

Pro Rural

Sistematización de la experiencia de los PTDI

**Versión final
Rodolfo Soriano**

La Paz, Bolivia, abril 2021

Índice

Introducción	1
A. Antecedentes	1
B. Los municipios considerados.....	1
C. Los sistemas de vida en la legislación	2
D. Características básicas de los municipios analizados	3
Sobre los sistemas de vida	4
A. La determinación de los sistemas de vida.....	4
1. Zonas de vida	4
2. Las unidades socioculturales	5
3. Los sistemas de vida	5
B. La valoración en los PTDI	6
1. La estructura de valoración establecida en el SPIE	6
2. Los criterios de valoración establecidos en el SPIE	7
C. Los resultados obtenidos en las valoraciones de los sistemas de vida.....	7
1. Valoración de la Funciones ambientales.....	7
2. Valoración de los Sistemas productivos sustentables	8
3. Valoración del Grado de pobreza (carencia de servicios básicos)	8
4. Consideraciones sobre el conjunto de valoraciones	9
Sobre los aspectos presupuestarios	10
A. Consideraciones previas	10
B. Los presupuestos plurianuales	10
C. Destino de los recursos por Pilar	11
1. Análisis global por pilares	11
2. Análisis detallado por cada Pilar	12
Primeras conclusiones	19
Información complementaria	22
Pistas para mejorar la elaboración de PTDI 2021-2025	23

Introducción

A. Antecedentes

En enero de 2016 se dictó la Ley 777 del Sistema de Planificación Integral del Estado – SPIE que determinó un formato de planificación de todas las entidades estatales, y especialmente a nivel municipal: los Planes Territoriales de Desarrollo Integral PTDI. Esta Ley incorpora –entre otros– el concepto de Sistemas de Vida, y cuando se están cumpliendo los cuatro años fijados como marco de planificación de los PTDI, parece apropiado realizar un balance.

Dado que Pro Rural ha intervenido mediante el Programa de Biocultura y Cambio Climático PBCC en 26 municipios apoyando diversas acciones (y la elaboración de los PTDI) y de forma complementaria ha intervenido en otros 4 municipios con el proyecto Innovación y Movilización para la Seguridad Alimentaria IMSA en el Altiplano, y en cumplimiento de su mandato de aportar a políticas públicas a partir de su experiencia de campo, se ha elaborado el presente trabajo de sistematización, con el objetivo de “Contribuir a los procesos de planificación municipal a partir del 2021, con insumos y orientaciones técnicas que contribuyan a la construcción de PTDI más coherentes y consistentes.

El Objetivo general de este trabajo es contribuir –a partir de la experiencia– a los procesos de planificación municipal a partir del 2021, con insumos y orientaciones técnicas que coadyuven a una construcción de PTDI que mejoren su coherencia y consistencia.

Los Objetivos específicos son i) Promover el intercambio y la información de estas experiencias a través de sus actores principales comenzando con los socios actuales, y ii) Promover y gestionar acciones de incidencia con las instituciones del nivel sub-nacional y central cuya participación está prevista en la Ley del SPIE principalmente.

B. Los municipios considerados

Se analizaron los PTDI elaborados en 26 municipios que han sido apoyados por el PBCC así como en los que interviene el IMSA, como base para la reflexión sobre los ajustes que se requieren y como “pilotos” de la presente propuesta.

1. Apolo
2. Batallas
3. Bolívar
4. Charazani
5. Colomi
6. Curahuara de Carangas
7. Esmoruco
8. Independencia
9. Jesús de Machaca
10. Laja
11. Mojinete oficial
12. Mojocoya
13. Morochata
14. Pojo
15. Presto
16. Puerto Acosta
17. Puerto Pérez V01
18. Raqaypampa

19. San Pablo de López
20. Santiago de Huata
21. Toro Toro
22. Totorá
23. Turco
24. Vacas
25. Villazón
26. Yunchará

C. Los sistemas de vida en la legislación

El concepto de sistemas de vida está planteado en la Ley 071 de Derechos de la Madre Tierra, que señala en el Artículo 4 (SISTEMAS DE VIDA):

Son comunidades complejas y dinámicas de plantas, animales, micro organismos y otros seres y su entorno, donde interactúan 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, y la diversidad cultural de las bolivianas y los bolivianos, y las cosmovisiones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, las comunidades interculturales y afrobolivianas.

En la Ley 300 de la Madre Tierra, desde el Artículo 1, que indica que “La presente Ley tiene por objeto establecer la visión y los fundamentos del desarrollo integral en armonía y equilibrio con la Madre Tierra para Vivir Bien, garantizando la continuidad de la capacidad de regeneración de los componentes y sistemas de vida de la Madre Tierra” y que amplía la definición de 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... 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.

Por su parte, la ley 777 del Sistema de Planificación Integral del Estado – SPIE en el Artículo 10.II establece que “El Sistema de Planificación Integral del Estado... promoverá la gestión de los sistemas de vida de la Madre Tierra, para alcanzar de forma simultánea y complementaria sistemas productivos sustentables, erradicación de la extrema pobreza y protección y conservación de las funciones ambientales y los componentes de la Madre Tierra.” El Artículo 5.IV.3 indica que “Los PTDI reflejarán la territorialización de acciones en las jurisdicciones de las entidades territoriales u otras delimitaciones territoriales según corresponda, con enfoque de gestión de sistemas de vida y tomando en cuenta procesos de gestión de riesgos y cambio climático.”

Según Diego Pacheco¹ la gestión de sistemas de vida constituye una propuesta para incorporar la visión del Vivir Bien en armonía y equilibrio con la Madre Tierra a la gestión de las políticas públicas, avanzándose en un enfoque conceptual y en un instrumento operativo que permita a los países y a los pueblos construir nuevas herramientas para consolidar políticas públicas orientadas al vivir en armonía con la naturaleza.

¹ Gestión de sistemas de vida: política pública para Vivir bien en equilibrio y armonía con la Madre Tierra, Diego Pacheco Balanza, Fundación de la Cordillera, la Paz, Bolivia, 2017.

D. Características básicas de los municipios analizados

Las características básicas de los 26 municipios analizados y donde ha intervenido Pro-Rural son las siguientes:

Por departamento:

Las zonas de trabajo han estado concentradas básicamente en Cochabamba y La Paz, aunque incluyen a seis departamentos.

Cochabamba	8
La Paz	8
Potosí	5
Chuquisaca	2
Oruro	2
Tarija	1

Por tamaño de población ²

El promedio de población (según datos INE 2012) es de 12.500 habitantes por cada municipio, con un mínimo de 2.284 y un máximo de 44.865. La mayoría con menos de 20.000 habitantes.

Hasta 10.000 habitantes	12
Entre 10.001 y 20.000	10
Entre 20.001 y 30.000	3
Más de 40.001	1

Por su IDH

Por su IDH (índice de desarrollo humano) se tiene un gran promedio de 0,5069 (el de Bolivia fue 0,622 en el 2004, y 0,703 en 2019), pero en un rango amplio, con un mínimo de 0.356 y un máximo de 0.645.

0.356 a 0.400	2
0.401 a 0.500	10
0.501 a 0.600	9
Más de 0.601	3
Sin datos	2

Por el presupuesto municipal anual per cápita

Al igual que los otros indicadores, existe una amplia diversidad, con un gran promedio de Bs. 1.088 por año y por habitante, con un mínimo de Bs. 299 y un máximo de Bs. 1.576 según la información disponible.

Menos a Bs. 500	2
Entre 501 y 1.000	6
Entre 1.001 y 1.500	9
Más de 1.501	2
Sin datos	7

² Las cuatro categorías definidas para los municipios en base a su población son: municipios categoría "A" con población menor a 5.000 habitantes; categoría "B" con población entre 5.001 y 15.000 hab.; categoría "C" que cuentan entre 15.001 y 50.000 habitantes; y categoría "D" con población mayor a 50.000 habitantes.

Sobre los sistemas de vida

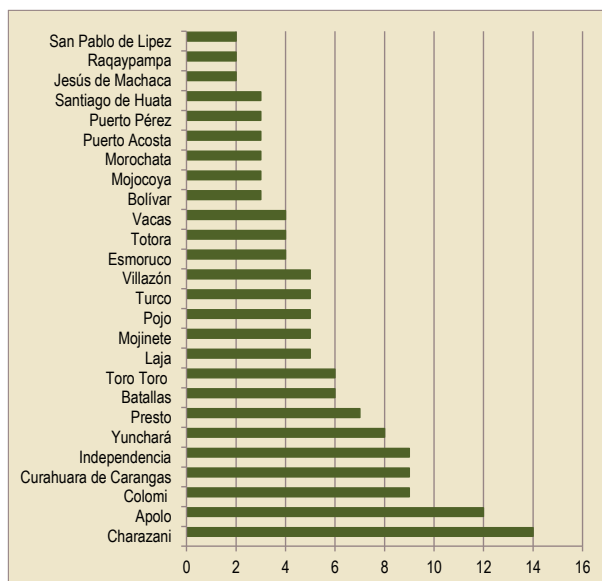
A. La determinación de los sistemas de vida

Dada la definición de la Ley 300 de la Madre Tierra, “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” a continuación se analizarán los resultados sobre las Zonas de vida, las Unidades socioculturales, y finalmente los Sistemas.

1. Zonas de vida

En el conjunto se observa que cada Plan tiene establecido con claridad cuántas y cuáles son las zonas de vida. De hecho, en el conjunto de planes se han encontrado diversidad de zonas de vida: el promedio es de 5 Zonas de vida por Municipio, con un mínimo de 2 y un máximo de 14.

Y aunque para la determinación de zonas de vida intervienen básicamente criterios agroecológicos³ se ha observado que son criterios relativamente flexibles y están en función de la percepción de los planificadores. Valga como ejemplo la comparación algunos municipios:



- En Charazani se identifican 14 Zonas de vida: Antrópico, Siempre verde subandino del suroeste de la Amazonía, Bosque de Polylepis altimontano pluviestacional de Yungas, Bosque y palmar basimontano pluvial de Yungas, Bosque montano pluvial de Yungas, Bosque montano pluviestacional húmedo de Yungas, Bosque basimontano pluviestacional subhúmedo de Yungas del sur, Bosque basimontano pluviestacional húmedo de Yungas, Pajonal arbustivo alto andino y altimontano pluvial de Yungas, Pajonal arbustivo alto andino y altimontano pluviestacional de Yungas, Pajonales alto andinos de la Puna húmeda, Pajonales higrofiticos alto andinos de la Puna húmeda, Vegetación acuática y palustre altoandina de la Puna húmeda, y Vegetación geliturbada subnival de la Puna húmeda. Todo ello, sin que la altitud (que va de los 500 a los 4.700 msnm) sea un criterio central.
- En Independencia, se tienen 8 zonas de vida: Antrópico, Bosque basimontano pluviestacional subhúmedo de Yungas del sur, Bosque basimontano, Bosque altimontano pluviestacional de Yungas, el Pajonal arbustivo alto andino y altimontano pluviestacional de Yungas, Bosque de polylepis altimontano pluviestacional de yungas, los Bosques bajos y arbustales altimontanos de la Puna húmeda y los Pajonales alto andinos de la Puna húmeda (CES409.084), aunque se agrupan en 4 unidades climáticas – pisos ecológicos (Bajíos de 1.600 a 2.400 msnm, Valles de 2.400 a 2.900, Lomas de 2.900 a 3.800, y Alturas o Cumbres, de 3.800 a 4.600 msnm).
- En Curahuara de Carangas se identifican 9 Zonas de vida, pero no basándose en altitud (existe un rango entre 3.868 hasta 4.200, aunque está el nevado Sajama con 6.542) sino atendiendo más bien al tipo de vegetación y uso (incluyendo como una Zona de vida al área urbana).
- En Esmoruco, donde el rango altitudinal es de 3.445 a 4.460, la determinación de las zonas de vida se hace más por la fisiografía: paisaje de montañas, paisaje de serranías, paisaje de planicie y paisaje de llanuras.

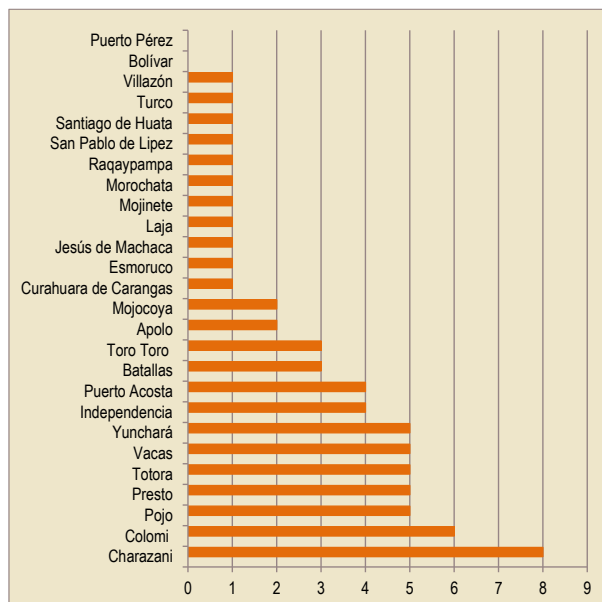
³ Siguiendo la conceptualización de la Ley de la Madre Tierra, la Zona de vida se define como “comunidades complejas y dinámicas de plantas, animales, micro organismos y otros seres y su entorno, donde interactúan comunidades humanas y el resto de la naturaleza como una unidad funcional, bajo la influencia de factores climáticos, fisiográficos y geológicos”

2. Las unidades socioculturales

La Ley de la Madre Tierra establece “...las prácticas productivas, y la diversidad cultural de las bolivianas y los bolivianos, y las cosmovisiones de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, las comunidades interculturales y afro bolivianas” como el segundo componente que define los sistemas de vida.

El conjunto analizado⁴ presenta un promedio de 3 Unidades socioculturales, con un mínimo de 1 y un máximo de 8. Ahora bien, resulta interesante analizar los criterios utilizados en cada PTDI.

- Por Organización y actividades socio productivas: en un tercio ⁵ se establecen las Unidades socioculturales generalmente con las categorías de Asociación comunitaria, Comunidades, ⁶ Comunidades campesinas, Propietario ganadero y Propietario campesino. Sin embargo, al momento de definir el Sistema de vida, se considera como una sola Unidad.
- Algunas (como Apolo, Puerto Acosta o Villazón) hacen una distinción entre campesinos e indígenas, así como interculturales.
- Otras (Toro Toro, Yunchará) hacen una diferenciación por subcentrales.
- También se distingue en función de la urbanización (centros poblados) como Mojocoya o Villazón.
- En el caso de Charazani, y pese a la insuficiente precisión sobre los criterios (lo que ocasiona el mayor número de Unidades socioculturales), se hace énfasis en los distintos sistemas de producción.



Al igual entonces que las zonas de vida, los criterios centrales para la determinación de las Unidades socioculturales está sujeta a los criterios de los equipos planificadores de cada municipio.

3. Los sistemas de vida ⁷

En conjunto de PTDI analizados muestra un promedio de 2 Sistemas de vida por municipio, con un mínimo de 1 (la mitad de los municipios) y un máximo de 5 (el caso de Villazón). De hecho, se tienen las siguientes frecuencias:

⁴ En los documentos de Bolívar y Puerto Pérez no se explicita el número de Unidades Socioculturales.

⁵ Colomi, Laja, Pojo, Presto, San Pablo de Lipez, Totorá, Vacas.

⁶ Generalmente se define Comunidades (sin otra denominación como las campesinas) como agrupación social de sujetos dedicados a una o varias actividades económicas, representados legalmente por un miembro de esta, compartiendo un espacio territorial y costumbres en fin de establecer un fin común (comunitario).

⁷ En algunos PTDI no se llega a explicitar claramente el número de Sistemas de vida, por lo que podrían haber variaciones en los datos que se presentan en este documento.

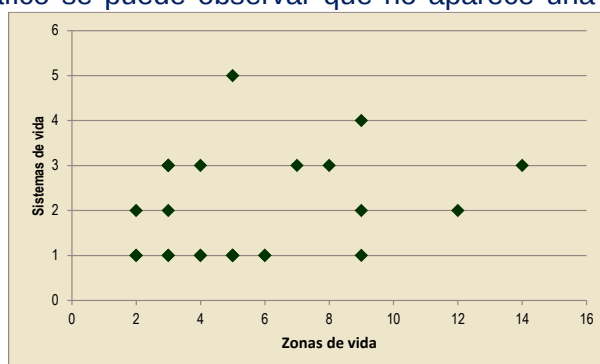
1 sistema de vida en el municipio	50%
2 sistemas de vida en el municipio	15%
3 sistemas de vida en el municipio	27%
4 sistemas de vida en el municipio	4%
5 sistemas de vida en el municipio	4%

Y en general, por cada Sistema de vida se aprecia una relación de casi 3 Zonas de vida, y de casi 1,5 Unidades socioculturales. A continuación el análisis a detalle:

Zonas de vida por Sistemas de vida: En el gráfico se puede observar que no aparece una correlación entre número de Zonas de vida y el número de Sistemas de vida: de hecho, aquellos municipios que tienen 1 Sistema, pueden tener entre 2 y 9 Zonas.

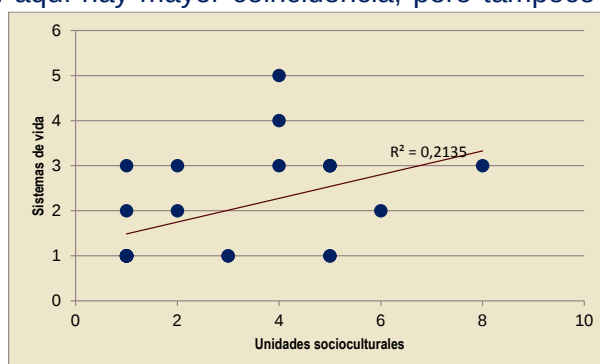
De los municipios con mayor cantidad de Zonas de vida (Apolo con 12 y Charazani con 14) sólo tienen 2 o 3 Sistemas respectivamente.

Y en el caso del municipio con mayor cantidad de Sistemas de vida (Villazón con 5) también tiene 5 Zonas de vida, lo que implica una coincidencia entre ambas categorías.



Unidades socioculturales por Sistema de vida: aquí hay mayor coincidencia, pero tampoco resulta definitiva para la determinación de los Sistemas de vida: casi todos los municipios con 1 unidad sociocultural tienen 1 Sistema de vida (la excepción es Morochata, que tiene 3 Sistemas).

De los cinco municipios con 5 Unidades Socioculturales, dos tienen 1 Sistema de vida, y los otros tienen 3 Sistemas. En el caso del municipio con mayor cantidad de Unidades socioculturales (Charazani con 8) tiene 3 Sistemas.



Y en el caso del municipio con mayor cantidad de Sistemas de vida (Villazón con 5) tiene 4 Unidades socioculturales.

B. La valoración en los PTDI

1. La estructura de valoración establecida en el SPIE

Una vez definidas las tres grandes dimensiones de los sistemas de vida (funciones ambientales, sistemas productivos sustentables, y el grado de pobreza) se presenta los criterios para la valoración cuantitativa de las dimensiones que comprende el sistema de vida. En el texto citado,

Diego Pacheco (págs. 162 y sgts) para cada dimensión, se establecen variables y sub variables (que promediadas dan el dato de la dimensión).

Funciones ambientales

Captura de carbono y biomasa
Riqueza de especies
Abundancia de recursos hídricos
Aptitud de suelos

Sistemas productivos sustentables

Coincidencia uso y potencial productivo
Minero
Piscícola
Turismo
Coincidencia entre el uso y la aptitud de uso
Agropecuaria intensiva
Agropecuaria extensiva
Agro silvo pastoril
Aptitud forestal
Uso limitado y restringido
Restricciones a actividades productivas
En áreas protegidas
En reservas forestales
En áreas de inmovilización
En servidumbres ecológicas

Grado de pobreza

Acceso a servicios de agua
Acceso a servicio de salud
Acceso a educación
Acceso a vivienda
Acceso a energía eléctrica

Pojo	3,54
Apolo	3,04
Morochata	3,00
Puerto Acosta	2,98
Charazani	2,80
Totora	2,70
Santiago de Huata	2,70
Bolívar	2,70
Yunchará	2,60
Presto	2,50
Raqaypampa	2,50
Batallas	2,50
Mojocoya	2,50
Colomi	2,36
Toro Toro	2,30
Vacas	2,29
Laja	2,20
Independencia	2,16
Jesús de Machaca	2,10
Esmoruco	2,00
San Pablo de Lipez	1,89
Villazón	1,67
Mojinete	1,50
Puerto Pérez	1,40
Turco	1,30

2. Los criterios de valoración establecidos en el SPIE

Por otra parte, para cada dimensión, variable o sub variable se utilizan 5 valoraciones, que –se plantea- permiten una adecuada comprensión del estado de situación.

Dimensiones	Valores cuantitativos				
	0,0 – 0,9	1,0 – 1,9	2,0 – 2,9	3,0 – 3,9	4,0 – 5,0
Funciones ambientales	Condiciones críticas	Condiciones moderadamente críticas	Condiciones regulares	Condiciones moderadamente buenas	Condiciones buenas
Sistemas productivos sustentables	Condiciones bajas	Condiciones moderadamente bajas	Condiciones regulares	Condiciones moderadamente buenas	Condiciones buenas
Grado de pobreza (carencia de servicios básicos)	Alto	Moderadamente alto	Regular	Moderadamente bajo	Bajo
Identidad cultural ⁸	Muy baja	Baja	regular	Alta	Muy alta

Y los resultados se presentan en forma de un gráfico de tres ejes

C. Los resultados obtenidos en las valoraciones de los sistemas de vida

1. Valoración de la Funciones ambientales

Con datos de 25 municipios (falta Curahuara de Carangas) se tiene un promedio de 2,37, lo que se define como “Condiciones regulares”

⁸ Aunque la dimensión cultural está añadida en el texto, y pese a su relevancia, no es considerada en los documentos de PTDI analizados.

El mínimo es de 1,30 (condiciones moderadamente críticas) y el máximo es de 3,54 (condiciones moderadamente buenas) destacando que en esta muestra no existen municipios que se consideran ni en Condiciones críticas ni en Condiciones buenas.

En el gráfico se presenta la lista de municipios ordenados según su valoración de las Funciones ambientales, donde la mayor calificación está en verde y la menor en rojo.

A nivel de rangos se tiene lo siguiente

0,0 a 0,9	Condiciones buenas	-
1,00 a 1,9	Condiciones moderadamente buenas	20%
2,0 a 2,9	Condiciones regulares	68%
3,0 a 3,9	Condiciones moderadamente críticas	12%
4,0 5,0	Condiciones críticas	-

2. Valoración de los Sistemas productivos sustentables

Los sistemas productivos muestran una menor calificación que la de las funciones ambientales: se tiene un promedio de 2,02 (al inicio de condiciones regulares),

Hay un mínimo de 1,00 (Condiciones moderadamente bajas) y un máximo de 3,42 (Condiciones moderadamente buenas).

A nivel de rangos se tiene lo siguiente

0,0 a 0,9	Condiciones buenas	-
1,00 a 1,9	Condiciones moderadamente buenas	52%
2,0 a 2,9	Condiciones regulares	40%
3,0 a 3,9	Condiciones moderadamente bajas	8%
4,0 5,0	Condiciones bajas	-

3. Valoración del Grado de pobreza (carencia de servicios básicos)

En general es donde se registran menores calificaciones: el promedio es de 2,03 (pobreza regular)

Existe un mínimo de 1,00 (al límite inferior de pobreza moderadamente alta) y un máximo de 3,20 (pobreza moderadamente baja).

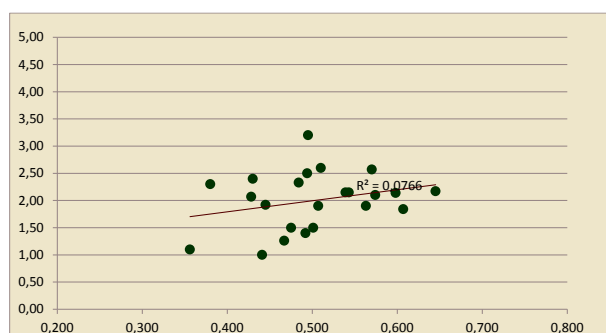
Turco	3,20
Santiago de Huata	2,80
Puerto Acosta	2,60
Colomi	2,57
San Pablo de Lipez	2,50
Toro Toro	2,40
Yunchará	2,33
Bolívar	2,30
Villazón	2,17
Pojo	2,15
Mojocoya	2,15
Jesús de Machaca	2,14
Batallas	2,10
Independencia	2,07
Raqaypampa	2,00
Vacas	1,92
Esmoruco	1,90
Laja	1,90
Apolo	1,84
Totora	1,50
Mojinete	1,50
Puerto Pérez	1,40
Charazani	1,26
Presto	1,10
Morochata	1,00

Pojo	3,42
Puerto Acosta	3,33
Turco	2,80
Totora	2,40
Bolívar	2,30
Yunchará	2,22
Toro Toro	2,20
Puerto Pérez	2,20
Presto	2,10
Mojocoya	2,06
San Pablo de Lipez	2,02
Esmoruco	2,00
Apolo	1,98
Jesús de Machaca	1,93
Laja	1,90
Batallas	1,80
Mojinete	1,80
Independencia	1,79
Morochata	1,75
Colomi	1,54
Santiago de Huata	1,50
Raqaypampa	1,50
Charazani	1,48
Vacas	1,38
Villazón	1,00

Se presentan los siguientes rangos de pobreza:

0,0 a 0,9	Alto	-
1,00 a 1,9	Moderadamente alto	40%
2,0 a 2,9	Regular	56%
3,0 a 3,9	Moderadamente bajo	4%
4,0 5,0	Bajo	-

Adicionalmente, se puede comentar que los datos obtenidos no muestran una relación con un indicador como es el IDH. Aparte de la metodología diferente de obtención, podría ser por basarse en acceso y con apreciaciones cualitativas; lo que es evidente es que aquellos municipios con mayor o menor grado de pobreza no coinciden con aquellos con mayor o menor IDH, como se puede ver en la gráfica:



4. Consideraciones sobre el conjunto de valoraciones

Del conjunto de valoraciones, se pueden hacer las siguientes consideraciones:

- ➔ No existe ningún caso de valoraciones críticas o buenas: todas las calificaciones están entre “moderadamente bajas”, regular o “moderadamente altas” pero también destaca que la mayoría cuenta con condiciones regulares o moderadamente bajas: del total de valoraciones (3 valoraciones por 25 PTDI) destaca la siguiente distribución por

0,0 a 0,9	Condiciones buenas	-
1,00 a 1,9	Condiciones moderadamente buenas	8%
2,0 a 2,9	Condiciones regulares	55%
3,0 a 3,9	Condiciones moderadamente bajas	37%
4,0 5,0	Condiciones bajas	-

- ➔ También resulta interesante que ningún municipio muestra calificación “moderadamente alta” en las tres dimensiones; destaca Pojo que tiene esa calificación en dos dimensiones (funciones ambientales y sistemas productivos). Pero sí existe un municipio con calificación “moderadamente baja” en sus tres dimensiones (Mojinete).
- ➔ Un aspecto a comentar es que un tercio de los PTDI que identificaron dos o más Sistemas de vida ha trabajado las valoraciones diferenciando por cada sistema.

Sobre los aspectos presupuestarios

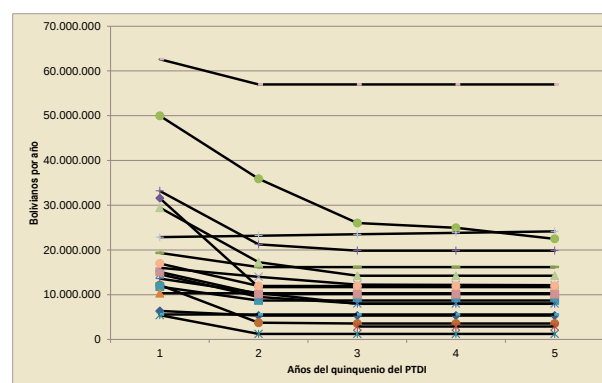
A. Consideraciones previas

En este capítulo sólo se presentan los datos de entre 17 a 19 PTDI, debido a que en los demás casos los presupuestos estaban en documentos anexos al PTDI que no han podido ser obtenidos pese a las reiteradas solicitudes realizadas. Sin embargo, se considera que el conjunto mantiene un buen grado de diversidad y representatividad.⁹

Por otra parte, es claro que existe una gran diversidad de presupuestos, especial –aunque no únicamente- debido la cantidad de población: así, se observan totales anuales que varían de 1,2 a 62,6 millones de Bolivianos (el per cápita anual tiene un promedio de Bs. 1.088, que varía desde Bs. 299 en Mojinete y hasta Bs. 1.576 en San Pablo de López) Sin embargo, en este trabajo lo que se busca es evidenciar las tendencias generales.

B. Los presupuestos plurianuales

Aunque la información que se presenta da cuenta de la tendencia de planificación (no la ejecución real en estos cinco años) en general los presupuestos muestran una tendencia a un monto mayor el primer año (que correspondía a al año 2016) y decreciendo en segundo (e incluso el tercer año) y montos constantes en los años cuarto y quinto, como se puede apreciar en el gráfico.



En un análisis más genérico, se tienen los siguientes porcentajes globales de presupuesto por año en relación al total quinquenal, lo que significa que la tendencia general fue a mayor disponibilidad de recursos al inicio de la ejecución y menor al final.

Año	% del quinquenio
2016	26,6%
2017	19,3%
2018	18,1%
2019	18,1%
2020	17,9%

Sin embargo, se deben mencionar las excepciones a lo presentado: Independencia fijó un monto menor para el primer año y más recursos para el quinto año; por el contrario, algunos municipios fijaron un porcentaje más alto para el primer año: Mojinete y San Pablo de López fijaron casi el 50% para el primer año (y dejando sólo 12% para el último año); Toro Toro el 40%, y Apolo, Presto y Puerto Pérez más del 30%.

Queda la tarea pendiente de analizar cuáles fueron los niveles reales de ejecución en los años de vigencia de los PTDI.

⁹ 19 presentan datos de presupuesto plurianual, aunque sólo 17 entregaron datos desagregados por Pilar. Además 3 de los 17 casos, las diferencias entre el total plurianual y el total por Pilares superan el 10% e incluso uno llega al 50%.

C. Destino de los recursos por Pilar

Uno de los propósitos explícitos de quienes elaboraron el SPIE fue el de lograr una única estructura para todos los niveles de planificación. Y para ello, se utilizaron los 13 Pilares del documento Agenda Patriótica 2025.

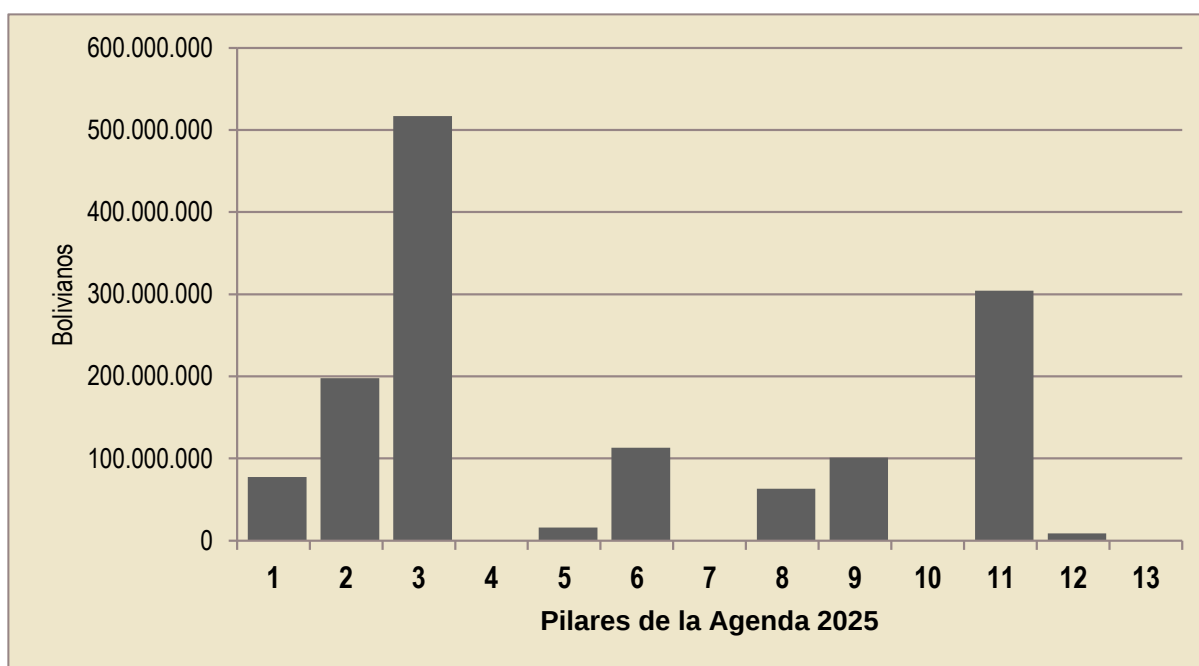
Estos pilares son:

1. Erradicación de la extrema pobreza.
2. Socialización y universalización de los servicios básicos con soberanía para Vivir Bien.
3. Salud, educación y deporte para la formación de un ser humano integro.
4. Soberanía científica y tecnológica con identidad propia.
5. Soberanía comunitaria financiera, sin servilismo al capitalismo financiero.
6. Soberanía Productiva con diversificación y desarrollo integral sin la dictadura del mercado capitalista.
7. Soberanía sobre los recursos naturales, con nacionalización, industrialización y comercialización en armonía y equilibrio con la Madre Tierra.
8. Soberanía alimentaria a través de la construcción del saber alimentarse para el Vivir Bien.
9. Soberanía ambiental con desarrollo integral respetando los derechos de la Madre Tierra.
10. Integración complementaria de los pueblos con soberanía.
11. Soberanía de la transparencia en la gestión pública bajo los principios de no mentir, no robar y no ser flojo.
12. Disfrute y felicidad plena de fiestas y el medio ambiente.
13. Reencuentro soberano con el mar.

A continuación se analizará cuál ha sido la tendencia de los PTDI en relación a estos pilares. Más adelante se presenta la lista de metas de cada uno de esos Pilares,

1. Análisis global por pilares

A nivel global, en el conjunto de presupuestos analizados destaca que el nivel de gasto asignado en los municipios a los distintos pilares es extremadamente diverso:



Se pueden destacar los siguientes aspectos del conjunto de 17 PTDI:

- Con ventaja, el mayor monto (Bs. 517 millones) del total quinquenal de presupuestos está asignado al Pilar 3 (Salud y educación).
- El segundo pilar en asignación de recursos es el 11 (Gestión municipal), con Bs. 304 millones
- La tercera mayor asignación es al Pilar 2 (Servicios básicos) con casi Bs. 198 millones.
- Con asignación menor están los Pilares 6 (Producción) con Bs. 113 millones y 9 (Soberanía ambiental con desarrollo integral) con Bs. 101 millones,
- Al Pilar 1 (Erradicación de la extrema pobreza) se le asignó un total de Bs. 77 millones y al 8 (Soberanía alimentaria) casi Bs. 63 millones.
- Para el Pilar 5 (Financiamiento) se ha asignado Bs. 15 millones, y al Pilar 12 (Fiestas) BS. 8 millones.
- Al Pilar 4 (Ciencia y tecnología), 7 (Recursos Naturales) y 13 (el Mar) tienen mínimos recursos: menos de medio millón de Bolivianos.
- El Pilar 10 (Integración) no tiene ningún recurso asignado.

2. Análisis detallado por cada Pilar

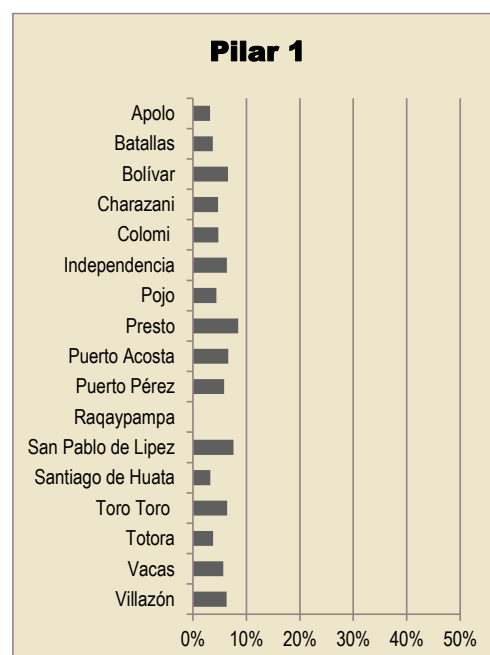
El SPIE estableció un esquema para los 13 Pilares, concretándolos con 68 metas, 340 resultados y 628 acciones; un marco excesivo para fines de este trabajo, por lo que sólo se hará mención a las metas, como la mejor manera de precisar los alcances de cada pilar.

■ Pilar 1, Erradicación de la pobreza extrema

Tiene 6 Metas:

1. Erradicación de la pobreza extrema material y reducción significativa de la pobreza moderada; 2. Combatir la pobreza social; 3. En Bolivia, ya no existen las comunidades cautivas, ninguna forma de pongueaje y esclavismo, y explotación en el trabajo infantil; 4. Combatir la discriminación y el racismo; 5. Combatir la pobreza espiritual; y 6. Construir un ser humano integral para Vivir Bien.

Para este Pilar se tiene una asignación bastante uniforme: el promedio de PTDI asigna un poco más del 5%, con un máximo de 8% (San Pablo de Lípez y Presto) y un mínimo de 3% en Apolo y Santiago de Huata (hay un 0% en el caso de Raqaypampa, que puede deberse a distinta conceptualización).

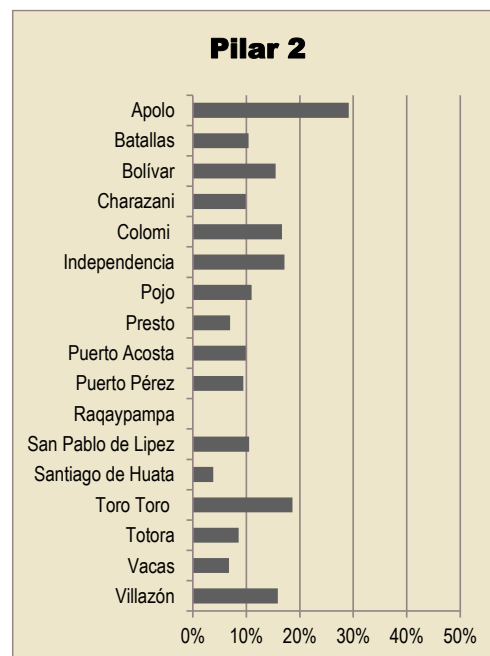


■ Pilar 2, Socialización y universalización de los servicios básicos con soberanía para Vivir Bien.

Tiene 6 Metas:

1. El 100% de las bolivianas y los bolivianos cuentan con servicios de agua y alcantarillado sanitario; 2. El 100% de las bolivianas y los bolivianos cuentan con servicios de comunicación telefónica e internet; 3. El 100% de las bolivianas y los bolivianos cuentan con servicios de energía eléctrica y luz; 4. El 100% de las bolivianas y los bolivianos están integrados a través de sistemas de transporte en sus diferentes modalidades; 5. El 100% de las bolivianas y los bolivianos acceden a viviendas dignas con servicios básicos; y 6. Las bolivianas y bolivianos cuentan con servicio de gas domiciliario

Para este Pilar se tiene una asignación más importante pero también más diversa: el promedio de asignación de los municipios es de 12% en cada PTDI, con un máximo de 29% en Apolo y un mínimo de 4% (Santiago de Huata) y (hay un 0% en el caso de Raqaypampa, que puede deberse a distinta conceptualización).

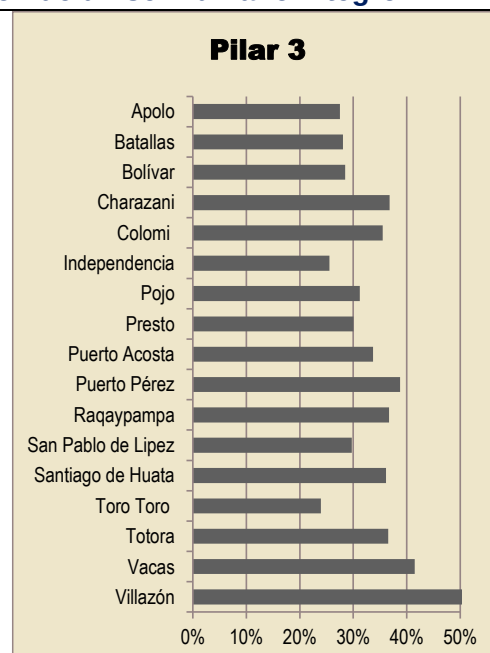


■ Pilar 3, Salud, educación y deporte para la formación de un ser humano integral.

Tiene 6 Metas:

1. Acceso universal al servicio de salud; 2. Integración de salud convencional y ancestral con personal altamente comprometido y capacitado; 3. Acceso universal a la educación; 4. Fortalecimiento del sistema educativo; 5. Garantía del deporte como derecho desde el Estado; y 6. Acceso universal al deporte.

El promedio de los porcentajes asignados por los PTDI es de 34%, con un máximo de 51% (Villazón) y un mínimo de 24% (Toro Toro). Como se ha señalado, es el Pilar al que se le asignan el mayor porcentaje de los presupuestos quinquenales de los PTDI analizados.

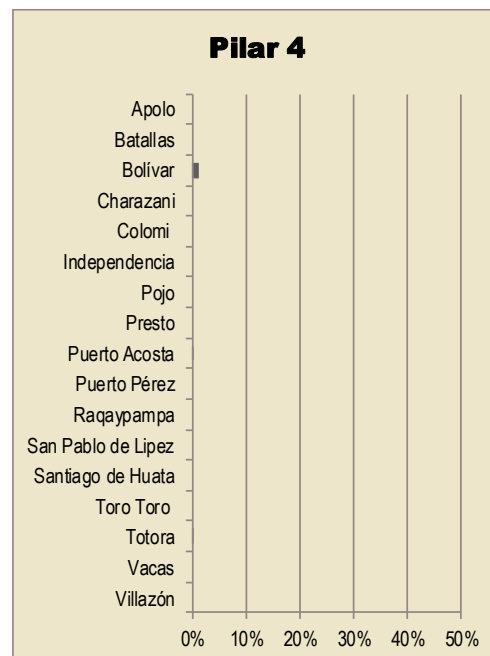


■ Pilar 4, Soberanía científica y tecnológica con identidad propia.

Tiene 5 Metas:

1. Investigación y desarrollo de tecnología; 2. Innovación Tecnológica de Alimentos Nutritivos; 3. Tecnología con saberes; 4. Medicina ancestral y natural; y 5. Formación y especialización profesional científica.

El promedio de los porcentajes asignados por los PTDI es prácticamente 0%, con sólo un PTDI que le asigna el 1%, Puerto Acosta y Totorá le asignan 0,2 y 0,1% respectivamente, y todos los demás no asignan ningún recurso.

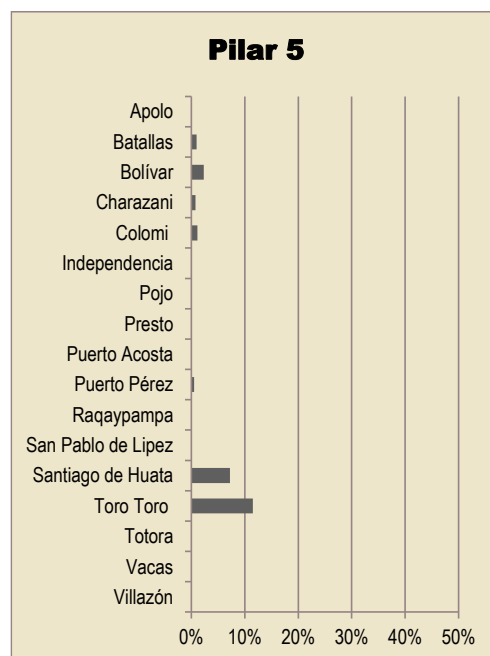


■ Pilar 5, Soberanía comunitaria financiera, sin servilismo al capitalismo financiero.

Tiene 5 Metas:

1. Independencia financiera externa; 2. Sistema financiero para el desarrollo integral; 3. Inversión Extranjera Social; 4. Triplicar las Reservas Financieras Internacionales, y 5. Mercados justos.

El promedio de asignación es mínimo (1%) con Toro Toro asignando el 12%, Santiago de Huata el 7%, cuatro PTDI asignan el 1%, y todos los demás sin asignar ningún recurso.

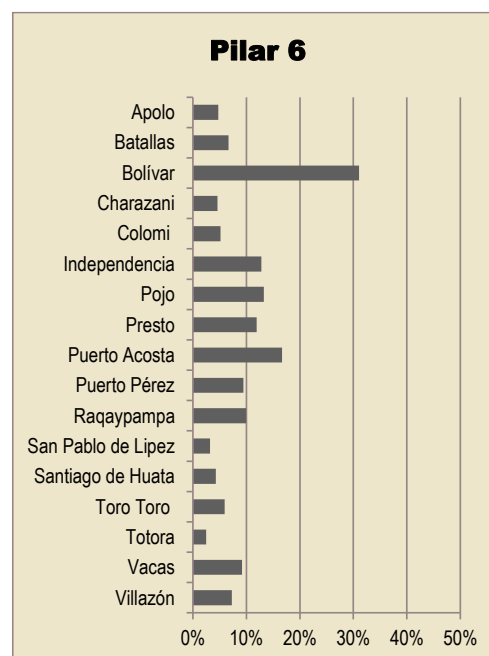


■ Pilar 6, Soberanía Productiva con diversificación y desarrollo integral sin la dictadura del mercado capitalista.

Tiene 12 Metas:

1. Consolidación del sector hidrocarburífero, minero y otros; 2. País productor, transformador y exportador "Complejos productivos" y Turismo; 3. Producción agropecuaria con énfasis en la agricultura familiar comunitaria y campesina; 4. Sistemas productivos óptimos: agropecuaria; 5. Los bosques escenarios integrales de producción y transformación de alimentos y recursos de la biodiversidad; 6. Sistemas productivos eficientes; 7. Sistemas universales de acceso a insumos, tecnología, asistencia técnica y otros servicios de apoyo a la producción; 8. Saneamiento de la propiedad agraria; 9. Democratización de los medios y factores de producción con énfasis en el sector micro empresarial y comunitario; 10. Empleo para una Vida Digna; 11. Desarrollo integral, empleo digno y crecimiento económico en todos los municipios y departamentos; y 12. Aprovechamiento de los beneficios de los tratados comerciales, con promoción a la exportación de los productos elaborados en el país.

El promedio de los porcentajes asignados en los PTDI es de 9%, con un máximo extremo de 31% en Bolívar y un mínimo de 2% en Totora.



■ Pilar 7, Soberanía sobre los recursos naturales, con nacionalización, industrialización y comercialización en armonía y equilibrio con la Madre Tierra.

Tiene 2 Metas:

1. Los recursos naturales y servicios estratégicos sin excepción han sido nacionalizados y están siendo administrados por el Estado Plurinacional de Bolivia; y 2. Fortalecimiento de los procesos de industrialización y transformación en armonía y equilibrio con la Madre Tierra

A este pilar no se le asignan recursos en ningún PTDI a excepción de Independencia (0,3%).

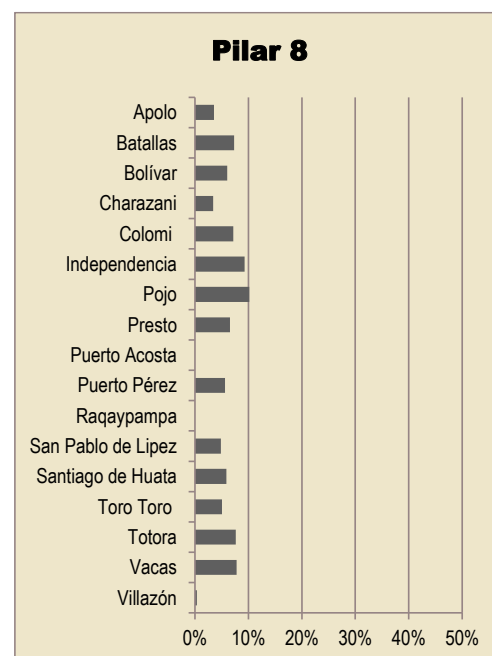


■ Pilar 8, Soberanía alimentaria a través de la construcción del saber alimentarse para el Vivir Bien.

Tiene 5 Metas:

1. Eliminar el hambre, la desnutrición y reducir la malnutrición; 2. Acceso universal a la Alimentación Complementaria Escolar (ACE); 3. Soberanía a través de la producción local de alimentos; 4. En Bolivia se reconoce y fomenta la diversificación de la producción, la protección a las variedades locales y el fomento a las culturas y tradiciones alimentarias; y 5. En Bolivia se reconoce y fomenta la diversificación de la producción, la protección a las variedades locales y el fomento a las culturas y tradiciones alimentarias. (ERR)

Los PTDI le asignan un promedio de 5% de los recursos quinquenales, con un máximo de 10% (Pojo) y un mínimo de 0% en Puerto Acosta, Raqaypampa y Villazón.

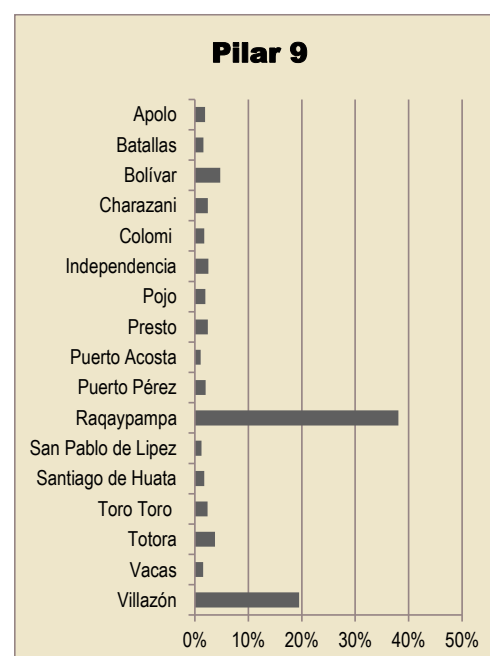


■ Pilar 9, Soberanía ambiental con desarrollo integral respetando los derechos de la Madre Tierra.

Tiene 8 Metas:

1. Reconocimiento internacional de los derechos de la Madre Tierra; 2. Reconocimiento de mecanismos internacionales no basados en el mercado y promoción de la gestión comunitaria de pueblos indígenas y comunidades locales; 3. Desarrollo del conjunto de las actividades económico-productivas, en el marco del respeto y complementariedad con los derechos de la Madre Tierra; 4. Sistema Plurinacional de Áreas Protegidas; 5. Desarrollo de sistemas productivos sustentables en el marco de procesos de gestión territorial; 6. Incremento de la cobertura boscosa; 7. Agua y prevención de riesgos por cambio climático: gestión integral; y 8 Aire Puro, ríos sin contaminación y procesamiento de residuos sólidos y líquidos.

El promedio asignado por los PTDI es del 6%, con un máximos de 38% en Raqaypampa y 20% en Villazón, y un mínimo de 1% en Puerto Acosta y en San Pablo de Lipez.



■ Pilar 10, Integración complementaria de los pueblos con soberanía.

Tiene 6 Metas:

1. *Acuerdos Internacionales para resolver la crisis climática que incorporan la posición boliviana sobre el cambio climático;* 2. *Reconocimiento Internacional de los Derechos de la Madre Tierra;* 3. *Construcción de mecanismos para el Desarrollo Integral y la Integración entre los Estados y sus Pueblos;* 4. *Fortalecimiento de los procesos de Integración Multilateral y profundización del Relacionamento Bilateral;* 5. *Promoción de una organización mundial de los pueblos y de la Madre Tierra sin hegemonías en el marco de la democracia de los pueblos;* y 6. *Atención digna para los bolivianos y bolivianas en el exterior.*

A este pilar no se le asigna ningún recurso en los PTDI.

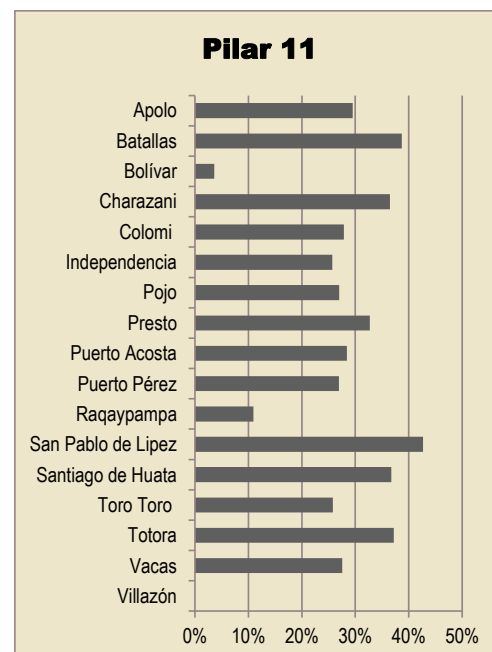


■ Pilar 11, Soberanía de la transparencia en la gestión pública bajo los principios de no mentir, no robar y no ser flojo.

Tiene 5 Metas:

1. *Gestión pública transparente, con servidores públicos éticos, competentes y comprometidos que luchan contra la corrupción;* 2. *Sistema judicial transparente que garantiza justicia para todos y todas;* 3. *Seguridad Ciudadana para una Vida sin Violencia;* 4. *Defensa Integral del Estado y Complementariedad en el Desarrollo Nacional;* y 5. *Gobierno multinivel fortalecido, articulado, eficiente, participativo y con tecnología.*

Este es el segundo Pilar por asignación, con un promedio en el conjunto de PTDI de 27%, con un máximo de 43% en San Pablo de Lipez y 39% en Batallas. Villazón registra 0% y Bolívar 4%, lo cual puede ser una dificultad de presentación.



■ Pilar 12, Disfrute y felicidad plena de fiestas y el medio ambiente.

Tiene 2 Metas:

1. Promover los derechos del pueblo boliviano y de la Madre Tierra para vivir en una sociedad justa, equitativa, sin pobreza; y Práctica y fortalecimiento de las virtudes humanas y solidarias para llevar una vida armoniosa.

Se asigna un promedio de 1%, con un máximo de 4% en Raqaypampa y un mínimo de 0% en Colomi, Totoro, Vacas y Villazón.



■ Pilar 13, Reencuentro soberano con el mar.

Este pilar no tiene 4 Metas, pero plantea acciones para el fortalecimiento institucional referido al tema.

A este Pilar los PTDI no le asignan recursos, a excepción de Presto (0,1%).

Primeras conclusiones

Nota Aclaratoria:

A continuación, se presentan algunas conclusiones emergentes del análisis realizado. Aunque la muestra de PTDI no necesariamente sea representativa a nivel nacional, sí parece serlo (dadas las tendencias generales) para el tipo de municipio con los que se ha trabajado.

Estas reflexiones –así se planteó en Pro Rural al plantear este trabajo– deben ser la base para un debate amplio sobre su pertinencia, y en caso positivo, sobre cuáles deberían ser los pasos a seguir o las sugerencias metodológicas.

En todo el estudio se ha tenido claro que el Sistema de Planificación Integral del Estado, SPIE, ha sido un esfuerzo importante por compatibilizar los diversos niveles y circunstancias de planificación de las entidades territoriales autónomas. Más allá de las necesidades de ajuste y/o complementación, es claro que el Sistema establecido es una base necesaria de partida, por lo que este documento está planteado con una lógica de contribuir a mejorar el sistema.

Dado que se trata de plantear reflexiones para un debate amplio y abierto, y no necesariamente argumentar sobre la validez de cada reflexión, a continuación se presentan las conclusiones de la manera más breve posible.

I. Aunque la flexibilidad dejada a cada instancia de planificación es positiva, parece necesario fijar algunos parámetros orientadores para definir las Zonas de vida.

Resulta interesante ver, por ejemplo, que Independencia, con toda su variabilidad altitudinal, tiene la misma cantidad de Zonas de vida que Curahuara de Carangas.

II. Parece urgente definir criterios –dentro de la flexibilidad- para definir las Unidades socioculturales: en varios casos, la clasificación no resulta útil para poder definir los Sistemas de vida.

Además de la diversidad de criterios (Subcentrales, distinguir el centro poblado) el caso más evidente es el de las 5 formas de Organización / Producción (Asociación comunitaria, Comunidades, Comunidades campesinas, Propietario ganadero y Propietario campesino) donde a pesar de la real diferenciación, no ha contribuido a definir sistemas de vida, ya que las cinco formas están presentes en todo el espacio municipal.

III. Quedan dudas sobre si la consideración del concepto de Sistemas de vida resulta útil y efectiva para la planificación.

No queda duda que el concepto de Sistemas de vida (zonas de vida + unidades socioculturales, o más general, naturaleza y humanidad) es sumamente rico y relevante: de hecho, está mencionado 58 veces en la Ley de la Madre Tierra. Y la Ley del SPIE en el Art. 10.II establece que el trabajar con el concepto de gestión de los sistemas de vida permitirá

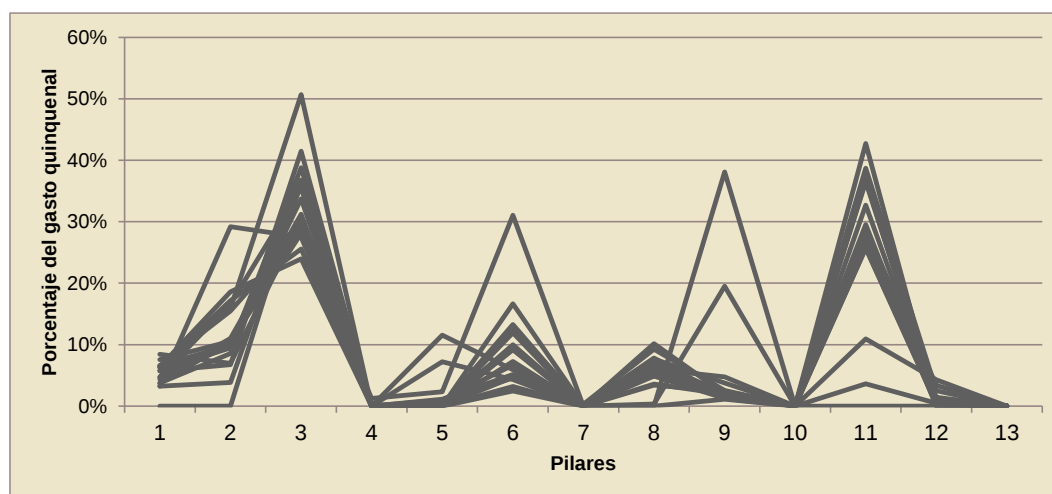
“...alcanzar de forma simultánea y complementaria sistemas productivos sustentables, erradicación de la extrema pobreza y protección y conservación de las funciones ambientales y los componentes de la Madre Tierra...”.

Sin embargo, los documentos de PTDI analizados muestran las siguientes características:

- La generalidad de los datos de la Economía plural no están desagregados por unidades socioculturales, sino que presentan una información global.
- De los 13 PTDI que indican que tienen 2 o más Sistemas de vida, sólo 4 (un tercio) presenta los datos de Armonización para cada Sistema.
- Aunque hayan 2 o más sistemas de vida en el municipio, no se observan Políticas y lineamientos estratégicos diferenciados por Sistemas de vida.
- Los presupuestos no explicitan la inclusión del concepto de Sistemas en su programación.

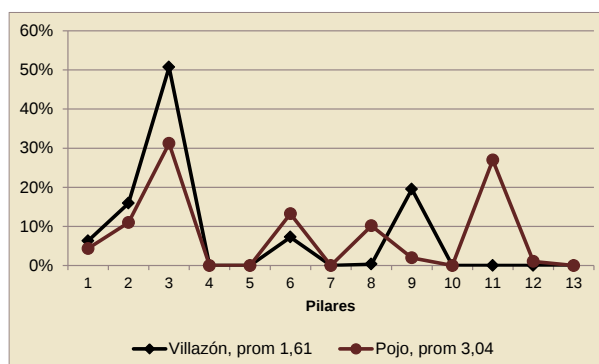
IV. Los resultados del modelo de armonización de los sistemas de vida presentan una buena información, cuantificada y sistematizada, pero no queda claro cómo influyen u orientan la planificación en términos de Lineamientos estratégicos y/o de programación presupuestaria, sea a nivel municipal o de otros niveles subnacionales o nacionales.

Aunque la diversidad es muy amplia entre los 17 PTDI analizados en términos de las valoraciones del modelo de armonización, la estructura de asignación de recursos según pilares no parece ser tan diversa. Véase el gráfico con los porcentajes de gasto por pilares de los 17 PTDI:



Como se ha explicado anteriormente, las valoraciones evidencian un amplio abanico que va de 1,00 hasta casi 3,50. Pero la lectura de los distintos PTDI no explicita consecuencias en función de valores bajos o relativamente altos.

La estructura presupuestaria, por ejemplo, entre los dos municipios extremos (Villazón con un promedio en las tres dimensiones de 1,61, y Pojo con promedio de casi el doble, 3,04) no muestra mayores diferencias en la estructura presupuestaria por pilares, como se puede ver en el gráfico.



V. Hay que revisar la pertinencia de aplicar la estructura de presupuesto quinquenal por Pilares de la Agenda 2025

Aunque sería más pertinente analizar el gasto efectivo, no deja de ser pertinente responder sobre qué define la estructura de asignación presupuestaria por Pilares. En algunos casos resulta más o menos evidente que no aplican al nivel Municipal (Pilar 5, Soberanía comunitaria financiera que aplica más a la inversión extranjera, sistema financiero y reservas financieras; Pilar 7, Recursos naturales con nacionalización, e industrialización; Pilar 10, Integración internacional; y Pilar 13, sobre la cuestión marítima.

Sin embargo, se requiere explicar el relativamente bajo porcentaje destinado por ejemplo al Pilar 1 de extrema pobreza (5% dada la calificación de pobreza de varios Municipios), 6 Producción (9%) y el Pilar 9 Ambiental (6%). Especialmente cuando se compara con el 51% del Pilar 2 Educación y Salud, e incluso con el 27% Pilar 11 de Gestión Pública.

Información complementaria

Para enriquecer el debate, a continuación se incorporan las principales conclusiones del documento “Informe consolidado de recomendaciones y lineamientos para la formulación del PTDI (evaluación prospectiva de la formulación e implementación de los Planes Territoriales de Desarrollo Integral en 10 municipios¹⁰), elaborado por Juan Noé León Peña. Aquí se consideran aquellos aspectos insuficientemente tratados, con la perspectiva de lograr avances cualitativos para optimizar los procesos de planificación (lo que de ninguna manera implica desconocer los avances en la incorporación de conceptos como Sistemas de vida, así como incluir el Cambio Climático en los Planes Municipales).

- ❖ *La mínima socialización que se dio de los objetivos, principios, lineamientos metodológicos del PTDI entre los actores sociales, productivos e institucionales.*
- ❖ *Participación limitada de las organizaciones sociales y productivas y las actividades de socialización del proceso de planificación. Esta situación, llama la atención porque se encuentra por debajo de la participación de las autoridades municipales, cuando se espera que la participación de la población organizada este por encima de la participación de las autoridades.*
- ❖ *Los plazos mínimos establecidos por el Ministerio de Planificación, a las ETA para la elaboración de la planificación, situación que limitó la ejecución de actividades claves para la asimilación de una nueva propuesta de planificación territorial.*
- ❖ *La reducción en los recursos disponibles (especialmente IDH).*
- ❖ *Se percibe que la información del Censo Agropecuario del 2013, no refleja la realidad de la mayoría de las ETA.*
- ❖ *Durante la elaboración del POA, en los municipios existen cambios en la programación de proyectos y actividades; empero, los cambios en su mayoría no están contemplados en la estructura programática del PTDI/PGTC y representan el 23% de la programación presupuestaria del POA.*
- ❖ *La ejecución respecto del número de proyectos programados en el POA articulados al PTDI/PGTC, alcanza al 83,1%, de ese porcentaje a los proyectos de ACC le corresponde el 17%. Sin embargo, en función al análisis conjunto de la programación y ejecución del número de proyectos, se observa una tendencia marcada en la programación y ejecución de proyectos relacionados al servicio de salud, educación, gestión de caminos vecinales, infraestructura urbana y rural, fortalecimiento institucional. En ese contexto los únicos proyectos relacionados a ACC, que destacan son de promoción y fomento a la producción, saneamiento básico y construcción de mantenimiento de micro riego.*

¹⁰ Apolo, Santiago de Huata, Charazani, Colomi, Bolívar, Raqaypampa, Toro Toro, Villazón, Presto y Yunchará.

Pistas para mejorar la elaboración de PTDI 2021-2025

A continuación, se presentan algunas pistas (o mejor ideas fuerza) para avanzar, especialmente retomando el documento de propuesta de Carlos Carafa (La ley del SPIE (PTDI) y la Gestión Integral de Agua, Carlos Carafa R. PRORURAL- LP.27\01\2021). Sin embargo, además de un necesario debate más amplio entre los diferentes actores de la planificación, los pasos a seguir dependerán del contexto nacional, tanto económico como político y social.

Pista I. Trabajar con el Estado central, y con los Gobiernos municipales: dos niveles paralelos y complementarios.

Es claro que el trabajar **con el nivel central** tiene la ventaja de producir normativa que llega a todos. Sin embargo, también es claro que lograr cambios en la normativa implica tiempo, además de presuponer una apertura y voluntad política que no siempre están disponibles (oportunidad política).

Por ello, parece necesario buscar un acercamiento para hacer conocer lo que se ha trabajado, y ver si existe la oportunidad para mejorar la normativa. Algunos puntos concretos para el diálogo serían:

- ➔ Parámetros orientadores para definir Zonas de vida.
- ➔ Parámetros orientadores para definir Unidades Socio culturales
- ➔ Como operativizar en la planificación el concepto de Sistemas de Vida.
- ➔ Presentar los datos de inversiones, para ver si sería conveniente hacer algún tipo de ajustes.

Por otro lado, el trabajo “mínimo” (**municipio por municipio**) implica más esfuerzos para instituciones como Pro Rural o proyectos de la cooperación, pero al haber más cercanía con esas autoridades, el potencial de logro es mayor.

Implica que más allá de aprobaciones en la normativa, se puede y debe trabajar con los Gobiernos Municipales apoyando el proceso de elaboración de los PTDI 2021-2025.

Pista II. Se debe avanzar en una forma sencilla de operativizar los conceptos de zonas de vida y cambio climático

Existe consenso sobre la riqueza conceptual de trabajar sobre Sistemas de vida. Sin embargo, también hay consenso sobre la complejidad de este concepto, lo que implica dificultades para su operativización:

- Por una parte, y tal como menciona Carlos Carafa, que construir un PTDI con un enfoque cibernético que expone J. Medina, sería mucho más exigente y necesitaría condiciones de contar con recursos humanos muy convencidos y entrenados (lo que generalmente se traduce en trabajo de consultores externos).

- Por otra, el trabajo de León evidencia que la limitada participación de los actores sociales, productivos e institucionales (en parte por la dificultad de socializar lineamientos metodológicos complejos y con tiempos limitados).
- Finalmente, el presente trabajo demuestra el amplio abanico de significados de zonas de vida, unidades socioculturales y finalmente Sistemas de Vida, que en definitiva lleva a que no siempre los conceptos aterricen en una optimización de la planificación de mediano plazo.

Pista III. La Gestión del Agua es un eje posible para elaborar PTDI optimizados.

Aunque abierto al debate, la propuesta de Carlos Carafa de trabajar la Gestión Integral del Agua (u otro nombre similar) se perfila como muy positiva, pues permitiría operativizar claramente los conceptos de Zonas de Vida, Unidades socioculturales, y finalmente Sistemas de vida, estructurándolos en función de sus disponibilidades y requerimientos de agua. También permite precisar derechos y deberes de personas, comunidades e instituciones.

Y claramente el agua se constituye en un recurso esencial para la resiliencia vista de los efectos del Cambio climático.

Pero quizás más importante aún, es la capacidad de movilización y participación que tiene el agua. Como indica Carafa:

“La GIA supone entonces planificar de manera participativa, concertada e inclusiva, de todos los actores que están relacionados al uso del agua en una comunidad, en un barrio o en un municipio, a través de sus planes de acción y manejo.

En la planificación se identifican y consignan todos los recursos que tiene la comunidad\municipio (organizativos, culturales, técnicos, normativos, experiencias, información y experiencias, etc.) que pueden contribuir al mapeo de fuentes de agua, inventariar lo que se tiene y la situación en que están, definir sus prioridades de cuidado y utilización eficiente y sostenible, todo lo cual debería constituir un Plan de Acción.

Si existe una constatación empírica en este campo, es que el agua es un tema que convoca, a todos les interesa sea por defecto o por exceso, ciertamente constituye en muchos casos una “fuente de conflictos”, pero también es una “veta de oportunidades”. Sin duda el agua es un “atractor” como lo califica J. Medina y puede significar un recurso que moviliza, focaliza e incentiva el interés de la población.

Es justamente, por este tipo de argumentos que se piensa que la GIA puede constituirse, además, en un instrumento que facilite visualizar y manejar más concretamente los sistemas de vida y que los espacios, grupos de trabajo, redes, donde se puede compartir información, capacitación, movilización, que se fomenten en torno a la GIA, pueden ser muy proclives a la mejor comprensión, acercamiento y tratamiento de los Sistemas de Vida. Esta propuesta intuitiva y que tiene carácter de un ensayo, evidentemente tendría que ser más trabajada, pero, no solo desde la academia y la investigación, sino desarrollar ya experiencias piloto que permitan ver la utilidad de este acercamiento a los Sistemas de Vida a través de gestionar el agua.

Pista IV. El Desarrollo de Capacidades: un rol para instituciones

El trabajo de Carlos Carafa sobre el Desarrollo de Capacidades (DyC) es claro, concreto y pertinente.

Lo que se plantea complementariamente, y como una pista para el debate, es que el Desarrollo de Capacidades sólo puede hacerse a nivel local: el trabajar con recursos humanos, fortalecer liderazgos y a las organizaciones de base, no pueden provenir desde un nivel centralizado y lejano a lo local.

En ese marco y mirando la planificación municipal como un todo continuo en el tiempo (que no sólo se construye en un documento PTDI), el DyC puede ser una tarea que asumen proyectos e instituciones (como ONG o proyectos) que tienen contacto a nivel local.

Lo que sí es necesario es trabajar de manera conjunta, compartiendo experiencias y superando errores o déficits. Esto implica el manejo de plataformas en las que se trabaje la Gestión del conocimiento, aunque sin ignorar las especificidades locales.

Es un tema también para el debate interno y en el conjunto de instituciones.