Se tomó datos de HUMDATA. El Intercambio de datos humanitarios (HDX) es una plataforma abierta para compartir datos entre situaciones de crisis y organizaciones. Las bases de datos tienen usuarios de más de 200 países. Es administrado por el Centro de Datos Humanitarios de OCHA, la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas, que se encuentra en La Haya. En el caso de Bolivia, HDX cuenta con 96 bases de datos específicas del país, de fuentes oficiales o de cooperación como las Naciones Unidas y el Banco Mundial, que son de todas maneras fuentes confiables.

El Programa Data for Good es una iniciativa para generar información oportuna y conjuntos de datos relevantes que puedan contribuir a las organizaciones sin fines de lucro, investigadores y gestores públicos en la planificación de políticas públicas de impacto. Uno de sus productos son los Mapas de Alta Resolución de Densidades Poblacionales que se basan en técnicas de aprendizaje automatizado aplicadas a una combinación de imágenes satelitales y datos administrativos, utilizando una variedad de fuentes de datos de capacitación para aumentar la precisión. Combinando esos datos, se mapean cientos de millones de estructuras distribuidas en extensas áreas que luego se usaron para extrapolar la densidad de población local. Los mapas satelitales utilizados en este proyecto se generaron utilizando imágenes satelitales disponibles en el mercado de DigitalGlobe, el mismo tipo de imágenes disponibles a través de servicios de mapeo de acceso público. La otra fuente de datos importante para los mapas son los datos del censo nacional de cada país que se compartió con el Centro para la Red Internacional de Información sobre Ciencias de la Tierra (CIESIN)¹ de la Universidad de Columbia, que colaboró con investigadores del proyecto.

A partir de los instrumentos de open data seleccionados, se generaron mapas poblacionales con las zonas urbanas identificadas, por densidad y distribución. Esta primera mirada permite ver las concentraciones poblacionales con una precisión que antes no era posible. En el mapa a continuación, se aprecian las áreas de mayor densidad poblacional (siguiendo esa metodología).

Mapa No 1.- Tridimensional de densidades poblacionales



Fuente: Elaboración VPC en base a Mapas de Densidad Poblacional de Alta Resolución

1 El sitio web con las bases de datos puede consultarse en el siguiente enlace:
http://www.ciesin.org/?fbclid=IwAR0ytCkgvvpJkfJ3EswSVV4qrO7_deDSqeXx8YzHRO5MiHB3xMXw9VWCXrU

Cada punto negro representa una edificación y donde existe mayor concentración de edificaciones o densidad de edificaciones se generan las torres de color. Esta información gráfica muestra millones de edificaciones o datos. Aunque de hecho este mapa nos da mucha información, la misma no está organizada en municipios y no está dividida en clusters de ningún tipo.

A partir de los datos obtenidos, se generó un análisis de densidades clasificadas por un rango inicial, que permitió ver en mapas de calor la concentración edificacional, a partir de la que se traduce la densidad poblacional, pero también la relación de densidades entre diferentes áreas urbanas. Este análisis fue llevado a cabo para todo el territorio nacional, llevándonos a identificar los rangos de densidad poblacional desde las zonas más densamente pobladas hasta las que tienen muy pocos habitantes distribuidos en territorios extensos. El resultado es la identificación de las densidades mínimas que pueden ser consideradas urbanas en el contexto boliviano.

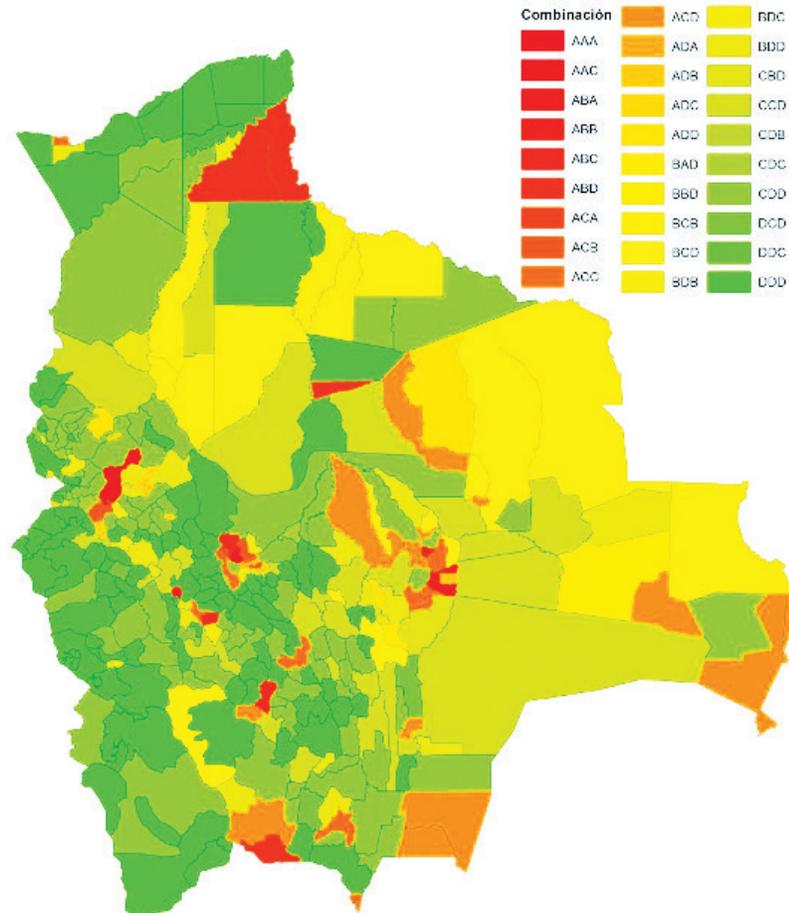
Paralelamente, se construyó un segundo mapeo que añadió la capa municipal donde se le agregaron parámetros para agrupar (clusterizar) las poblaciones urbanas. Para esta tarea se implementaron técnicas y algoritmos que permiten realizar la partición de datos en grupos (clusters) acorde a la densidad de observaciones. La idea general de esta técnica se basa en que, para cada observación, el espacio a partir de un radio predeterminado debe encontrar un mínimo de observaciones. El resultado es la identificación, en cada municipio, de al menos un asentamiento humano que, para su contexto, resulta el de mayor densidad habitacional. Estas manchas urbanas, finalmente, se convirtieron en polígonos generando por primera un mapa de zonas urbanas de Bolivia.

Una vez logrado obtener un mapeo preciso de las áreas urbanas de todos los municipios, que incluye también los asentamientos humanos rurales, el siguiente paso fue hacer un análisis del territorio de cada municipio. Lo que se buscaba es analizar qué proporción del municipio está ocupada por una mancha urbana y qué proporción contienen un territorio rural. De igual forma, con el dato de densidades, se podría hacer un análisis comparado entre manchas urbanas; esto permitiría diferenciar municipios no solamente en función de su cantidad poblacional o su jerarquía urbana, sino también en función de la composición de su territorio.

Para llevar a cabo este análisis, se trabajaron cada una de las variables clave y se construyeron rangos para cada una, con la metodología de Natural Brakes Jenks, que consiste en la generación de grupos donde hay saltos significativos estadísticos, que por lo tanto generan grupos similares “naturales”. Los rangos, entonces, se generan automáticamente y no son iguales en cantidad (por ejemplo, una división por cuartiles dividiría la población en 4 grupos iguales de 25%). Una vez encontrados los natural breaks, se atribuyó una codificación a cada uno de esos rangos de la “A” a la “D”, siendo “A” el valor más alto y “D” el más bajo.

Esto da como resultados, 29 cruces posibles de municipios, desde el tipo AAA, es decir, aquellos con los rangos más altos de población urbana, densidad urbana y porcentaje de superficie urbana, hasta los DDD, que son los que tienen sus valores en los rangos más bajos de cada variable. El siguiente mapa muestra esos resultados:

Mapa No 2.- Cruce de variables



Fuente: Elaboración propia

El siguiente paso de la metodología es la construcción de grupos de municipios de acuerdo al cruce de variables. El criterio para ello es la posible necesidad de contar con instrumentos de planificación, pensando en una diferenciación del PTDI.

Este ejercicio es el que concluye en una categorización base de municipios, que se resumen en la siguiente matriz con ejemplos para cada categoría:

CAT	GRUPO	CONDICIONES	Q	EJEMPLOS
1	AAA, ABA	<div style="display: flex; justify-content: space-between;"> >73% <100% </div> <div style="display: flex; justify-content: space-between;"> >722 <4050 </div> <div style="display: flex; justify-content: space-between;"> >52% <100% </div>	5	El Alto, Santa Cruz, Oruro
2	ABC, AAC, ABB	<div style="display: flex; justify-content: space-between;"> >73% <100% </div> <div style="display: flex; justify-content: space-between;"> >722 <4050 </div> <div style="display: flex; justify-content: space-between;"> >8% <52% </div>	6	La Paz, Potosí, Montero
3	ABD, BAD, BBD	<div style="display: flex; justify-content: space-between;"> >43% <100% </div> <div style="display: flex; justify-content: space-between;"> >722 <4050 </div> <div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <8% <100% </div>	6	Riberalta, Trinidad, Villazón, San José de Chiquitos

4	ACA		% POBLACION URBANA DENSIDAD % SUPERFICIE URBANA	3	Cliza, Punata, Tito Yupanqui
5	ACC, BCB, ACB		% POBLACION URBANA DENSIDAD % SUPERFICIE URBANA	15	Huanuni, Tarija, Sucre, Warnes, Bermejo
6	ACD, BCD		% POBLACION URBANA DENSIDAD % SUPERFICIE URBANA	41	Tupiza, Uyuni, Vallegrande, Concepción
7	ADA, ADB, ADC, BDC, BDB		% POBLACION URBANA DENSIDAD % SUPERFICIE URBANA	29	Cotoca, Shinahota, Patacamaya
8	ADD, BDD		% POBLACION URBANA DENSIDAD % SUPERFICIE URBANA	38	Samaipata, Coroico, Entre Ríos, Porvenir
9	CBD, CCD, DCD		% POBLACION URBANA DENSIDAD % SUPERFICIE URBANA	22	Aiquile, Padilla, San Pedro de Curahuara
10	CDC, CDB, DDC		% POBLACION URBANA DENSIDAD % SUPERFICIE URBANA	6	Ancoraimas, Laja, Puerto Perez
11	CDD		% POBLACION URBANA DENSIDAD % SUPERFICIE URBANA	68	Sapahaqui, Irupana, Teoponte, Azurduy, Tiraque, Ixiamas
12	DDD		% POBLACION URBANA DENSIDAD % SUPERFICIE URBANA	81	Caripuyo, Loreto, Toro Toro, Ayo Ayo

CATEGORÍAS BASE DE ETAS MUNICIPALES

¿Qué implican estas 12 categorías?

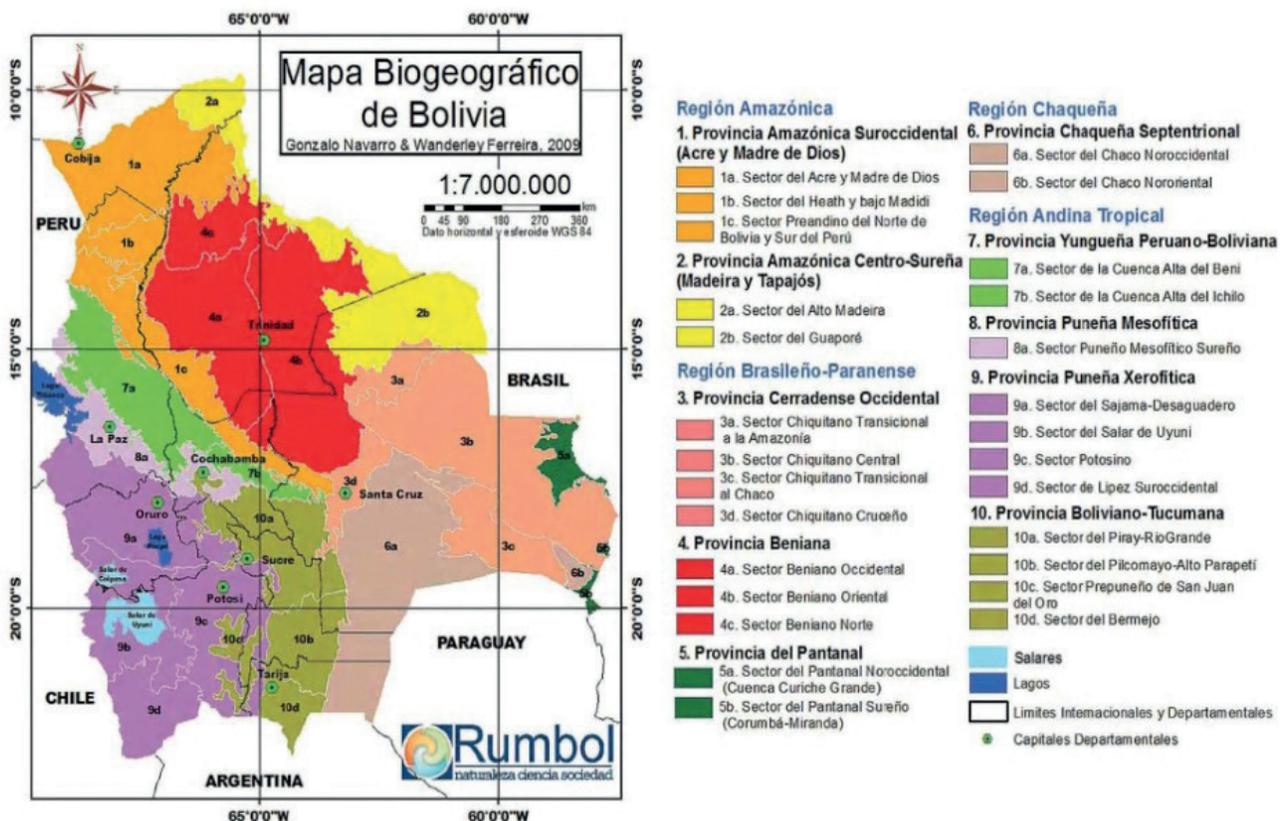
Las categorías reúnen municipios en función de sus necesidades de planificación en torno no solamente a la cantidad de población urbana y su densidad, sino también a qué superficie de territorio está cubierta por una mancha urbana. Las categorías NO establecen jerarquías, sino que agrupan municipios en función de sus características.

Así, por ejemplo, el municipio de La Paz y el municipio de Santa Cruz de la Sierra no están en la misma categoría. En el caso de Santa Cruz de la Sierra, la mayor parte de su territorio está cubierta por la mancha urbana, pero en La Paz, a pesar de que más del 90% de su población vive en áreas urbanas, solo el 14% de su territorio está cubierto por la mancha urbana. Esto implica que

La Paz tiene más de 80% de su territorio cubierto por áreas naturales y/o productivas y requiere instrumentos para gestionarlo.

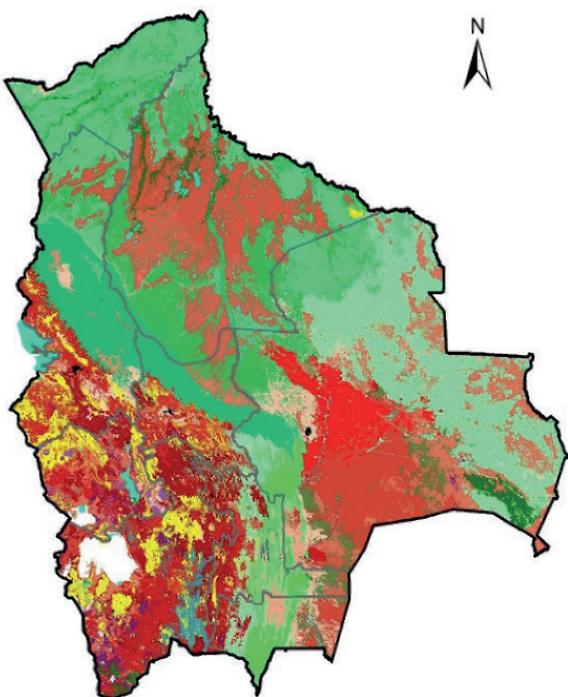
A estas categorías base, se añade dos variables que aportan más elementos de análisis territorial: las zonas de vida y los potenciales productivos. En el caso de las zonas de vida, se utilizó el Mapa Biogeográfico de Bolivia, que las contiene de manera agregada:

Mapa No 3.- Biogeográfico de Bolivia



Mapa No 4: de potenciales productivos

En el caso de **potenciales productivos**, el mapa muestra en sus diferentes rubros y áreas geográficas, identificadas en base al tipo de uso de la tierra, especialización biofísica y especialización socioeconómica a nivel departamental y municipal de Bolivia.



Fuente: visualización propia con datos del Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural

El mismo fue elaborado por el Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, a través de la Unidad de Análisis Productivo (UDAPRO) y el Sistema de Información Territorial de Apoyo a la Producción (SITAP) a escala 1:100.000 en el año 2013 con el objetivo de proporcionar información a nivel municipal de las potencialidades productivas relacionadas con educación, salud, vías y principalmente procesos comerciales. El mapa tiene 34 categorías diferentes, pero que pueden agruparse por afinidad de actividades para, de manera análoga a la variable de zonas de vida, hacer la información más manejable para los cruces con las otras variables consideradas. Esto permite tener una visión macro de todas las variables juntas, que no es excluyente de que cada unidad administrativa pueda usar el mapa completo para analizar la variable específica. Para ello, se agruparon las categorías en grupos para poder visualizar y hacer el análisis de categorías de manera más eficiente.

4.3.2 Categorías temáticas

Las categorías temáticas se plantearon desde la perspectiva de la necesidad de mirar temas importantes en el contexto de las categorías de ETAs. Se consideró 6 áreas temáticas globales (Cohesión social y equidad, Marcos normativos e institucionales, Desarrollo espacial, Economía, Ecología y medio ambiente e Infraestructura, vivienda y servicios básicos); que surgen de la NUA y que, a su vez, están alineadas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible ODS que son la guía más importante de desarrollo en todos los instrumentos de planificación.

4.3.3 Categorías urbanas

La categorización urbana es un aporte a la Política de Ciudades, desarrollada por el Ministerio de Obras Públicas con el apoyo de ONU Hábitat, planteando lineamientos claros para su avance a partir del trabajo, entonces, se revisó las definiciones que forman la base de la propuesta de la PC:

Ciudad	Es 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.
Sistema de Ciudades	Conjunto nacional o regional de ciudades interdependientes y funcionales entre sí y con su territorio de influencia, física, social y económicamente, organizadas de forma jerárquica según tamaño físico demográfico, grado de especialización de funciones urbanas que desempeñan, productividad y localización en la ocupación de un territorio mayor.
Funciones urbanas	Son las actividades que realizan los habitantes de determinada área urbana o ciudad, con las cuales se desarrolla la vida urbana. Estas actividades se realizan dentro el área urbana o la región de influencia, y por lo tanto dejan su impronta en el paisaje urbano y determinan sus vocaciones y roles respecto a su contexto. Entre otras funciones, se pueden indicar: administrativa, política, religiosa, comercial, cultural, turística, militar, industrial, educativa, servicios, etc. La mayoría de las ciudades presentan una diversificación y especialización de funciones urbanas.
ÁU aglomeradas	Conjunto de dos o más áreas urbanas conurbadas o interrelacionadas entre sí bajo el parámetro de una hora de accesibilidad.

ÁU uninodales

Corresponden a esta tipología aquellas ciudades aisladas o independientes que no son parte de aglomerados urbanos, es decir, que su área funcional se mantiene circunscrita al límite político administrativo municipal-

4.4 Propuesta de aporte a la Política de Ciudades

A partir de un análisis de la documentación, además de varios talleres de coordinación con el equipo de ONU Hábitat se ha desarrollado una propuesta de aporte a la Política de Ciudades. Dado que la consultoría se extiende más allá del universo urbano, abarcando todas las ETAs, que incluyen lo rural, es necesaria una categorización que sea coherente e incluya los asentamientos humanos a todas las escalas, desde el más rural, hasta el más urbano o el de mayor jerarquía, y basada en la categorización planteada por la Política de Ciudades:

Tabla No. 8.- Categorización

Categoría	Tipo de asentamiento	Descripción
URBANA	Aglomerados Metropolitanos	Compuestas de conurbaciones con población mayor a 500,000 habitantes Nodo de importancia nacional
	Aglomerados menores	Conurbaciones formadas por áreas urbanas menores a 500,000 habitantes
	Uninodales	Con funciones urbanas consolidadas, menores a 500,000 habitantes
RURAL**	Rural nucleada	Aldea o pueblito - agrupación de edificaciones con población menor a 2000 habitantes* (y fuera de un área homologada), que agrupa más del 50% de la población del municipio al cual pertenece
	Rural dispersa	Edificaciones dispersas / no aglomeradas, que agrupan menos del 50% de la población del municipio al que pertenecen
	Áreas predominantemente deshabitadas	Áreas con población de muy baja densidad, en las cuales la densidad poblacional es menor a 5 hab/Km ²

* De acuerdo con la definición del INE

** Categorización basada en el análisis de localización de la población a partir de fotos satelitales

Este es el contexto en el que existe la red de ciudades, ubicándose lo rural fuera del sistema de ciudades. Es importante también notar que, en el caso de los aglomerados de áreas urbanas, cada aglomerado estará formado de dos o más áreas urbanas que en sí mismas pueden ser categorizadas por su tamaño y jerarquía dentro de ese aglomerado y dentro del sistema mismo.

4.4.1 Categorización de áreas urbanas

Es en ese sentido que nuestro primer acercamiento al sistema de ciudades como se lo ha planteado busca complementar la categorización propuesta en base a dos principios fundamentales:

En el caso de los aglomerados (ya sean estos metropolitanos o menores) es fundamental precisar la denominación de cada aglomerado como agrupación de áreas urbanas o ciudades y no como ciudad misma. Si bien en términos funcionales las áreas urbanas que conforman el aglomerado pueden comportarse como una sola en su dimensión de uso diario, necesariamente retienen

características de identidad única y separada, además de sistemas administrativos, políticos y de servicios diferenciados, aunque interrelacionados.

Es así que entonces cada aglomerado al estar formado por dos o más áreas urbanas, estas necesariamente tienen jerarquías distintas dentro de ese sistema. Entonces, cada área urbana debe ser caracterizada. Para eso proponemos una subcategorización de los componentes de cada aglomerado:

Categorías urbanas

Tabla No. 9.- Sub Categorización y tipo de área

Categoría	Tipo de área urbana según su relación sistémica	Subcategorización de componentes según uso de suelo / funciones urbanas
Aglomerados Metropolitanos	Forma parte de un aglomerado metropolitano o conurbación	Ciudad o centro urbano primario – con funciones urbanas de servicios/comercio/infraestructura de alcance nacional
		Ciudad o centro urbano secundario – con funciones urbanas de servicios /comercio/ infraestructura de alcance regional/local - caracterizadas como ciudades intermedias
		Centro urbano predominantemente residencial (ciudad o barrio dormitorio), ciudades o centros urbanos menores.
Aglomerados menores	Forma parte de un aglomerado menor	Intermedias (estratégicas comerciales, políticas, fronterizas o en corredor)
		Menores
Uninodales	No es parte de una conurbación o aglomerado y existe en el territorio de manera independiente	Intermedias (estratégicas comerciales, políticas, fronterizas)
		Menores

Definición de conceptos

Es a partir de esta categorización y subcategorización que precisamos como se comprende el concepto ciudad en el contexto de esta propuesta, en complementación a la definición de la Política de Ciudades incluida en la tabla

Ciudad, es el asentamiento humano de mayor magnitud en base a criterios demográficos, funcionales y productivos, a la que corresponde una dimensión política y administrativa específica y que ejerce un rol articulador sobre el territorio.

Se entiende que una ciudad puede emplazarse de manera independiente o en aglomeración con otros asentamientos humanos, generando interrelaciones y subsistemas que también ejercen diferentes presiones sobre el territorio que les rodea. Surge ahí un segundo concepto a precisar y es el de conurbación:

Conurbación es una región que comprende dos o más ciudades o áreas urbanas que a través de su crecimiento poblacional y de territorio, han creado una mancha.

Por su composición, una conurbación tiende a ser policéntrica e interconectada a través del transporte urbano, el cual permite la creación de un mercado de trabajo compartido, así como de otras funciones urbanas, sean estas comerciales, recreativas o de infraestructura.

Las ciudades, como se define en la propuesta de subcategorización, podrían ser ciudades primarias (mayores a 500,000 habitantes), o ciudades intermedias (menores a 500,000 habitantes).

Finalmente, es necesario también definir cómo llamaremos a los asentamientos urbanos que no tienen la magnitud demográfica, funcional y productiva para llamarse ciudades. En términos coloquiales, son a menudo definidos como pueblos, pero esta nomenclatura puede tener una implicación de ruralidad que le quita claridad al concepto. Entonces se propone la denominación como centros urbanos menores, para diferenciarlos del concepto de área urbana, que abarca todas las manifestaciones de asentamientos urbanos y se refiere más específicamente a la manifestación física del hecho urbano y no así a sus dimensiones políticas y administrativas.

Análisis por tipología

a. Aglomerados mayores

Existen en el país tres aglomerados mayores que se concentran en el eje central que incluye La Paz, Cochabamba y Santa Cruz. Corresponden estos también a Regiones Metropolitanas, las cuales han sido definidas a través de la Ley N° 31 Marco de Autonomías para la creación de Regiones Metropolitanas. La tabla a continuación hace, primero, una comparación entre los componentes de Aglomerados Metropolitanos y los de las Regiones Metropolitanas:

Tabla No. 10.- Tipos de Áreas Urbanas

Tipo de área urbana	Áreas Urbanas dentro del aglomerado SCB	Áreas Urbanas en cada Región Metropolitana (Ley N° 31)
Aglomerado metropolitano en torno a la ciudad de Nuestra Señora de La Paz	El Alto, La Paz, Viacha, Achocalla, Puchucollo Alto	La Paz, El Alto, Viacha, Achocalla, Laja, Palca, Mecapaca
Aglomerado metropolitano en torno a ciudad de Cochabamba	Cochabamba, Sacaba, Quillacollo, Colcapirhua, Tiquipaya, Vinto, Punata, Sipe Sipe, Cliza, Pandoja, El Paso, San Benito, Paracaya Linde, Tarata, Colomi, Aramasi, Arbieto, Arani, Tolata, Ucureña, Parotani, Tiraque, La Pampa	Tanata: Cochabamba, Tiquipaya, Quillacollo, Vinto, Sipe Sipe, Colcapirhua, Sacaba
Aglomerado metropolitano en torno a ciudad de Santa Cruz de la Sierra	Santa Cruz de la Sierra, Montero, Warnes, La Guardia, Yapacani, El Torno, Cotoca, Mineros, Portachuelo, Pailón, Santa Fe de Yapacani, San Juan de Yapacani, Fernandez Alonso, General Saavedra, San Carlos, La Bélgica, Buena Vista, Porongo, Chane Independencia, Jorochito, Limoncito, Las Barreras, Puerto Pailas, San José, San Germán, Campaneo (disperso), La Enconada, Santa Rita, Pedro Lorenzo, Campanero, Las Cruces, Mague, Lomas del Urubo, Maquesito	Santa Cruz de la Sierra, Warnes, Cotoca, Porongo, La Guardia, El Torno

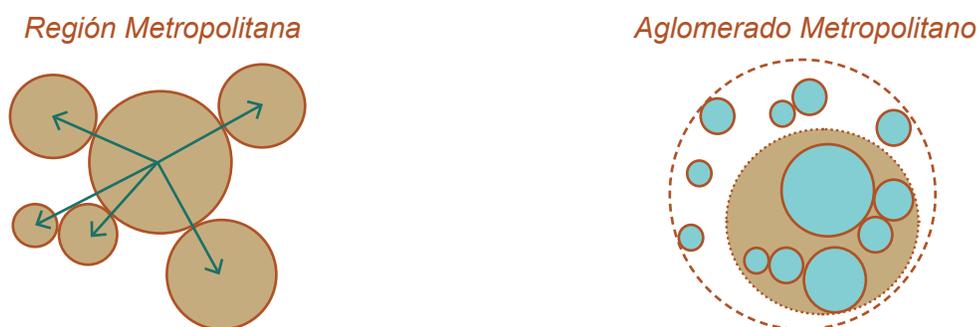
En el caso específico de los Aglomerados Metropolitanos, pensamos que es necesaria una cuidadosa consideración de la relación entre Aglomerado Metropolitano y Región Metropolitana para definir una posición clara para la propuesta, incluyendo (pero no exclusivamente) las siguientes opciones:

- El Sistema de Ciudades de Bolivia plantea la ampliación / modificación de las regiones metropolitana para incluir las áreas urbanas parte de cada aglomerado;

- b. El SCB plantea el concepto de Aglomerado Metropolitano como instrumento de planificación adicional a las regiones metropolitanas y define una jerarquía entre los dos sistemas. En este caso, las ciudades parte del aglomerado podrían ser definidas como parte de un área de influencia.

La principal consideración para la definición del enfoque que se decida proponer tiene que ser la definición del objetivo que se busca con esta clasificación, más allá de la comprensión del sistema en sí, y más bien en su función como instrumento o parámetro para la planificación urbana de la región en cuestión.

En ese sentido, y con una visión práctica y enfocada a la aplicación de la Política de Ciudades como instrumento de planificación, nuestra recomendación es hacer un análisis a partir de la Opción B. Así, el concepto de Aglomerado Metropolitano se utilizaría para enriquecer la capacidad de decisión y la comprensión de las dinámicas de intercambio, ya sea de personas, bienes o servicios entre ciudades o centros urbanos:



Fuente: elaboración propia

El gráfico de la izquierda muestra conurbaciones en torno a una ciudad dominante, el de la derecha con varias áreas urbanas o satélites a su alrededor.

En ambos casos, esto implica que se necesita entender los roles y jerarquías entre los componentes del aglomerado (y también de la región), entonces se aplica lo explicado anteriormente como estudio de corroboración y análisis de los resultados que surgen de la aplicación del modelo a partir de las funciones urbanas y de revisión del modelo de accesibilidad. Esta revisión buscará también corregir omisiones que hayan surgido a partir de la definición del universo de estudio, que resulta en la exclusión de áreas urbanas del aglomerado que si se consideran parte de la región Metropolitana.

Esto último se presenta en los casos de Cochabamba y La Paz. Colcapirhua, Laja y Palca deberían ser considerados dentro del aglomerado metropolitano en cualquiera de los casos

El concepto de centralidad es relevante tanto como para las Regiones Metropolitanas como para los Aglomerados Metropolitanos. Así, la definición del centro de la conurbación o conjunto resulta fundamental. Como regla general, se espera que el análisis de funciones urbanas confirme la existencia de un centro urbano históricamente dominante, de alta densidad edificatoria y de población, a partir del cual se ha desarrollado el aglomerado.

b. Aglomerados menores

La Política de Ciudades identifica 17 aglomerados menores, conformados por grupos de ciudades intermedias y centros urbanos menores.

Los principios del análisis de esta categoría son los mismos que en la de aglomerados metropolitanos en cuanto a la subcategorización de los componentes de cada aglomerado. Esta precisión definirá roles y jerarquías, así como las centralidades de cada aglomerado.

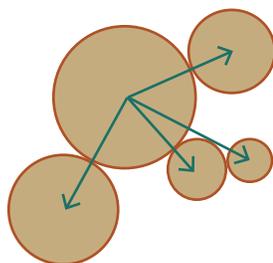
Sin embargo, esta subcategorización ha revelado que en el caso de los aglomerados menores se presentan dos modelos diferenciados de aglomeración, las conurbaciones, que presentan una mancha urbana contigua por que se ha dado una conurbación, y las que se han definido como ciudades o centros urbanos interrelacionados pero que no tienen continuidad física de las manchas urbanas.

Tabla No. 11.- Política de Ciudades

Descripción (Política de Ciudades)	Propuesta de subcategorización	Identificación preliminar de áreas urbanas por categoría
Conjunto de dos o más áreas urbanas conurbadas o interrelacionadas entre sí bajo el parámetro de una hora de accesibilidad. Con población menor a 500 mil habitantes.	1. Aglomerados menores alrededor de una ciudad intermedia (ver propuesta de clasificación anterior)	Sucre (Yotala) Tarija (San Lorenzo, Portillo, Tomatitas) Yacuiba (Campo Grande, San Isidro, Salvador Mazza - Argentina) Cobija (Porvenir, Villa Rojas, Brasileia - Brasil) Lllallagua (Huanuni, Uncía, Siglo XX, Catavi, Chayanta)
	2. Aglomerados menores alrededor de un centro urbano menor	Guayaramerín (Guajaramerin - Brasil) Villazón (La Quiaca - Argentina) San Julián (Cuatro Cañadas, San Ramón) Puerto Suarez (puerto Quijarro, Arroyo Concepcion, Corumba – Brasil) Bermejo (Aguas Blancas – Argentina) Monteagudo (Candua)
	3. Redes de ciudades o centros urbanos complementarios	Centros urbanos del Chapare (Ivirgarzama, Chimore, Entre Rios, Valle Sacta, Manco Kapac, Puerto Villarroel, Isarzama, Cesarzama, Paraíso)

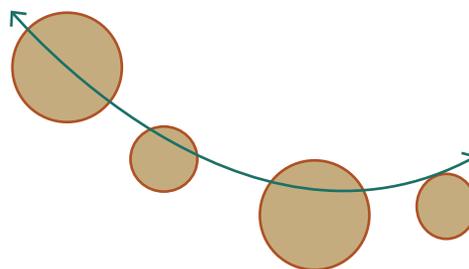
De la misma manera, el análisis de funciones urbanas como complementación y revisión de los parámetros del modelo de accesibilidad va a contribuir a la precisión de las relaciones entre los componentes de cada aglomerado.

Aglomerados de ciudades y/o centros urbanos



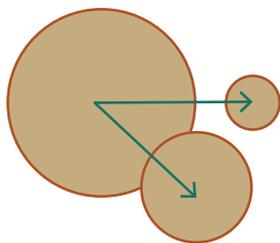
Conurbaciones en torno a una ciudad dominante, con varias

Redes de ciudades y/o centros urbanos



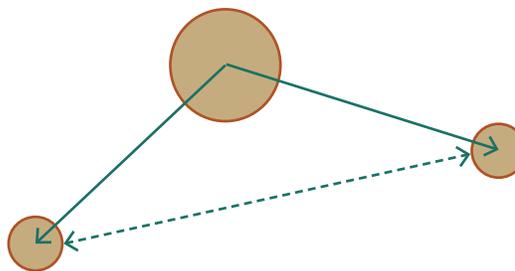
áreas urbanas o satélites

Aglomerados de ciudades y/o centros urbanos



Conurbaciones en torno a una ciudad dominante, con varias

Redes de ciudades y/o centros urbanos



áreas urbanas o satélites

En términos prácticos, la interrelacionalidad que existe entre redes de ciudades por ejemplo en el caso de la región del Chapare, o la relación entre Rurrenabaque, Reyes y San Buenaventura son claramente distintas a las interrelaciones entre Tarija, San Lorenzo y Tomatitas. Estos ejemplos evidencian la importancia de precisar el fenómeno físico de un aglomerado y las características de las manchas urbanas que lo componen.

c. Regiopolis

Por su composición misma, los aglomerados menores no son aglomeraciones de jerarquía nacional, a diferencia de los aglomerados metropolitanos que, por su tamaño, tienen una influencia sobre todo el país.

El concepto de regiopolis fue desarrollado en Alemania en respuesta a ese vacío conceptual para describir ciudades y conurbaciones que no tienen el estatus de metrópolis, con la jerarquía que esto conlleva en términos de centralidad y jerarquía económica, política, académica y cultural, pero que sí tienen una influencia significativa a nivel regional que va más allá de la simple influencia de una ciudad intermedia o centro urbano menor sobre su región circundante. Este concepto surge entonces como una herramienta de definición de estas áreas urbanas que tienen una jerarquía importante en la escala local y que, en nuestra opinión, resulta útil para darle más claridad al concepto de aglomerado menor dentro del Sistema de Ciudades.

En el modelo alemán, los criterios para identificar una regiopolis son:

- Población de la ciudad central o de la red urbana de más de 100,000 habitantes.
- Ubicación más allá de una región metropolitana.
- Potencial de conocimiento e innovación (medido a partir de la existencia una universidad o una gran escuela técnica)

El universo de estudio parte de un proceso de descarte de las ciudades que forman parte de áreas metropolitanas. Una vez definido, se realizó un análisis basado en dos variables: peso y distancia.

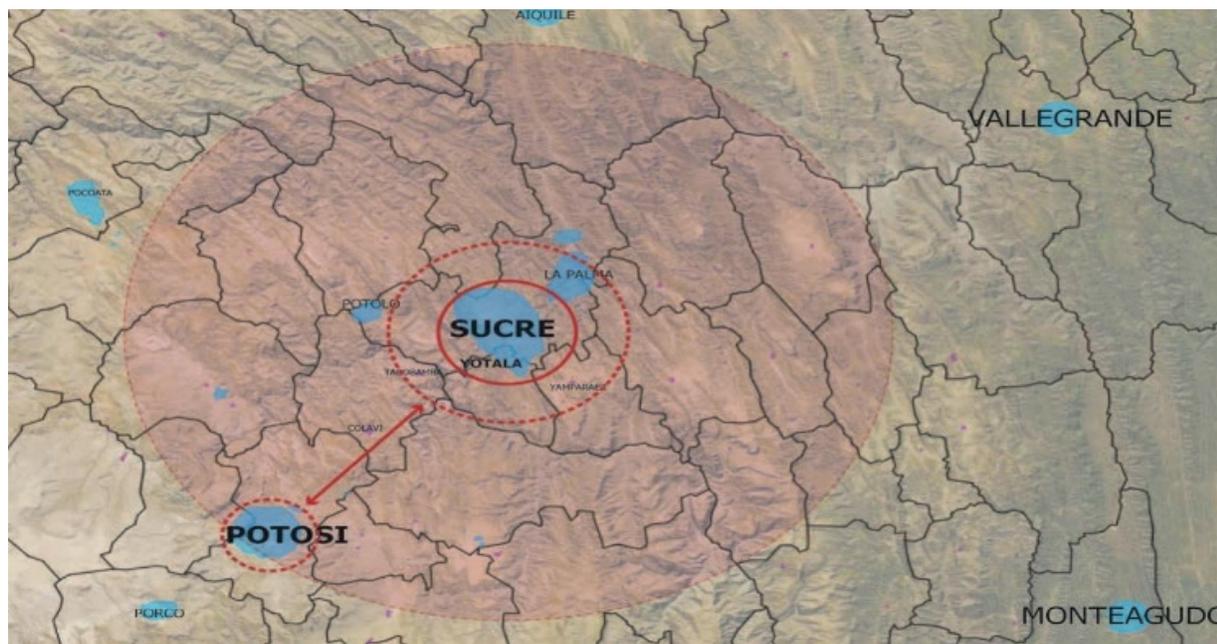
Peso, entendida como magnitud demográfica y económica, definida por las funciones urbanas presentes en un área urbana, y distancia, definida como la distancia a las ciudades clasificadas como núcleos metropolitanos (basados en accesibilidad vehicular). Según eso, cuanto mayor es su masa y distancia espacial de una metrópoli, mayor es el potencial de una ciudad o aglomerado para ser una regiopolis.

En el caso de Bolivia, no planteamos el mismo énfasis en el potencial de conocimiento e innovación (aunque es fundamental reconocerlo cuando si esté presente) sino más bien en la definición de la vocación principal, en términos de las actividades económicas existentes y en potencia de cada aglomerado o de los centros urbanos que le componen. Por último, esta definición contribuye también a la articulación de dicha área urbana con su región inmediata.

El proceso de definición de potenciales regiopolis forma ya parte del proceso descrito más arriba, como aporte a la Política de Ciudades y directamente relacionada a los aglomerados menores y, más específicamente, a aquellos que están conformados por ciudades intermedias. Sin embargo, y de manera inicial con fines ilustrativos, se ha identificado que el denominado Aglomerado Menor que comprende la ciudad de Sucre y el centro urbano de Yotala puede representar una potencial regiopolis. Sucre no solo es la capital del país y sede del Poder Judicial, sino que además se trata de una ciudad universitaria, de gran importancia a nivel turístico y que efectivamente articula una región inmediata que incluye la ciudad de Potosí.

Cabe resaltar que el estudio de la universidad de Kassel para la identificación de las potenciales regiopolis en el contexto alemán utiliza justamente las variables que a través de esta consultoría planteamos para el desarrollo de la Política.

Mapa No.-5.- Ejemplo regiopolis



Fuente: elaboración propia

Ciudades. Resulta además útil este concepto adicional para apoyar al concepto de aglomerados menores cuando se trata de implementarlo en herramientas específicas de planificación del territorio.

d. Áreas urbanas uninodales

Esta tercera categoría define aquellas ciudades que no están conurbadas ni forman parte de redes de ciudades, en base al principio de accesibilidad de 0 -1 hora de viaje. Si bien planteamos la corroboración de los resultados de la aplicación del modelo de accesibilidad – que podría influir en la identificación de las ciudades y centros urbanos menores que componen esta categoría, por su definición misma esperamos que las variaciones sean mínimas, si es que existieran.

Descripción	Propuesta de subclasificación	Áreas urbanas por categoría (basada en SCB)
Corresponden a esta tipología aquellas ciudades aisladas o independientes que no son parte de aglomerados urbanos, es decir, que su área funcional se mantiene circunscrita al límite político administrativo municipal.	Ciudades intermedias	Oruro, Potosí, Trinidad, Ribalta
	Centros urbanos menores	Villamontes, Camiri, Tupiza, San Ignacio de Velasco, Ascensión de Guarayos, Uyuni, San Borja, San José de Chiquitos, Santa Ana del Yacuma, Roboré, Valle Grande, San Ignacio de Moxos, Concepción, Aiquile.

La tipología de área urbana uninodal da claridad y permite definir prioridades para la planificación urbana y del territorio circundante en el contexto de la ETA que contiene dicha ciudad o centro urbano.

Las ciudades o centros urbanos uninodales, o no conurbados, se diferencian de las dos categorías anteriores en su funcionamiento, ya que no generaron relaciones de dependencia con otras áreas urbanas. En muchos casos, sus manchas urbanas se circunscriben a sus límites municipales, pero no es así en todos los casos. Es necesario entonces que los instrumentos de planificación contemplen que el fenómeno de extensión de una mancha urbana más allá de los límites administrativos puede darse en todas las categorías de ETAs predominantemente urbanas.

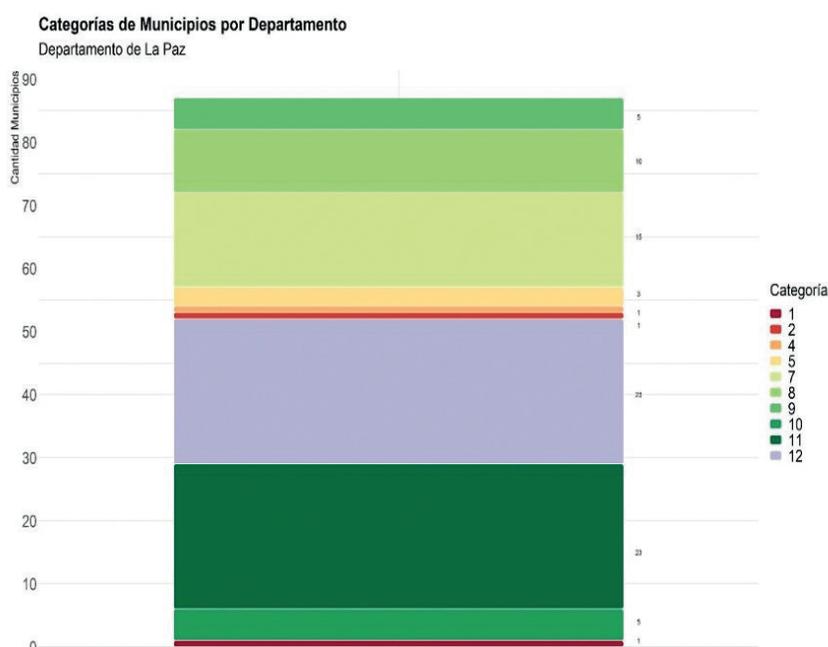
4.4.2 Categorización sub municipal del Departamento de La Paz

A manera de ejemplo, se muestra la aplicación de las categorías al departamento de La Paz.

a. Categoría Base

El departamento de La Paz tiene 20 provincias y 87 municipios. Respecto a la categoría base, La Paz tiene municipios en 10 de las 12 categorías, mostrando una alta diversidad entre sus municipios y las necesidades de planificación de los mismos.

Tabla No. 11.- Categorización Municipal



Fuente: elaboración propia

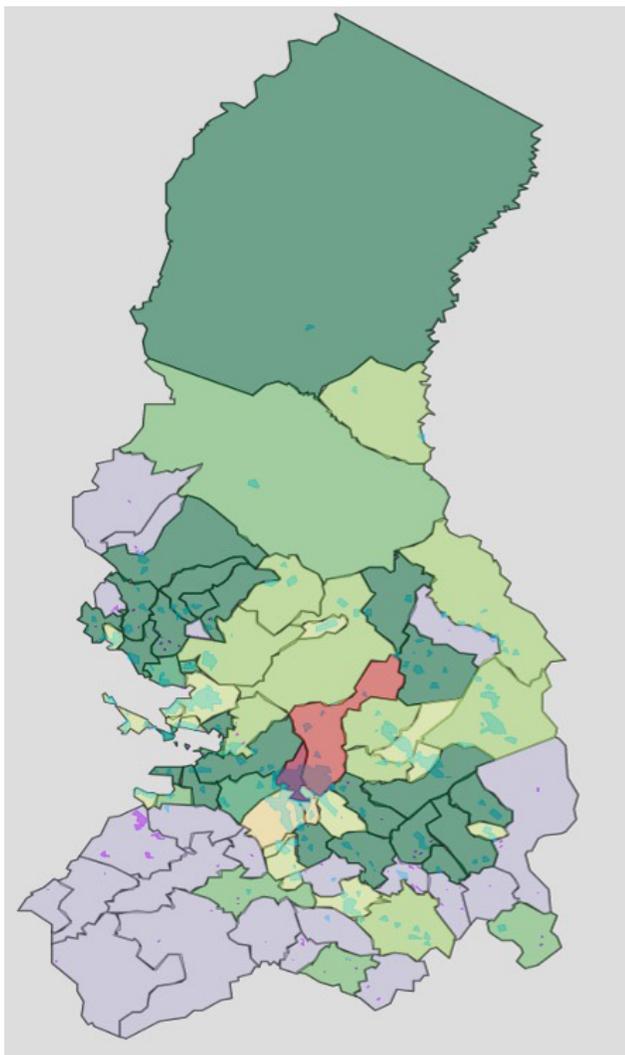
Como se puede apreciar en el gráfico, aunque una gran mayoría de municipios caen en las categorías más rurales (51 municipios pertenecen a las 3 categorías más rurales), dos de los municipios más urbanos están en el departamento: La Paz y El Alto.

Es importante notar que, en las tipologías y categorizaciones tradicionales, el municipio de La Paz está siempre en el mismo grupo que el de Santa Cruz, Cochabamba y El Alto por tratarse de las 3 áreas metropolitanas, pero en este caso, el municipio de La Paz está en la categoría 2 porque respecto del total de su superficie, su mancha urbana ocupa una proporción decididamente menor que otros casos como el de Santa Cruz de la Sierra. La implicación es que otros factores jugarán un rol importante en su proceso de planificación para su parte rural.

b. Bioregiones

La variable de bioregiones en el departamento de La Paz muestra el nivel de biodiversidad del departamento, el siguiente gráfico muestra los municipios por combinación de provincia biológica:

MAPA No 6.- de categorías y manchas urbanas de la paz



Como se observa en el gráfico, la mayor parte de municipios están entre la provincia mesofítica y la Yungueña Peruano – Boliviana, mientras que solo uno está en la provincia Amazónica Suroccidental.

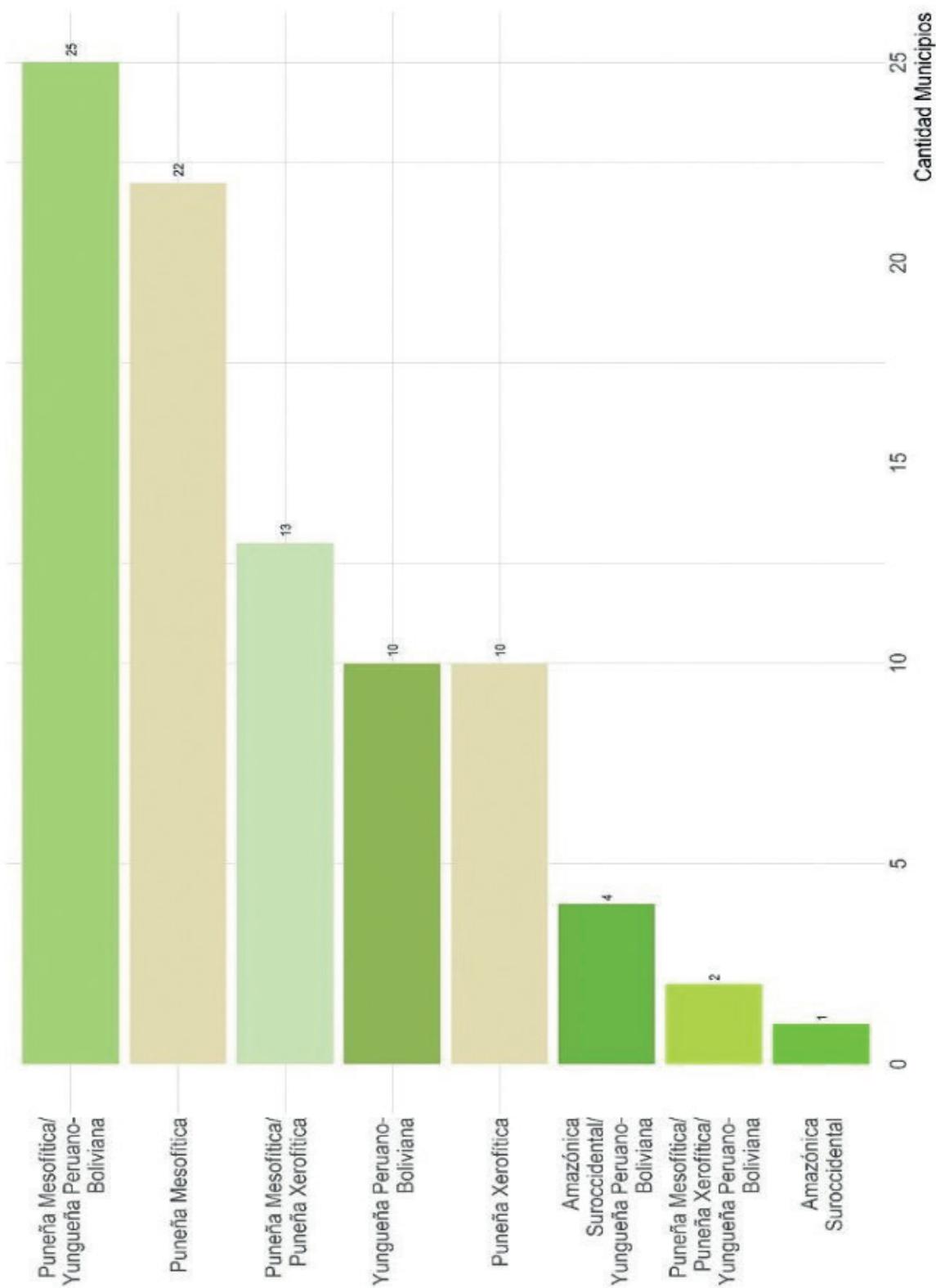
En términos sistémicos, se observa que hay sistemas marcados por las bioregiones si se observa la superposición de las bioregiones con los patrones de asentamientos del departamento. Es decir, que hay ciertas relaciones bio ecológicas marcadas:

- Puneña Xerofítica – predominancia rural
- Puneña Mesofítica – aglomerado Metropolitano + redes de centros urbanos
- Yungueña peruano-boliviana – redes de centros urbanos
- Amazónica Suroccidental – predominancia rural.

Fuente: Elaboración propia

Cantidad Municipios por combinación de Provincia Biológica

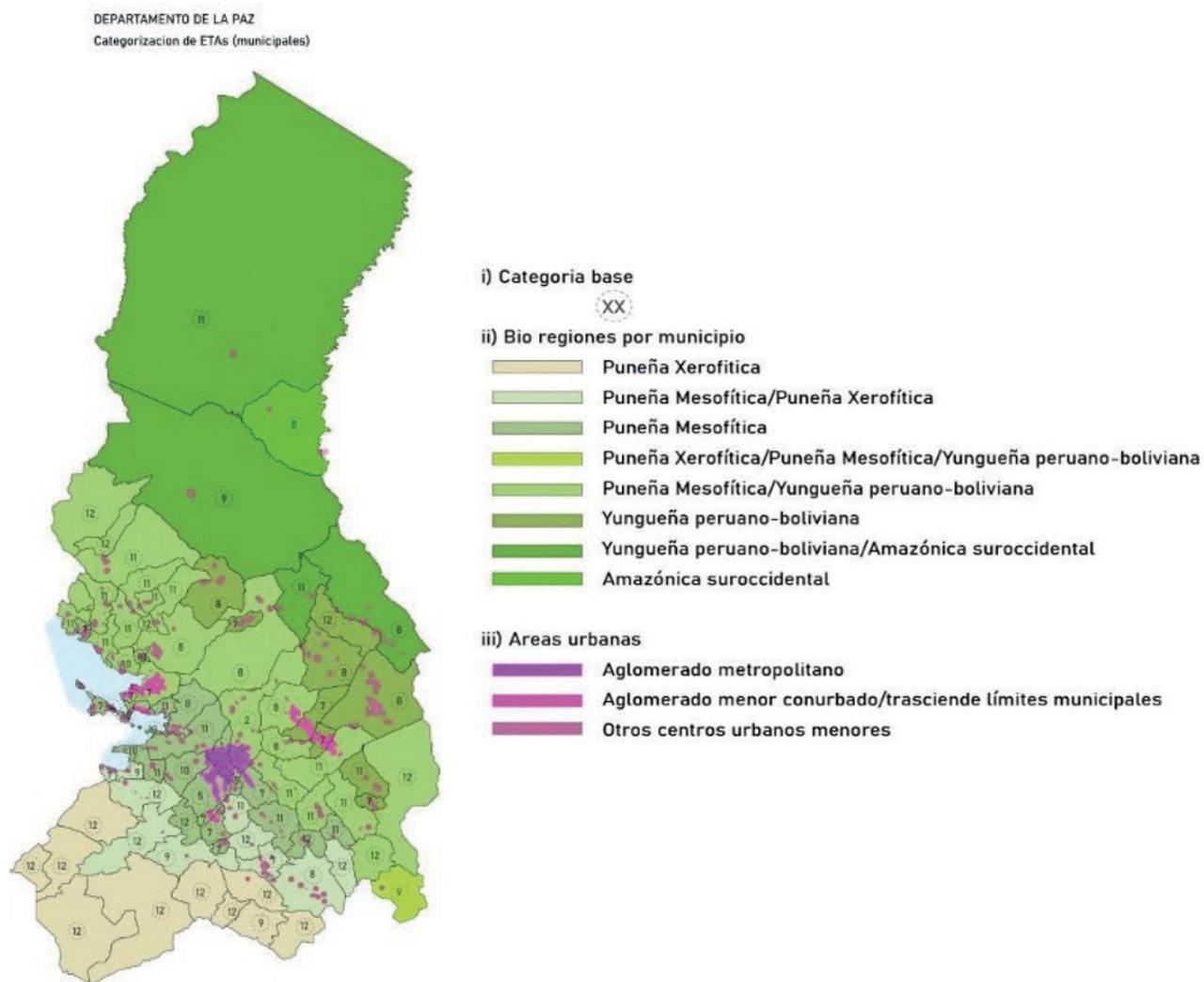
Departamento de La Paz



c. Categorización urbana

Usando la metodología propuesta en el apartado de categorización urbana, se encontraron los siguientes elementos de análisis en las manchas urbanas del departamento de La Paz:

MAPA No 7.- Categorización de La Paz.



Fuente: Elaboración propia

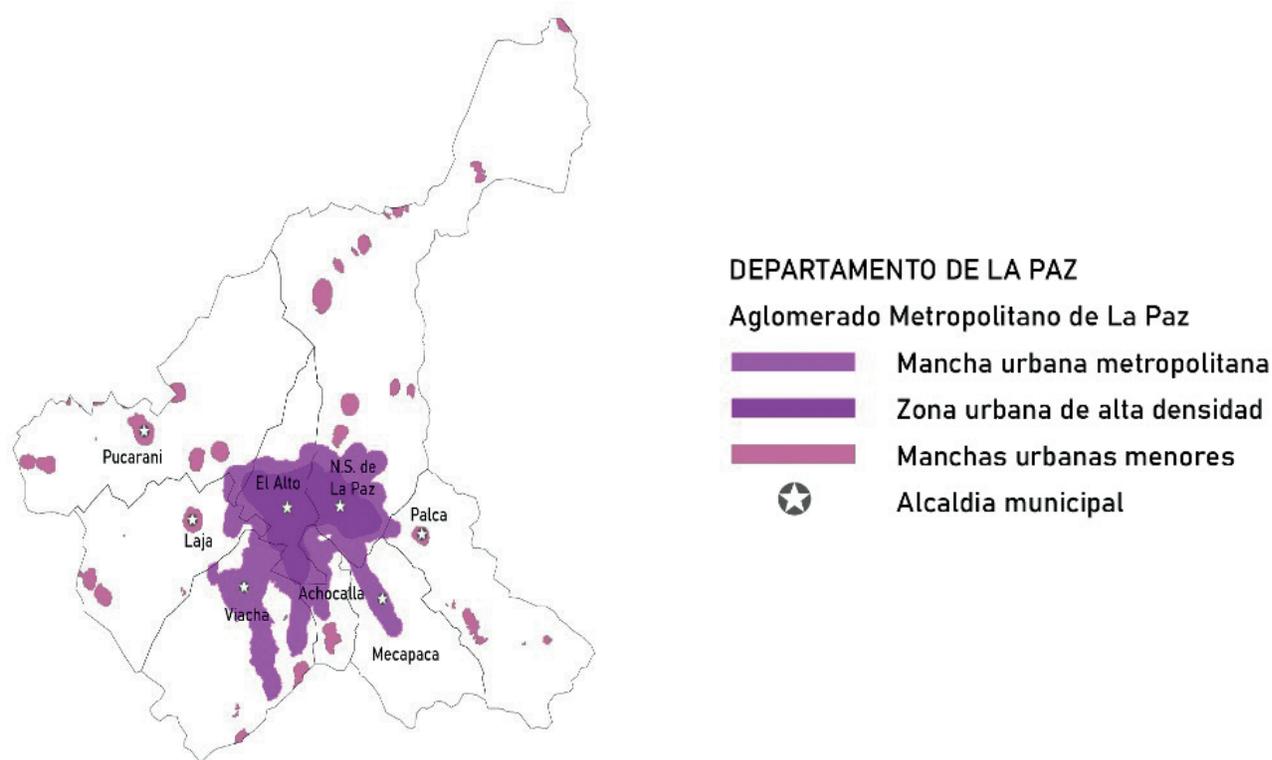
El mapa muestra 3 elementos de la categorización. Por una parte, las 12 categorías base marcadas con su respectivo número en cada municipio; luego, en tonos de verde, se observan las bioregiones por municipio; finalmente, en tonos de rosado, se observan las áreas urbanas en las aglomeraciones que correspondan. Este mapa combina la categorización de ETAs con la propuesta de categorización urbana.

Grados de urbanidad en La Paz - definición de sistemas urbanos

A partir del análisis de densidades de asentamientos humanos, y usando el principio de natural breaks para definir el corte base entre urbano y rural, lo urbano en Bolivia se define como zonas de una densidad habitacional de más de 78 edificaciones – (aprox. 390 hab/km²) (Basado en 5 personas por vivienda).

En cuanto a tipos de áreas urbanas en el departamento de La Paz, se identificó en primer lugar un aglomerado metropolitano en torno a Nuestra Señora de La Paz, que constituye la Región Metropolitana de La Paz, compuesta por los municipios de La Paz, El Alto, Viacha, Achocalla, Mecapaca, Palca, Laja (rebalse) y Pucarani (rebalse).

MAPA No 8.- Conglomerado - La Paz



Fuente: Elaboración propia

El sistema de ciudades identifica la “ciudad metropolitana” como un aglomerado de 5 áreas urbanas. Siguiendo nuestra metodología, puede observarse que donde se intensifica el color es el área de mayor densidad urbana, principalmente en los municipios de La Paz y El Alto, y luego la densidad media que se extiende a los otros municipios como hecho urbano real de crecimiento de la mancha.

La diferencia metodológica es importante y tiene también implicaciones importantes. A nivel de planificación, si se considera la metodología, que tiene un fundamento basado en la realidad de la mancha, entonces se puede compatibilizar la idea de la región metropolitana con este aglomerado analizado por densidades y usar esta información como base de la planificación metropolitana.

Esta mancha también es interesante para hacer un análisis de presión de los servicios, mediante el cual se puede tratar de observar los flujos naturales en función de la presencia de vías terrestres para determinar el uso de los servicios, lo cual podría abrir la posibilidad de un ajuste de financiamiento de servicios en ese aglomerado de municipios.

Otro tipo de análisis pueden generarse usando los instrumentos de la categorización base para analizar el impacto de las bioregiones o los potenciales productivos en torno a la mancha urbana metropolitana generada.

Lo importante es notar que la identificación física de la mancha con sus respectivas densidades nos permite este tipo de decisiones y también facilita las plataformas de negociación con los municipios involucrados porque la fundamentación técnica es física – espacial.

Un segundo elemento identificado es la presencia de 4 aglomerados menores o redes de centros urbanos menores:

- a. Yungas (Coroico, Coripata, Chulumani, Irupana)
- b. Achacachi, Santiago de Huata – conexión con el Lago Titicaca
- c. Chua Cocani, Huatajata (rebalsa a Achacachi) – sobre el Lago Titicaca
- d. Collana, Colquencha (rebalsa a Viacha)



Fuente: Elaboración propia

El primer caso, los Yungas, cuando se observa desde la perspectiva de la densidad, parece constituir una misma mancha urbana. Si se observa la misma desde el satélite, se podrá ver que se trata de un aglomerado de pueblos o áreas urbanas menores cuya trayectoria dibuja el camino que los conecta.

Los caminos son, desde luego, muy comúnmente lo que genera una aglomeración de poblaciones pues es en torno al camino y sus posibilidades de accesibilidad que se generan hechos urbanos.

En el caso de la red de centros urbanos de Los Yungas, se observa que por la similitud de las características biogeográficas y de potenciales productivos, los mismos no son complementarios en términos de producción y consumo, sino más bien similares, posiblemente dando provisión de sus productos hacia la región metropolitana. Esta también es una región que comparte la actividad turística como punto interesante en común.

No parece, sin embargo, generarse una dinámica de una única “ciudad”, sino más bien una red de centros urbanos diferenciados que no necesariamente colaboran entre sí. En el caso de Achacachi y Santiago de Huata, a diferencia de Los Yungas donde el conductor parece ser el camino, estas densidades similares parecen darse por la proliferación de poblados en torno más bien al lago Titicaca y podrían explicarse, como hipótesis, a partir de la actividad económica que se genera en torno al mismo. Nuevamente, es importante notar que las densidades muestran lo que más bien parece una red y no así una sola mancha urbana compacta con una dinámica compartida. Las redes pueden ser muy útiles para la planificación y la colaboración entre municipios, pero sólo el análisis de funciones y flujos permite diferenciarlas de los aglomerados que tienden a formar una mancha compacta. Algo similar ocurre con Chua Cocani y Huatajata, también en torno al lago.

5. Aportes estructurales a la planificación integral

En este acápite, las lecciones aprendidas se convierten en aportes estructurales concretos a la planificación integral, y las herramientas de soporte actúan como catalizadores y eficientadores a su implementación.

Las lecciones aprendidas han sido incorporadas en cada uno de los lineamientos de formulación de planes propuestos por el Órgano Rector y remitido a las entidades para su retroalimentación. A continuación, se resaltan los aportes estructurales más relevantes en cada uno de los niveles de planificación, reiterando que la propuesta de lineamientos tiene el detalle completo.

5.1 Aportes estructurales a la planificación nacional (PDES)

El proceso de formulación del PDES debe ser un proceso robusto y de participación activa de todos los actores involucrados, este esfuerzo debe dar como resultado principal, el poder contar con información sólida para alimentar todos los niveles de planificación (nacional, sectorial e institucional) de manera integral y no por “islas”. Para ello, es importante que dicha formulación considere principalmente dos enfoques que son: el proceso de planificación con enfoque “top-down, bottom-up” y el proceso de planificación articulado a la “cadena de resultados”.

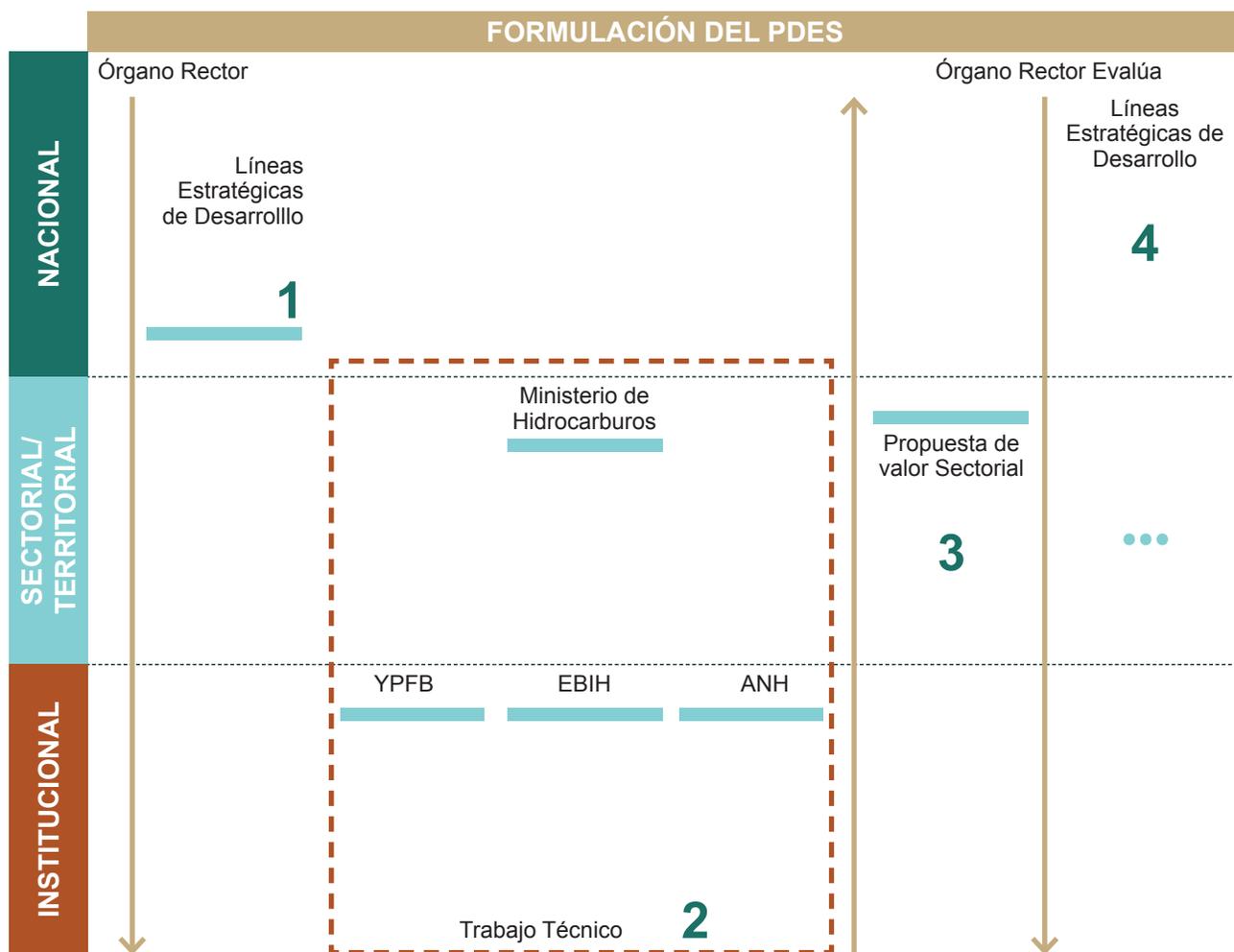
El proceso de Planificación con enfoque “de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba”

El proceso de planificación del desarrollo, como lo establece la Ley del SPIE, debe ser entendido como un proceso dinámico, pero también articulado y estrechamente coordinado por sus distintos actores y en sus distintos niveles.

Dicha articulación y coordinación debe generar un proceso con valor agregado y con beneficios colectivos en su desarrollo, pues supone que lo descrito en cualquier acápite del PDES ha sido generado en los niveles sectoriales o territoriales, por tanto, se espera que dicha información sea consistente e incluida en sus correspondientes planes; logrando con ello minimizar los esfuerzos técnico administrativos.

Por lo tanto, el enfoque de planificación de “arriba-abajo, abajo-arriba” propone una sinergia entre los niveles estratégicos y operativos, pues por un lado, los niveles estratégicos definirán los grandes lineamientos estratégicos y el norte de la planificación y por el otro, los niveles operativos buscarán la mejor forma de contribuir a dichos lineamientos, debiendo para ello, haber un consenso y un debate desafiante de las intervenciones entre sus actores, con el fin de lograr consensos beneficiosos para el desarrollo integral del país.

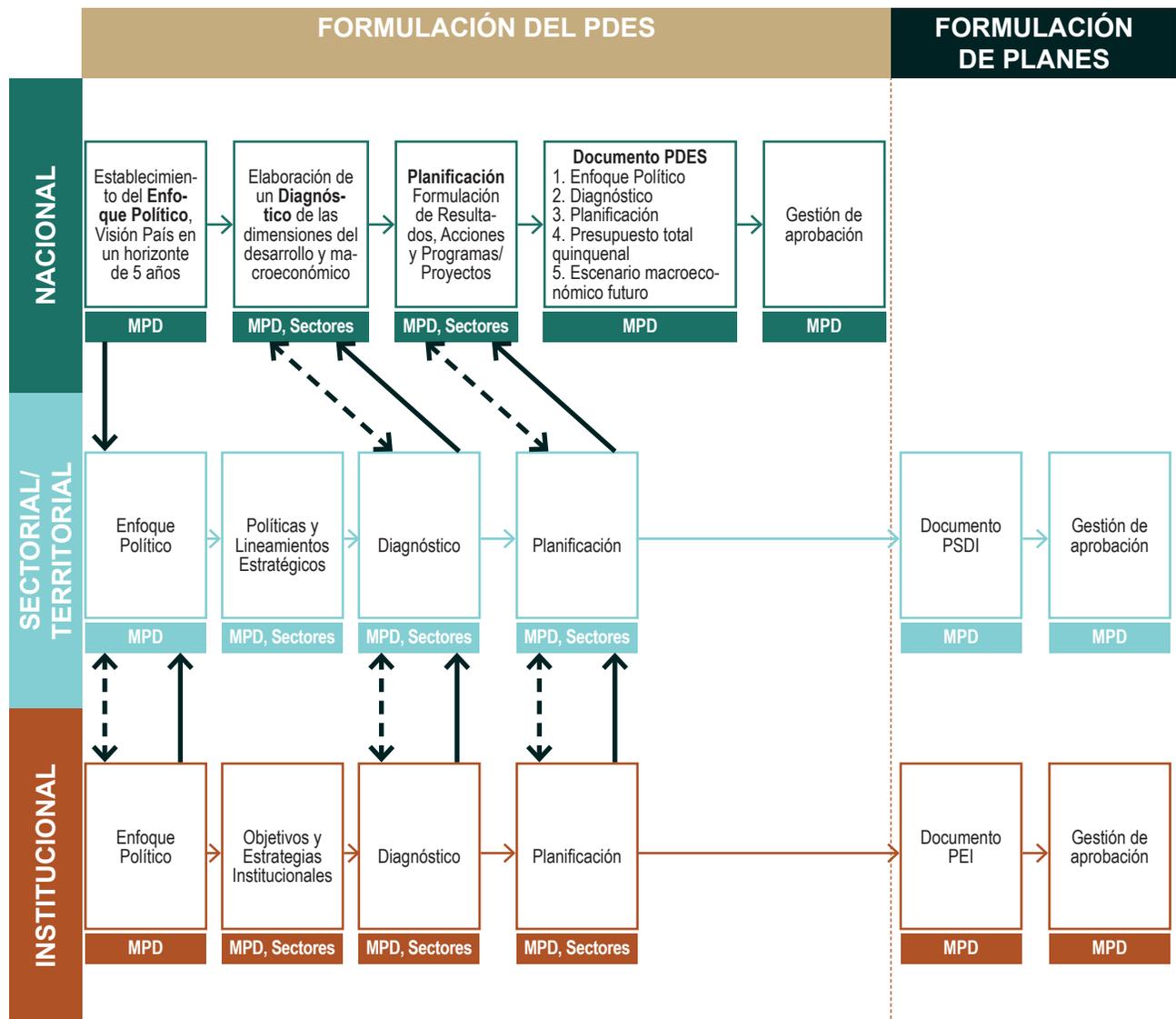
Gráfico N° 7: Esquema de Planificación de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo



Fuente: Dirección General de Seguimiento y Coordinación

Esto significa que cuando se desarrolle el PDES, el proceso de formulación del mismo, debe contar con la participación activa de todos los niveles de planificación (sectorial, territorial e institucional), logrando al final del mismo, el establecimiento de información sólida para la generación posterior de sus respectivos planes. El resultado de la generación del PDES es producto de las contribuciones que básicamente brinda el nivel institucional.

Gráfico N° 8: Esquema de Planificación de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo (B)



Fuente: Dirección General de Seguimiento y Coordinación

Por tanto, la formulación del PDES debe incluir instrumentos y comunicación formal en su desarrollo a fin de establecer compromisos conjuntos para el resto de la planificación en sus diferentes niveles.

El proceso de Planificación con enfoque de Cadena de Resultados y el SPIE

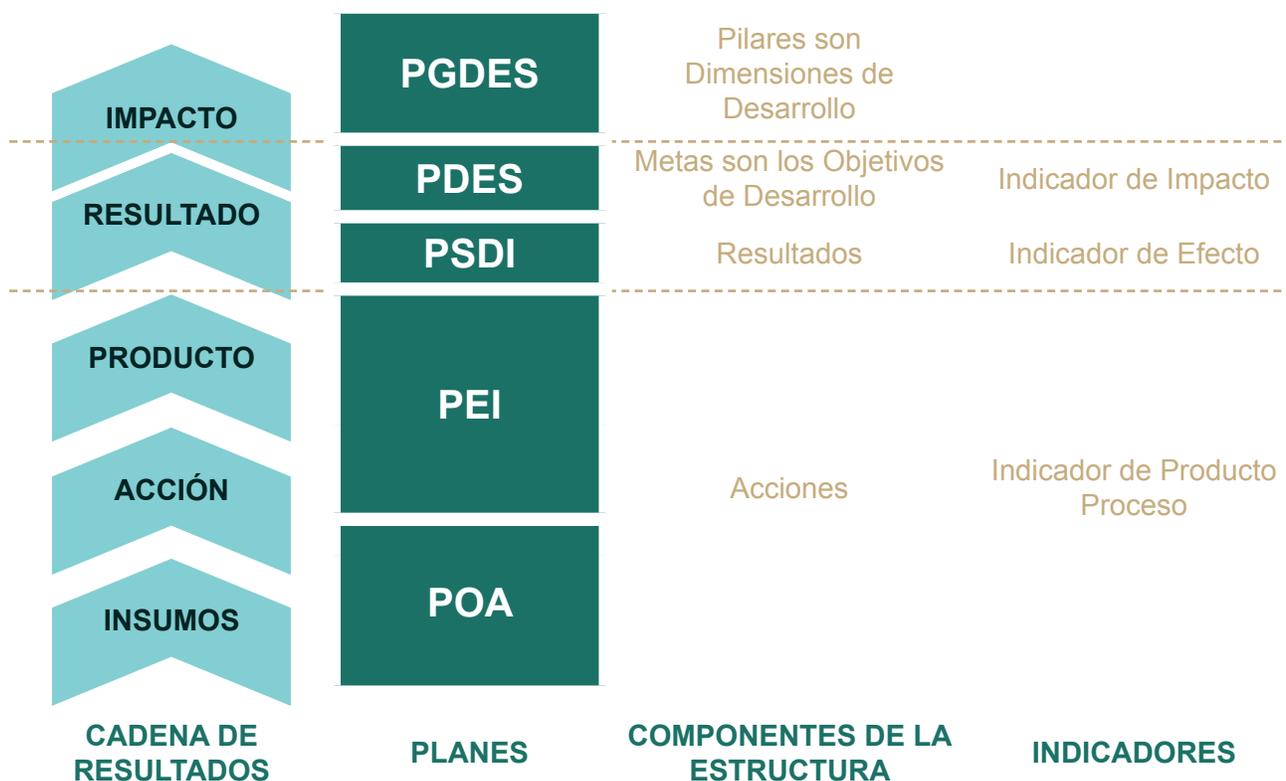
Otro enfoque a ser utilizado en el proceso de planificación, es el de Cadena de Resultados, este enfoque nos dice que cuando los insumos entran a un proceso, este proceso genera productos, los mismos que son entregados a la sociedad, a otro sector o a cualquier otro grupo de interés generando casi de inmediato los resultados o los efectos correspondientes; que a su vez en un tiempo un poco más prolongado generan impactos.

Era importante asociar este enfoque al SPIE, a fin de eliminar distorsiones que se han venido generando a lo largo del primer ciclo. Entonces, como los productos son originados a nivel institucional

corresponde a este nivel la generación de las Acciones necesarias para tal efecto y su medición a través de indicadores de producto o proceso. Los resultados serán medidos en los planes sectoriales y PDES, a través de indicadores de efecto; y finalmente los impactos a nivel del PDES, a través de indicadores de impacto y al finalizar cada periodo o quinquenio.

Este enfoque hace explícitas las relaciones entre los objetivos a largo y mediano plazo, conseguidos a través de la implementación de las Acciones (programas, proyectos o acciones propiamente dichas).

Gráfico 3: Las categorías de planificación del SPIE y la Cadena de Resultados



Si bien los elementos de una cadena de resultados pueden coexistir en el mismo momento, generalmente se presentan de manera secuencial para mostrar las relaciones causa-efecto.

Otros cambios relevantes

Es necesario que el trabajo resultante para la formulación del PDES, permita contar con información mínima, tales como:

- Definición de Indicadores de Efecto
- Responsables de la ejecución de cada Resultado
- Proyecciones y justificación de los Resultados

Por otro lado, se tiene que evaluar el nivel de desagregación que tiene la Estructura Programática del PDES en el marco de las Directrices Presupuestarias, a fin de que la misma permita una flexibilidad y agilidad en la ejecución de las políticas públicas.

Lo importante es volcar la mirada hacia la “planificación” y su ejecución, más que hacia el logro de solamente “planes”.

5.2 Aportes estructurales a la planificación Sectorial

En el marco de las lecciones aprendidas identificadas de manera conjunta con las entidades públicas, se establece la necesidad de mejorar la planificación sectorial, con la finalidad de que la misma se convierta en el articulador entre la planificación nacional y la institucional; además se genere las políticas sectoriales de intervención del Estado.

Los aportes estructurales de la planificación sectorial son coincidentes con lo propuesto a nivel nacional y son operativizadas a través de los Lineamientos de Formulación Sectorial correspondientes.

En estos documentos se detalla de mejor manera aspectos que no fueron considerados en los lineamientos vigentes o en su defecto complementan la metodología para que la planificación logre mayor valor agregado. A continuación se detallan los más relevantes:

Etapa Preparatoria

Se incluye como etapa previa a la formulación de los planes, una Etapa Preparatoria, la misma busca mejorar las condiciones de análisis y gestión de la información en los sectores. Contempla como relevante:

- a. Identificación del Sector/Ministerio de Gestión Transversal.
 - b. Denominación del nombre de los planes
 - c. Mapeo de actores
 - d. Conformación del Comité Impulsor Sectorial/Ministerial
- a. **Identificación de Sector/Ministerio de Gestión Transversal.** La etapa preparatoria inicia con la identificación del o los sectores que componen a un Ministerio Cabeza de Sector o caracterizarlo como Ministerio de Gestión Transversal, esto permite definir el tipo de plan que debe formular; según el caso, identificará si corresponde formular un PSDI o un PEM, según las características que tiene cada Ministerio.
 - b. **Denominación del nombre de los planes.** Si bien puede parecer irrelevante se brinda criterios técnicos para la denominación de los planes, en función a recomendaciones brindadas por la CGE.
 - c. **Mapeo de Actores.** El mapeo de actores cobra vital importancia para la planificación sectorial, pues con ello, es posible identificar y definir qué actores contribuyen en mayor o menor grado al cumplimiento de las políticas dentro del sector; así como la articulación y coordinación con el nivel central y territorial. Así mismo se identifica cuales deben ser las líneas estratégicas para los actores privados y otros relevantes.
 - d. **Conformación del Comité Impulsor del PSDI/PEM.** Se establece como mecanismo de generación de información y de toma de decisiones un Comité Impulsor, constituido por los actores más relevantes identificados en el mapeo de actores. Este Comité tiene la responsabilidad de impulsar la elaboración del “Diagnóstico” y la Etapa de “Planificación Estratégica” como elementos relevantes.

Elaboración del diagnóstico

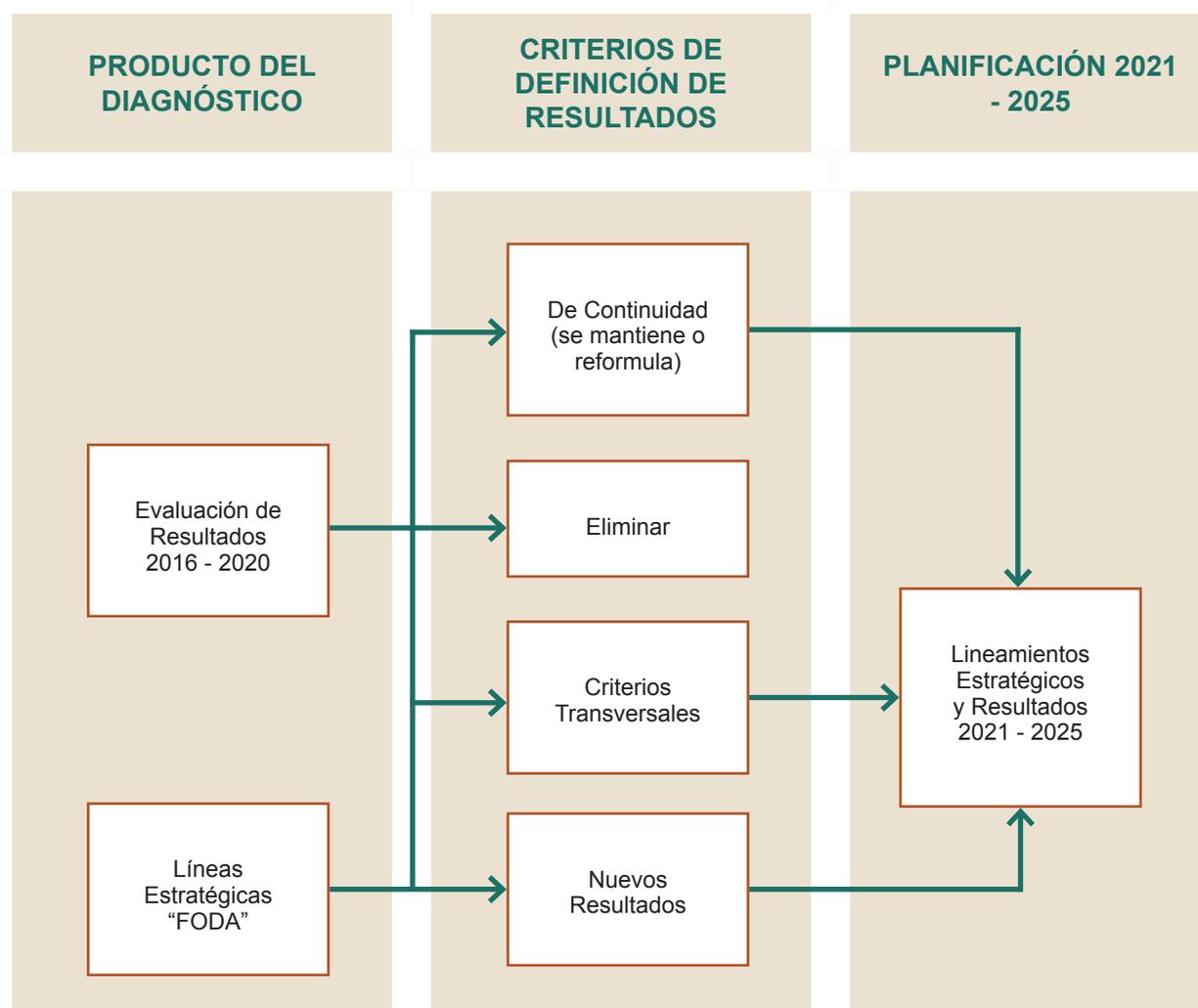
Se evalúa los logros alcanzados en el período 2016-2020 en el marco del cumplimiento del PDES, este análisis permitirá definir la continuidad, reformulación o eliminación de las intervenciones plasmadas en Resultados y Acciones, como insumo para la formulación del nuevo ciclo de planificación sectorial articulados al PDES. El Diagnóstico sectorial es la base fundamental para lograr el diagnóstico del PDES.

Por otro lado, dando cumplimiento a los convenios internacionales de derechos humanos, se incluye el análisis de enfoque de género y grupos vulnerables para que cada sector identifique esta temática y analice su contribución a la misma.

Se modifica y sintetiza el análisis de Sistemas de Vida, Riesgo y Cambio Climático, debido a que la implementación de los PSDI de las Cabezas de Sector no reflejan la realidad integral de contribución de las acciones en el territorio.

Se incluye la metodología del F.O.D.A, para identificar la capacidad institucional del Sector o Ministerio respecto a sus Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas, para determinar los Lineamientos Estratégicos del Sector o Ministerio y proponer elementos esenciales para la “Planificación Estratégica”, del nuevo ciclo de planificación sectorial.

Tabla No. 10: Objeto del diagnóstico



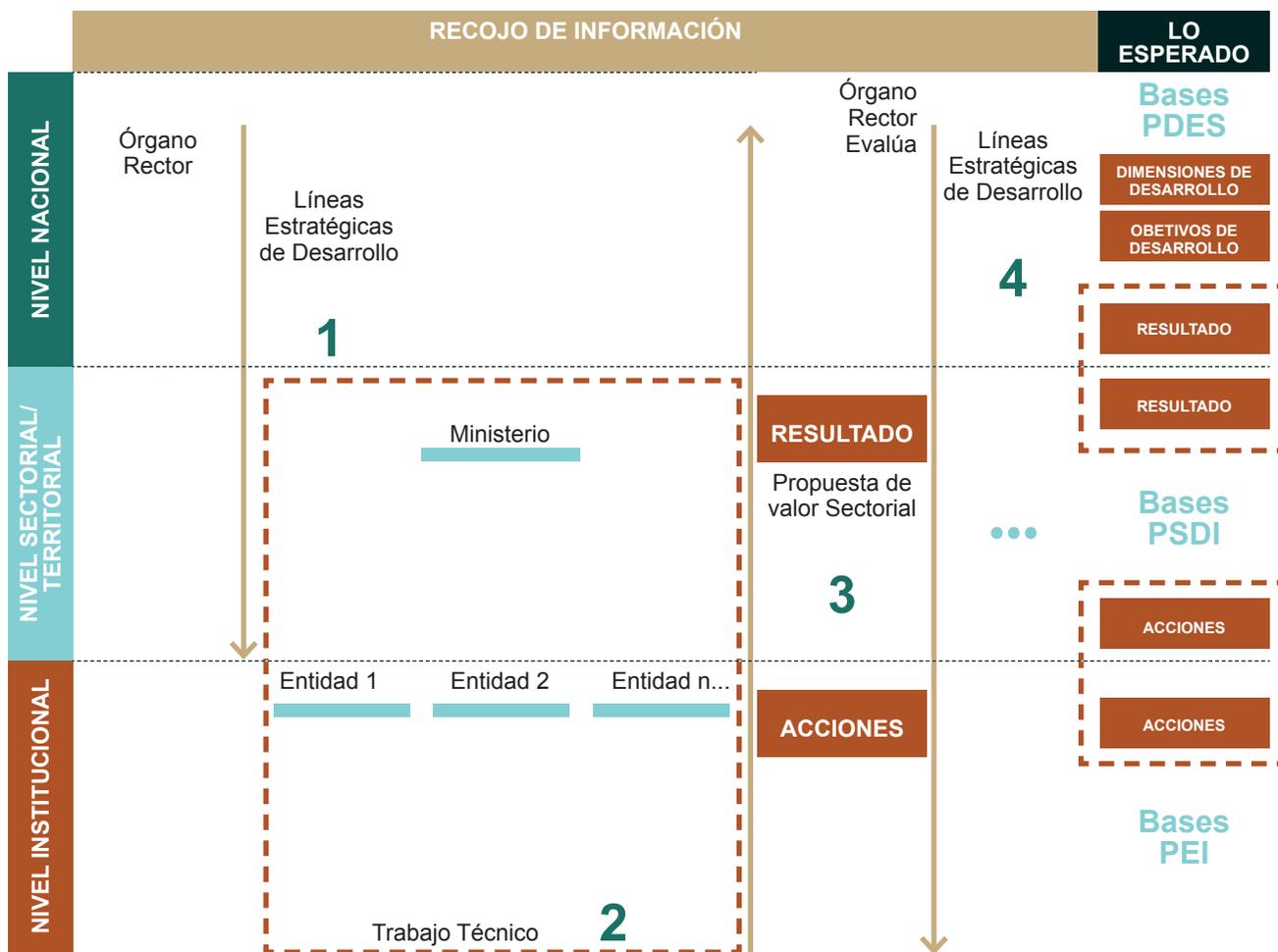
El objeto del diagnóstico, es definir criterios y elementos esenciales para definir la propuesta de planificación Sectorial o Ministerial, para el nuevo ciclo de planificación sectorial.

Planificación PSDI/PEM 2021-2025

Se aplica el enfoque de planificación de “arriba-abajo, abajo-arriba” o planificación bidireccional, donde el Nivel Nacional definirá los grandes lineamientos estratégicos y el norte de la planificación y por el otro, el Nivel Sectorial/Ministerial, al igual que el Nivel Institucional, buscarán la mejor forma de contribuir a dichos lineamientos, buscando un debate desafiante de las intervenciones entre sus actores, con el fin de lograr consensos beneficiosos para el desarrollo integral del Sector o Ministerio.

El gráfico siguiente muestra el enfoque bidireccional, donde la participación de los diversos actores es fundamental, debiendo contar los mismos con información sólida y confiable.

Gráfico N° : Esquema de Planificación de PSDI/PEM de abajo hacia arriba y viceversa



Directrices para la Planificación Territorial y Orientaciones para el Sector Privado, Organizaciones Comunitarias, Social Cooperativas y Actores Sociales

Se incluyen criterios relevantes que el Ministerio Cabeza de Sector o Ministerio de Gestión Transversal, considere para formular las directrices para la planificación territorial y emitir orientaciones para el conjunto del sector: privado, organizaciones comunitarias, social, cooperativas y actores sociales, conforme a sus atribuciones y competencias.

5.3 Aportes estructurales a la planificación Territorial

Proceso Metodológico más robusto

El lineamiento metodológico propuesto para el siguiente ciclo de planificación se caracteriza por ser un instrumento integral y articulador. Uno de los componentes nuevos es el **proceso metodológico**, que son los pasos a seguir en la formulación del PTDI, la importancia del proceso metodológico está centrada en orientar a las entidades territoriales autónomas en todas las etapas que deben seguir para el desarrollo del PTDI.

Etapas del proceso metodológico

PRIMERA FASE	Etapa Preparatoria	Definición del equipo técnico que debe ser designado por la MAE de la ETA, será el encargado de formular el plan.
		Definir el cronograma considerando los plazos establecidos en el artículo 17 de la Ley 777. El PTDI será formulado en un plazo de hasta ciento ochenta (180) días después de la aprobación del PDES.
SEGUNDA FASE	Formulación y contenido mínimo del Plan	El equipo técnico designado por la MAE, debe formular el plan en función a la categoría correspondiente y el tipo de plan, según la clasificación establecida por el Órgano Rector, el contenido mínimo del plan consta de:
		<p>Enfoque político</p> <p>Diagnóstico integral</p> <p>Ordenamiento Territorial</p> <p>Políticas y lineamientos estratégicos</p> <p>Planificación</p> <p>Presupuesto</p> <p>Para cada uno de los acápite descritos anteriormente se detalla su desarrollo en el presente lineamiento metodológico.</p>
TERCERA FASE	Presentación	<p>La ETA debe remitir al Ministerio de Planificación del Desarrollo su plan en formato físico y digital con su respectiva acta de socialización y validación.</p> <p>Las actas de socialización y de validación son documentos obligatorios para la emisión del informe de compatibilidad y concordancia.</p>
	Emisión del informe de Compatibilidad y Concordancia	Una vez presentado el plan al MPD, cumpliendo los requisitos mínimos señalados, el Órgano Rector del SPIE tiene 60 días para la emisión del informe de compatibilidad y concordancia, en caso de no tener observaciones. Si el informe técnico tiene observaciones de ajustes se emite un informe técnico. La ETA deberá ajustar el plan según especifique el informe, se tiene 60 días para incorporar los ajustes recomendados y remitir nuevamente al MPD. Una vez presentado el plan ajustado al MPD, el Órgano Rector del SPIE tiene 60 días para la emisión del informe de compatibilidad y concordancia.
	Aprobación del Plan	El PTDI concordado será remitido por la Máxima Autoridad del Órgano Ejecutivo de la Entidad Territorial Autónoma a la Asamblea Departamental o Concejo Municipal, según corresponda, para su aprobación con la respectiva norma legal.
CUARTA FASE	Registro	Remisión del Plan con norma Legal de aprobación al MPD Una vez aprobado el Plan con norma legal de aprobación la ETA debe remitir al MPD en formato físico y digital para su respectivo registro.
	Difusión	El Órgano Ejecutivo realizará la difusión y ejecución del PTDI en coordinación con todos los actores y organizaciones sociales de su jurisdicción, en el marco de su normativa.

Aportes desde el Ordenamiento Territorial

Con la vigencia de la Nueva Constitución Política del Estado Plurinacional, aprobada el año 2009, se tiene una nueva visión de la planificación territorial, donde la planificación incorpora otros factores, desde los físicos naturales hasta lo cultural, es decir territorio con continuidad geográfica, que compartan cultura, lengua, historia o ecosistemas complementarios, entre otros. aquí la planificación territorial incorpora: Regiones, macroregiones, Territorios Indígena Originario Campesinos (TIOCs).

Bajo este nuevo contexto, la constitución da un marco jurídico muy importante a la elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial y planes de uso suelos de largo plazo, para los diferentes niveles administrativos del territorio, con una visión más integral.

Se recomienda para una mejor comprensión del ordenamiento territorial de largo y mediano plazo, revisar el capítulo de lecciones aprendidas del ordenamiento territorial.

Ordenamiento Territorial en los Planes de Desarrollo Territorial Integral (PTDI).

A partir del 9 de marzo de 2016 se promulgó la Ley N°786 que aprueba el Plan de Desarrollo Económico y Social, PDES 2016 – 2020, en el Marco Integral para Vivir Bien, basado en 13 pilares de desarrollo económico social.

Por otro lado, el 21 de enero de 2016 se promulga la ley No 777 del Sistema de Planificación Integral del Estado – SPIE, cuyo objeto es la de establecer el Sistema de Planificación Integral del Estado, que conducirá el proceso de planificación del desarrollo integral del Estado Plurinacional de Bolivia, en el marco del Vivir Bien.

Esta Ley, da el marco normativo para llevar adelante la planificación de todo el sistema integral del Estado de manera integral y articulada. Ley que a su vez da el marco para la elaboración de los diferentes planes territoriales integrales, entre ellas la elaboración de los Planes Territoriales de Desarrollo Integral (PTDIs).

Finalmente, esta Ley, es una respuesta a la necesidad de realizar una planificación articulada e integral en el País, que por décadas no se podía concretar.

Esta Ley abre la posibilidad de avanzar con la planificación territorial en el País en los diferentes niveles territoriales del estado: Órganos estratégicos del estado, gobernaciones, municipios, territorios indígenas, planificación regional y macroregional; de manera articulada e integral.

Es en este sentido que actualmente, Bolivia se encuentra en un proceso histórico de elaboración de planes integrales en todos los niveles, con la integración de los diversos componentes y dimensiones que han sido identificadas en la ley y los lineamientos elaborados para el logro de estos objetivos.

El ordenamiento territorial es un componente inherente a los planes territoriales integrales, como indica la ley, los, “planes territoriales son integrales”² Antes no hubo un marco normativo que pueda integrar los diferentes planes, territoriales, sectoriales etc. Y por ello no se pudo avanzar en una planificación integral, particularmente el ordenamiento territorial, que, nunca estuvo elevado a un rango de ley, por ello que no se pudo implementar como corresponde con toda la amplitud técnica metodológica y sobre todo con la integración con otros planes que esto conlleva.

Si bien el ordenamiento territorial de acuerdo a las normas anteriores ya actualmente abrogadas, definía dos componentes:

2 *LEY 777 - Sistema de Planificación Integral del Estado*

- **Ocupación del Territorio:** Definido como un instrumento de carácter técnico orientador que promueve la ocupación del territorio de manera ordenada en función a la población, los servicios y las vías y el nivel organizativo institucional.
- **Plan de Uso de Suelos:** definido como un instrumento de carácter técnico-normativo que asigna el uso al suelo en función de sus potencialidades y limitantes

A partir del nuevo marco normativo de la ley 777 y el nuevo enfoque de la planificación territorial, se incorporan otros elementos más, sin dejar de lado las mencionadas anteriormente que hacen parte de la planificación y el ordenamiento territorial, estas son:

- Desarrollo humano e integral
- Economía Plural
- Ocupación del Territorio
- Sistemas de Vida
- Gestión de Riesgos y Cambio Climático
- Ordenamiento Urbano

En este marco las entidades territoriales autónomas elaboran sus PTDI como planes de mediano plazo, incorporando y consolidados elementos del ordenamiento territorial de manera gradual conforme al artículo 17 parágrafo VII³.

Propuesta del Ordenamiento Territorial para el nuevo ciclo de la planificación

La propuesta de Ordenamiento Territorial en el PTDI, tiene un alcance de mediano plazo, enfocado principalmente en resultados intermedios en cada uno de los ámbitos, coadyuvando en la incorporación de elementos de ordenamiento territorial.

Se realizará el cruce de variables plasmadas en el diagnóstico integral, obteniendo resultados intermedios para cada uno de los ámbitos establecidos: Ocupación del Territorio, Desarrollo Humano Integral, Economía Plural, Planificación Urbana, Gestión de Riesgos, Cambio Climático y Sistemas de Vida, a partir de la identificación de estos resultados intermedios, los mismos, coadyuvarán en la identificación del catálogo de problemas, así como de proyectos de inversión que serán parte del banco de proyectos que la ETA requiere.

En este sentido el proceso metodológico para la obtención de resultados intermedios por cada ámbito de desarrollará de la siguiente manera.

Ocupación del Territorio

La ocupación del territorio, se constituye en uno de los componentes fundamentales del ordenamiento territorial, la misma busca organizar la ocupación del espacio de manera planificada y ordenada, con carácter orientativo permitiendo una mejor estructuración y articulación del territorio.

La Ocupación del Territorio contará con dos resultados intermedios a partir del análisis de variables identificado en el diagnóstico:

	ANÁLISIS DE VARIABLES	VARIABLE TRANSVERSAL	RESULTADOS INTERMEDIOS	ÁMBITO
DIAGNÓSTICO	<ul style="list-style-type: none"> Densidad Poblacional Accesibilidad (red fundamental, departamental, vecinal, férrea, aérea y fluvial) Cobertura de servicios básicos y sociales Distritación Radios Urbanos 	INTEGRACIÓN FÍSICA (Transversal) (Jerarquización de redes viales, comunicación, energía)	1 Jerarquización de Centros Poblados y vías	OCUPACIÓN DEL TERRITORIO
	<ul style="list-style-type: none"> Pueblos Indígenas y Originarios (TIOC) Áreas protegidas Categorización de la pobreza Inseguridad Alimentaria 		2 Regionalización	

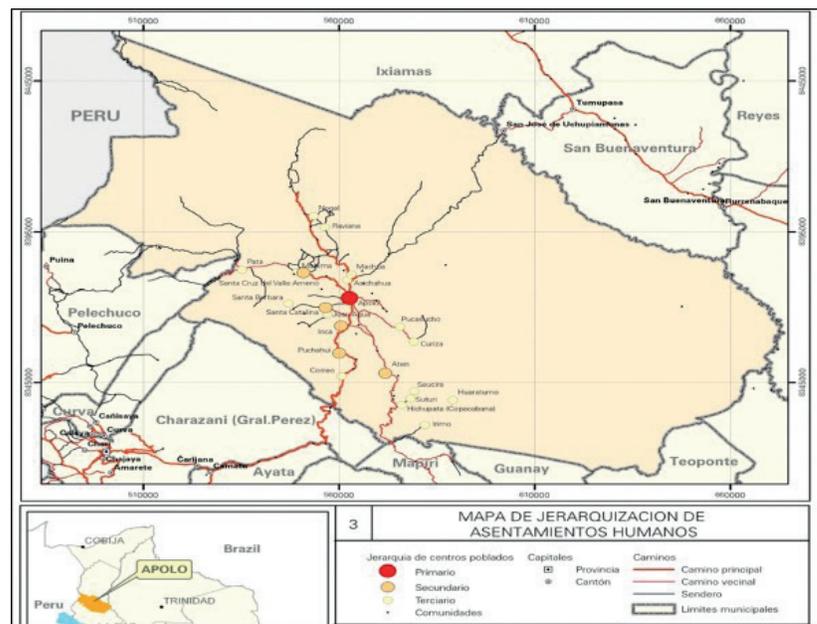
Resultados Intermedios:

a. Jerarquización de centros poblados y vías.

Como primer resultado intermedio se propone elaborar el mapa de Jerarquización y/o categorización de centros poblados como un resultado intermedio del ámbito de Ocupación del Territorio. Cuyo resultado, pasa por un proceso de análisis de variables definidos en el proceso metodológico.

La jerarquización de los centros poblados o asentamientos humanos; persigue los fines siguientes: a) aumentar la cobertura territorial de los servicios; b) articular y mejorar la integración física del territorio; c) mejorar el equipamiento productivo y social; y, d) que los centros identificados jueguen un papel articulador y funcional en su área de influencia o de acción.

Mapa 9: Jerarquización de centros poblados y vías de Apolo

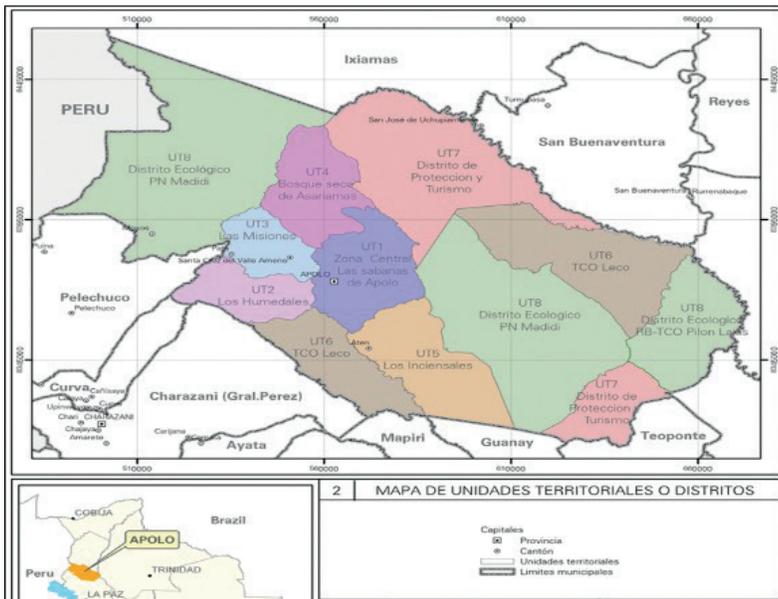


b. Regionalización o caracterización de espacios de planificación intra Territorial

La propuesta de un segundo resultado intermedio es la elaboración del mapa de regionalización o caracterización de espacios de planificación intra Territorial Cuyo resultado, pasa por un proceso de análisis de variables definidos en el proceso metodológico, la regionalización del territorio identifica y caracteriza espacios o zonas, como “regiones, unidades territoriales o distritos”, con la finalidad de contar con información técnica territorial que contribuya a desarrollar políticas de ocupación o propuestas y acciones específicas para las mismas, enriqueciendo de esta manera los procesos de planificación y gestión que se llevan a cabo en la ETA.

Desarrollo humano e integral

Desarrollo humano, se explica principalmente por la carencia de servicios básicos y sociales, la inadecuada condición de vivienda.

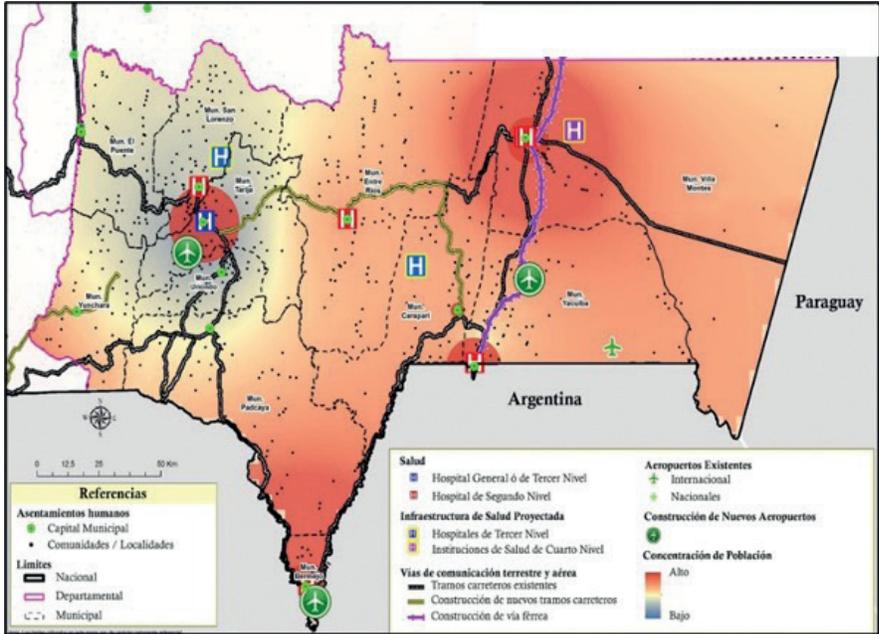


Mapa 10: Desarrollo humano e integral de Apolo

- Disponibilidad y proyección de los servicios de salud y educación. Consiste en la identificación de los servicios de salud y educación existentes en el territorio y la proyección de los mismos, garantizando su distribución de tal forma que permita el acceso a los mismos por parte de la población.
- Infraestructura actual y proyección de las vías de comunicación, que está relacionado con la identificación de la infraestructura de transporte (terrestre, aéreo y lacustre) existente y la proyección de la misma en el territorio, que garantice la articulación y flujo de personas y bienes.
- Proyección de la población en el territorio. Comprende la identificación de la expansión poblacional en el territorio y su articulación con los servicios básicos más importantes (salud, educación y caminos).
- Identificación de áreas de pobreza. Comprende la identificación de áreas de pobreza, cómo se ha identificado en el diagnóstico, y la visibilidad de las acciones a realizarse en términos de acceso a servicios básicos para su erradicación.

DIAGNÓSTICO	ANÁLISIS DE VARIABLES	VARIABLE TRANSVERSAL	RESULTADOS INTERMEDIOS	ÁMBITO
	<ul style="list-style-type: none"> • Salud • Educación • Cobertura de Servicios Básicos • Accesibilidad (Red fundamental, departamental, vecinal, férrea, aérea y fluvial) • Categorización de la Pobreza • Inseguridad Alimentaria 	<p>INTEGRACIÓN FÍSICA (Transversal) (Jerarquización de redes viales, comunicación, energía)</p>	<p>Servicios Básicos</p> <p>Servicios Sociales</p>	<p>DESARROLLO HUMANO INTEGRAL</p>

Mapa 11: Desarrollo humano e integral de Tarija



Economía Plural y Medio Ambiente

La constitución establece: “la economía capitalista, cooperativa, estatal y comunitaria. el estado debe hacer políticas pensando en estas formas reconocidas. la economía informal no es legal y no está reconocida por el Estado Plurinacional de Bolivia”. En este sentido podemos decir que la Economía Plural está basada en la “economía comunitaria” sistema de comunidades precolombinas, la “economía estatal” o sea un capitalismo de Estado, una “economía privada” de tipo capitalista y, finalmente, la “económica cooperativa” cuyo modelo práctico serían las cooperativas, siendo que no debe perderse el enfoque principal de territorio, donde se debe identificar sus potencialidades, cualidades productivas, pues a partir de ello se debe generar servicios que apoyen a la producción (infraestructura productiva), proyectos y complejos productivos, siendo uno de sus objetivos fundamentales alcanzar la transformación de la producción.

En base a lo explicado el ámbito este ámbito contará con dos resultados intermedios esto en base al análisis de todas las variables propuestas en el diagnóstico.

	ANÁLISIS DE VARIABLES	VARIABLE TRANSVERSAL	RESULTADOS INTERMEDIOS	ÁMBITO
D I A G N Ó S T I C O	<ul style="list-style-type: none"> Plan de uso de Suelos y/o Zonificación Agroecológica Potencial Productivo Uso Actual de la Tierra Concesiones y pertenencias mineras, Concesiones hidrocarburíferas y Concesiones forestales 	INTEGRACIÓN VIAL (Jerarquización y estructuración de redes viales) ZONIFICACIÓN ESPACIAL (configuración del espacio Urbano)	Desarrollo Económico	ECONOMÍA PLURAL Y MEDIO AMBIENTE
	<ul style="list-style-type: none"> Clima Zonas de Vida y Pasivos ambientales Deforestación, reservas forestales y bosques Áreas protegidas y servidumbres ecológicas Recursos Hídricos Flora y Fauna Vegetación y TFPF 		Condiciones de las funciones ambientales	

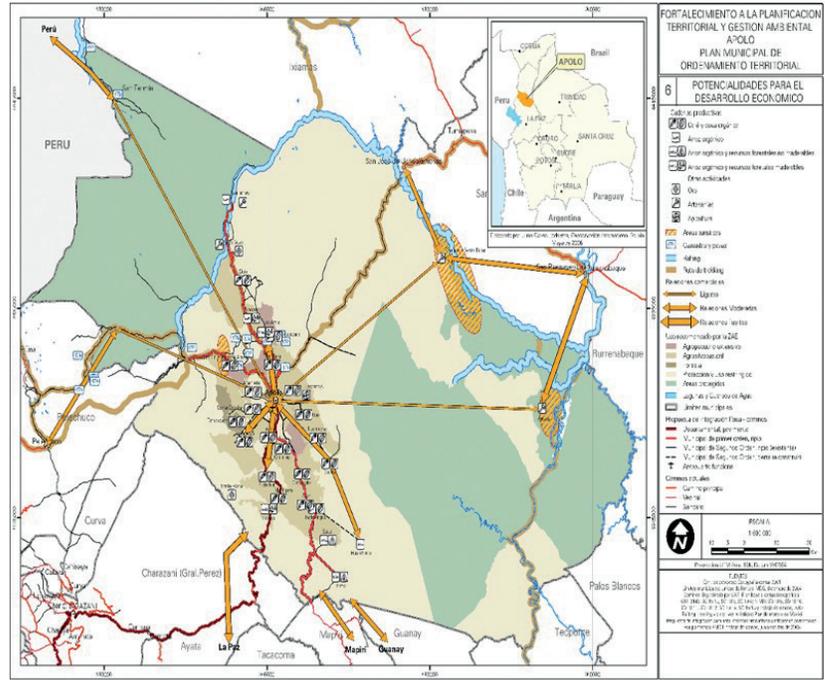
a. Mapa de Desarrollo Económico

Para configurar el análisis y mapeo de la economía plural y medio ambiente en el marco del Ordenamiento Territorial se debe:

Identificar las acciones y áreas para el desarrollo de las principales actividades económicas. Se deberán describir las principales actividades productivas del territorio que resultan del análisis del uso de los suelos, de la potencialidad productiva del territorio y de los grados de presión de las unidades socioculturales sobre las zonas de vida. Este análisis estará apoyado por un mapa de gestión de la economía plural en el territorio, considerando principalmente el Plan de Uso del Suelo (PLUS) y o Zonificación Agroecológica, con potencial productivo; este mapa de (Desarrollo Económico) deberá ser generado de acuerdo a sus propias características por las entidades Territoriales Autónomas Municipales.

La economía plural debe considerar la consolidación de complejos productivos territoriales, que articulan los procesos de producción primaria, transformación y comercialización, estableciendo una integración productiva de diversas formas de organización de la economía plural, con condiciones básicas para su desarrollo y soporte, de manera que, se generen empleos e ingresos para los diferentes actores que habitan en el territorio.

Mapa 12: Potencialidades para el Desarrollo Económico de Apolo

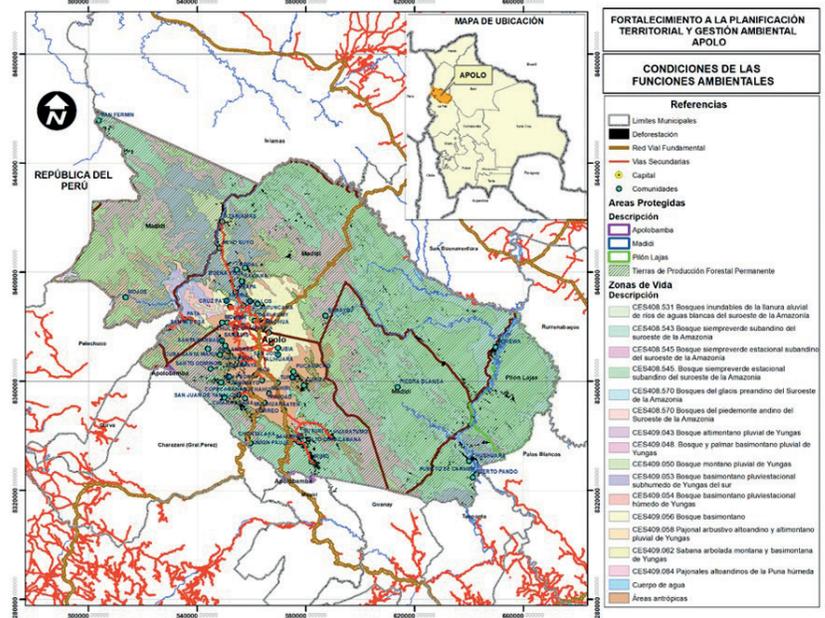


b. Mapa de Condiciones de las Funciones Ambientales

Deberá identificarse áreas de protección y conservación prioritaria de funciones ambientales.

Las condiciones de las funciones ambientales se basan fundamentalmente en elementos y procesos que conforman los sistemas de vida localizados en las diferentes zonas de vida de un determinado territorio, estos con otras variables que ayudan a la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente con el fin de asegurar el desarrollo sostenible, sin perjuicio de las funciones asignadas a otros sectores, de igual manera no debe perderse una de las finalidades más relevantes que es el de garantizar el derecho de todas las personas a gozar de un medio ambiente sano y se proteja el patrimonio natural de la Entidad Territorial Autónoma.

Mapa 13: Condiciones de las Funciones Ambientales de Apolo



Sistemas de vida

Conceptualmente los Sistemas de Vida; son comunidades organizadas y dinámicas de plantas, animales, micro organismos y otros seres y su entorno, donde interactúan las comunidades humanas y el resto de la naturaleza como una unidad funcional, bajo la influencia de factores climáticos, fisiográficos y geológicos, así como de las prácticas productivas, la diversidad cultural de las bolivianas y los bolivianos, incluyendo las cosmovisiones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, las comunidades interculturales y afrobolivianas. En lo operacional los sistemas de vida se establecen a partir de la interacción entre las zonas de vida y las unidades socioculturales predominantes que habitan cada zona de vida e identifican los sistemas de manejo más óptimos que se han desarrollado o pueden desarrollarse como resultado de dicha interrelación.⁴



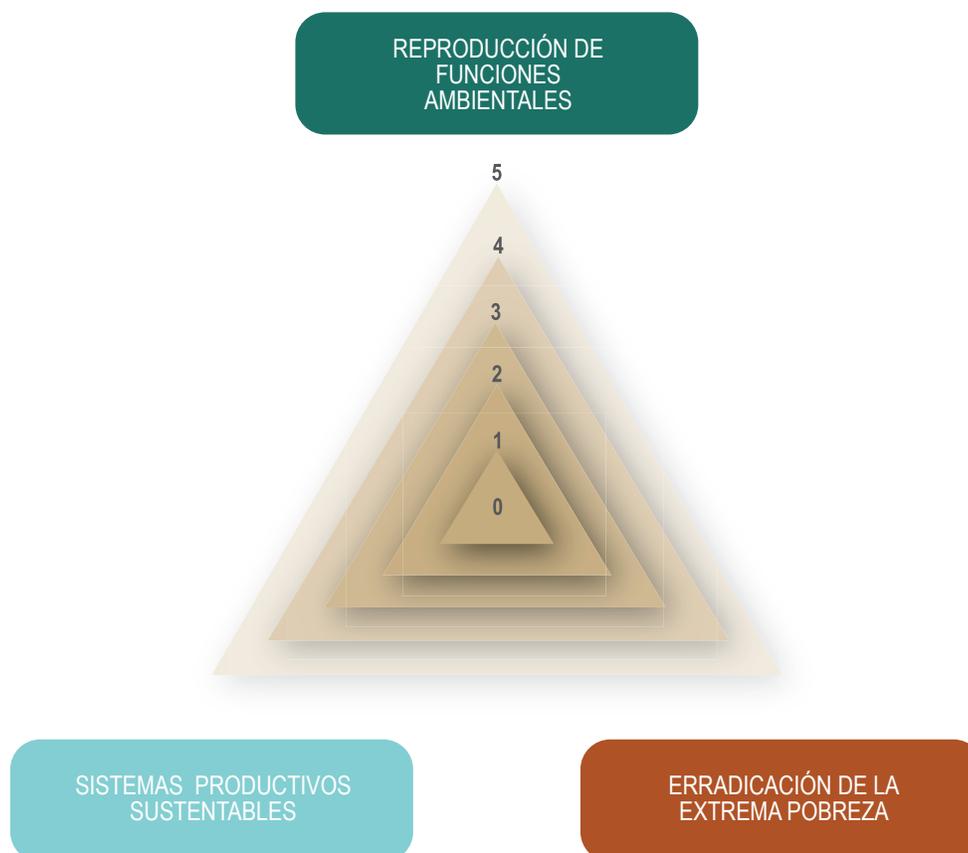
Fuente: Elaboración propia.

La gestión de los sistemas de vida define la interacción más óptima entre zonas de vida y unidades socioculturales, definiendo los sistemas de manejo más óptimos como resultado de dicha interacción, que permiten alcanzar de forma simultánea sistemas productivos sustentables con erradicación de pobreza y conservación de funciones ambientales de los componentes de la Madre Tierra. A su vez estos elementos se pueden entender como expresiones de la complementariedad de derechos de los pueblos y de la Madre Tierra.

⁴ Fuente: Artículo 5 Numerales 12 y 16 de la Ley N°. 300

Armonización

Este modelo consiste, en armonizar el triángulo de equilibrios encontrado en la etapa del diagnóstico, pretendiendo alcanzar su equilibrio en las tres dimensiones es decir lograr un triángulo equilátero, básicamente se encuentran nuevos valores con la intervención en cada una de las variables ya sea en hectáreas o porcentaje.



Fuente: Elaboración propia.

La planificación con enfoque de gestión de sistemas de vida, gestión de riesgos y cambio climático busca consolidar dentro de los procesos de planificación integral territorios sin pobreza, con sistemas de producción sustentables y conservación de funciones ambientales, que resultan de la interacción armoniosa entre zonas de vida y unidades socioculturales.

Los sistemas de vida son los ámbitos territoriales (espacios político-administrativos, cuencas o regiones) donde interactúan las sociedades o unidades socioculturales con las zonas de vida identificando las relaciones y sistemas más óptimos que puedan desarrollarse como resultado de dicha interacción⁵.

Sistemas de vida en el nuevo ciclo

Lo descrito líneas arriba es base de lo planteado y ejecutado en los Lineamientos Metodológicos del

⁵ Fuente: Lineamientos Metodológicos para la formulación de Planes Territoriales de Desarrollo Integral para Vivir Bien 2016-2020.

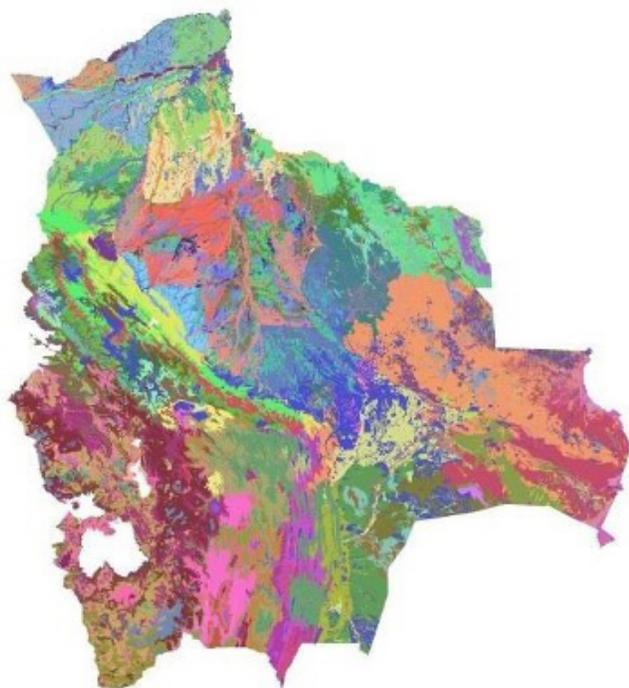
primer ciclo (2016-2020), si bien la generación y desarrollo de los sistemas de vida en los Planes Territoriales como sectoriales, fue esencial y novedoso a su vez, para el segundo ciclo se tiene a bien fortalecer los sistemas de vida en base a la actualización de variables en la armonización de este. Por ello, se desarrollará la metodología para la caracterización y el análisis de la armonización de los Sistemas de Vida (SdV) al interior de la ETA. La caracterización será realizada con base en variables propuestas a manera de un “menú de opciones” para cada nivel/escala de planificación (departamental, regional, municipal, autonomía indígena) y de acuerdo a la categorización de ETAs, y se concretará a través de un acuerdo entre los actores.

El análisis de la armonización de los Sistemas de Vida (SdV) será realizado a través del desarrollo del triángulo de armonización, para lo cual se trabajarán variables e indicadores para cada dimensión (funciones ambientales, sistemas productivos sustentables y pobreza) adecuando estas a la categorización de ETAs y la disponibilidad de información, pero a su vez se trabajará bajo la base de las siete Macroregiones (Altiplano, Amazonia, Chaco, Chiquitanía, Pantanal, Llanuras -Sabanas, Valles y Yungas – Chapare) identificadas para nuestro Estado.

Componente Medio Ambiental, Gestión de Riesgos, Cambio Climático y Sistemas de Vida / Funciones Ambientales

Todos las ETAS, definirán sus zonas de vida en base a la siguiente información:

Como referencia para la identificación de zonas de vida, se podrán utilizar los mapas: zonas de vida (Ferreira, Min. de Planificación), zonas de vida (Ferreira, Min. de Medio Ambiente y Agua). Las ETAs también podrán generar su propia información para la identificación y caracterización de las zonas de vida en base a: altura, ombrotipo, clima, vegetación y otros.



Sistemas de Vida

Se desarrollará la metodología para la caracterización y el análisis de la armonización de los Sistemas de Vida (SdV) al interior de la ETA. La caracterización será realizada con base en variables propuestas a manera de un “menú de opciones” para cada nivel/escala de planificación departamental, regional, municipal, autonomía indígena) y de acuerdo a la categorización de ETAs, y se concretará a través de un acuerdo entre los actores. El análisis de la armonización de los Sistemas de Vida (SdV) será realizado a través del desarrollo del triángulo de armonización, para lo cual se trabajarán variables e indicadores para cada dimensión (funciones ambientales, sistemas productivos sustentables y pobreza) adecuando estas a la categorización de ETAs y la disponibilidad de información. Por ello se identificaron las siguientes variables:

Funciones Ambientales

- Estado de conservación FAN
- Balance hídrico MMAyA
- Carbono Orgánico MDRyT
- Áreas protegidas
- Índice de humedad del suelo
- Pérdida de bosque/cobertura vegetal nativa

Producción Sustentable

- Uso actual vs Plan de Uso del Suelo
- Uso actual vs potencial productivo
- Potencial de erosión
- Frecuencia de Áreas quemadas

Pobreza

- Acceso al servicio de agua
- Acceso a servicios de salud
- Acceso a educación
- Acceso a la vivienda de calidad
- Acceso a la energía eléctrica

De igual forma al ser esencial dicha temática, los sistemas de vida serán utilizados en dos tiempos diferentes dentro de los lineamientos metodológicos para este nuevo ciclo, en una primera etapa, en el diagnóstico se utilizará la armonización de los SvD para identificar la relación de equilibrio en la que se encuentra la ETA después del primer ciclo de planificación, de igual forma la utilización de la armonización se realizará a partir de las inversiones programadas. Se hará la proyección utilizando el mismo triángulo de armonización y sus variables definidas líneas arriba, a las que se sumaran los indicadores definidos en la planificación.

Gestión de riesgos y cambio climático

En el Primer Ciclo de Planificación sobre GRD

El análisis de riesgos y de cambio climático es una parte fundamental para la toma de decisiones respecto a las acciones a ser desarrolladas en el PTDI, mismo que comprende tres aspectos: i) presencia de amenazas sobre la región o territorio, ii) sensibilidad territorial, y iii) capacidad de

adaptación al cambio climático a través de acciones de desarrollo integral (programas y proyectos), donde se requería lo siguiente:

- Descripción e identificación de áreas con amenazas permanentes que requieren de una vigilancia permanente.
- Descripción e identificación de áreas con proyectos vinculados a riesgos climáticos (sequía e inundación).
- Descripción e identificación de las redes meteorológicas conectadas a las redes de alerta temprana.

Este análisis estará apoyado por un mapa de gestión de riesgos en el territorio, visualizando los puntos analizados anteriormente, las coberturas base de principales amenazas se encontrarán en el INFO-SPIE, como documentación de respaldo para el análisis correspondiente.

Por último, la utilización del Índice de Riesgo Municipal (IRM) como base fundamental de la identificación de amenazas presentes en la ETA, constituyéndose en una base de información referencial sobre dos parámetros claros (sensibilidad y amenaza).

Sobre Cambio Climático

La capacidad de adaptación al cambio climático refleja el conjunto de acciones (programas y proyectos) implementadas en un territorio determinado hasta la fecha de realización del PTDI, mismas que contribuyen a la adaptación ante los impactos del cambio climático. Esta información también es proporcionada de forma arcial por el INFO-SPIE para cada región o territorio.

A partir de esta información se debe realizar el análisis de los riesgos y el cambio climático en los diferentes municipios, regiones o departamentos del país, desde una perspectiva territorial.

La Gestión de Riesgos y la Adaptación al cambio climático en el nuevo ciclo de planificación

La inclusión de la gestión del riesgo de desastres y cambio climático en la planificación permite incorporar medidas para la prevención y reducción de los factores de riesgo ante las adversidades, riesgos y desastres, producto del cambio climático, en tal sentido busca su vez incorporar el análisis integral de la vulnerabilidad al cambio climático en la planificación de la gestión de los sistemas de vida para dar una respuesta sistemática a los impactos que está produciendo el cambio climático y los riesgos de desastres naturales derivados de éste; para ello es importante realizar una evaluación de la presencia en el territorio a través de los impactos principales que ocasiona el cambio climático, como ser: lluvia, helada, sequía, inundaciones, granizada, heladas, etc. identificándose cómo era antes (hace una o dos décadas atrás) y cómo es ahora, de este modo se podrán identificar los cambios a través del conocimiento local del clima, siendo que esto podrá ser corroborado con información científica, si existiese.

En este contexto, se debe considerar las acciones que son necesarias para reducir la vulnerabilidad del cambio climático en los sistemas de vida, previa identificación del grado de vulnerabilidad de las principales acciones territoriales a los riesgos del cambio climático (por ejemplo: en términos de provisión de agua, desarrollo de sistemas productivos, presencia de enfermedades, etc.). Una vez identificado el grado de vulnerabilidad en las acciones territoriales es preciso establecer las actividades que deben ponerse en marcha para reducir esta vulnerabilidad a su menor expresión.

En este sentido, la Ley N° 777 del SPIE, establece que los Planes Territoriales de Desarrollo Integral (PTDI) podrán ser ajustados si la situación e impactos de los desastres hubieran conllevado cambios

sustanciales en los mismos; dicho proceso de ajuste en los planes se realizará de manera que no reproduzcan las condiciones de vulnerabilidad identificados.

Se valorizará, principalmente con información secundaria, el aporte de la ETA a la Mitigación al cambio climático (captura de carbono, emisiones, uso de energía, manejo de residuos, contaminación) se deben identificar variables, indicadores, fuentes y disponibilidad de información para el análisis de las variables.

Se realizará un ejercicio de valoración de la vulnerabilidad de la ETA (capacidad de adaptación) al Cambio Climático por medio de la siguiente con la fórmula:

$$\text{VULNERABILIDAD} = (\text{EXPOSICIÓN} + \text{SENSIBILIDAD}) - \text{CAPACIDAD DE RESPUESTA}$$

Fuente: Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC) – Informe 2014

Este análisis toma en cuenta el potencial impacto que tiene la presencia del cambio climático en la unidad particular de análisis del sistema de vida al cambio climático (exposición), cómo éste es afectado de forma positiva o negativa por dichos eventos climáticos (sensibilidad), y la capacidad de la sociedad para enfrentar estos riesgos (capacidad de respuesta).

Vulnerabilidad. Nivel al que un sistema (natural o humano) es susceptible, o no es capaz de soportar, los efectos adversos del cambio climático, incluidos la variabilidad climática y los fenómenos extremos. La vulnerabilidad está en función del carácter, magnitud y velocidad de la variación climática al que se encuentra expuesto un sistema, su sensibilidad y su capacidad de adaptación.

Sensibilidad. Es el grado en el que un sistema es afectado positiva o negativamente por estímulos relacionados al clima.

Exposición. Se refiere al grado de estrés climático sobre una unidad particular de análisis, puede estar representada por cambios en las condiciones climáticas o por cambios en la variabilidad climática, donde se incluye la magnitud y frecuencia de los eventos extremos.

Capacidad de respuesta. Es la capacidad de la sociedad para enfrentar los riesgos y el cambio climático, fundamentalmente en temas de mitigación y adaptación al cambio climático, previniendo y minimizando los daños y riesgos asociados a los desastres naturales provocados por el cambio climático.

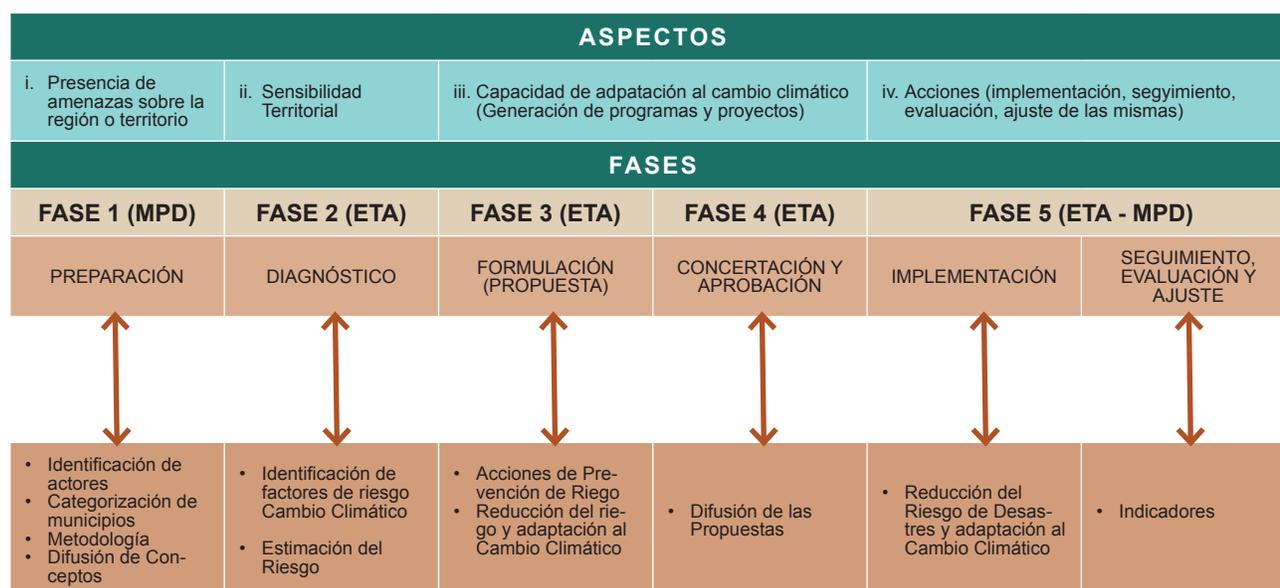
Fuente: Programa Nacional Biocultural. Guía para la elaboración de Planes de Gestión del Cambio Climático, con enfoque de Resiliencia Socio ecológica (2014).

Entonces, la gestión de riesgos y gestión del cambio climático se refiere al conjunto de procesos, acciones y conocimientos puestos en práctica para fortalecer las capacidades de respuesta de las sociedades para reducir el grado de vulnerabilidad del cambio climático y los riesgos de desastres naturales.

La inclusión de acciones de adaptación al climático en la planificación territorial es necesaria, de manera que esto pueda coadyuvar en la resiliencia de la ETA respecto a la presencia de factores de

riesgo bioclimáticos. En tal sentido al ser este parte de la Gestión de Riesgos y Cambio Climático, pues se propone incorporar esta temática para el nuevo ciclo de planificación, de acuerdo a la categorización de municipios, Cabe mencionar que Bolivia cuenta con la Ley 602, que establece la incorporación de la gestión de riesgos en los procesos de planificación. En este sentido las ETAs, deben y tienen la obligación de contemplar la gestión de riesgos y adaptación al cambio en sus instrumentos de planificación.

El análisis de riesgos y de cambio climático es una parte fundamental para la toma de decisiones respecto a las acciones a ser desarrolladas en el PTDI, mismo que comprende cuatro aspectos: i) presencia de amenazas sobre la región o territorio, ii) sensibilidad territorial, iii) capacidad de adaptación al cambio climático a través de acciones de desarrollo integral (programas y proyectos) y iv) Acciones implementadas, seguimiento, evaluación y ajuste de las mismas, estas disgregadas a su vez por fases, estas son:



Fuente: Elaboración propia

Componente Urbano y Áreas Metropolitanas

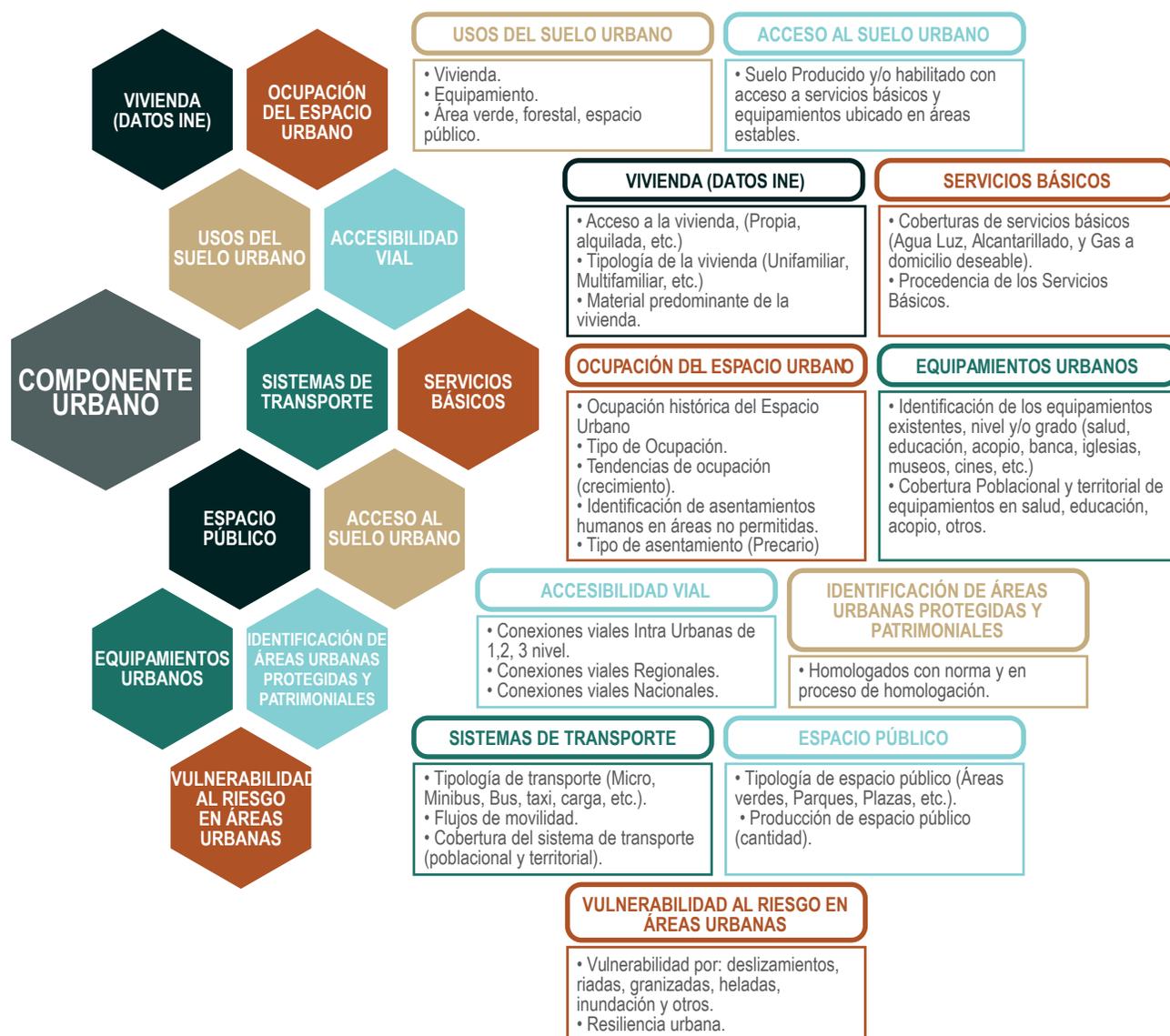
El primer Ciclo de Planificación, no ha podido contemplar en su verdadera dimensión y de manera integral el componente urbano, dentro la estructura del Plan Territorial de Desarrollo Integral (PTDI), y por otra parte no se ha desarrollado un proceso de socialización de la Resolución Ministerial N° 192/2016 que adjunta el Anexo “A”, referido a temáticas y problemáticas urbanas, que se detallan a continuación:

ANEXO "A"	
1	<p>La optimización del uso del suelo urbano a través de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Delimitación de ares Urbana • Intensivo, Extensivo, protección. y productivo
2	<p>Planificación Integral en:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Vivienda • Infraestructura • Equipamiento • S. Públicos • Movilidad urbana
3	<p>Autofinanciamiento de las comunidades urbanas a través de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Implementación de catastro • Implementación de captura de excedentes
4	<p>Conformación sustentable de comunidades urbanas a través de:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mitigación ambiental

Por cuanto las Entidades Territoriales Autónomas (ETA) no han desarrollado este componente dentro su PTDI. Sin embargo, dicho componente es transversal a la planificación y desarrollo del territorio, su incorporación a este proceso llega a ser fundamental. Sin embargo, las temáticas citadas en dicho anexo "A", no contempla los componentes mínimos necesarios para encarar una planificación integral del territorio.

De acuerdo a la relevancia que adquiere el componente urbano en la planificación y desarrollo del territorio, el nuevo ciclo de planificación a través de los lineamientos metodológicos, contempla incorporar aquellos componentes transversales de la dimensión urbana, que inciden en la planificación del territorio, estos son citados a continuación:

Temáticas para el componente urbano



Fuente: Elaboración propia

Paralelo al desarrollo de este ciclo, el Viceministerio de Vivienda y Urbanismo, con la cooperación de ONU-Hábitat en Bolivia, han desarrollado una Política de Ciudades, que contempla el componente urbano en sus dimensiones más importantes como el sistema de ciudades, un índice de desarrollo urbano, entre otros. Este esfuerzo ha sido recogido y compatibilizado en el planteamiento de los Lineamientos Metodológicos para el nuevo ciclo de planificación.

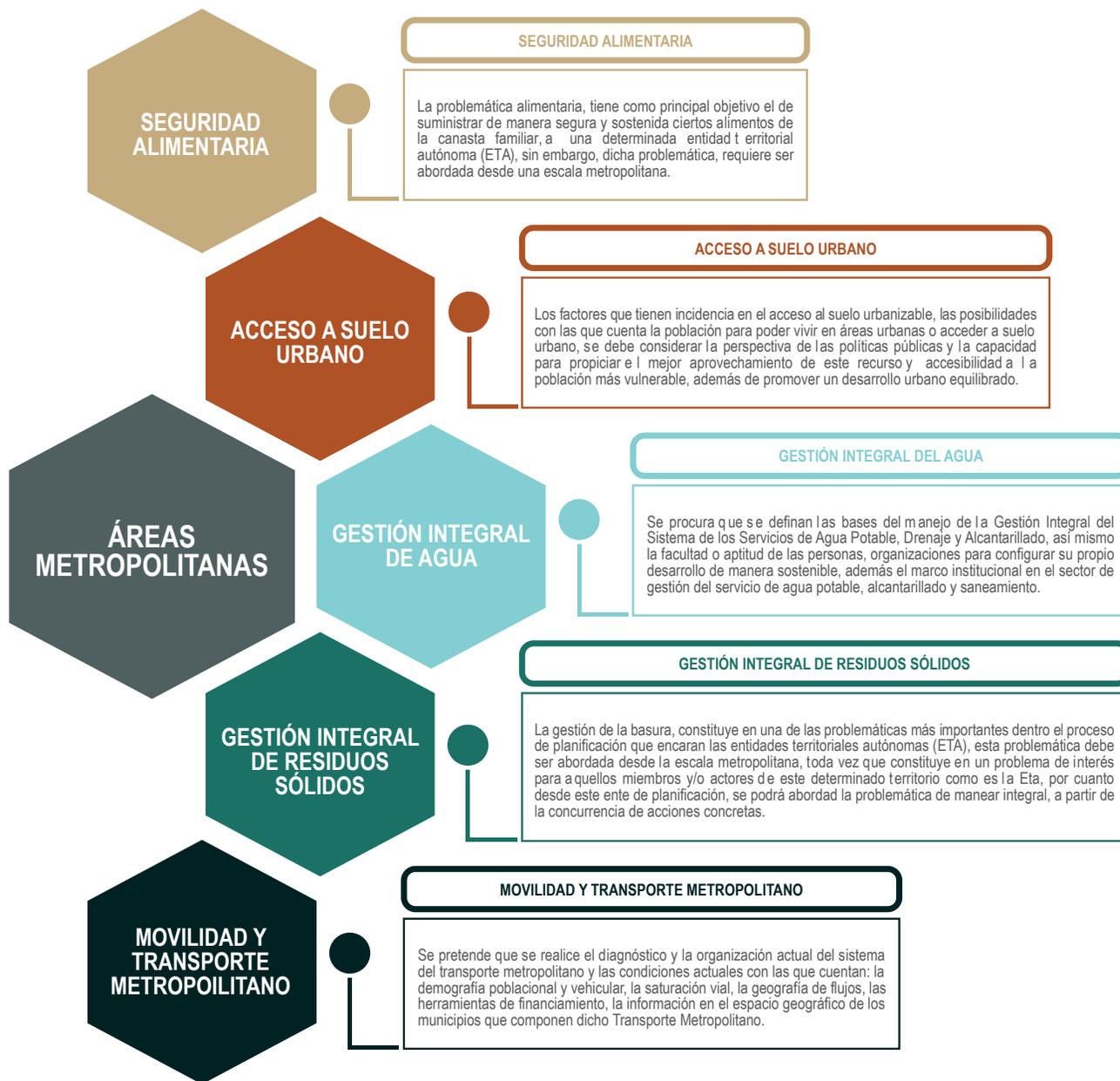
Áreas Metropolitanas

En lo que se refiere al proceso de consolidación de áreas metropolitanas en el país, que viene siendo otro componente fundamental para la planificación y sobre todo el desarrollo del territorio, que además puede dar solución a problemáticas concurrentes en las ETAS, el nuevo Ciclo de

Planificación a través de los lineamientos metodológicos, también contempla la incorporación de esta categoría de planificación en la estructura del PTDI, de manera abierta y concurrente con las ETAS, en el marco de lo que establece las Estrategias de Desarrollo Integral (EDI) de la Ley N° 777.

Desde la perspectiva de la construcción regional, del desarrollo y de la actual estructura de las áreas metropolitanas, esto supone desafíos adaptativos para las personas, trabajadores y emprendedores.

Temáticas para las áreas metropolitanas



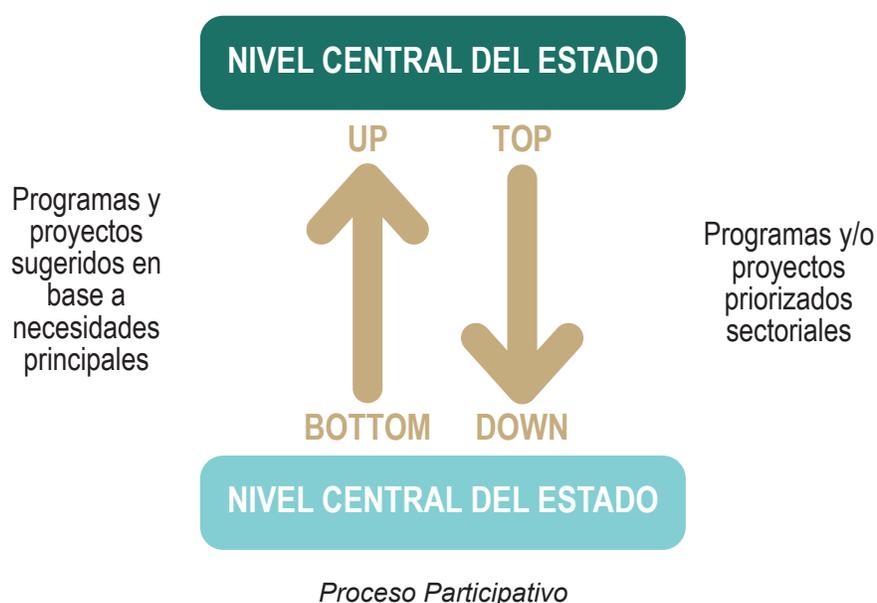
Fuente: Elaboración propia

Articulación Sectorial - Territorial

El Componente de articulación entre entidades territoriales y el nivel central del estado, fue un tema pendiente en el primer ciclo de planificación, en este segundo ciclo de busca articular entre niveles gubernativos, generando primero una articulación horizontal a nivel territorial y una articulación vertical con el nivel central de gobierno a través de sus diferentes carteras de estado. El modelo propuesto es: “bottom-up” y “top-down, de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo. En primera instancia los niveles subnacionales previa coordinación, deben informar al nivel central del estado sus necesidades principales.

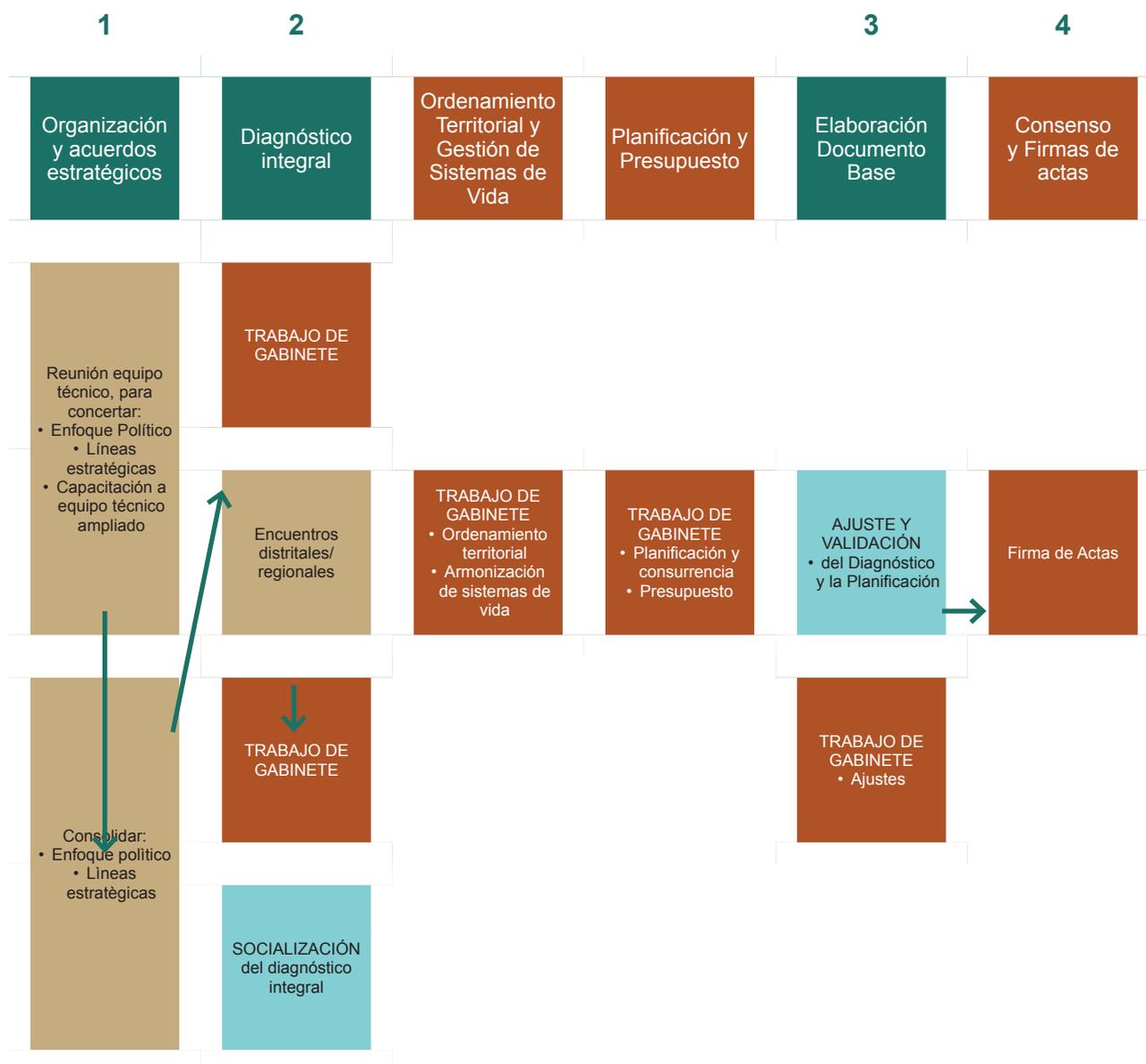
Por su parte el nivel central del estado, realiza su análisis de escenario macroeconómico y considera las necesidades sugeridas por los niveles subnacionales, previo análisis de factibilidad y en base a estos elementos, se establecen los programas y proyectos priorizados en el PDES.

Formulación del PDES desde la perspectiva territorial



El componente participativo es otra de las características novedosas que distingue al instrumento, si bien el proceso participativo se detalla en el SPIE, en este primer ciclo de planificación no se ha constituido como un requisito indispensable, la participación social busca reafirmar la representación local de la población en los procesos de planificación territorial. El modelo participativo busca articular los esfuerzos entre la población y el gobierno local y este a su vez poder articularse a los diferentes niveles gubernativos, esta coordinación es de carácter multinivel y multiescalar. Los desafíos de la planificación participativa se encuentran en la coordinación con los niveles gubernativos según la competencia propia de cada entidad territorial autónoma. Otro de los desafíos de la participación social, se encuentra en la priorización de necesidades que deben expresarse en acciones integrales que reduzcan la atomización de esfuerzos y presupuesto.

Etapas y Espacios de Participación en Elaboración del Plan Territorial de Desarrollo Integral - PTDI



Etapas de Socialización

1. Organización y acuerdos estratégicos:

En esta primera etapa se define el equipo técnico encargado de formular el Plan Territorial de Desarrollo Integral. Se difunde el inicio de la formulación del Plan, para poner en conocimiento de la población que se está realizando el PTDI. En esta primera etapa se realiza la consolidación del enfoque político y el establecimiento de las líneas estratégicas.

Reunión con el equipo técnico y concertación:

- Enfoque político.
- Líneas estratégicas.
- Capacitación a equipo técnico ampliado

2. Diagnóstico Integral

El equipo técnico realiza un diagnóstico integral del territorio, recopilando la información necesaria para el PTDI. Después de la recopilación de información se realiza un trabajo de gabinete para analizar la información recopilada.

Ordenamiento Territorial y Sistemas de Vida

Se genera en base a la información disponible respecto a los elementos de Ordenamiento Territorial y análisis de los Sistemas de Vida

Planificación y presupuesto

Se genera una propuesta de programas y proyectos en base a las necesidades identificadas en el diagnóstico, considerando el presupuesto plurianual definido por el Ministerio de Economía y Finanzas. Al finalizar este punto se realiza una socialización a la población local sobre el diagnóstico integral del territorio.

3. Elaboración de documento base

Se cuenta con un documento base con la información del diagnóstico integral y la programación de acciones en la planificación. Al finalizar este punto se realiza el ajuste y la validación del diagnóstico y la planificación.

4. Consenso y firma de actas

Una vez el documento base se ajusta y válida, se procede a la firma del acta de validación del Plan. El mismo debe ser representativo a nivel distrital u otra organización o división política administrativa al interior del municipio. Al finalizar se cuenta con el acta de validación del Plan y se remite al MPD el Plan con el acta de validación.

6. Encarando nuevos desafíos rumbo al 2025

El ciclo 2021-2025 representa un nuevo desafío para la planificación integral, pues al existir lecciones aprendidas identificadas, no se pueden cometer los mismos errores y por consiguiente se espera un ciclo robusto y de constante valor agregado en su desarrollo.

De manera inicial se pretende que esta publicación sea analizada, debatida y retroalimentada por todos los actores interesados en la planificación integral del Estado. El enfoque debe ser hacia la “planificación” más que a los “planes”.

La planificación integral en el siguiente quinquenio, debe responder a las necesidades sociales y económicas de nuestro país y apoyar de manera estratégica a resolver los problemas y efectos generados por la pandemia COVID-19, tanto en el corto, mediano y largo plazo. Por tanto, su ejecución debe ser inmediata e impulsar la formulación del resto de planes contemplados en el SPIE; utilizando para los enfoques propuestos: planificación con enfoque de “arriba-abajo y de abajo-arriba” y el enfoque de “cadena de resultados”.

La socialización debe entenderse como un proceso continuo y de interés colectivo, por tanto, se hace necesario, establecer mecanismos y acciones concretas colectivas para lograr capacidades internas en las áreas de planificación, herramientas institucionalizadas y una oportuna y acorde asistencia técnica por parte del Órgano Rector. Quedando como externalidad por resolver, la excesiva rotación de personal.

El proceso de Seguimiento y la Evaluación Integral de los planes ha sido considerado en este proceso, pues debe “medirse...lo planificado”.

Los planes sectoriales tienen desafíos determinantes al momento de su formulación, en primera instancia deben estar plenamente articulados a los planes institucionales, priorizando las acciones estratégicas de las entidades bajo su tuición y/o sujeción, en segunda instancia, es preponderante la articulación de los planes sectoriales de mediano plazo con el presupuesto anual y plurianual, la cual deberá articularse a la estructura programática presupuestaria, para su eficaz implementación, seguimiento y evaluación.

Por otro lado, la creación de los Comités Impulsores para encarar la planificación sectorial, no sólo deberían sesionar para la formulación de planes, sino ser un instrumento de seguimiento y evaluación permanente, que coadyuven al logro de los Resultados previstos.

Referente a los planes multisectoriales (PMDI), al ser planes complementarios y vinculados a la planificación sectorial, para su formulación, es necesario definir condiciones previas, normativa específica referida a temáticas multisectoriales (niñez, juventud, personas con discapacidad, violencia, trata y tráfico, etc.), política multisectorial aprobada y una instancia o mecanismo de gestión, requisitos previos donde es necesaria la intervención del MPD con el INE, UDAPE, así como el VPC para el apoyo técnico. El PMDI debe contar con presupuesto para su aprobación, ya sea de gasto corriente o de inversión pública, considerando que un PMDI si bien es de mediano plazo, tiene una temporalidad que puede pasar un quinquenio, pero no permanecer indefinidamente, para solucionar un problema concreto.

En la planificación territorial, uno de los principales desafíos es consolidar los procesos de participación social, si bien existen experiencias muy valiosas que han incorporado los procesos participativos en la planificación, en gran parte de los casos, aún se requiere que se fortalezcan estos procesos. En el siguiente quinquenio debe caracterizarse por incorporar más a la sociedad civil y los gobiernos autónomos municipales.

Otro desafío es lograr una articulación más coordinada, entre el nivel central del estado y las entidades territoriales autónomas. Existen dos momentos para lograr esta articulación, la primera es la etapa preparatoria de formulación del PDES, en el cual se plantea que los gobiernos subnacionales también participen en este proceso, principalmente identificando sus necesidades. El segundo momento es la etapa de formulación posterior a la aprobación del PDES, que permite construir y validar los consensos preestablecidos y generar articulación territorial-sectorial.

El fortalecimiento de la plataforma INFO-SPIE, se constituye en uno de los desafíos, una herramienta de gran utilidad, que en el primer ciclo de planificación ha sido determinante para el proceso de formulación. Se requiere su continuidad y el mismo tenga información disponible para el segundo ciclo de planificación.

Otro de los desafíos es incorporar el tema urbano y metropolitano, un tema que debe priorizarse, las ciudades tienen sus propias características y necesidades que demandan instrumentos de planificación acorde a su realidad urbana, considerando además que la mayor parte de la población actual habita en las ciudades, su planificación adquiere un papel preponderante. En relación a esto se tienen tres áreas metropolitanas en Bolivia, denominadas como “regiones metropolitanas” se constituyen en un espacio de planificación y construcción de consensos entre los gobiernos municipales que la conforman.

Ministerio de Planificación del Desarrollo
La Paz, Bolivia 2020