

**POLÍTICAS ECONÓMICAS, SOCIALES Y
MEDIOAMBIENTALES INTEGRADAS EN
AMÉRICA LATINA:
Evaluación, propuestas y perspectivas INTESEP**

Mario Torres¹ y Elías Mujica²

¹ Representante Principal de Programa, División de Ciencias Sociales, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID).

² Investigador Asociado, Desarrollo Rural y Política Agraria, Centro Internacional de la Papa (CIP) y Consorcio para el Desarrollo Sostenible de la Ecorregión Andina (CONDESAN).

1. INTRODUCCIÓN

Los días 31 de agosto y 1 de septiembre de 1995 se realizó el Seminario Regional "Políticas Económicas, Sociales y Medioambientales Integradas en América Latina - INTESEP". La reunión fue convocada por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID) del Canadá (Proyecto 95-5750) y el Consorcio para el Desarrollo Sostenible para la Ecorregión Andina (CONDESAN). Se realizó en el Centro Internacional de la Papa (CIP) de Lima.

El presente documento es el informe final de la reunión. En él se presentan los objetivos, la perspectiva de análisis, los términos de referencia de los estudio de caso, un resumen crítico de los casos presentados, y un resumen de la discusión suscitada durante la reunión. En anexos, al final de esta publicación, se incluyen el programa de la reunión y la relación de participantes.

2. OBJETIVOS

Los objetivos del seminario fueron los siguientes:

- i. Evaluar la utilidad de los casos de estudio como modelos de políticas integradas de desarrollo;
- ii. Identificar las oportunidades para integrar políticas y las formas en que pueden consolidarse y diseminarse experiencias de desarrollo integrado;
- iii. Examinar las implicancias de los resultados de los casos de estudio para hacer investigación conducente a la ejecución de políticas integradas;
- iv. Analizar y evaluar los avances conceptuales y metodológicos en INTESEP a partir de los resultados de los estudio de caso; y
- v. Proponer líneas de investigación INTESEP a la luz de las propuestas discutidas en la reunión regional.

3. LA PERSPECTIVA DE ANÁLISIS

El seminario se centró en la discusión de casos que mostraban las conexiones posibles entre el conocimiento, la investigación y el proceso de integrar políticas, dando particular atención a los sistemas de apoyo a los procesos de integración. El propósito fue discutir las condiciones, problemas claves y aspectos estratégicos metodológicos del proceso de integración de políticas. El propósito no fue discutir sobre qué es la investigación de tipo INTESEP; la expectativa fue obtener

insumos para definir mejor el concepto, las hipótesis y las metodologías de investigación e información INTESEP a fin de avanzar sobre las reflexiones del seminario de Abidjan (Cote d'Ivoire, 7-10 junio 1994). Los resultados de la discusión tienen claras implicancias para indicar cuándo, cómo y para qué hacer investigación tipo INTESEP.

4. LOS TÉRMINOS DE REFERENCIA DE LOS ESTUDIOS DE CASO

Los estudios de caso que se presentaron tuvieron, en resumen, los siguientes términos de referencia:

- i. Indicar los antecedentes del caso con una breve discusión de la idea de INTESEP que se aplicó y los mecanismos institucionales que se utilizaron;
- ii. Analizar los conceptos y estrategias para la toma de decisiones, los procesos operativos aplicados y el posible impacto producido; y
- iii. Señalar los resultados, indicar la utilidad del caso y examinar sus implicancias para la investigación, conceptos y metodologías relativos a INTESEP.

5. LOS CASOS DE ESTUDIO

A continuación se resumen las presentaciones y los comentarios. Los documentos presentados fueron:

- + Capitalización de Experiencias del Grupo Interinstitucional de Desarrollo Rural (G-DRU), Bolivia. Carlos Carafa Rada, Mario Arrieta, Mauricio Lea Plaza, Javier Medina, José Antonio Quiroga T. y Rodolfo Soriano.
- + La Mesa de Concertación de Cajamarca: Un Estudio de Caso sobre Políticas Integradas en el Perú. Luis Soberón.
- + Desarrollo integral. ¿Es posible integrar políticas de desarrollo? Javier Abugattas F.

5.1. Grupo Interinstitucional de Desarrollo Rural de Bolivia (G-DRU)

El G-DRU tiene su origen en agosto de 1990 cuando, a propósito de la publicación de la propuesta de una política agropecuario por el Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios de Bolivia, se ve la necesidad de tener un mecanismo de consulta técnica interinstitucional. Por tanto, es una instancia de coordinación e intercambio de información entre instituciones del sector público agropecuario, las instituciones privadas de desarrollo social y la cooperación internacional.

El objetivo general de G-DRU es el de generar y fortalecer a nivel nacional y local discusiones interinstitucionales y multidisciplinarias, preparar proyectos y propuestas, intercambiar información y coordinar actividades entre instituciones del estado

y ONGs ligadas al desarrollo rural sostenible. Sus objetivos específicos son:

- a. Coordinar actividades entre OGs y ONGs relacionadas a políticas y programas agrícolas;
- b. Identificar y promover la participación de instituciones y organizaciones de base en el proceso de decisión de políticas integradas para el desarrollo agrícola, social y medioambiental;
- c. Coordinar actividades de información entre los miembros del grupo; y
- d. Analizar y monitorear las políticas agrarias en áreas relacionadas a la tenencia de la tierra, la descentralización, y la organización y participación social.

El G-DRU esta organizado en mesas de trabajo temáticas, lo que posibilita mayor integración entre los participantes y el cumplimiento de objetivos más específicos. Durante los últimos meses se han formado G-DRU's regionales en los departamentos de Cochabamba, Chuquisaca, Potosi y Tarija. La experiencia del G-DRU indica que la capacidad de trabajo interinstitucional es materia de práctica por años, y no puede ser dictada por conceptos o fondos ocasionales de financiamiento. La experiencia del G-DRU muestra, asimismo, que un trabajo de discusión, coordinación de actividades y obtención de consenso sólo puede lograrse si existe una masa crítica de conocimientos, información, prácticas de comunicación y relaciones interinstitucionales.

Las discusiones en el G-DRU concluyeron que la complejidad de la integración entre los diferentes factores, sectores y actores del desarrollo no permitía la fácil conceptualización de las múltiples relaciones e interacciones existentes. En la matriz de relaciones formada por las políticas públicas y las dimensiones del desarrollo rural, el G-DRU decidió concentrar sus acciones en el área de la comunicación y coordinación entre los recursos humanos disponibles con capacidad y experiencia. El trabajo interinstitucional como la base logística o práctica para iniciar la integración de políticas fue tomado como el primer peldaño de la acción. El siguiente peldaño fue trabajar al nivel de la micro-región y del gobierno local, por cuando a ese nivel es más factible generar la masa crítica arriba mencionada.

Durante la discusión de la experiencia del G-DRU en el seminario de Lima se mencionó lo siguiente:

- El G-DRU es un foro de discusión que ha permitido el intercambio entre los planteamientos políticos y técnicos de diversas políticas de desarrollo rural. Ha llenado la necesidad de tener una referencia técnica para evaluar opciones de política y es un mecanismo de difusión de propuestas y de monitoreo de políticas;
- El G-DRU es un mecanismo para lograr consensos. En especial sirve para encontrar múltiples interlocutores dentro del Estado;
- El G-DRU ha mostrado tener mayor capacidad de impacto al nivel departamental que al nivel nacional;
- La integración de los temas que analizó el G-DRU es más un proyecto que una realidad,

mostrando debilidad de acumulación de pensamiento. (La complejidad de la integración conceptual de los problemas explica en parte este resultado).

- Una de las dificultades para que el mecanismo del G-DRU produzca de manera sostenible y continua resultados es que las agendas de sus participantes (ONGs, agencias del gobierno y donantes) cambian.
- El G-DRU es políticamente difuso, lo cual por otro lado es una ventaja al no identificarse con opciones políticas específicas.
- El siguiente paso de G-DRU puede ser la preparación de propuestas técnicas y la inclusión de experiencias interinstitucionales de nivel local, ya que hasta ahora el foco ha estado en los altos niveles de gestión de las políticas.

5.2. La Mesa de Concertación de Cajamarca (MCC)

En el Perú, la Mesa de Concertación Interinstitucional de Cajamarca constituye una experiencia reciente en materia de formulación y gestión de políticas de desarrollo, en la que concurren el gobierno municipal provincial, las oficinas gubernamentales y las ONGDs (ONGs de desarrollo) que operan en la provincia de Cajamarca, ubicada en la sierra norte del país. La MCC se originó por la iniciativa del gobierno municipal de la provincia de Cajamarca electo para el período 1993-95.

La Mesa de Concertación tiene como misión elaborar el Plan de Desarrollo a mediano (5 años) y largo plazo (10 años) para la Provincia de Cajamarca. Como objetivos específicos se plantea:

- a. Aumentar la eficacia de los programas de desarrollo estableciendo prioridades efectivas, estratégicas y con potencial de impacto;
- b. Aumentar la eficiencia realizando la coordinación entre las diversas instituciones que trabajan en la provincia, optimizando los recursos humanos y económicos y evitando la duplicidad de esfuerzos;
- c. Construir canales de participación ciudadana y delegar capacidad de decisión, gestión y control;
- d. Apoyar la descentralización del gobierno provincial hacia los gobiernos distritales, vecinales y de centros poblados menores;
- e. Reactivar el crecimiento económico tomando en cuenta la defensa de los recursos naturales; e
- f. Incorporar la dimensión ambiental a las diversas propuestas y decisiones.

La Mesa de Concertación de Cajamarca se encuentra organizada en seis mesas temáticas: recursos naturales y producción agropecuaria; medio ambiente urbano; mujer, familia y población; producción y empleo; educación y cultura; patrimonio cultural y turístico.

Los avances de esta experiencia, que en la actualidad incluye a 98 instituciones, indican que se trata de una innovación promisoriosa en la que se está dando un importante aprendizaje de colaboración institucional, y avanzando en la formulación de políticas integradas, aprovechando la experiencia de investigación desarrollada por las ONGDs y por la Universidad.

Esta iniciativa de integración de políticas se basa en:

- La identificación de la necesidad de intervención política desde el gobierno local para obtener la coordinación de acciones de desarrollo;
- Una visión de conjunto de las diversas áreas del desarrollo: social, económica y medio ambiental;
- La búsqueda de una manera de romper con la visión sectorial;
- Un esfuerzo de cooperación interinstitucional; y
- Procesos de aprendizaje sobre diversos campos del conocimiento y procedimientos para obtener la concertación entre actores sociales.

La MCC tiene como núcleo pragmático un conjunto de ideas y actividades a fin de coordinar el uso de los recursos al nivel local. El problema que está detrás de las preocupaciones por la coordinación de políticas es cómo hacer un uso eficiente y efectivo de los recursos disponibles.

La experiencia indica que la iniciativa funciona porque existe voluntad política del gobierno municipal y de la sociedad civil. La debilidad está en que el apoyo técnico es muy limitado. No se trata de instituciones o líderes con suficiente preparación técnica -una característica propia de las situaciones de subdesarrollo.

La iniciativa consiste en elaborar un plan de desarrollo para la provincia a través de un proceso lento y laborioso. Las instituciones se agrupan por mesas temáticas y se procede a planificar utilizando la metodología de planificación por objetivos (ZOPP) difundida por la Cooperación Técnica del Gobierno Alemán. La metodología es buena para compartir información y propiciar la colaboración entre instituciones, pero tiene debilidades para la planificación local. La metodología de la MCC facilita la participación, ya que cada participante representa una institución, pero dificulta el compromiso ya que los representantes no tienen poder para comprometer el plan de trabajo de sus organizaciones. La ventaja está en que se genera un gran potencial para movilizar recursos de una manera focalizada.

Los retos que tiene esta experiencia son:

- El manejo de la autonomía institucional que tiene cada participante;
- El fortalecimiento técnico para lograr una planificación técnicamente confiable y válida; y
- La capacidad para lograr políticas integradas.

La metodología de la MCC puede generar más transparencia del proceso de toma de decisiones y de la evaluación de los programas, pero requiere de gran capacidad de negociación y aprendizaje de reglas del juego que permitan negociar. Esto es particularmente difícil en el área rural donde esta práctica puede ser muy escasa. Asimismo, se requiere de información sobre los aspectos críticos del plan de desarrollo y los problemas locales. Este es un punto central. Al respecto, no es fácil transmitir las experiencias de un nivel de acción y decisión a otro: del distrital, al provincial y al nacional. Hay que tener formas de traducir las experiencias de un nivel a otro para obtener la coordinación e integración de las políticas. Finalmente, en relación al manejo de la sostenibilidad de las políticas y de las soluciones a los problemas mencionados, una lección de la MCC es que la visión a corto plazo puede ser un obstáculo para la integración de políticas. No es fácil obtener una visión a largo plazo.

5.3. Políticas Integradas para el Desarrollo

El trabajo de Javier Abugattas, resultado de la consultoría "Integrando políticas sociales y medioambientales" del IDRC (93-5357-00-02), introdujo elementos adicionales de reflexión sobre el proceso y la metodología para lograr políticas integradas.

Se argumentó que el concepto central en la discusión debe ser "política de desarrollo", moviéndose así hacia una concepción más integral de los procesos reales de la sociedad. La conceptualización que comienza por la división entre políticas sociales, económicas y ambientales, aunque válida, legitima una fragmentación del campo de análisis y de la práctica real.

A partir de la experiencia en la coordinación intersectorial de la Presidencia del Consejo de Ministros del Perú, se propuso varios procedimientos metodológicos estratégicos para moverse hacia una integración de políticas:

- Es necesario tener una metodología simplificada para la toma de decisiones basada en información estratégica;
- Se requiere basar las decisiones tomando en cuenta las tendencias a largo plazo a fin de manejar los déficits (o superávits) actuales;
- Las decisiones deben basarse en lineamientos de política simples y tener como eje el desarrollo social; y
- El uso de la información y de un marco al largo plazo es necesario para poder identificar los equilibrios claves del proceso de desarrollo al nivel nacional y local. Para ello se propuso como variables claves: empleo y población, inversión pública y privada, equilibrio macro-económico fiscal y comercial, y algunos aspectos esenciales del medio ambiente y los recursos naturales -balance energético y manejo de la biodiversidad.

El arte es tener poca información, que sea estratégica, y que nos permita evaluar el corto plazo dentro de un marco de tendencias claras de largo plazo.

Los planteamientos fueron hechos asumiendo el contexto de una burocracia sectorializada que

no va cambiar, la limitada capacidad a nivel nacional y local para procesar mucha información, y la necesidad de dar atención inmediata a problemas sociales que están haciendo al desarrollo insostenible al corto y largo plazo. Los planteamientos reflejan la necesidad de responder a urgencias inmediatas con decisiones que sean lo más sólidas posibles.

En cuanto a las oportunidades para la acción inmediata se señaló:

- Apoyar las iniciativas de gobierno para la coordinación de políticas a nivel nacional, tales como los intentos de coordinación intersectorial a nivel ministerial;
- Analizar los equilibrios fundamentales que pueden garantizar la sostenibilidad al corto y largo plazo. Informar sobre y dar seguimiento a la evolución de tales equilibrios;
- Mejorar la administración de las políticas particularmente en los procedimientos más simples, tales como la asignación presupuestaria, la provisión de insumos e información, y la dotación de recursos;
- Apoyar a las experiencias de gestión local que muestren como es posible integrar las políticas; y
- Dar atención a los programas y proyectos integrados.

Hubo aceptación de las ideas planteadas pero se mencionó la necesidad de tomar en cuenta lo siguiente:

- El rol de los mecanismos del mercado en la selección de prioridades, asignación de recursos y resultados de las políticas;
- La gobernabilidad del sistema, particularmente la capacidad de lograr un mínimo de consenso y de coordinación al nivel nacional y local; y
- La necesidad de examinar cómo crear una cultura política para la concertación de intereses entre los actores, lo cual es la base para poder llegar a la integración de políticas.

Comentario sobre Desarrollo Rural, Gobernabilidad y Violencia

Michael Smith hizo un comentario sobre la situación de violencia y gobernabilidad en la región Andina. Durante los últimos 5 años, un número de cambios han tomado lugar en el Perú y en la región Andina, los cuales pueden representar tanto posibilidades como impedimentos para el desarrollo rural. Sus puntos se refirieron a los siguientes aspectos:

a. Funciones y estructura del estado

- Cambios en el tamaño y en la estructura del estado han tomado lugar a través de los procesos de privatización y descentralización. Esto ha implicado una reducción de la

presencia de las instituciones del estado en las áreas rurales, lo cual ha debilitado las posibilidades de desarrollo rural.

- La violencia en el Perú se redujo significativamente, después de la captura de los líderes de Sendero Luminoso, lo cual indicó que la violencia política estuvo mucho menos presente en el campo que lo originalmente esperado. Sin embargo, durante los últimos 5 años, la violencia rural ha sido suficiente como para inhibir un desarrollo rural significativo en ese país. La rápida reducción de la violencia es un fenómeno a ser examinado cercanamente en términos comparativos dada su persistencia en Colombia. El resto de la región Andina puede ser sujeta a situaciones similares si el desarrollo sostenible no es activamente promovido, ya que parece que el equilibrio entre las necesidades de la población, los recursos disponibles y las oportunidades (incluyendo la migración) están siendo alcanzados.
- Como un resultado, se observa la desideologización de los movimientos guerrilleros (Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Tupac Amaru). Lo que queda de esos grupos ha continuado actividades relacionadas al tráfico de drogas o a la delincuencia común. Lo mismo puede ser dicho de los movimientos guerrilleros en Colombia.

b. Posibilidades del desarrollo rural e INTESEP

- La reducción de la violencia política no ha afectado las continuas actividades del tráfico de droga. Ellas continúan siendo un gran obstáculo al desarrollo rural ligado a la producción y comercialización de droga. Una área sobre la cual hay un gran impacto negativo es la conservación del medio ambiente y el manejo de los recursos naturales.
- La violencia no es independiente de la reducida presencia del estado, los conflictos urbano/rurales, los conflictos étnicos y la pobreza. En este contexto la integración de políticas puede ser un medio para desactivar conflictos sociales, económicos y políticos que pueden llevar a la violencia.
- El mayor desafío para INTESEP en las áreas rurales más pobres es mantener un balance entre el uso de los escasos recursos y la cohesión social al nivel de la comunidad. El desarrollo rural puede representar cambios muy duros para las comunidades rurales y puede ser esperar demasiado que dichos cambios continúen en ausencia de conflicto o violencia.
- El narcotráfico está minando al Poder Judicial, lo cual hace inviable impartir justicia. Para los propósitos de INTESEP, ésta es una situación muy corrosiva para los procesos de hacer política y desarrollo sostenible.

c. Rol de los gobiernos locales

- La importancia de los gobiernos locales para el desarrollo rural ha aumentado debido a la reducción de los roles y funciones del estado, la crisis de los partidos políticos tradicionales

que ha hecho al liderazgo local más relevante, y la necesidad de un nuevo contrato social y de nuevos procesos para la obtención de consenso.

- El mayor desafío para el desarrollo rural es la creación de nuevas instituciones y prácticas en el nuevo contexto de la descentralización de la reforma del estado.

d. Desafíos y oportunidades para INTESEP

- La integración de políticas requiere de un mínimo de consenso político y procesos efectivos para la solución de conflictos.
- Los actuales procesos de desarrollo rural en el área Andina envuelven un potencial para la dislocación política, económica y social, lo cual requiere que la integración de política promueva la cohesión social.
- El desarrollo de instituciones y liderazgo locales es necesario para las actividades de integración de políticas.

6. DISCUSIÓN

6.1. INTESEP como marco de referencia general

a. Las metas que se buscan con INTESEP.

El proceso de integración de políticas requiere aclarar los objetivos principales del proceso a fin de poder evaluar sus avances, resultados e impacto. Una propuesta es indicar que INTESEP como práctica tiene como objetivo el pleno desarrollo humano en base a un conjunto de equilibrios identificables y previsibles. El tema INTESEP tal como lo define el CIID no discute las metas del proceso, ni los puntos de referencia para conceptualizar el tema. Esta deficiencia aparece cuando se trata de promover INTESEP como práctica de hacer políticas, por cuanto no hay elementos suficientes para una argumentación que convenza a los actores y a las instituciones relevantes sobre la necesidad de la integración.

b. Los imperativos del desarrollo.

Este punto se menciona como el foco conceptual estratégico de INTESEP. Los imperativos para el desarrollo que se señalan como los factores que impulsan a INTESEP -como investigación o práctica- deben ser entendidos en términos de relaciones y procesos que incluyan actores, recursos, instituciones y prácticas. De otra forma se vuelven conceptos sin contenido específico.

Al respecto, la principal contribución fue hecha por J. Abugattas al señalar como los temas

"imperativos" más importantes los siguientes:

• **Generales:**

- El equilibrio entre la población, sus necesidades esenciales y los recursos disponibles;
- El equilibrio social (cohesión) y la adopción de decisiones de gobierno apropiadas;
- El equilibrio macro económico-social; y
- El equilibrio entre las tendencias de la población económicamente activa y la generación de empleo adecuado.

• **Sociales:**

- Satisfacción de necesidades básicas en educación, salud, ambiente, nutrición, seguridad alimentaria y empleo;
- Atención a la cultura, uso del tiempo, la psicología individual y colectiva; y
- Efectiva administración pública general y provisión de justicia a nivel de Juzgados de Paz.

• **Ambientales y productivos:**

- Monitoreo y manejo apropiado del potencial productivo, la biodiversidad y la eficiencia energética; y
- El manejo de recursos y medio ambiente al nivel de "micro-cuencas", espacios locales que forman una unidad ecológica.

c. INTESEP y la concepción del espacio.

La dimensión espacial no está adecuadamente integrada en el concepto de INTESEP como área de investigación o como práctica tal como lo plantea el CIID. Es necesario incluir el principio de que las acciones de política integrada requieren conceptualizar las relaciones entre recursos naturales, organización social y producción dentro de espacios definidos. Esto significa tomar en cuenta el contexto ecológico, los mercados y los centros de asentamiento humano. INTESEP no lleva en su formulación actual a pensar en los problemas del desarrollo desde una perspectiva espacial.

d. Jerarquía de problemas, variables explicativas y variables de intervención.

La conceptualización del espacio en donde se lleva a cabo el estudio o acción de tipo INTESEP, requiere que haya una "jerarquización" de los problemas y de las variables más importantes para su explicación y manejo. Es importante identificar a qué sistemas están

referidas dichas variables a fin de entender de qué dinámica se trata. Sólo de esta manera los estudios y las acciones de política integrada tendrán sentido para los actores y los investigadores.

6.2. Los mecanismos institucionales

a. Las condiciones para lograr políticas integradas.

Las condiciones básicas para que pueda existir un proceso de integración de políticas incluyen:

- Información, investigaciones y sistematización de experiencias;
- La definición no-sectorial de los problemas;
- La existencia de categorías operacionales transversales a los sectores;
- La demanda por servicios y la oferta de programas no sectoriales (demandas específicas y sectoriales conducen a multiplicidad de proyectos);
- La aplicación de categorías intermedias entre lo micro y la macro. Operacionalmente se propone utilizar el concepto de "micro-región";
- Reflejar la demanda en planes locales -municipales- referidos a contextos ecológicos y sociales relativamente homogéneos; y
- Formular la política desde la base: lo micro, lo local, lo práctico y los actores. INTESEP requiere que se incluya en el proceso de estudio los análisis que se puedan hacer "desde la base" -es decir, por parte de las comunidades de base- a fin de complementar el análisis que se hacen desde las instituciones.

El proceso de integrar políticas necesita una base informativa que permita tomar decisiones suficientemente informadas. Las metodologías a desarrollar o aplicar deben permitir ensanchar esa base sin provocar excesiva información.

En síntesis, el desarrollo y mantenimiento de políticas integradas depende de la existencia de una masa crítica que incluya:

- Información, conceptos y prácticas acumuladas suficientes en diversos sectores, por diversas instituciones y por una comunidad de investigadores. INTESEP no puede emerger como producto de un proyecto puntual si no hay un terreno propicio;
- Relaciones de comunicación y prácticas de trabajo interinstitucional que hagan realista la promoción de la colaboración y el logro de acuerdos; y

- Relaciones y articulaciones sectoriales e interinstitucionales que hagan viable la construcción de puentes dentro y entre los sectores público y privado.

Dado lo anterior, la voluntad política para integrar políticas -si se da- podría dar frutos.

b. Los niveles y jerarquías en el proceso de integración.

Se reconoce que el diseño e implementación de políticas integradas reviste una gran complejidad, debido a que se busca interrelacionar en la toma de decisiones tres componentes complejos de por sí -el social, el económico y el medioambiental-, cada uno con su propia agenda, sus propias prioridades y sus propios interlocutores.

En la reunión de Lima se discutió que una manera de afrontar este problema es definiendo los distintos niveles en los que la integración se da, o que debe darse. En principio podemos hablar de cinco niveles distintos, o escenarios para la integración de políticas: sub local, local, provincial/regional, nacional, y nivel internacional.

• Nivel sub local

Es el nivel mínimo en donde se da una integración de componentes en la toma de decisiones. En este nivel debe considerarse, por ejemplo, los interés de unidades sociales y productivas como la familia y la finca, a las organizaciones de base que agrupa a un conjunto de productores de una microcuenca, o a un proyecto puntual de investigación o de desarrollo.

• Nivel local

En América Latina el nivel local puede traducirse en un municipio o un cantón. Es un nivel superior que involucra varias familias, varias fincas o varios proyectos de investigación y/o desarrollo. Articula mayor cantidad de actores, aunque todavía en un espacio territorial limitado. Responde a una estructura política del país, y por lo común es el nivel más pequeño de la jerarquía del estado, con competencias legalmente establecidas y socialmente aceptadas.

• Nivel regional/provincial

Este tercer nivel corresponde a un territorio más amplio y a la vez a un nivel jerárquico más elevado dentro de la estructura del estado. La interacción entre las partes es más compleja, ya que ellas representan a sectores/instituciones/organismos de mayor poder dentro del proceso de toma de decisiones. Sus competencias legales son mayores, sus impactos políticos más amplios.

• **Nivel nacional**

Es el nivel más alto de la jerarquía dentro de un Estado. Está representado por un conjunto de fuerzas legales y políticas diversas, representadas en ministerios, Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, etc.

• **Nivel internacional.**

Es la instancia de coordinación y concertación entre países, que se maneja por medio de acuerdos bilaterales o multilaterales en relación a temas específicos. Se legaliza por medio de Tratados, Convenios o reuniones intergubernamentales.

La integración de políticas requiere trabajar simultáneamente los distintos niveles. Los escenarios son diferentes y las escalas de acción distintas. Cada nivel tiene sus propias mecánicas, por lo que se requiere definir estrategias diferentes para cada uno de ellos.

Una prioridad en la investigación INTESEP es examinar esa jerarquización, identificando ámbitos, participantes, formas de toma de decisión a través de los cuales los aspectos sociales, económicos y medioambientales que se resuelven o que deberían resolverse en cada nivel, las formas de interacción entre niveles, y el proceso de descentralización de políticas.

Muchas veces cada nivel anda por su lado, sin una articulación adecuada que permita el diseño e implementación de políticas integradas coherentes. Por ejemplo, en el caso de la Mesa de Concertación de Cajamarca el trabajo se da principalmente en el nivel provincial, con intentos de articular con el nivel local, pero no hay todavía una articulación alguna entre los niveles local y sub local. En otras palabras, en el nivel provincial se está tratando de diseñar políticas integradas sin incorporar la problemática real de la comunidad.

Si bien se reconoce que muchas veces la "autonomía" de cada nivel es necesaria, e incluso provechosa, la articulación coherente entre todos los niveles sólo podrá darse a partir de un proceso de descentralización de la toma de decisiones. Un aspecto interesante que debería investigarse, o documentarse, es cómo la falta de descentralización hace que entren en contradicción el diseño de políticas a nivel provincial con las políticas a nivel nacional.

c. Un punto de entrada estratégico: el trabajo interinstitucional.

La complejidad dada por la concurrencia de dimensiones sectoriales, niveles de acción y etapas del proceso de hacer política integrada, hace necesario encontrar puntos de entrada estratégicos. Se propuso como uno de ellos el trabajo interinstitucional como el elemento para precipitar la reacción en cadena que se necesita para obtener la integración de políticas. Entre los mecanismos para obtener la colaboración interinstitucional están:

- La comunicación como un instrumento de trabajo interinstitucional

- La formación de una plataforma de diálogo e intercambio. Entre los componentes de la plataforma para obtener "policy dialogue" están las relaciones personales y las relaciones entre técnicos y políticos
- La fluidez en las relaciones, la neutralidad y el reconocimiento institucional por parte de los pares.
- La participación deber ser barata -no debe representar costos o requerir fondos adicionales- y rentable -las instituciones que participan deben obtener beneficio de algún tipo.

6.3. Utilidad de los estudio de caso

Los estudios pueden ser útiles para hacer comparaciones entre diversos procedimientos aplicados, obtener conclusiones sobre logros y fracasos, y hacer evaluaciones de resultados. Lo esencial es que sirvan para poder identificar los factores estratégicos que permiten el proceso de integración desde el nivel macro al micro o viceversa. Los estudios de caso, en particular de experiencias exitosas y en proceso de ejecución, pueden convertirse en "aulas públicas" para observar y aprender. Una serie de estudios sobre los éxitos, y también los fracasos, permitiría identificar la complementariedad de los casos y, en consecuencia, de distintas estrategias para hacer estudios y, sobre todo, promover experiencias de integración de políticas.

6.4. Identificación de oportunidades

a. Oportunidades identificadas para la acción inmediata

Promover la coordinación a nivel nacional basada más en el intercambio de información que en la búsqueda del control de las decisiones. Con este fin se debe apoyar el desarrollo de unidades de coordinación de políticas intersectoriales a nivel nacional (interministerial) y promover la investigación sobre las prácticas de coordinación.

b. Análisis de equilibrios principales y mecanismos simples de asignación de recursos

Identificar los equilibrios críticos y la organización que hace posible la toma de decisiones adecuadas respecto de ellos, y estudiar y proponer mecanismos simples de asignación de recursos para mejorar eficiencia y aumentar la confianza de los beneficiarios en el sistema de administración de recursos.

c. Mejorar la administración pública general

Apoyar la investigación, capacitación e información para mejorar el funcionamiento de la administración pública en sus mecanismos de asignación de recursos.

d. Apoyar las experiencias de coordinación a nivel local.

Fomentar la coordinación que permita más la información que el control de las decisiones, y apoyar la creación de unidades coordinación local y examinar sus experiencias.

e. Programas y proyectos integrados

Sistematizar las experiencias y proveer información al nivel local para la supervisión y administración por parte de la población local de programas y proyectos integrados.

6.5. Puntos de entrada para la investigación en el tema

La implicación central es que es necesario investigar sobre la sostenibilidad de los procesos conducentes a INTESEP. Al respecto, se puede sintetizar las preocupaciones en las siguientes preguntas:

- ¿Qué hay que identificar para que exista una cadena específica entre lo técnico y lo político, lo micro, meso y macro, lo sectorial y lo global?
- ¿Qué hay que transformar y cómo hacerlo para lograr el tránsito entre lo sectorial y lo integral? Una respuesta posible es experimentar con el trabajo a nivel de la micro-región u otras unidades ecológicas equivalentes.
- ¿Qué rol podría jugar la planificación participativa para integrar en los planes operativos el manejo del ecosistema?
- ¿Cómo lograr la masa crítica mínima de información, conceptos y prácticas que desencadenen procesos de integración de políticas?