

DESARROLLO INTEGRAL: ¿Es posible integrar políticas?

Javier Abugattas F.

1. INTRODUCCIÓN

Este documento evalúa, de manera preliminar, el diseño de metodologías que integren las políticas económicas, sociales y ambientales en la adopción de decisiones a nivel global, nacional y local, con el objetivo de lograr un desarrollo integral. Por lo tanto, en este trabajo se utilizará la palabra **desarrollo** como concepto amplio que permite agrupar aspectos económicos, sociales, políticos, culturales y ambientales en la búsqueda de un manejo más coherente.

La Cumbre de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Brasil en 1992, llamó la atención acerca del fraccionamiento en la toma de decisiones y recuerda la necesidad de buscar el desarrollo pleno de las personas en armonía con la naturaleza. En este sentido, se mencionarán algunos elementos que son útiles en la exploración de la integración de políticas de desarrollo. Es un hecho que, actualmente, en la mayoría de los países de la región las decisiones políticas sobre asuntos económicos, sociales y ambientales se toman de manera aislada y sin coordinación previa. Esto ocasiona efectos contrarios, duplicidad de esfuerzos y, a veces, la exclusión de elementos necesarios para el logro de los resultados esperados.

Este trabajo identifica algunos de los problemas que limitan el desarrollo integral y la coordinación de políticas. Se espera que el documento sirva a quienes tienen la responsabilidad de tomar decisiones, a investigadores y a quienes cumplen funciones operativas a niveles nacional y local. Para esto se han incluido algunas propuestas acerca de la recopilación de datos y el uso de temas en el diseño y formulación de políticas integradas.

Se han observado diversas experiencias para identificar los principales elementos que requieren atención en las políticas que conducen al desarrollo. La idea es mantener al ser humano y a sus organizaciones como centro de la discusión, y trabajar con un concepto general de desarrollo (socio-económico y ambiental-productivo). Para lograrlo, se han tomado en cuenta trabajos de diversas personas e instituciones, pues la variedad de temas exige buscar experiencias que puedan aportar a la discusión. Por lo tanto, la mayoría de las ideas aquí expuestas no son nuevas.

Aunque sería imposible precisar todos los aportes realizados por instituciones y personas particulares, el autor desea agradecer a todos aquellos que de diversas maneras han colaborado en este intento.

¿Es posible integrar las políticas de desarrollo?

Para buscar respuestas a esta pregunta se han explorado algunas experiencias de los últimos años. En este documento sólo se expondrán con algún detalle dos casos en los que el autor ha participado directamente: (1) el de **Coordinación Intersectorial en Aspectos Sociales en la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)**, Oficina del Primer Ministro, en el Perú, y (2) el de **Proyectos Integrados** en el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), también en el Perú. En base a estos ejemplos se buscará una aproximación a la integración de políticas.

Se mencionan también otros casos en los que se ha tenido contacto directo, tales como el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES), PREDES-FONCODES, la Mesa de Concertación Interinstitucional de Cajamarca y la Red Latinoamericana sobre Políticas Sociales. Otros casos de referencia indirecta que se señalarán son el del Programa Subregional Andino de Lucha Contra la Pobreza (PROANDES -UNICEF), la creación de tres ministerios relacionados con el desarrollo económico, humano y medioambiental en Bolivia, y el manejo de agua con ITDG (Intermediate Technology Development Group) en el Cuzco (Perú). Se hará referencia también a documentos de CEPAL, PNUD y la Cumbre de Río.

En el acápite tercero del documento se resumen las experiencias. Después de presentar los casos se discute la búsqueda de métodos apropiados y de una agenda, y se señalan las oportunidades identificadas para la acción inmediata. Se cierra el resumen de experiencias con comentarios finales acerca de ellas.

Luego, en los acápites cuarto y quinto se adopta un enfoque de carácter teórico que se origina en las experiencias resumidas. Aspectos conceptuales y orientaciones generales son mencionados antes de presentar los distintos temas de manera esquemática.

Los comentarios finales, en el acápite sexto del presente documento, son precedidos de una síntesis de elementos para avanzar en el concepto de integración de políticas económico-sociales-ambientales (INTESEP), tomando como punto de partida las definiciones propuestas por el IDRC en febrero de 1995¹. Dentro de este marco se propone que INTESEP busca

¹ **Integrating Environmental, Social and Economic Policies (INTESEP)**. Progress report to the IDRC Board of

desarrollar y promover conocimientos para:

1. Comprender, principalmente mediante el estudio de casos, la interrelación entre necesidades sociales, económicas y ambientales de manera que ayuden a fomentar políticas de desarrollo integral.
2. Contar con orientaciones generales, metodologías e instrumentos que promuevan políticas integradas y su implementación. Se recomienda para ello:
 - a) Mantener una visión de conjunto.
 - b) Analizar equilibrios generales en las tendencias de largo plazo.
 - c) Identificar las condiciones necesarias para promover un desarrollo integral, las acciones para inducir mejoras y aspectos específicos para realizar estudios de casos (ver comentarios siguientes).
3. Fomentar la comunicación y capacitación mediante diversos medios para promover la participación de todos en la creación de políticas.
4. Establecer definiciones comunes que reflejen la voluntad política de avanzar en la mejora de procesos de toma de decisiones.

Los Comentarios Finales, en el último acápite de este documento, regresan a la pregunta inicial: ¿Es posible integrar políticas hacia un desarrollo integral? Se afirma que, aunque difícil, es posible avanzar hacia políticas de desarrollo integral, y que vale la pena intentarlo, pero para que ello ocurra deben generarse ciertas condiciones y acciones. Estas condiciones y acciones, además de ciertos aspectos específicos, son presentadas de manera esquemática en la sección "Comentarios Finales."

2. RESUMEN EJECUTIVO

A continuación se presenta un resumen ejecutivo para facilitar la visión de conjunto. Los temas son examinados más a fondo en los siguientes acápite de este documento.

2.1. Experiencias

A) PCM: UNA EXPERIENCIA DE COORDINACIÓN INTERSECTORIAL

Se trata de una experiencia en el Perú que promueve la coordinación intersectorial a nivel nacional, principalmente en aspectos sociales. Se inició en 1993 en la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM, Oficina del Primer Ministro). Las acciones aisladas o en pequeña escala de promover políticas sociales que se generaron a partir de 1988 representaron una respuesta comprensible dadas las confusas condiciones de ese período. Ya en 1993, sin embargo, se percibió la necesidad de un enfoque de mayor alcance. Fruto de los esfuerzos consiguientes el Gabinete Ministerial aprobó los *Lineamientos Básicos de la Política Social* (ver Anexo A).

Un resumen de los elementos más significativos de esta experiencia para los fines de este documento, son:

- La creación de flujos de información para la adopción de decisiones nacionales y sectoriales.
- Mecanismos de coordinación intersectorial que permiten coordinar y priorizar políticas y acciones.
- Desarrollo de mecanismos de información y consulta a nivel local como una forma de "capacitación práctica."
- Se otorga prioridad a la asignación y ejecución de los recursos que se realizan en los programas seleccionados.

La siguiente lista es una síntesis apretada de algunos de los elementos del caso de coordinación intersectorial PCM que pueden contribuir al éxito de procesos de integración de políticas, aun cuando sólo hayan sido aplicados de manera parcial:

- Los equilibrios generales son un elemento central para mantener una visión de conjunto.
- Una metodología simplificada facilita la toma de decisiones.
- Uso de tendencias de largo plazo como método para iniciar el análisis e equilibrios generales.
- Uso de lineamientos de política social como orientación para iniciar las acciones.

B) UNA EXPERIENCIA DE PROYECTOS INTEGRADOS DESDE EL SECTOR ECONOMÍA Y FINANZAS EN EL PERÚ

Recogiendo las experiencias de casos como el Programa Subregional Andino de Lucha Contra la Pobreza (PROANDES–UNICEF) y el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES), y los principios de la Declaración de Río en 1992, el Ministerio de Economía y Finanzas del Perú (MEF) intentó promover la integración de acciones económicas, sociales y ambientales. Por ello, se intentó incluir algunos aspectos en programas de conversión de deuda externa o condonación de deuda externa con Alemania, Canadá y Suiza. Estos programas recogieron también las orientaciones de los *Lineamientos Básicos de la Política Social* ya citado.

Se incluyó al tema ambiental como un criterio para establecer acuerdos de renegociación de la deuda externa peruana. En este sentido, se recomendó tomar en cuenta elementos como las áreas naturales protegidas, la coordinación de organizaciones que actúan en aspectos determinados en esas áreas o en zonas aledañas, y se perfilaron algunos compromisos fundamentales al interior de las cuencas (protección de la biodiversidad, mantenimiento o crecimiento del potencial productivo y humano).

Aunque los acuerdos iniciales no recogen todos los elementos deseados, se consideran como un primer avance hacia acciones de políticas integradas.

C) OTROS CASOS DE POLÍTICAS INTEGRADAS EN AMÉRICA LATINA

Para el Perú, los siguientes casos son mencionados:

- a) El Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES) y la transferencia de recursos para inversión local.
- b) El Programa Subregional Andino de Lucha Contra la Pobreza (PROANDES), programa promovido por UNICEF en Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, que intenta desarrollar estrategias sostenibles de servicios básicos integrados en los campos de nutrición, salud, saneamiento, educación y seguridad alimentaria.
- c) La experiencia de seis comunidades campesinas en el valle de Vilcanota (Cuzco), que puede ser útil como ejemplo de cómo se vinculan los aspectos sociales–económicos–ambientales (promovido por ITDG).
- d) La Mesa de Concertación Interinstitucional de Cajamarca (Perú) y la sistematización del desarrollo.

Para Bolivia, los siguientes casos de ejemplos de políticas integradas son mencionados:

- e) La coordinación en el Poder Ejecutivo. En octubre de 1993 se crearon tres nuevos ministerios: Económico, Humano, Ambiente.

- f) Grupo para el Desarrollo Rural (GDRU) y su mecanismo de coordinación activa.
- g) Manejo de la ciudad de La Paz, 1985, como aproximación a los problemas urbanos.

Otras experiencias y documentos que se incluyen en el presente documento:

- h) La Red Latinoamericana sobre Políticas Sociales, compuesta por organizaciones de investigación de Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México, Perú, y Uruguay.
- i) La Cumbre de Río sobre Ambiente y Desarrollo, junio 1992, y el International Development Research Center (IDRC).
- j) Naciones Unidas 1990 y el Índice de Desarrollo Humano.
- k) CEPAL y la transformación productiva con equidad.

2.2. Buscando métodos adecuados y una agenda

A) BUSCANDO MÉTODOS Y AGENDA

Las experiencias nos muestran que existe la posibilidad de integrar diversos aspectos de las políticas de desarrollo. En esta sección damos los primeros pasos hacia el descubrimiento de métodos que hagan posible tal integración.

La búsqueda del pleno desarrollo de los seres humanos es un tema que parece común en las diversas experiencias revisadas brevemente. Muchas veces las necesidades básicas requieren atención inmediata, pero la gran urgencia de las necesidades básicas no debe opacar la necesidad de avanzar en otros temas necesarios para un desarrollo equilibrado.

Se han agrupado los temas que más se repiten en tres amplias categorías, con la finalidad de mantener una visión de conjunto que pueda ayudar a identificar líneas de investigación, capacitación e información. Las tres categorías de temas son: a) generales, b) los principalmente sociales, y c) los principalmente ambientales y productivos.

B) OPORTUNIDADES IDENTIFICADAS PARA LA ACCIÓN INMEDIATA

La necesidad de revertir el daño al ambiente y el deterioro en la calidad de vida de los grandes grupos de la población exige mejorar los procesos de toma de decisiones que muchas de nuestras sociedades tienen. Los aspectos principalmente sociales deben mantenerse como eje de futuros trabajos. Se requiere de acciones para inducir mejoras en:

- La coordinación a nivel nacional, basada más en el intercambio de información que en el control de las decisiones que se tomen o en el empleo de los recursos.

- El análisis de equilibrios principales y la asignación de recursos a nivel nacional y global.
- La administración general.
- La coordinación local.
- Poner en marcha programas y proyectos integrados.

C) COMENTARIO FINAL ACERCA DE LAS EXPERIENCIAS MENCIONADAS

Las lecciones aportadas por los casos mencionados pueden ser expresadas, de manera muy general, como recomendaciones y conclusiones iniciales para lograr un desarrollo integrado y que se resumen en:

- Mantener una visión de conjunto.
- Prestar atención a los grandes equilibrios.
- Evitar los daños.
- Realizar la investigación unida a la práctica.
- Hacer posible que la información sea disponible para todos.
- Facilitar capacitación en la acción de mejora.

Las siguientes líneas específicas parten también de los casos mencionados. Se necesita:

- Una metodología integrada que refleje un equilibrio entre las tendencias a largo plazo de la población, necesidades y recursos (no sólo crecimiento económico o alivio inmediato a la pobreza).
- Inversión privada para la generación de empleo.
- Acción pública definida (eficiencia global y seguridad general).
- Mayor atención a la educación, salud, solución de conflictos, e inversión social adicional.

2.3. Aspectos conceptuales y orientaciones: enfoque sistémico

A) COMPLEJIDAD DEL TEMA, DIFICULTADES, E IDENTIFICACIÓN DE OPORTUNIDADES

Es necesario tomar en cuenta los siguientes factores, que fueron identificados durante el desarrollo de este trabajo:

- a) La "sobre información". Debido en parte a las innovaciones en las tecnologías de la información, hay una abundancia de datos e información disponible; se puede recolectar

demasiada información. Esto exige simplicidad en la metodología para intentar mantener una visión de conjunto.

- b) La dificultad para percibir y describir la realidad de forma "objetiva" que exige:
 - Reconocer las limitaciones de métodos particulares, y
 - Emplear un enfoque sistémico.
- c) Evitar el error común de clasificar ciertos asuntos como estrictamente "económicos", "sociales" o "ambientales". En realidad, asuntos que son generalmente considerados de carácter "económico", tales como los procesos de estabilización macroeconómica, tienen importantes repercusiones tanto sociales como, inclusive, ambientales. Igualmente, la pobreza no es meramente algo relacionado a la política social sino también un problema económico y con posibles efectos sobre el medio ambiente.

B) HERRAMIENTAS PARA UN ENFOQUE SISTÉMICO

Un enfoque sistémico requiere encontrar formas prácticas de vincular e interrelacionar los grandes temas. Se intenta, por tanto, una sistematización basada en propuestas anteriores y en las experiencias discutidas, obteniéndose una lista de principales temas que requieren atención en los aspectos económico, social y ambiental. Para ello se propone:

- a) Identificar temas, sub temas e indicadores que permitan mantener una visión de conjunto al relacionar en la práctica aspectos ambientales, económicos y sociales.
- b) Recordar, antes de discutir aquellas propuestas, algunos hechos y tendencias observados en los casos y en la vida diaria con el fin de **facilitar la identificación** de elementos útiles para el análisis.

C) IDENTIFICACIÓN DE TEMAS Y SUBTEMAS

La lista detallada de subtemas e indicadores identificados se encuentran en el acápite quinto de este documento. Un listado de los temas es el siguiente:

- a) Temas generales
 - Equilibrio a largo plazo entre población, necesidades y recursos.
 - Adecuados procesos de toma de decisiones en la sociedad.
 - Equilibrio macroeconómico–social–ambiental.
- b) Temas principalmente sociales
 - Capacidades y potencial humano

- Población y empleo
- Consumo y acumulación
- Educación
- Salud y nutrición
- El hogar y el medio
- Familia
- Uso del tiempo y cultura
- Seguridad social y protección contra contingencias
- Administración general y de justicia (derechos, deberes y solución de conflictos, incluyendo los de protección del consumidor).

c) Temas principalmente productivos y ambientales

- Potencial productivo
- Biodiversidad
- Tecnología
- Balance energético y eficiencia energética
- Análisis de recursos renovables y no renovables, y su explotación y uso.

D) ESQUEMA GENERAL PARA RECOGER DATOS INTEGRADOS EN UNA VISITA

En el acápite 5.5 se proporciona un esquema simple que guíe la recolección de datos integrados, con la finalidad de demostrar cómo los lineamientos teóricos son aplicados en la práctica.

2.4. Comentarios finales

A) COMENTARIO ACERCA DE ASPECTOS GENERALES DE POLÍTICA DE DESARROLLO

Lo que se busca es el pleno desarrollo del ser humano en un ambiente equilibrado. La dispersión en el diseño y ejecución de políticas de desarrollo exige concentrar la atención en los elementos principales de un desarrollo integrado, en especial en temas como: los equilibrios generales necesarios y el desarrollo de capacidades humanas.

B) COMENTARIOS ESPECÍFICOS

Afirmamos que, aunque difícil, es posible avanzar hacia políticas de desarrollo integral. Se necesita para esto:

- a) La generación de ciertas **condiciones** como la voluntad general en la sociedad, la visión de conjunto, equilibrios de largo plazo, entre otras.
- b) Ciertas **acciones** para inducir mejoras en diferentes áreas, tales como coordinación a nivel

nacional y la administración general.

- c) Tomar en cuenta ciertos **aspectos específicos** para poder diseñar dichas políticas, prestando especial atención al estudio de casos y experiencias, y al desarrollo de capacidad local y de un mecanismo de consulta.

3. EXPERIENCIAS DE POLITICAS INTEGRADAS

3.1. Caso de Coordinación Intersectorial desde la Presidencia del Consejo de Ministros en el Perú

En setiembre de 1993 el Presidente del Consejo de Ministros del Perú solicitó elementos para analizar opciones de política social. Consideraba que el tema social requería mayor atención que el dado en la etapa previa, caracterizada como de emergencia por el gobierno que empezó en 1990. Los primeros análisis referidos exclusivamente a necesidades insatisfechas de la población y a la pobreza resultaron insuficientes; varios Ministros solicitaron información que permitiese una visión de conjunto.

Un breve documento de cinco páginas, denominado *Lineamientos Básicos de la Política Social* (Anexo A), fue aprobado por los Ministros en noviembre de 1993, y muestra cómo un análisis simplificado puede ayudar a tomar decisiones. El documento utilizó valores estimados y tendencias generales que sirvieron de base para las decisiones que luego fueron adoptadas.

A continuación se detallan algunos aspectos que resumen la experiencia de coordinación, en lo que a los aspectos sociales se refiere, incluyendo algunas características de la situación general del Perú, para después describir aspectos más específicos.

A) ASPECTOS GENERALES

a) Breve análisis de la situación general del país

Los años 1988 y 1989 fueron críticos para el Perú. La hiperinflación, el aislamiento económico internacional, el terrorismo, el deterioro de la capacidad de acción de las instituciones públicas y los problemas sociales, habían sumido en una profunda crisis al país. Esta situación aumentó los índices de desempleo y pobreza alcanzando a más de la mitad de los habitantes. Además, la población había perdido la confianza en las instituciones públicas y privadas.

En 1990 un nuevo gobierno inició sus acciones concentrándose, principalmente, en corregir los desequilibrios macroeconómicos y enfrentar la violencia terrorista. Si bien el proceso de estabilización económica era necesario y urgente, los costos sociales derivados de ello aumentaron la difícil situación de finales de la década.

Los programas de alivio a la pobreza establecidos en respuesta a la crítica situación social fueron de corto plazo y, en ningún caso, constituyeron la solución definitiva a los problemas. Entre los programas de alivio temporal que el gobierno peruano puso en marcha, están el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES) y el Programa Nacional de Apoyo Alimentario (PRONAA), entre otros. Sin embargo, recién a fines de 1993 se buscó identificar programas de carácter permanente que generaran condiciones de desarrollo que complementen la estabilización económica.

b) Marco para la coordinación: aspectos institucionales

El artículo 123 de la Constitución Política del Perú le asigna al Presidente del Consejo de Ministros, denominado también Primer Ministro, la función de coordinación interministerial. De otro lado, por ley del Poder Ejecutivo fueron creadas hace más de dos décadas las Comisiones Interministeriales de Asuntos Económico–Financieros (CIAEF) y la de Asuntos Sociales (CIAS). Sin embargo, muy pocas veces habían operado a plenitud.

En el caso de Perú, como en muchos otros países, se han tomado decisiones con un predominio excesivo del enfoque macroeconómico (con sesgo de los aspectos monetario y fiscal). Ocurre que el Perú ha padecido de centralismo crónico en su estructura social, política y económica. El resultado fue el surgimiento de un país fraccionado, cuyo deterioro gradual casi condujo a la desintegración de la sociedad peruana a finales de la década de los años 80.

En ese entonces no existían sistemas de autorregulación y de control. Además, el Congreso era muy débil y la administración general de Justicia estaba desacreditada. Ya hacia los últimos años de la década pasada, se había perdido el hábito de diseñar planes y programas anuales y multi anuales para orientar las acciones de cada sector. Por lo tanto, la ejecución de medidas era descoordinada y, muchas veces, duplicada.

c) Acerca de la experiencia iniciada en setiembre de 1993

El proyecto que comentamos empezó cuando el Primer Ministro solicitó opiniones acerca de los asuntos sociales para que sean incorporados en la política general de gobierno. En setiembre de 1993 el Gabinete se presentó ante el Congreso e hizo explícita la necesidad de mejorar las condiciones sociales. A partir de octubre de 1993 se establecen reuniones semanales de la Comisión Interministerial de Asuntos Económico–Financieros y de la de Asuntos Sociales (CIAEF–CIAS), reuniones que, hasta entonces, se habían hecho por separado. Estas Comisiones reúnen a todos los Ministros bajo la dirección del Presidente del Consejo de Ministros.

En octubre de 1993 la Comisión de Asuntos Sociales hizo un breve diagnóstico de la situación social. Se examinaron variables de población, empleo, inversión, crecimiento, producto y, a partir de ellas, se pudo diferenciar entre acciones urgentemente necesitadas de las importantes a un plazo más extenso. Asimismo, ese estudio permitió establecer los lineamientos para tomar futuras decisiones. A partir de este diagnóstico se priorizaron las necesidades de la población, estableciéndose programas permanentes —en las áreas de salud, educación y justicia—

que se reflejaron en el presupuesto del sector público del año siguiente. Este fue el primer paso para una acción coordinada entre los distintos sectores.

Por considerarlo de interés se han actualizado algunos gráficos de tendencias de mediano y largo plazo que sirvieron para llegar a los acuerdos sobre los lineamientos básicos de política social. Todas las variables son estimadas con el único fin de mostrar tendencias probables de indicadores principales como población, empleo y gasto social básico.

Así, las tendencias de crecimiento del número de habitantes y de la Población Económicamente Activa (PEA) muestran que se requerirán más de 200 mil nuevos puestos de trabajo por año, sólo para cubrir la nueva demanda de empleo (Gráfico 1). La inversión necesaria para que la PEA adecuadamente empleada llegue a niveles aceptables en el año 2,025 se muestra en el Gráfico 2: se parte de montos anuales de inversión privada de 4 mil millones de dólares por año y de 2 mil millones de dólares de inversión pública. Asimismo, se asume un crecimiento moderado del producto bruto interno de un 5% anual.

Grafico 1

Grafico 2

Aunque resulta difícil establecer cifras para el largo plazo en los aspectos fiscales, se ha intentado graficar la tendencia de los ingresos y egresos públicos para verificar la coherencia de los compromisos en gasto social básico. Se supone en este ejercicio que los ingresos fiscales regulares se mantienen como porcentaje del PBI (Gráfico 3). La diferencia entre ingresos y egresos muestra la escasez de recursos y por tanto se puede llegar a algunas conclusiones: resulta difícil prometer que el sector público pueda asegurar otros servicios por encima de los básicos, y que se requiere apoyo externo para asegurar el servicio de deuda pública. En el gráfico 4 se observa que no resulta fácil cumplir siquiera con los gastos de primera prioridad (educación primaria, salud básica, complementación alimentaria y justicia).

d) Líneas de acción

La escasez de recursos y de capacidad institucional llevó a concentrar las actividades en cuatro líneas de acción o programas con perspectiva de mediano plazo:

- **Educación básica para todos:** significa que en el mediano plazo toda persona mayor de 14 años obtenga el desarrollo mínimo al concluir la primaria.
- **Salud básica para todos:** que asegure en pocos años a toda la población el acceso a un paquete básico de salud.
- **Control de daño nutricional:** con énfasis en niños menores de tres años.
- **Justicia básica para todos:** que se establezca mecanismos de solución adecuada de conflictos.

Estos servicios básicos indispensables para toda la población, en especial para la de menores recursos, pretenden asegurar las condiciones mínimas para el desarrollo de todos los habitantes como elementos fundamentales para una real igualdad de oportunidades.

e) Puntos de partida de las políticas iniciadas

- Metodología simplificada para facilitar la toma de decisiones;
- Tendencias de largo plazo como método para iniciar el análisis de equilibrios generales;
- Los Lineamientos de Política Social como orientación para iniciar las acciones.

Grafico 3

Grafico 4

f) Condiciones para la mejora

Se identificaron las siguientes **condiciones** para la mejora:

- Además de definiciones claras se requería mucha coordinación y organización.
- Revisión mensual de las acciones a nivel de Gabinete.
- El uso de un área de coordinación técnica.
- Iniciar mejoras en áreas complementarias tales como administración general y administración financiera.
- Delegación progresiva de la toma de decisiones al nivel local.
- Disponibilidad de información para todos.

En los siguientes acápites se esquematiza la situación en dos momentos: octubre de 1994 y abril de 1995. Se ha tomado casi literalmente documentos de avance para poder usarlos como referencia metodológica acerca de la implementación de una política. Es decir, podremos observar cómo fue avanzando este proyecto desde la perspectiva de cada momento, obteniendo así una secuencia cronológica más fiel a la realidad.

B) LA SITUACIÓN A OCTUBRE DE 1994

En base a los lineamientos de política, el Congreso aprobó en la Ley Anual de Presupuesto para 1994, el marco legal necesario para la operación de los programas de mejoramiento de calidad del gasto social básico. El mecanismo propuesto funcionó satisfactoriamente, por lo que se propuso aplicarlo a otras áreas de operación en el Presupuesto de 1995.

En 1994 se incluyó inicialmente un total de S/. 200 millones, adicionales a los 4,100 millones originalmente programados. Este monto permitió iniciar el proceso de mejoramiento de calidad del gasto social. Se pusieron en marcha actividades esenciales en salud, educación, justicia, inversión social y apoyo alimentario. Así, se privilegió la provisión de servicios básicos de salud preventiva a través de puestos que sirvieran de base para la realización de todos los programas del sector. Igualmente, se dio énfasis a la educación primaria para intentar lograr su universalización con una calidad adecuada. Los esfuerzos en el ámbito de la justicia también fueron centrados en los niveles básicos, prestándosele particular importancia a la solución de conflictos a nivel local.

Reconociendo las dimensiones del déficit de empleo, era evidente que se debía generar puestos de trabajo a través de la inversión pública en infraestructura básica necesaria y en inversión social, desarrollo productivo, o de apoyo a la satisfacción de necesidades esenciales. En ese sentido, se propuso que FONCODES y otros programas privilegiaran actividades que permitieran el apoyo al desarrollo integral a nivel local. El apoyo social también contempla la

complementación alimentaria a grupos de mayor riesgo (en especial infantes y madres gestantes).

Por otro lado, la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) inició un proceso de reestructuración interna, lo que le permitió trabajar con mayor eficiencia y coordinación. En 1994 se creó la "Unidad de Coordinación Intersectorial de la Presidencia del Consejo de Ministros" y se formalizaron reuniones sectoriales de coordinación a nivel técnico entre la PCM y los representantes de los ministerios sociales y el Ministerio de Economía y Finanzas. Estas reuniones facilitaron el intercambio de información para tomar decisiones nacionales y sectoriales así como para coordinar y priorizar acciones.

Recogiendo las experiencias obtenidas y las sugerencias recibidas se elaboró el *Plan de Mejoramiento del Gasto Básico*. El plan tiene como eje fundamental la racionalización del desempeño del sector público y uso de recursos, en especial de la calidad del gasto y la inversión social básica, cuyo énfasis se explica por la importancia del tema y el volumen de recursos que los sectores sociales permanentes requieren. Para ello se tomó en cuenta esfuerzos previos, como una primera versión del *Plan de Desarrollo de la Educación al 2010*. También se definió un *Paquete Básico de Salud* que permitió establecer con precisión las metas de una parte importante de la acción estatal en esta área y, por tanto, su coordinación con otros esfuerzos de la sociedad.

Se propuso que el gasto social debería ser al menos de 3,000 millones de dólares anuales para permitir la satisfacción de las necesidades básicas de la población en las áreas de salud; complementación alimentaria para infantes, madres gestantes y ancianos; y educación y justicia básica. Este estimado se hizo dentro de una perspectiva de mediano plazo y sin incluir transferencias para el sistema de seguridad social, infraestructura básica ni generación de empleo. Se estimó que los recursos necesarios para apoyo social decrecerían en la medida en que mejore el empleo y el total del presupuesto social se incremente, según la tendencia que se observaba. Se propuso, igualmente, que estas acciones sean ejecutadas en estrecha coordinación con la comunidad para lograr mayor eficiencia y tener un impacto positivo permanente por sobre la calidad de vida.

a) Instrumentos para la reforma

Como se ha mencionado anteriormente, la concentración de capacidades y recursos necesarios para mejorar el gasto social no sólo requiere de definiciones programáticas claras y precisas (con metas, objetivos y costos determinados con antelación) sino, sobre todo, de un gran esfuerzo de coordinación y administración. En este sentido, se requiere trabajar en diversas áreas: en el **conjunto de la sociedad** (empresas y comunidad en especial) para realizar las inversiones y generar el empleo adecuado necesario; y en **el Estado** para promover el desarrollo integral y los flujos de información básicos, así como para desarrollar acciones complementarias en áreas definidas.

La labor de coordinación en el Poder Ejecutivo se desarrolló desde las comisiones CIAEF-CIAS conformadas por los Ministros que se reunía semanalmente y donde mensualmente se revisaba el tema de la política social. Una Secretaría Técnica se encargó de coordinar permanentemente con las áreas competentes de cada uno de los sectores. Además, se fortaleció la capacidad de coordinación de la PCM y fueron mejoradas diversas áreas del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) para consolidar el ciclo de asignación de recursos.

La ejecución se realizó a través de los programas permanentes de los sectores con el apoyo de un programa presupuestal de mejora de la calidad del gasto social básico. Como mencionáramos en el acápite anterior, se trata de actividades básicas. Con el propósito de apoyar estos programas, el MEF reservó recursos adicionales a los presupuestados para cada sector en 1994 y se propuso incluir incrementos para 1995. Igualmente, la propuesta fue que progresivamente las decisiones específicas deberían delegarse a las autoridades locales de manera que los funcionarios del gobierno central y de las regiones se concentren en las tareas de coordinación, dictado de normas y supervisión general.

No sólo es necesario brindar información a las autoridades para que tomen sus decisiones, sino también informar a los usuarios sobre el destino de los recursos públicos y así obtener comentarios para mejorar la acción estatal. Con esta finalidad se inició un **proceso de consulta** acerca de los lineamientos básicos. A partir de agosto de 1994 se consultó a más de 300 instituciones (200 municipios provinciales entre ellas) en un primer ensayo para obtener opiniones y recomendaciones. Se propuso que estos mecanismos de consulta deberían ampliarse a los distintos niveles de gobierno (central, regional y local) y a la comunidad para corregir y mejorar continuamente las políticas y programas.

b) Perspectivas en 1994

El siguiente paso inmediato fue la formulación de un plan que detalle las opciones y programas para llevar a la práctica los lineamientos de política que se han tratado en este documento.

El *Plan de Mejoramiento del Gasto Social Básico* debía contener los programas necesarios para lograr: Educación básica para todos, salud y nutrición básica para todos (incluyendo atención a grupos de mayor riesgo), justicia básica y otras acciones del Estado en inversión e información para el desarrollo (desarrollo local, promoción de empleo, agua potable para todos, etc.).

Recogiendo la experiencia del programa presupuestario "Focalización del Gasto Social Básico", ejecutado en 1994, se suponía que durante 1995 se corregirían deficiencias que hubiesen surgido en las diversas etapas de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación en algunos programas y actividades. En base a esta experiencia se identificaron áreas adicionales a las de actividad propiamente dicha que deben incluirse en el Plan para asegurar su operación: la coordinación intersectorial, el análisis económico-social y la administración financiera. El Plan debía incluir la identificación de problemas y las propuestas para superar las trabas encontradas.

Hasta aquí el resumen de 1994.

C) LA SITUACIÓN A ABRIL DE 1995

a) Introducción

El Artículo 21 de la Ley de Presupuesto para 1995 da continuidad a actividades básicas permanentes en educación, salud-nutrición y justicia que se iniciaron en 1994 con el *Programa de*

Focalización del Gasto Social Básico. Los resultados alcanzados en el segundo semestre de 1994 y en el primer trimestre de 1995 permiten afirmar que es posible, si se superan las trabas, llegar a cumplir metas importantes para el año 2,000. Estas metas podrían resumirse en que todo menor de 11 años tenga acceso a educación primaria de calidad adecuada, que toda la población tenga acceso a un paquete básico de salud (incluyendo control de daño nutricional en grupos de mayor riesgo) y que toda la población encuentre vías para la solución de conflictos (administración de justicia local y penal).

El Reglamento del artículo 21 de la Ley de Presupuesto recoge elementos de la experiencia del año anterior y la expresa de la siguiente manera:

"Sexto.- Adicionalmente a los programas principales para 1995 y sus planes operativos, el Plan de Gasto Social Básico incluirá, con menor detalle, otros programas y actividades que sean necesarios para alcanzar los objetivos de desarrollo.

El Plan de Mejora del Gasto Social Básico debe incluir todos los aspectos vinculados a lo social establecidos en los Lineamientos de Política tales como: población, empleo, consumo y acumulación, familia, hogar, uso del tiempo, y cultura, seguridad social, justicia, protección y seguridad al consumidor.

Según la experiencia obtenida durante 1994 es necesario incluir también programas y actividades en las siguientes áreas:

- *Coordinación intersectorial, administración general e información para el desarrollo económico social*
- *Administración financiera*
- *Inversión social adicional (proyectos integrales de desarrollo local en área rural, generación de empleo e ingreso en área urbana)."*

b) Situación al primer trimestre de 1995

Salud básica: se ha logrado duplicar las atenciones en la mayoría de los 2745 establecimientos ya incorporados. En 1995 el Sector espera cubrir 3900 establecimientos, que representan el 80% del total nacional.

Programa de Alimentación Complementaria del Instituto Nacional de Salud: se ha extendido a los departamentos de Ayacucho, Huancavelica, Apurímac, Cusco y Puno. Durante el primer trimestre se ha brindado atención diaria a 216,163 niños menores de 3 años.

Educación básica: tomando en cuenta el nuevo curriculum para la articulación de 1º y 2º grado de primaria, se capacitó a 15,900 docentes en 1994. En 1995 se distribuirán materiales adecuados para el primer año en todo el país.

Justicia básica: durante 1994 se llevaron a cabo ocho seminarios para Jueces de Paz, dirigentes comunales, ronderos, o quien ejerza la justicia de paz no letrada en la zona, capacitándose a un total de 640 personas. En 1995 se llevará a cabo un proceso de descentralización en la gestión en las Cortes de los 23 distritos judiciales.

En los aspectos generales, el Grupo Técnico de Coordinación Intersectorial se ha reunido semanalmente para seguir y coordinar la ejecución del Plan. Desde el año pasado está asistiendo el Programa de Apoyo a la Repoblación (PAR). Los Sectores están terminando de revisar los planes operativos. Las primeras versiones aún no incluían todos los elementos que permitirían establecer mejoras a nivel nacional. Se requiere capacitar al personal en diversos niveles: por ejemplo, es necesario asesorar a los directivos intermedios en aspectos de programación y organización. A los funcionarios operativos, por su parte, se les debe instruir sobre los objetivos institucionales y las técnicas adecuadas.

c) Limitaciones y propuestas preliminares

Las limitaciones y trabas encontradas son similares a las que afronta la administración pública en general y se requiere continuar con los esfuerzos coordinados para buscar soluciones definitivas:

- Las posibilidades de captar y retener al personal adecuado siguen siendo limitadas.
- Las dificultades administrativas relacionadas con los aspectos financieros y de abastecimiento consumen la mayor parte del tiempo disponible. Así, el Comité de Caja aún no garantiza la aprobación de los recursos necesarios para el Plan de Mejora del Gasto Social Básico.
- Existe debilidad institucional en casi todas las áreas y niveles de administración. Hay un manejo fraccionado de diversos programas al interior de cada sector.
- Aunque todos los sectores llegan a identificar las trabas para la ejecución de los programas, algunos todavía no son capaces de plantear posibles alternativas. En algunos casos, se requiere de la intervención directa del jefe del Pliego (el Ministro).

Algunas **propuestas de solución** ya están en marcha por iniciativa de diversas instituciones:

- El MEF ha iniciado actividades para lograr un Sistema Integrado de Administración Financiera. Al mismo tiempo se han empezado coordinaciones para fortalecer el apoyo del Banco de la Nación a los sectores.
- En los departamentos donde actúa el PAR se ha podido observar que los servicios de salud y educación, financiados con sus respectivos presupuestos, llegan coordinadamente a los desplazados. Estos ejemplos pueden servir de base para una mejora sostenida y a menor costo de todos los servicios públicos.
- A pesar de las limitaciones, los mismos sectores han realizado una mejor formulación de su Presupuesto para 1995.

La oficina del Primer Ministro (PCM) distribuyó en marzo de 1995 un trabajo titulado

"Documento de interés para la mejora del gasto social básico" (PCM, marzo 1995). El documento fue entregado a todos los municipios provinciales del país y a otras instituciones como parte del mecanismo de consulta. Cerca de 200 respuestas fueron recibidas en menos de dos meses. Una decena de ellas permitió continuar el intercambio de información en aspectos de salud, alimentación, nutrición y justicia. De esta forma, se probó que el gobierno central puede asumir las funciones de coordinación, difusión y promoción del desarrollo local sin interferir con las decisiones sectoriales ni locales. Ejemplos como estos pueden ayudar a identificar opciones efectivas de descentralización y desarrollo local, sin perder la visión nacional.

D) CONCLUSIONES A ABRIL DE 1995

A pesar de los avances existen muchos aspectos que requieren atención y decisiones. Todos los sectores identifican los siguientes obstáculos al desarrollo del **Plan de Mejora del Gasto Social Básico**:

- La falta de seguridad en la asignación de recursos del Tesoro Público.
- Las bajas remuneraciones e incentivos de los encargados.
- La falta de experiencia de funcionarios y escasez de personal técnico calificado.
- La lenta transmisión de información necesaria.
- Los complicados procedimientos administrativos (en temas concretos como compras, rendición de cuentas, contabilidad, transferencia entre partidas específicas, etc.).

Una mayor coordinación del trabajo entre los sectores, el MEF y la PCM facilitaría la puesta en marcha de soluciones que, en muchos casos, resuelven problemas comunes a toda la administración pública. En varios casos se están realizando o se van a realizar trabajos para corregir tales impedimentos. Además de las labores de coordinación, se requiere reforzar las áreas de diseño y presupuesto de los diversos sectores y del propio MEF. El apoyo del Instituto Nacional de Estadísticas (INEI) será cada vez más necesario.

Una acción inmediata importante es la preparación del presupuesto para 1996, cuya formulación se iniciará en breve. Se espera que en 1996 el gasto público social total (de toda fuente e institución pública) sea cercano a los S/.9,000 millones, incluyendo educación, salud, administración de justicia, INFES, FONCODES, PRONAA, PAR y otros. Más del 50% de estos S/. 9,000' deberían dedicarse al gasto social básico (educación, justicia y salud básica, además de complementación alimentaria en grupos de mayor riesgo). Adicionalmente a los programas nacionales, se está proponiendo una atención general a 200 distritos en zonas más deprimidas y de frontera (ya existe una propuesta preliminar de salud y del PAR).

Hasta aquí hemos expuesto, en orden cronológico, dos momentos de la experiencia (1994 y 1995), lo que nos ha permitido aproximarnos al desarrollo de ésta. A continuación se sintetizan los distintos elementos de la experiencia.

E) COMENTARIO ACERCA DE LA EXPERIENCIA DE COORDINACIÓN INTERSECTORIAL

Esta experiencia muestra el potencial de los mecanismos de coordinación a nivel nacional y local, a pesar de incluir sólo algunos aspectos de la integración de políticas. En el caso peruano, hasta el momento sólo se han integrado las políticas referidas a los asuntos sociales y económicos. Se espera que, en el mediano plazo, los aspectos ambientales se incluyan en todas las decisiones que se tomen.

A continuación se resumen algunos de los elementos más importantes:

a) La creación de flujos de información para la adopción de decisiones nacionales y sectoriales ha sido una de las experiencias más interesantes.

Fue necesario hacer un análisis simplificados para definir el tiempo, los recursos y el propósito de lo que se quería hacer. La selección de temas o materias de interés principales fue un elemento determinante para producir un documento adecuado al fin de tomar decisiones a nivel interministerial.

Como el análisis de las demandas de cada sector era insuficiente, varios Ministros solicitaron identificar los niveles agregados de necesidades. Por ello, fueron objeto de atención algunos equilibrios fundamentales macroeconómicos (inflación, equilibrio fiscal, sectores externo y monetario, etc.), relegándose a un segundo plano los indicadores sociales.

Se señaló, también, la importancia del equilibrio entre población, necesidades básicas y los recursos disponibles. Esto llevó a revisar los temas de población y empleo adecuado que se constituyeron en la base de un diagnóstico y propuesta que puede verse en el Anexo A.

b) Mecanismos de coordinación intersectorial que permitan coordinar y priorizar políticas y acciones.

La "Unidad de Coordinación Intersectorial de la Presidencia del Consejo de Ministros" promueve reuniones intersectoriales de coordinación a nivel técnico, entre la PCM y los representantes de los ministerios sociales y el Ministerio de Economía y Finanzas. Estos encuentros son un elemento importante para mantener informados a los responsables de las acciones en materia social que se están ejecutando.

En una de estas reuniones se acordó la presentación de informes mensuales de los gastos producidos por cada sector ministerial. Dichos documentos son consolidados por la Unidad de Coordinación de la PCM y el Ministerio de Economía y Finanzas para determinar la evolución del Gasto Social Básico. A su vez, estos informes sirven para mantener informadas a las Comisiones Interministeriales y corregir las deficiencias en los niveles central y local.

c) Se están desarrollado mecanismos de información y consulta en el nivel local como una forma de "capacitación práctica".

Estos se han convertido en una fuente de información muy flexible sobre acciones tomadas a niveles local y nacional. La versión más reciente es el documento "**Mejora del Gasto Social Básico: documentos de interés**" de julio de 1995. La descripción de los programas principales y las normas básicas se difunde a nivel de municipios y organizaciones locales para obtener comentarios y promover una mejor acción de las organizaciones nacionales.

d) Se otorga prioridad a la asignación y ejecución de los recursos que se realizan en los programas seleccionados.

Pero, al mismo tiempo, se exige desarrollar de manera más detallada información sobre los objetivos, metas, costos de los servicios, áreas geográficas, y otros indicadores que tiendan a establecer parámetros de eficiencia y mejoramiento de calidad de los servicios sociales.

3.2. Caso de Proyectos Integrados: Un Intento desde el Ministerio de Economía y Finanzas del Perú

A) ASPECTOS GENERALES DE LA EXPERIENCIA

Recogiendo las experiencias de casos como PROANDES y FONCODES (ver 3.3), y los principios de la Declaración de Río en 1992, el Ministerio de Economía y Finanzas del Perú (MEF) intentó desde marzo de 1994 promover formalmente la integración de acciones económicas, sociales y ambientales.

El MEF incluyó el tema ambiental en los criterios para establecer acuerdos de renegociación de la deuda externa. Se recomendó tomar en cuenta elementos como las áreas naturales protegidas, la coordinación de organizaciones que actúan en aspectos determinados y algunos compromisos fundamentales al interior de las cuencas (protección de la biodiversidad, mantenimiento o crecimiento del potencial productivo y humano).

Se diseñaron programas de conversión o condonación de deuda externa con Alemania, Canadá y Suiza, contemplando la adopción de políticas integrales. Estos programas recogieron también las orientaciones de los "**Lineamientos Básicos de la Política Social**" de noviembre de 1993, en el que se dice que el Estado Peruano debe hacer un esfuerzo de integración de políticas económicas, sociales y ambientales. Si bien esta pretensión exige a las instituciones esfuerzos mayores a los usuales, vale la pena el esfuerzo ya que se contribuye al desarrollo de metodologías y formas de manejo más racional de recursos. Indicaciones similares se usaron en los otros casos.

En el caso de Alemania, el MEF envió a diversas organizaciones interesadas indicaciones en las que se decía:

"Recomendamos que se promueva programas que incluyan el seguimiento de la biodiversidad y el potencial productivo y humano; también el definir cuencas o microcuencas que permitan definir indicadores, medir impactos y asegurar la permanencia de los beneficios. Otros aspectos específicos como la titulación y propiedad de la tierra en varios casos, así como la disposición de recursos en caso de

empresas privadas, deben ser incluidos. Las aplicaciones prácticas deberían intentar desarrollar iniciativas a nivel de áreas geográficas definidas (cuencas o microcuencas) que permitan definir indicadores, medir impactos y asegurar la permanencia de los beneficios."

Es importante resaltar que se señaló de manera específica que las **cuencas** o **microcuencas** serían las unidades en las que se pondrían en práctica los esquemas de desarrollo integral. De esta manera se estimaría la evolución de los indicadores para así medir su impacto y asegurar la permanencia de los beneficios. Otros aspectos válidos para ciertos casos, como la titulación y propiedad de la tierra, así como la disposición de recursos de parte de las empresas, también deberían incluirse.

A continuación se menciona, primero, parte del procedimiento usado en el caso de Alemania por ser de interés metodológico para la integración ambiental—social. Luego se examinan brevemente las experiencias con Canadá y Suiza.

B) EL CASO DE ALEMANIA

a) Las instituciones

Ambas partes, la Embajada Alemana y el MEF, solicitaron a diversas instituciones que presentasen propuestas que tuviesen relación con el enfoque general propuesto. Las organizaciones invitadas y que se presentaron fueron el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA), el Fondo Nacional para Areas Naturales Protegidas por el Estado (PROFONANPE), Estudio y Promoción de Proyectos Multidisciplinarios de Desarrollo (ANDESTUDIO S.A.), la Cámara Nacional Forestal, el INERN, la Asociación Benéfica Prisma y el Programa Subregional Andino de Lucha Contra la Pobreza (PROANDES –UNICEF).

b) El enfoque y los criterios

- Tomar como referencia las áreas naturales protegidas ya que para ellas existen datos y evaluaciones. En la página siguiente se muestra el mapa básico de INRENA. La autoridad ambiental o equivalente establece los criterios para el manejo de recursos en el área seleccionada.
- Coordinación con proyectos existentes. FONCODES proporciona listados de proyectos de otras instituciones que actúan de inversión social en el área y comentarios acerca de actividades de promoción. FONCODES puede utilizarse como mecanismo para captar iniciativas locales.
- Compromisos fundamentales
 - Protección de la biodiversidad.
 - Mantenimiento o crecimiento del potencial productivo.
 - Desarrollo perdurable del potencial humano.
 - Desarrollo de actividades productivas basadas en los elementos anteriores.

c) Los programas y proyectos

Las propuestas presentadas incluyeron programas y proyectos como los siguientes:

- PROFONANPE: Varios proyectos de "Apoyo al Manejo de la reservas nacional dentro del SINANPE" (ver mapa), ecoturismo, y el "Establecimiento del Fondo Revolvente para el Desarrollo Rural Sustentable."

Mapa areas protegidas

- Cámara Nacional Forestal/INRENA: Desarrollo sustentable de la actividad forestal y administración forestal con fines industriales.
- PROANDES/UNICEF: "Microcuenca del Río Mariño".
- Asociación Benéfica Prisma: "Programa Integral de desarrollo de las Comunidades Ashaninkas de la Cuenca del Río Tambo".
- Finalmente, se acordó reconvertir DM 9 millones para reforzar áreas protegidas por INRENA. La experiencia permitió mostrar la factibilidad de iniciativas más complejas como la de las cuencas del Mariño y del Tambo.

C) REDUCCION DE DEUDA: LOS CASOS DE CANADA Y SUIZA

Por otro lado, con Canadá se redujo una parte de la deuda mediante la realización de proyectos con FONCODES, PROFONANPE y UNICEF. Dentro de los convenios suscritos con Canadá se encuentran varios elementos contemplados en los acuerdos firmados con Alemania.

Finalmente, la condonación del total de la deuda comercial con Suiza, por aproximadamente 120 millones de dólares, se convirtió en un Fondo para poner en marcha programas y proyectos ambientales y sociales por un monto superior a los 30 millones de dólares.

3.3. Un Resumen de Experiencias Diversas

A) CASOS EN EL PERÚ

Se mencionan a continuación algunas experiencias diversas observadas principalmente en Perú. La situación general al inicio de los años 90 en el Perú era muy compleja, como se describió en la sección 3.1 (ver también Abugattás 1994, donde se pueden encontrar algunos comentarios acerca de la situación social a diciembre de 1993). A continuación se intenta recoger los elementos de mayor interés en las experiencias.

a) El Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES)

Creado en 1991, es un organismo temporal para mejorar las condiciones de vida de la población más pobre. FONCODES ha financiado cerca de 16 mil proyectos por más de 500 millones de dólares. La transferencia de recursos para inversión local es un aspecto que se explora brevemente a continuación (ver Abugattás 1994, p.46 y 47):

- La pre-asignación nacional de recursos para inversión social en 1994 se realizó utilizando indicadores económico y sociales simplificados que reflejaban las carencias. Este método vincula diversos aspectos económicos y sociales generando un mecanismo simple de captación y transferencia de recursos hacia el nivel local. La decisión final acerca del uso de los recursos y la ejecución se producen mediante una Asamblea a nivel de la comunidad y

con la designación de un Núcleo Ejecutor; la comunidad distribuye los recursos a programas o proyectos en infraestructuras productiva, desarrollo social y asistencia o generación de empleo.

- Se incluyó en el ciclo de los proyectos una "visita de campo" que debe realizar el evaluador antes de opinar acerca de la factibilidad de una iniciativa. La aproximación a la realidad local es un mecanismo que se acordó para corregir deficiencias observadas en los años anteriores, tales como proyectos superpuestos o aislados. Una visión de conjunto en el área del proyecto es importante para la integración de acciones a nivel local, incluyendo las relacionadas con la preservación del ambiente (Ver PROANDES, PREDES, e INRENA más adelante)
- El sistema de información de FONCODES, alimentado con las demandas y las visitas, puede permitir captar iniciativas y problemas locales. En el futuro se puede establecer el flujo hacia sectores responsables, organizaciones y municipios para promover la adopción de soluciones adecuadas a cada realidad.
- La experiencia de PREDES-FONCODES, iniciada en 1993, es una muestra del potencial de una "investigación operativa". El modelo del proyecto incluye tres actores básicos: el Comité Distrital de Desarrollo, las Redes Técnicas y las Mesas de Trabajo (se puede revisar detalles en los resúmenes del Seminario sobre la experiencia realizado en Cuzco. Mayo 1995).

b) PROANDES

Se trata de un programa promovido por UNICEF en Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela que desarrolla estrategias sostenibles de servicios básicos integrados en nutrición, salud, saneamiento, educación y seguridad alimentaria. En el Perú los proyectos se orientan a personas que habitan en una microcuena y sus alrededores. Se define una microcuena como: "...el espacio natural, mínimo e indivisible, para cualquier intervención dirigida hacia el desarrollo" (en la zonas rurales de la sierra).

Se busca la identificación de equilibrios fundamentales entre población y recursos en una microcuena. En cada Zona de Acción Concentrada (ZAC) se busca después establecer el vínculo con toda la provincia. Actualmente, en el Perú, se está trabajando en 10 microcuenas, en nueve provincias andinas, que agrupan 458 comunidades (aproximadamente 530 mil habitantes). El Comité de Gestión de una Microcuena es el instrumento de concertación y gestión inter-institucional de la población y las organizaciones. PROANDES está tratando de medir la capacidad de autosostenimiento de los comités y estimar si la población los aprueba.

c) Experiencia en el valle del Vilcanota

La experiencia de 6 comunidades campesinas en el valle de Vilcanota (Cuzco) (de la Torre, 1993) puede ser útil como un ejemplo de cómo se vinculan los aspectos sociales, económicos y

ambientales.

El mejoramiento en el manejo de las irrigaciones en la zona fue promovida por el Intermediate Technology Development Group (ITDG). La metodología utilizada se basa en promover el intercambio de experiencias entre las comunidades, estableciendo, al mismo tiempo, "puentes culturales " con los técnicos que integraron el grupo de trabajo.

Los vínculos entre comunidades de una misma cuenca han permitido el intercambio de conocimientos entre ellos y con las autoridades de la zona. Al mismo tiempo, se ha promovido la capacitación al interior de cada comunidad. La relación de Comités de Regantes en cada comunidad con la población, la cooperación técnica y las organizaciones estatales, puede servir para fortalecer vínculos culturales en el área rural andina (ITDG 1993).

d) La Mesa de Concertación de Cajamarca

En un área más reducida, como la de una provincia en el Perú, se pueden obtener valiosas experiencias. Este es el caso de Cajamarca, que es actualmente objeto de un intento de sistematización apoyado por el CIID². En una breve visita se pudo observar el potencial de mecanismos como el de la Mesa de Concertación Interinstitucional de Cajamarca. Según el *Plan de Desarrollo de la Provincia de Cajamarca* (enero de 1994), los "ejes del desarrollo" contemplados en la Mesa se resumen en:

- La preservación y conservación del medio ambiente buscando el equilibrio entre los sectores urbanos y rurales así como la accionalización en el uso de los recursos naturales.
- Promoción del crecimiento económico y productivo.
- Promoción de la concertación interinstitucional y el fortalecimiento de la participación de los sectores público, privado, y de toda la población.
- Rescate de la identidad cultural y la promoción de acuerdos sociales y económicos tendientes a la búsqueda de valores en la juventud y en las organizaciones de base.
- Fortalecimiento de la democracia local y participativa.

Los "ejes temáticos" de la Mesa de Concertación son una referencia importante:

- * Recursos Naturales y Producción Agraria
- * Medio Ambiente Urbano
- * Producción y empleo
- * Patrimonio Cultural y Turístico

²

El tercer documento de esta publicación trata específicamente sobre esta experiencia (nota de los editores).

- * Educación y Cultura
- * Mujer, familia, y población

Están presentes la capacidad de coordinación y generación de propuestas unidas a los mecanismos de consulta a la población. Además, se consideran formas prácticas de diseñar planes y programas que orientan la acción anual y multianual. En el área de acciones específicas se pueden observar experiencias muy ricas para discutir la factibilidad práctica de la integración de políticas. Los "*Módulos de capacitación para autoridades y líderes locales de la provincia de Cajamarca*" han sido un experiencia inicial de entrenamiento de personas responsables en la comunidad acerca de los diversos temas.

B) CASOS EN BOLIVIA

a) La coordinación en el Poder Ejecutivo

En el caso de Bolivia, a nivel del Poder Ejecutivo se optó por una estructura ministerial que reflejase lo económico, lo social y lo ambiental. Se optó por crear tres ministerios muy fuertes (además de otros siete ministerios) para que coordinasen las acciones en materias económica, social y ambiental. Así, en octubre de 1993 se crearon tres nuevos ministerios:

- * Hacienda y Desarrollo Económico
- * Desarrollo Humano
- * Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente.

En teoría, esto permitiría definir los ámbitos económico, social y ambiental, y mejorar la coordinación de políticas entre dichos sectores. Sin embargo, una breve visita a La Paz nos permitió percibir que no se ha logrado la eficiencia esperada. Por ejemplo, el Ministerio de Desarrollo Humano tenía nueve secretarías al inicio de 1994, pero no parecía realizar las coordinaciones necesarias entre los diversos sectores oficiales.

b) La organización nacional para el sector rural

La organización nacional para el sector rural de Bolivia, en cambio, si contempló un mecanismo de coordinación activo: el Grupo para el Desarrollo Rural (G.Dru) de La Paz³. Aquí, al igual que en Cajamarca, está en marcha una sistematización de la experiencia interinstitucional. Esto muestra que si bien no es absolutamente necesaria una total integración de los temas, es indispensable la coordinación.

c) El manejo de la ciudad de La Paz

Un intento de aproximación a los problemas del área urbana es la experiencia sobre el manejo

³ El segundo documento de esta publicación trata específicamente sobre la experiencia del G-DRU. (Nota de los editores).

de la ciudad de La Paz⁴. El caso tiene el mérito de llamar la atención acerca de la importancia de la administración general (incluyendo manejo de personal, capacitación y otros), para corregir medidas que mostraban ser insostenibles. Casos como este deben permitir complementar la visión de temas que como el ambiental suelen limitarse al área rural.

C) OTRAS EXPERIENCIAS EN LA REGIÓN

La Red Latinoamericana sobre Políticas Sociales

Compuesta por organizaciones de investigación de Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México, Perú y Uruguay, la Red Latinoamericana sobre Políticas Sociales acaba de concluir una primera etapa exploratoria acerca de la factibilidad de integrar las actividades relacionadas al desarrollo humano.

Gran parte de la experiencia ha sido resumida en una publicación reciente (IDRC, 1995). Sin embargo, el potencial de las acciones de integración de políticas aún no se perfila con claridad. Las primeras investigaciones muestran la posibilidad de producir y compartir conocimientos, pero es necesario encontrar formas adecuadas de organización, así como precisar los objetivos de los trabajos.

Aunque sin tener la misma importancia que otras experiencias, vale la pena mencionar el intento de establecer las conferencias electrónicas que se inició con apoyo de la Red mediante INTERNET. En julio 1994, después de algunos problemas técnicos, el moderador (en Colombia) pudo poner por primera vez mensajes en el archivo de la conferencia acerca de "Descentralización e integración de políticas para el desarrollo sostenible" (denominada Conference "redps.al" redps.al@conf.igc.apc.org). Esto permitió comunicaciones fluidas con organizaciones en Argentina, Bolivia, Chile, Colombia y Perú, cuyos miembros estaban especializados en temas urbanos, educación básica, capacitación de recursos humanos para la autogestión del hábitat, etc.

D) OTRAS EXPERIENCIAS IMPORTANTES

a) La Cumbre de Río sobre Ambiente y Desarrollo

La Cumbre de Río sobre Ambiente y Desarrollo, junio 1992, orientó las líneas de trabajo para los años siguientes del International Development Research Centre (IDRC), dándole prioridad al tema de la integración de políticas de naturaleza económica, social y ambiental⁵.

⁴ Ver comentarios de Ronald Maclean A., Alcalde Municipal en 1985; comentarios en el Seminario de Opciones para modernizar el Estado, junio 1995, Lima.

⁵ Ver Board of Governors. March 1993 "Corporate Program Framework" (Policy and Planning Group) 77 pp.

La Declaración de Río adoptada en dicha Cumbre, tiene por principio principal: *"Human beings are at the centre of concerns for sustainable development. They are entitled to a healthy and productive life in harmony with nature"*.

Ahora bien, el capítulo ocho de la AGENDA 21, es más precisa sobre la situación:

"Prevailing systems for decision-making in many countries tend to separate economic, social and environmental factors at the policy, planning and management levels. This influences the actions of all groups in society, including Governments, industry, and individuals, and has important implications for the efficiency and sustainability of development. An adjustment or even a fundamental reshaping of decision-making, in the light of country-specific conditions, may be necessary if environment and development is to be put at the centre of economic and political decision-making, in effect achieving a full integration of these factors."

La Cumbre de Río es una señal más de la necesidad de buscar formas más armoniosas de la relación del género humano con la naturaleza.

b) El Índice de Desarrollo Humano (UNDP)

Desde hace muchos años se ha identificado el problema de las decisiones aisladas. Por ejemplo, ha habido una fuerte tendencia al manejo aislado de la política macro económica. En razón de ello, en 1990, el sistema de Naciones Unidas llamó la atención acerca de la necesidad de usar indicadores más adecuados para medir el bienestar económico. Hasta entonces se habían limitado a usar la variable del crecimiento del Producto Bruto Interno como referente de la situación económica de un país. Es así que en 1990 se crea el Índice de Desarrollo Humano (UNDP, 1990 :15), esfuerzo que ha continuado en años recientes.

c) CEPAL

Un esfuerzo para alcanzar una "visión sistemática e integrada del desarrollo" se refleja en los trabajos de la CEPAL que se concentraron en la idea de la transformación productiva con equidad. "El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente" en 1991 y "Población, equidad y transformación productiva" en 1993, son dos ejemplos de esta tesis. En estas propuestas se integra el manejo de los asuntos económicos y ambientales, ejes básicos del desarrollo humano.

En el área productiva-ambiental se busca la competitividad usando la tecnología que permita tener un ambiente equilibrado. En el área social se enfatiza la educación (incluyendo la estructura del sistema, la producción y la difusión del conocimiento), para contar con personal capacitado que enfrente los retos de tecnologías flexibles. Al mismo tiempo, se indica la necesidad que se busque consenso para la cohesión social mínima (política y ética se unen aquí).

En el área social hay que enfrentar una transición demográfica "más intensa que lo pronosticado". Esto significa que si bien existe una tendencia a una menor fecundidad y mayor

cobertura de educación, este fenómeno aumentará la inseguridad laboral y la dificultad del acceso a bienes y servicios. Y es que habría mayor número de personal capacitado para una oferta menor de puestos de trabajo.

Por ello, la CEPAL se ha pronunciado sobre la importancia de la preparación de planes de desarrollo para la cantidad de población que se incorporará al mercado de trabajo, así como la que demandará educación y capacitación. Sin embargo, no hay que perder de vista la disminución de la tasa de educación y la mortalidad o la esperanza de vida.

En el asunto del equilibrio entre población y recursos se menciona el indicador hombre/tierra, que refleja problemas de propiedad de la tierra, crédito y asistencia técnica. Por el lado del crecimiento urbano y la dificultad de adecuar el ambiente físico, se recomienda que los costos reflejen el impacto ambiental porque las políticas ambientales están vinculadas con la eficiencia económica y energética. Esto requerirá que la sociedad se ponga de acuerdo sobre estos temas, ya que tienen efectos sobre las utilidades de las empresas, en la calidad del ambiente, en el hogar, y la forma que este tiene de relacionarse con el medio.

4. BUSCANDO METODOS ADECUADOS Y UNA AGENDA

4.1. Buscando Métodos y Agenda

A) COMENTARIOS INICIALES

Las experiencias en el nivel local (comunidades, municipios) muestran que existe la posibilidad de integrar diversos aspectos de las políticas de desarrollo. Sin embargo, también es cierto que existe fraccionamiento, exclusión de organizaciones o grupos, falta de objetivos, visión de corto plazo, insuficiente información y poca capacidad para procesar la información, etc. Estas debilidades también indican que probablemente se necesitarán organismos intermedios entre los asuntos locales y nacionales. Posteriormente, sería también necesario discutir las interrelaciones entre países y entre bloques regionales.

Sin embargo, a este nivel de avance es factible pensar en mecanismos de dirección, coordinación, análisis e información eficientes a nivel nacional y local que permitan promover las condiciones para un desarrollo adecuado. Diversos hechos como el ritmo de crecimiento de la población mundial, los cambios en estilo de vida social e individual, las necesidades humanas y la presión de estas demandas por los recursos disponibles, hacen presentir severos riesgos en los equilibrios fundamentales a niveles global, nacional y local.

Una hipótesis que puede considerarse válida es que la adopción de decisiones que muchas de nuestras sociedades tienen actualmente requieren cambios si se pretende lograr el equilibrio que permita el desarrollo integral de los seres humanos en armonía con la naturaleza. Así, la investigación, la información y la capacitación son instrumentos necesarios para promover la mejora de procesos de toma de decisiones en las sociedades e impulsar el desarrollo integral.

En este sentido es necesario identificar:

- Líneas de acción para el desarrollo de metodologías adecuadas en investigación, información y capacitación; y
- Una posible agenda que contemple el punto anterior

B) LOS PRINCIPALES ASPECTOS

La búsqueda del desarrollo de los seres humanos es un tema que parece común en las diversas experiencias revisadas brevemente. Ahora bien, muchas se refieren, concretamente, a la capacidad de las familias para satisfacer necesidades básicas; este asunto, aunque de gran urgencia, no debe opacar la necesidad de avanzar en otros temas necesarios para un desarrollo equilibrado.

Con esto en mente, se han agrupado los temas que más se repiten en tres grandes conjuntos: a) los generales, b) los principalmente sociales y c) los principalmente ambientales y productivos. A continuación los elementos principales de los tres conjuntos.

a) Temas Generales

- **El equilibrio entre población, sus necesidades esenciales y los recursos disponibles es uno de los asuntos de mayor interés.**

La tendencia y el volumen de la población local o nacional es un factor principal para el equilibrio general. Para permitir una aplicación simplificada se utiliza un conjunto de necesidades esenciales. La población y las necesidades establecen una demanda potencial esencial que debe equilibrarse con los recursos y producción disponibles.

Esta inquietud está presente los análisis nacionales, como los que se realizan en la oficina del Primer Ministro de Perú, al igual que a niveles específicos como en los proyectos pilotos en microcuencas (caso de PROANDES). Un enfoque distinto pero convergente se puede observar en G-DRU en Bolivia, que coordina políticas y acciones relacionadas con el desarrollo integral y sustentable.

El equilibrio entre la producción (explotación) y los recursos es fundamental en la relación entre los aspectos económico y ambiental. La tecnología y formas de producción utilizadas son fundamentales para asegurar un desarrollo sostenible. En esta área se debe incorporar la discusión presentada por CEPAL para que los costos reflejen el impacto ecológico, ya que las políticas ambientales están vinculadas con la eficiencia económica y energética.

- **Decisiones adecuadas de la sociedad: Políticas generales y equilibrio social**

En todos los casos se asume que si la sociedad toma decisiones que no funcionan adecuadamente, se generarán desequilibrios, pérdida de cohesión, crecimiento de conflictos y violencia. El grado de desequilibrio o de armonía dependerá de la organización política de cada sociedad; de la estructura y organización del estado, los partidos políticos y en la confianza de la

población en sus instituciones.

Organizaciones como el Municipio, El Comité de Gestión de la Microcuenca (PROANDES), el núcleo Ejecutor (FONCODES), el Comité Distrital de Desarrollo (PREDES), la Mesa de Concertación o cualquier otro equivalente local, son mecanismos para tomar decisiones generados por cada comunidad, sus organizaciones y la relación con otras organizaciones nacionales.

- **Equilibrio macroeconómico–social–ambiental**

La experiencia de la última década ha resaltado la necesidad de que se mantengan equilibrios fiscales, monetarios y de balanza de pagos. El ajuste macro económico de Bolivia en 1985, y de Perú en 1990, fue un primer paso indispensable para crear estabilidad económica.

En el Perú se buscó el equilibrio macroeconómico a fin de asegurar los recursos públicos para el gasto social básico (existe un análisis subyacente de equilibrio fiscal, externo, monetario, y de oferta y demanda). Sin embargo, después se añadió la relación entre población activa y población adecuadamente empleada para asegurar un equilibrio general que vinculase los aspectos social y económico.

El marco general de la Cumbre de Río y de las propuestas de CEPAL dan pie a comentarios más específicos en experiencias como las del caso peruano. Por otro lado, la tendencia de balance energético global y local es un tema central del equilibrio en el largo plazo. De manera similar a los equilibrios macroeconómicos, se puede afirmar que no es sostenible un déficit permanente entre la energía consumida y la disponible en un lugar determinado.

- **Tendencias de la Población Económica Activa y Empleo Adecuado**

En la PCM se proyectó la tendencia de estos indicadores obteniéndose estimados de los niveles necesarios de inversión y de acción pública para atender la demanda de empleo en el país.

b) Aspectos Principalmente Sociales

Temas como educación, salud, ambiente, nutrición y seguridad alimentaria son repetidos en enfoques sociales, productivos y ambientales (mesas de concertación, comités y mecanismos de coordinación). Sin embargo, están "latentes" los temas de la cultura, el uso del tiempo y la psicología individual y colectiva. Quizá se hayan evaluado solamente en el área más académica de la Red de Políticas Sociales, ya que ella se presta a la discusión de temas que no son urgentes, pero no por ello menos importantes. La administración general y de justicia (derechos, deberes y solución de conflictos, incluyendo los de protección del consumidor), son otros aspectos que están presentes en los proyectos.

La capacidad y el potencial humano son elementos mencionados en muchos casos, pero no existen aplicaciones prácticas. Los Lineamientos Básicos de Política Social, aprobados por los ministros peruanos en noviembre de 1993, incluyeron una mención al tema de población y recursos.

El contenido puede servir como referencia metodológica acerca de la integración de aspectos económicos y sociales.

c) Temas Principalmente Ambientales y Productivos

La búsqueda de equilibrios generales exige un manejo más sistemático pero a la vez más simple de lo ambiental si se pretende incorporarlo a la toma de decisiones. El enfoque de microcuencas en el área andina puede ser una forma de aproximarse a metodologías adecuadas. La investigación de casos como los mencionados aquí (incluyendo ITDG, PROANDES y Proyectos integrados), puede ayudar a definir áreas de acción e investigación más precisas. La medición del potencial productivo, la biodiversidad y la eficiencia energética pueden llegar a convertirse en indicadores de referencia común que podrían incorporarse a la cultura diaria.

4.2. Oportunidades Identificadas para la Acción Inmediata

Si se pretende revertir el daño al ambiente y el deterioro en la calidad de vida de los grandes grupos de la población, **es urgente mejorar los procesos de toma de decisiones que muchas de nuestras sociedades tienen**. En este sentido, es recomendable la sistematización de experiencias que relacionen al ser humano y su forma de organización social con la producción y el ambiente.

Los aspectos principalmente sociales deberían mantenerse como eje de los futuros trabajos de sistematización, pues son el ser humano, sus valores y sus organizaciones los que son determinantes para los equilibrios fundamentales. Con estos aspectos generales del "Gobierno" en la sociedad se puede intentar identificar temas más concretos según tipos de actividad que se han observado en las experiencias recogidas.

A) COORDINACIÓN A NIVEL NACIONAL

La coordinación se debe basar más en el intercambio de información que en el control de las decisiones que se tomen o el empleo de los recursos. Esto es conveniente aún cuando existan ministerios o áreas que agrupen los temas sociales, económicos o ambientales (como ocurre en Bolivia). Por lo tanto, con mayor razón es necesario coordinar medidas cuando existen ministerios sectoriales específicos para las diversas áreas como es el caso del Perú.

En este sentido, es válida la posibilidad de desarrollar **unidades de coordinación de políticas intersectoriales** a nivel nacional. El seguimiento del caso de la PCM en el Perú y la comparación sistematizada con otras experiencias permitiría probar si estas opciones resultan exitosas. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que las mejoras deben basarse en capacidades internas de las instituciones que se pretende sean sustentables. Es difícil que muchos gobiernos acepten asesoría externa en temas tan complejos y que pueden afectar aún las decisiones diarias. De allí que parece razonable apoyar esfuerzos ya existentes (ver IDRC, 1995).

Por esto se recomienda un tipo de investigación práctica, es decir, que se aprenda mientras se ejecuta la experiencia. La sistematización de experiencias como la Mesa de Concertación en

Cajamarca, el G.DRU en Bolivia, y la de la oficina del Primer Ministro (PCM) en el Perú, permitirían formalizar este aprendizaje empírico. Esto es válido tanto a nivel nacional como local.

B) EL ANÁLISIS DE EQUILIBRIOS PRINCIPALES Y LA ASIGNACIÓN NACIONAL Y GLOBAL DE RECURSOS

La complejidad creciente, generada por la globalización, el cambio tecnológico y los cambios culturales, obliga a reestructurar las actividades de investigación. Deben continuarse los intentos de acercar las teorías a las actividades concretas y estudios de casos, así como a la sistematización de experiencias. Para ello se propone continuar con la identificación de los temas de mayor interés para facilitar la investigación, capacitación y aplicación de políticas de desarrollo integral. En la sección 5 se incluye una lista de asuntos que incorporan la experiencia mencionada en este trabajo.

A pesar de que se consideran importantes todos los temas mencionados, se recomienda otorgar prioridad a los temas de equilibrio general, aunque intentando aplicar lo más posible el aprendizaje en la acción. Se puede afirmar que la mayor parte son aplicables al nivel local tanto como al nacional (quizás con la excepción de los aspectos monetarios). El análisis de organizaciones que hacen posible la toma de decisiones adecuadas es un aspecto de la mayor importancia.

Otro aspecto que requiere atención es el proceso de asignación de recursos (ver el caso de FONCODES). El estudio y propuestas de mecanismos simples de asignación puede ayudar a mejorar la eficiencia general y también a incrementar la confianza de las personas en su sistema de administración de recursos. La **capacitación** para el uso adecuado de datos para la toma de decisiones es fundamental, así como el flujo de información que se requiere.

Es necesario promover la capacitación para fortalecer diversos puntos: a) la capacidad para utilizar información, b) la facultad para realizar investigaciones que sirvan para dictar medidas para el desarrollo, y c) la generación de condiciones generales de desarrollo.

C) LA ADMINISTRACIÓN GENERAL

Investigación, capacitación e información son indispensables en cosas que parecen tan simples como la contabilidad de un municipio o de los fondos públicos. Aspectos de presupuesto, tesorería, abastecimientos, personal, información e informática no reciben la atención que merecen.

D) COORDINACIÓN A NIVEL LOCAL

De manera similar a lo mencionado en el nivel nacional, la coordinación que facilite la información más que ejerza control en la adopción de decisiones y uso de recursos también es adecuada a nivel local. Áreas equivalentes a las unidades de coordinación intersectorial permitirían un manejo integrado sin impedir la labor especializada a nivel de programas, proyectos o actividades. Ejemplos son el Comité Distrital de Desarrollo (PREDES), el Comité de Gestión de Microcuenca, la Mesa de Concertación y el Núcleo Ejecutor.

E) PROGRAMAS Y PROYECTOS INTEGRADOS

Es recomendable utilizar la información disponible a nivel local a fin de generar herramientas y conocimiento para tomar decisiones operativas. Las visitas de campo, los propios programas y proyectos aprobados y ejecutados, así como las evaluaciones del impacto de ellos, pueden estar disponibles para uso público. Asimismo, es necesario transmitir esa información a la población para su supervisión y administración local.

Sistematizar y validar experiencias como las mencionadas e identificar otras de interés es una actividad inmediata de gran importancia. La información obtenida a nivel local es de gran importancia para las localidades específicas, pero también para corregir deficiencias que se originan en los niveles nacional o global.

4.3. Comentarios Acerca de las Experiencias

Antes de pasar a los comentarios desde un enfoque más teórico, se reiteran a continuación algunas conclusiones y recomendaciones. Ante todo, se debe orientar la agenda hacia las políticas de desarrollo integral. Las lecciones aportadas por los casos mencionados pueden ser expresadas, de manera muy general, como recomendaciones y conclusiones iniciales para lograr un desarrollo integrado:

- a) Mantener una visión de conjunto.
- b) Prestar atención a los grandes equilibrios.
- c) Evitar los daños.
- d) Realizar la investigación unida a la práctica.
- e) Hacer posible que la información sea disponible para todos.
- f) Facilitar capacitación en la acción de mejora.

Las siguientes líneas específicas parten también de los casos mencionados. Se necesita:

- Una metodología integrada que refleje un equilibrio entre las tendencias a largo plazo de la población, necesidades y recursos (no sólo crecimiento económico o alivio inmediato a la pobreza).
- Inversión privada para la generación de empleo.
- Acción pública definida (eficiencia global y seguridad general).
- Mayor atención a la educación, salud, solución de conflictos, e inversión social adicional.

5. ASPECTOS CONCEPTUALES Y ORIENTACIONES: ENFOQUE SISTÉMICO

5.1. Complejidad del Tema, Dificultades e Identificación de Oportunidades

En este acápite se identificarán las principales dificultades que se encontraron al aproximarse al tema de la integración de políticas.

A) LA "SOBRE INFORMACIÓN"

El primer problema encontrado fue el de la "sobre información". Esto quiere decir que estamos permanentemente expuestos a un "bombardeo" de hechos, noticias, datos, cifras y estudios que vienen de la realidad y son percibidos por observación directa, o en los medios de información, en las publicaciones especializadas, etc. No es sólo lo que está escrito, sino todo lo que puede conocerse en la vida diaria que es fruto de la experiencia humana. Por lo tanto, pretender incorporar muchos datos o querer detallar ciertos aspectos dilata demasiado el proceso inicial de recopilación de información y distrae la atención de los temas fundamentales, incluyendo el de la necesidad de un enfoque de desarrollo de largo plazo.

Una primera conclusión a la que se llega es que la complejidad existente en las sociedades **exige simplicidad en la metodología** para intentar mantener una visión de conjunto. Es evidente que la acumulación de datos sin un método de sistematización, dificulta el análisis. En el caso de los temas económicos, sociales y ambientales (ESA), el volumen de datos es muy grande y crece día a día.

B) LA REALIDAD OBJETIVO

Otro asunto que demanda atención es la dificultad para percibir y describir la realidad de forma "objetiva" y, aunque esta limitación es común a la actividad del hombre en general, cobra especial importancia cuando se emprenden análisis complejos. Además, la globalización y los cambios recientes, junto a la disponibilidad creciente de información, obligan a discutir permanentemente la validez de los instrumentos utilizados.

Un observador, a pesar de examinar atentamente la realidad (con o sin instrumentos de apoyo), puede percibir los hechos de manera distinta a la de otro observador. Los códigos, símbolos y lenguaje afectan también la transmisión de la percepción aún cuando ésta es formulada como un modelo, una teoría o una ley.

A pesar de las limitaciones, la observación sigue siendo uno de los mejores instrumentos. Sin embargo, debe reconocerse que la realidad ha sido "recreada" por el observador desde la percepción inicial y en la construcción de un modelo o esquema. Por lo tanto, cada modelo es sólo una referencia para comunicarse con otros y para acumular experiencia.

Para enfrentarse a esto, se propone:

- Reconocer las limitaciones.
- Emplear un enfoque sistémico.
- Identificar los temas principales y las variables más importantes.
- Crear una metodología simplificada.

C) RELACION ENTRE COMPONENTES

Se debe evitar el error común de clasificar ciertos asuntos como estrictamente "económicos", "sociales" o "ambientales." En realidad, asuntos que son generalmente considerados de carácter "económico", tales como los procesos de estabilización macroeconómica, tienen importantes repercusiones tanto sociales como, inclusive, ambientales. Igualmente, la pobreza no es meramente algo relacionado a la política social sino también un problema económico y con posibles efectos sobre el medio ambiente.

5.2. Herramientas para un Enfoque Sistémico

Un enfoque sistémico requiere encontrar formas prácticas de vincular e interrelacionar los grandes temas. Se intenta una sistematización basada en propuestas anteriores y en las experiencias discutidas, obteniéndose una lista de principales temas que requieren atención en los aspectos económico, social y ambiental. Un enfoque sistémico divide lo observado en sistemas.

A) DEFINICIONES DE SISTEMA

Conjunto de reglas o principios sobre una materia, racionalmente enlazadas entre sí, que contribuyen a un determinado objeto. "La formulación de los propósitos de un sistema depende... del observador del sistema" (Earls 1989: 52). "Una característica de los sistemas viables es que constan de subsistemas anidados que también son viables, expresada recursivamente en la estructura de los subsistemas" (Earls, *Sistemas complejos*, 1989: 53).

B) CARACTERÍSTICAS DE UN SISTEMA

Algunos elementos que aseguran la cohesión del sistema (Earls, 1989: 63)

- Identificación de variables esenciales.
- Valores (inferior y superior) que deben mantener las variables: límites críticos.
- Prioridad de unas variables sobre otras.
- Memoria de la información del sistema.
- Filtros que permiten separar la información:
 - * La memoria toma la forma de un modelo del sistema.
 - * El regulador también es un modelo del sistema. Los subsistemas son también modelos del sistema.

C) HECHOS Y TENDENCIAS EN LO ECONÓMICO, SOCIAL Y AMBIENTAL

Se propone:

- Identificar temas, subtemas e indicadores que permitan mantener una visión de conjunto al relacionar en la práctica aspectos ambientales, económicos y sociales.
- Recordar, antes de discutir aquellas propuestas, algunos hechos y tendencias observados en la vida diaria con el fin de **facilitar la identificación** de elementos útiles para el análisis. Reconocemos hechos y tendencias dentro del marco de tres sistemas.

En la búsqueda de una metodología que permita simplificar los procesos, se muestra un breve análisis de tendencias generales, con el fin de identificar los temas y subtemas de mayor importancia para la investigación, información y capacitación.

D) ALCANCES

Para efectos de este trabajo se mencionarán tres sistemas que, como se verá más adelante, tienen analogías, influencia, e interrelación entre sí:

- Sistema Global: referido al nivel planetario
- Sistema Nacional: referido a los países o naciones
- Sistema Local: referido a la comunidad

Además, podrían mencionarse otros como el sistema individual, el universal (referido al universo), o el de sistemas biológicos o de materia más pequeños. En estos dos últimos casos, la interacción con el ser humano es mucho más débil. Este trabajo hará referencia a los sistemas global, nacional y local.

E) HECHOS EN EL SISTEMA GLOBAL

Los hechos en el sistema global muestran:

- * Una tendencia al fraccionamiento social por razones culturales, políticas, religiosas, raciales, etc.

- * Riesgo de desequilibrios globales, como el calentamiento de la atmósfera.
- * Riesgo de desequilibrios entre la población y la producción de alimentos (ver el caso de China).
- * El deterioro de calidad de vida de grupos grandes de la población en Latinoamérica, África y Asia.

El "Sistema Global", el planeta Tierra, está enfrentando perturbaciones como las mencionadas que pueden llevar a graves trastornos de los equilibrios fundamentales. Las organizaciones internacionales (como la ONU), las conferencias (UNCED, Cumbre Social, etc.), y otras acciones, no parecen generar las condiciones necesarias para corregir las tendencias hacia el desequilibrio.

F) HECHOS EN EL SISTEMA NACIONAL

El sistema nacional —cada país o nación— posee características e identidad propias y, por lo tanto, hechos específicos que lo afectan. Sin embargo, los problemas en el sistema global también afectan e influyen en el sistema nacional.

La caída en la credibilidad de los mecanismos políticos (incluyendo partidos y parlamentos) es un tema vigente. En muchos casos, el poder ejecutivo, los mecanismos de coordinación y los sistemas de asignación de recursos no responden a las necesidades de la población.

G) HECHOS EN EL SISTEMA LOCAL

A diferencia de los sistemas global y nacional, el proceso de adopción de decisiones en la vida diaria (sistema local), permite percibir las interrelaciones con facilidad. En el ejemplo que se menciona a continuación, se observa claramente que las decisiones afectan usualmente al conjunto y no sólo a una parte de la realidad.

La tala de árboles en las comunidades ocurre en muchos países del mundo. Si bien esto permite a la comunidad abastecerse de energía, puede convertirse en un elemento que ponga en peligro la existencia de la propia comunidad al fomentar avalanchas. Otro ejemplo ilustrativo es el de las empresas privadas que, buscando una rentabilidad inmediata, cortan inmensas cantidades de árboles originando grandes deterioros ambientales.

En conclusión, en un sistema local se pueden identificar interrelaciones entre los asuntos económicos y sociales (por ejemplo, en las tendencias de población, de empleo y de capacidad de las familias para satisfacer necesidades básicas). De manera similar, se pueden hallar vínculos entre los asuntos ambientales y sociales (el deterioro ambiental afecta las condiciones de salud restando años de vida saludable y productiva). Además, en un sistema local se aprecian con claridad los beneficios de una opción coordinada nacionalmente de procesos de toma de decisiones. El gráfico de la siguiente página nos muestra dos opciones (Fraccionado y Coordinado) para los procesos de toma de decisiones, vistos desde la perspectiva de un enfoque sistémico.

5.3. Aspectos Metodológicos

La aplicación de conceptos, como los mencionados anteriormente, requiere precisar metodologías e instrumentos factibles.

A) SISTEMA LOCAL: SOCIEDAD LOCAL

Es importante que el análisis parta del sistema local pero se necesita coherencia con el sistema nacional. Una sociedad local se define como una agrupación de personas, familias o comunidades que cooperan en alguno de los fines de la vida, en especial los relacionados al desarrollo integral de todos los seres humanos de su sociedad.

Al esquematizar la realidad mediante un modelo para facilitar la comprensión de un sistema complejo, como el de la sociedad, se debe poner especial cuidado al definir las variables principales; esto exige de los investigadores un esfuerzo particular, ya que se pretende sistematizar los aspectos ambientales, productivos, económicos y sociales.

Se asume que el objeto de la sociedad es la vida en común. Para una sociedad local cualquiera es necesario que exista coherencia suficiente para lograr un comportamiento sistémico:

- **En lo social:** valores compartidos, códigos y lenguaje común, entre otras variables, para uno o varios grupos o sub-conjuntos.
- **En lo ambiental:** ecosistemas identificables (uno o varios), definición geográfica precisa, etc.
- **En lo económico:** indicadores acerca de variables significativas para cada conjunto.

Grafico fraccionado

En conclusión, para definir el sistema local se debe tener en cuenta lo siguiente:

- a) Definir la ubicación en el espacio y tiempo como, por ejemplo, un área geográfica claramente delimitada (una cuenca o sub-cuenca, un distrito o provincia, el área de una comunidad, etc.), de manera que los análisis puedan llevarse a cabo con precisión.
- b) Definir cuál es la principal variable de referencia de manera que se facilite el estudio.
- c) Definir todas las variables significativas y sus características para configurar un modelo teórico capaz de permitir el estudio del comportamiento.

B) NECESIDAD DE SIMPLIFICAR VARIABLES PRINCIPALES

En todos los casos pueden definirse métodos simplificados para definir la situación inicial y, a partir de esto, establecer hipótesis acerca de tendencias. Mediciones futuras permitirán comprobar la presunción y determinar relaciones entre las variables.

Se deben tener en cuenta las siguientes variables principales:

- * Potencial genético/ biodiversidad
- * Potencial productivo y balance energético
- * Potencial humano/ uso del tiempo y calidad de vida

Sin perder datos importantes ni la visión de conjunto, los investigadores deberán identificar y sistematizar las variables principales para conformar un marco general de referencia, al que se le pueden añadir otros datos relevantes.

C) LA ORGANIZACIÓN DE LA SOCIEDAD COMO TEMA PRINCIPAL

Llevar a la práctica los criterios expuestos en este trabajo implica tomar en cuenta el tipo de organización social que intenta, diariamente, lograr el equilibrio entre la población, sus necesidades, y los recursos existentes.

5.4. Identificación de temas y subtemas

Un enfoque sistémico requiere encontrar formas prácticas de vincular e interrelacionar los grandes temas. En este trabajo asumimos que se pueden identificar temas, sub temas e indicadores que permitan mantener una visión de conjunto. Por ejemplo, el equilibrio entre las acciones humanas y los recursos naturales puede, de manera simplificada, ser discutido analizando la población y los bienes de un área geográfica definida.

A) IDENTIFICACIÓN DE TEMAS Y ORIENTACIONES PRINCIPALES

En cualquiera de los sistemas mencionados, global, nacional o local, el ser humano es una variable fundamental. Las necesidades de los habitantes y el volumen de recursos existentes permite determinar si es posible alcanzar el equilibrio.

Visto así, se puede proponer como hipótesis de trabajo que el equilibrio entre población y recursos en el largo plazo es un factor fundamental para lograr el equilibrio. Asimismo, se debe complementar los enfoques parciales como "crecimiento económico" o "alivio a la pobreza" a través de análisis simplificados que integren las variables económicas, sociales y ambientales.

Un análisis de este equilibrio debe tomar en cuenta, en primer lugar, la tendencia de crecimiento de la población, las acciones para modificarla, y la capacidad humana para manejar los recursos e instrumentos disponibles como la educación, los medios y la tecnología. En segundo término, hay que considerar los recursos disponibles y su potencial, no sólo incluyendo un inventario de los mismos, sino el análisis de sus tendencias de crecimiento.

En resumen, para coordinar acciones en los diversos sistemas, se deberá conocer cuáles son las tendencias básicas y analizar qué le interesa hacer a la sociedad con esas tendencias, así como las opciones que existen para modificarlas. Se intentará aquí una primera sistematización, listando los principales temas y la mención de subtemas que facilitan el diseño de metodologías que vinculen lo económico, social y ambiental (ESA).

En una perspectiva de largo plazo se considera posible integrar el análisis alrededor del tema fundamental del pleno desarrollo de los seres humanos en un ambiente equilibrado. El desarrollo pleno de capacidades es una situación óptima y difícil de alcanzar, pero es útil mantenerla como referente. Discutir capacidades exige referirse al potencial máximo que puede ser desarrollado:

- Potencial genético y biodiversidad es un subtema de creciente importancia. Las condiciones iniciales de cualquier estudio deberían establecer un inventario (simplificado si es necesario). El impacto futuro de la pérdida de diversidad puede estudiarse desde muchos puntos de vista.
- El potencial productivo está relacionado al punto anterior en relación a los recursos renovables. En este caso, además de un inventario inicial (de potencial forestal, por ejemplo), y se requerirá de un esfuerzo por identificar la tendencia actual. El balance energético puede ser una metodología útil para estos casos.
- El potencial humano es mucho más difícil de definir. Inicialmente puede referirse al desarrollo de capacidades básicas: control de crecimiento y desarrollo, capacidades motrices, emocionales, verbales, mentales, etc. En general podría entenderse como la calidad de vida (uso del tiempo, esperanza de vida, años de vida saludable, etc.).

Con orientaciones como éstas, en el largo plazo se puede proponer algunos temas generales (adicionales para acciones locales):

- La capacidad de las familias para satisfacer necesidades básicas. Los aspectos económicos y sociales se reflejan aquí fácilmente (comparar costo de canasta básica con ingreso promedio de las familias).
- La tendencia de población y de empleo permite incorporar el tema de las necesidades de inversión. Los patrones de consumo (incluyendo el uso de la energía), son parte de este análisis.
- El balance entre población y recursos disponibles es un punto fundamental. En este sentido, es importante comparar la oferta de bienes y servicios (alimentos en especial) y su relación con el máximo de producción posible.

Estos puntos permiten referirse a las bases materiales mínimas para asegurar un desarrollo esencial sustentable. Por esto, debería ser un tema presente en los estudios de casos.

B) LISTADO INICIAL DE TEMAS Y SUBTEMAS

Se intenta una primera sistematización listando los principales temas que requieren atención en los aspectos económico, social y ambiental.

Se propone incluir los siguientes temas:

- 1) Generales
 - Equilibrio entre población y recursos.
 - Equilibrio social: Gobierno adecuado/ Adopción de decisiones adecuadas.
 - Equilibrio macroeconómico-social-ambiental.
- 2) Principalmente Sociales
 - Capacidades y potencial humano
 - Población y empleo
 - Consumo y acumulación
 - Educación
 - Salud y nutrición
 - El hogar y el medio
 - Familia
 - Uso del tiempo y cultura
 - Seguridad social y protección contra contingencias
 - Administración general y de justicia (derechos, deberes y solución de conflictos, incluyendo los de protección del consumidor).
- 3) Principalmente Productivos y Ambientales
 - Potencial productivo
 - Biodiversidad
 - Tecnología
 - Balance energético y eficiencia energética

- Análisis de recursos y su explotación y usos.

C) ESQUEMA DE SUBTEMAS E INDICADORES

1) TEMAS GENERALES

1.1) Equilibrios fundamentales

- a) Equilibrio población-recursos (relación población, necesidades humanas, recursos disponibles y tendencias)
- b) Equilibrio energético (naturaleza en general y en las relaciones humanos-naturaleza)
- c) Otros equilibrios macroeconómicos y sociales: Inflación, fiscal, externo, monetario, producción, y empleo.

1.2) Organización social y adopción de decisiones

- a) Estructura de la sociedad
- b) Funcionamiento de los procesos y resultados
 - Dirección general (incluyendo: Sistemas de autorregulación y de control.
 - Coordinación y generación de propuestas. Mecanismos de consulta
 - Investigación y análisis general. Incluyendo los equilibrios y condiciones generales
 - Diseño de planes y programas que orientan la acción anual y multianual
 - Ejecución de acciones
 - Registro y seguimiento
 - Administración general (información, personal, capacitación)

2) TEMAS PRINCIPALMENTE SOCIALES

2.0) Potencial humano y desarrollo de capacidades actuales

2.1) Población.

- a) Tamaño, estructura, y cambios
- b) Distribución geográfica y cambios

2.2) Empleo: actividades generadoras de ingreso y no generadoras de ingreso.

- a) Participación de la fuerza de trabajo
- b) Oportunidades de empleo y movilidad
- c) Compensación por el trabajo
- d) Condiciones de trabajo

2.3) Consumo y acumulación. Distribución del ingreso

- a) Necesidades básicas (Canasta básica)
- b) Nivel y variación del ingreso y la acumulación del hogar. Nivel y variación del consumo

- c) Redistribución y desigualdad del ingreso y del consumo
- 2.4) Servicios de aprendizaje y educación
 - a) Logros y resultados de la población
 - b) Uso y distribución de los servicios
 - c) Insumos, productos, y comportamiento de los servicios educativos
- 2.5) Salud, servicios de salud, y nutrición.
 - a) Estado de salud
 - b) Nutrición
 - c) Disponibilidad, uso y comportamiento de los servicios de salud
- 2.6) El hogar y su medio
 - a) Vivienda/ abrigo
 - b) Saneamiento: agua potable y desagüe
 - c) Contaminación y ambiente agresivo
 - d) Estabilidad del medio
- 2.7) Formación de la familia y hogar
 - a) Perfil de la familia y la comunidad
 - b) Organización social básica
- 2.8) Uso del tiempo y cultura
 - a) Psicología e integración cultural
 - b) Perfil individual, familiar y comunal
- 2.9) Seguridad social y servicios de bienestar
- 2.10) Administración de justicia, orden público y seguridad.
- 2.11) Organización y protección general.
 - a) Organización general de la sociedad
 - b) Seguridad frente a desastres y agresiones
 - c) Protección y defensa del consumidor
- 2.12) Otros.
- 3) TEMAS PRINCIPALMENTE PRODUCTIVOS Y AMBIENTALES
 - 3.1) Potencial productivo.
 - a) Estructura, volumen y tendencias de recursos renovables/ Biodiversidad
 - b) Estructura, volumen y tendencias de recursos no renovables
 - 3.2) Tecnología
 - a) Descripción y tendencias de la tecnología en uso y en la vida diaria más usados
 - b) Impactos de la tecnología

c) Descripción y tendencias de otras tecnologías adecuadas

3.3) Balance energético.

- a) Situación y tendencia del equilibrio energético
- b) Eficiencia energética de las principales actividades

3.4) Producción, uso y explotación.

- a) Recursos renovables y no renovables
- b) Transformación de recursos
- c) Servicios, distribución y consumo

5.5. Esquema General para Recoger Datos Integrados en una Visita (y para términos de referencia para estudio de casos)

Se proporciona este esquema en el texto principal con la finalidad de promover una aplicación práctica de herramientas que apoyen la integración de diversos aspectos. Esquemas como estos, listas de temas e indicadores, están siendo usados para facilitar la aproximación a la realidad local e identificar mejoras en las orientaciones de política nacional.

1) RECOPIRAR DATOS DEL ÁREA A VISITAR
(Detallar el distrito o localidad específica)

Mínimo: mapa 1:100,000 y, si es posible, 1:25,000 del área específica que incluya vías de comunicación y acceso

Datos de población, empleo, recursos

Servicios públicos (establecimientos, funcionamientos, etc.)

Usar lista de temas

Usar los lineamientos aplicables: globales, nacionales, locales

2) ACTUALIZAR EL CUESTIONARIO CON ASPECTOS ESPECÍFICOS
Hipótesis iniciales

3) CUESTIONARIO MÍNIMO

a) Visión general

- 1. Acceso, infraestructura general, etc.
(Validar, identificar datos e hipótesis)
- 2. Percepción de calidad de vida
- 3. Las tendencias y equilibrios
- 4. Lista de temas

b) Entrevistas generales (Autoridad, responsable general de servicio, personas representativas)

1. Su percepción de la situación actual y tendencias
2. De los programas de interés
3. Propuestas
4. Experiencias
 - a) Un día típico
 - b) Un mes, un año
5. Satisfacción como usuarios
 - c) Entrevistas específicas (responsables de aspectos específicos, usuarios, personas en general)

(repetir de 1 a 4 anterior)
6. Metas específicas por programa
7. Indicadores de volumen, de resultados.
 - d) Informe
 1. Síntesis de a), b) y c)
 2. Validez de hipótesis e instrumentos de trabajo. Propuestas de mejora.

6. COMENTARIOS FINALES

6.1. Comentario Acerca de Aspectos Generales de Políticas de Desarrollo

No se puede hablar de desarrollo si los seres humanos no viven en condiciones que promuevan el pleno desarrollo en un ambiente equilibrado. Los aspectos económico, social y ambiental son partes de un sistema muy complejo que no puede seguir siendo manejado como si aquellos aspectos fueran ajenos unos de los otros.

Vale la pena repetir algunos de los principales elementos de un desarrollo integral:

- El desarrollo no se alcanza únicamente con crecimiento económico, ni tampoco con medidas de alivio a la pobreza. Este se logra cuando hay equilibrio entre el crecimiento de la población, sus necesidades básicas y los recursos disponibles.
- Generar suficiente número de empleos adecuados es la única salida para satisfacer las necesidades básicas de muchas personas y familias en un país. La inversión privada es el componente principal de este camino, mientras que la inversión pública en vías de comunicación, energía, etc., es el complemento económico indispensable para promover una eficiencia general.

- En tanto no se logre cerrar el déficit de empleo adecuado, se requiere asegurar una asistencia social mínima que genere condiciones para el desarrollo. En este contexto, es importante consolidar servicios básicos como:
 - a) Educación básica para todos, que en el mediano plazo permita que todo menor de 11 años tenga acceso una adecuada educación primaria. La educación primaria parece ser el instrumento más adecuado para difundir la necesidad de promover políticas integradas en el nivel local. Ello permitirá la discusión de temas como el conocimiento del medio donde se vive, la prevención de enfermedades, o las formas de evitar conflictos y desastres. Así, se irían incorporando esos conocimientos a la vida diaria de las familias.
 - b) Salud básica para todos, que en pocos años asegure a toda la población el acceso a un paquete básico de salud.
 - c) Control de daño por causas nutricionales en menores de 3 años y otros grupos de alto riesgo.
 - d) Mecanismos de solución de conflictos que permitan dar coherencia a la vida en sociedad.

Además, se debe continuar con inversión social adicional en la medida que el equilibrio económico lo permita. Esta inversión se debería unir al esfuerzo privado, y de la comunidad en general al nivel local, en la búsqueda de lo que se ha llamado en este trabajo proyectos integrados.

Una opción para la acción futura debería incluir no sólo investigación básica en ciencias sociales sino algunas investigaciones de aplicación práctica mediante el análisis de casos para derivar de ellos nuevas líneas de acción, y la transformación de trabajos previos en mejora de los procesos existentes o en la creación de nuevos procesos.

6.2. Conclusiones

A) ACTUALIZACION DEL CONCEPTO DE INTESEP

Se ha intentado en este trabajo una actualización del concepto de INTESEP (Integración de Políticas Económicas, Sociales y Ambientales), incluyendo los aportes de diversas instituciones y/o personas que participaron en reuniones recientes (septiembre de 1995).

- a) **Propuesta de definición de INTESEP** (tomando como referencia de partida el esquema de definición en IDRC, feb.95).

INTESEP busca desarrollar y promover conocimientos para:

- Comprender, principalmente mediante estudios de casos, la interrelación entre necesidades sociales, económicas y ambientales de manera que ayuden a fomentar políticas de desarrollo integral
- Contar con orientaciones generales, metodologías, e instrumentos que promuevan políticas integradas y su implementación.

Se recomienda:

- Mantener una visión de conjunto en estudios de casos a nivel local, nacional y global
- Analizar equilibrios generales mediante el estudio de tendencias de largo plazo
- Fomentar la comunicación y capacitación mediante diversos medios para promover la participación de todos en la creación de políticas.
- Adoptar definiciones mínimas comunes que reflejen la voluntad política de avanzar en la mejora de procesos de toma de decisiones.

B) ¿ES POSIBLE INTEGRAR POLÍTICAS DE DESARROLLO HACIA UN DESARROLLO INTEGRAL?

Se puede afirmar que si es posible y que vale la pena intentarlo, pero debe generarse ciertas condiciones para que eso ocurra.

1) Condiciones

- a) Decisión general de buscar un desarrollo integral
- b) Metodologías que permitan una visión de conjunto
- c) Tendencias y equilibrios de largo plazo como método
- d) Selección de temas principales
- e) Seguimiento local
- f) Decisiones en los temas principales relacionados con las tendencias (lineamientos): evitar daños, asignar prioridades.
- g) Definiciones comunes mínimas son necesarias

2) Acciones (investigación, capacitación, información) para inducir mejoras en:

- a) Coordinación a nivel nacional, basada más en el intercambio de información que en el control de las decisiones que se tomen o el empleo de los recursos.
- b) El análisis de equilibrios principales y la asignación de recursos nacional y global.
- c) La administración general
- d) Coordinación local
- e) Programas y proyectos integrados

3) Algunos Aspectos Específicos:

Aspectos como los siguientes deberían tenerse en mente en los procesos para generar las condiciones (metodologías y decisiones), así como al desarrollar Acciones para inducir mejores como las aquí propuestas. Las experiencias y casos son una herramienta esencial. Debe tratarse de:

- a) Mantener visión de conjunto (uso de temas)
- b) Hacer visitas locales (Incluir la evaluación simplificada de las distintas fases de las actividades o proyectos: diseño, aprobación, ejecución, registro, análisis, coordinación y control, apoyo administrativo.
- c) Información para todos:
Diversas formas según los niveles
Mecanismo de consulta incorporado
- d) Desarrollo de administración general y financiera.
- e) Coordinación y organización en todos los niveles

Reiteramos que, aunque difícil, es posible avanzar hacia políticas de desarrollo integral.

BIBLIOGRAFÍA

Abugattas, Javier

1993 "La política social para 1994". En: **Ataque a la pobreza**, Javier Portocarrero, editor. Lima, Foro Económico del 16 de diciembre de 1993)

De La Torre, Carlos, Rubén Sierra y Toribio Quiape

1993 "Building intercultural bridges for the development of rural Peruvian communities". **Waterlines** 12 (1). London, Intermediate Thecnology Publications.

Earls, John

1989 **Planificación Agrícola Andina. Bases de un Manejo Cibernético de Sistemas de Andes**. Lima, Ediciones COFIDE.

G-DRU

1995 Capitalización de experiencias del Grupo Interinstitucional de Desarrollo Rural G-DRU Bolivia, Carlos Carafa (coordinador). La Paz, junio 1995. Documento presentado al Semirario INTESEP América Latina. Lima, agosto, setiembre 1995).

IDRC

1993 Corporate Program Framework (Policy and Planning Group), Board of Governors -

March 1993.

IDRC

1993 *Investigación en Política Social: Propuesta para una Agenda Futura*, Mario Torres (Redactor). Ottawa, Septiembre 1993.

IDRC

1994 INTESEP Abidjan Workshop, 7-10 June, 1994. Highlights Report. Abidjan, Cote d'Ivoire.

IDRC

1995 **Social Policy in a Global Society**, Daniel Morales-Gómez y Mario Torres A., editores. Ottawa.

IDRC

1995 *Integrating Environmental, Social and Economic Policies (INTESEP)*. Progress Report to IDRC Board of Governors. Ottawa, February 1995.

ITDG

1993 *Participatory Training in Irrigation: Self Learning for Water User Associations*. Cusco, Perú, Octubre 1993.

Mercier, Jean - Roger

1978 **Energie et Agriculture, le Choix Ecologique**. DEBARD, París, Francia.

Naciones Unidas

1980 *Improving Social Statistics in Developing Countries: Conceptual Framework and Methods*. Working Paper No.4

UNDP

1990 **Human Development Report 1990**. Oxford University Press.

Anexo A

LINEAMIENTOS BASICOS DE LA POLITICA SOCIAL

I. INTRODUCCION

Consciente que la superación de la pobreza extrema sólo será posible a través de una estrategia que asegure el crecimiento económico sostenido y la generación de niveles adecuados de empleo para la población, desde 1990 el Gobierno peruano ha venido privilegiando el manejo responsable de la política macroeconómica con el propósito de promover la inversión necesaria para potenciar el desarrollo estable del país.

Sin embargo, la crisis económica heredada hace imposible que los programas de estabilización y reformas estructurales redunden, al menos en el corto plazo, en un alivio significativo de la pobreza. Por ello es necesario re-plantear la política social del Estado, para que desechando el manejo populista del pasado, el Gobierno pueda cumplir sus funciones sociales a cabalidad, sin distorsionar las señales del mercado ni trabar el crecimiento económico.

Este documento pretende esquematizar las líneas generales de política social. Para permitir una explicación cuantificable de las necesidades, se ha elaborado cifras preliminares sobre las principales variables.

II. SITUACION Y PERSPECTIVA GENERAL

Los resultados del último Censo Nacional de Población han confirmado la caída de la tasa de crecimiento poblacional a niveles inferiores a los utilizados hasta hace poco en las proyecciones oficiales. Esa desaceleración en las tendencias demográficas significa, desde una perspectiva de largo plazo, que la población peruana tenderá a estabilizarse hacia los 40 millones de habitantes (ver Gráfico 1 en la página 119). Asumiendo que esas tasas de crecimiento poblacional se mantengan y que se promueva la inversión a niveles adecuados, es posible entonces llegar a un balance entre los recursos potenciales y los requerimientos de la población.

Si bien es cierto ese escenario es alentador, la perspectiva se torna preocupante cuando se analiza la situación actual del empleo, el ingreso familiar, y la capacidad de satisfacción de necesidades básicas. De hecho, el porcentaje de la Población Económicamente Activa (PEA) que se encuentra adecuadamente empleada ha venido decayendo sostenidamente durante los últimos años.

Aún cuando la inversión privada, nacional y extranjera, permita generar mayores niveles de empleo para la PEA, es irreal asumir que las plazas de trabajo creadas serán suficientes para satisfacer la demandas de la población. En consecuencia, el déficit actual de satisfacción de necesidades básicas tenderá a mantenerse durante un período largo, aunque decrezca con respecto

al total de la producción o al número de personas en estado de necesidad.

La magnitud del problema queda evidenciada cuando consideramos que el **déficit social global**, es decir la diferencia entre los niveles actuales de consumo y aquellos que se requeriría para que **todos** accedan a la canasta básica completa, se acerca a los US\$15 mil millones anuales. Por otra parte, el **déficit social urgente**, el que cubre los principales componentes de la canasta básica para la mitad más pobre de la población, asciende a US\$2.8 mil millones; mientras que el déficit alimenticio de los tres primeros deciles, donde se concentra la pobreza extrema, llega a US\$1.1 mil millones.

Asumiendo que cerca del 80% de las familias peruanas enfrentan dificultades de distinto grado para acceder a la canasta de bienes y servicios esenciales, se estima que la satisfacción de esas necesidades insumiría US\$2.8 mil millones al año. De ese total, US\$270 millones corresponden a gastos de salud, US\$261 millones a la complementación alimenticia, US\$1,101 millones a la educación primaria, y US\$43 millones a gastos en justicia básica y 309 en inversión social.

Existen más de 17 millones 700 mil personas con necesidades de salud que deberían ser atendidas, así como 386 mil niños menores de 3 años, 750 mil con edades entre los 3 a 6 años y más de 380 mil madres gestantes con deficiencias alimenticias serias, que de no ser resueltas conllevarían a un deterioro significativo e irrecuperable en el capital humano futuro del País. Además, dados los niveles actuales de matrícula en escuelas particulares, para garantizar la universalidad de la enseñanza primaria el Estado tendría que brindar servicios a más de 2.7 millones de alumnos.

Es claro que debido a la gravedad del problema, las carencias reseñadas no podrán resolverse en el corto plazo a través del funcionamiento del mercado y la generación de nuevos empleos. En ese sentido, la superación de la pobreza compromete la acción solidaria del Estado que, como parte de su nuevo rol institucional, no sólo cumple funciones normativas y supervisoras, sino que además tiene responsabilidades con los sectores más desprotegidos de la población.

El sector público debe tratar de desempeñar sus funciones sociales a través de la provisión de servicios esenciales de salud y educación, la generación de empleos en la construcción de infraestructura básica, social y productiva y el apoyo alimentario nutricional. Se debe partir de la premisa que las personas son el capital más valioso del país y que los recursos destinados a mantener y mejorar ese capital no constituyen un gasto corriente sino una inversión de alta rentabilidad.

Lamentablemente, y tal como puede apreciarse en el gráfico adjunto (Gráfico 2, ver gráfico actualizado en la página 120), el gasto social del Estado ha caído en términos reales todos los años desde 1986.

Para citar el ejemplo más dramático basta mencionar que el presupuesto público para el sector educación perdió cerca de las tres cuartas partes de su valor entre 1986 y 1990. La caída del gasto en salud fue igualmente severa. El gobierno espera revertir esas tendencias y concentrar sus esfuerzos en la ampliación y mejoría del gasto social.

Dentro de una perspectiva de mediano plazo y sin incluir transferencias para el sistema de seguridad social, infraestructura básica y generación de empleo, el gasto social debería ser de al menos 2,800 millones de dólares anuales, para permitir la satisfacción de las necesidades básicas de la población en las áreas de salud (primer nivel de complejidad); complementación alimentarias para infantes, madres gestantes y ancianos; educación primaria y secundaria y justicia básica.

III. OBJETIVOS DE LA POLITICA SOCIAL

La complejidad en la definición de políticas integrales en materia social -que incluye aspectos tan diversos como población, empleo, consumo y acumulación, salud-nutrición, el hogar y su medio, familia, tiempo libre, seguridad social, justicia, protección y seguridad al consumidor- obliga al Estado a hacer un esfuerzo de integración de políticas económicas, sociales y de ambiente.

Por ello, la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) ha priorizado la tarea de coordinación e integración de políticas, con especial énfasis en el tema social. Así, la primera tarea emprendida ha consistido en definir las prioridades en el campo social para los años 1994–1995.

El objetivo general más importante de la nueva política social peruana es el de **promover la igualdad de oportunidades para todos los habitantes del país**. Esto significa impulsar un mayor acceso a los bienes y servicios esenciales de calidad adecuada. Así, tal como se manifestara en el documento de Apoyo Social que presentó el Gobierno peruano en París en junio pasado, el Estado concentrará su actividad en la promoción del empleo temporal, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura.

A diferencia de las acciones indiscriminadas promovidas por el sector público antes de 1990, el Gobierno enfatizará la intervención selectiva y focalizada en favor de los sectores poblacionales más necesitados. De esta manera se optimizará el impacto de los recursos disponibles y se maximizará el alivio de la pobreza extrema.

Igualmente, la política social buscará lograr el difícil equilibrio entre las actividades **permanentes** (justicia, salud y educación) y aquellas otras de naturaleza más **urgente**, tales como el empleo y el apoyo alimentario destinado a paliar los daños permanentes que en la infancia pueden producir las deficiencias nutricionales.

En la asignación de recursos para el gasto social, el Estado procurará además darle prioridad a la generación de **capacidades institucionales básicas** que permitan mejorar los servicios de salud, educación y administración de justicia. Asimismo, se procurará que las instituciones del sector transición (FONCODES Y PRONAA) integren su trabajo en forma paulatina con los sectores permanentes, para así facilitar su desactivación posterior.

IV. PRIORIDADES Y ACCIONES INMEDIATAS 1994–1995

El programa de acciones tendrá como eje fundamental la focalización del gasto en los sectores

de extrema pobreza. Para ello se implementarán programas especiales que aseguren la mejora de calidad en el gasto social básico. De esta manera, se contempla la puesta en marcha de actividades de baja complejidad en salud, educación, justicia, inversión social y apoyo alimentario.

Así, se privilegiará la provisión de servicios básicos de salud preventiva a través de postas médicas comunales que sirvan de base para la realización de todos los programas del sector. Igualmente, se dará énfasis a la educación primaria para intentar lograr su universalización con una calidad adecuada. Los esfuerzos en el ámbito de la justicia también estarán centrados en los niveles básicos, dándosele particular importancia a los juzgados de paz desde los que se piensa resolver los conflictos de menor complejidad.

La generación de empleos se realizará a través de la inversión social en infraestructura social, productiva o de apoyo a la producción asociada a la satisfacción de necesidades esenciales. En ese sentido, FONCODES, COOPOP, el PEIS en INADE y otros programas relacionados como el de alimentos por trabajo de PRONAA, privilegiarán actividades que permitan el apoyo a la rehabilitación de la capacidad en educación y salud. El apoyo social también contemplará la complementación alimentaria a sectores de mayor riesgo (infantes y madres gestantes).

Tal como puede apreciarse en el gráfico 3 (ver gráfico actualizado en la página 122), se estima que la tendencia de recursos necesarios para apoyo social será decreciente, en la medida que el total del presupuesto social se incremente según la tendencia que se observa con el gráfico 2 (ver gráfico actualizado en la página 123).

Estas acciones serán ejecutadas en estrecha coordinación con la comunidad para lograr mayor eficiencia y tener un impacto más positivo en la calidad de vida.

V. INSTRUMENTOS PARA LA REFORMA

Como antes se mencionara, la concentración de capacidades y recursos necesarios para focalizar adecuadamente el gasto social no sólo requiere de definiciones programáticas claras y precisas (con metas, objetivos y costos determinados con antelación), sino que exige, sobre todo, un gran esfuerzo de coordinación.

Estas últimas labores se desarrollarán desde el Comité Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS) donde los ministros revisan quincenalmente el tema de la política social. Además, se ha conformado una Secretaría Técnica que se encargará de elaborar los documentos y propuestas a ser presentados en el CIAS. La Secretaría coordinará permanentemente con los sectores competentes.

La ejecución se realizará a través de un programa presupuestal de **mejora de la calidad del gasto social básico**. Como mencionáramos en el acápite anterior, se trata de actividades de ejecución no compleja y focalizada. Con el propósito de apoyar estos programas, el Ministerio de Economía y Finanzas reservará recursos adicionales a los presupuestados para cada sector.

Así, en 1994 se ha incluido, inicialmente, un total de US\$70 millones por sobre los US\$1,600 millones originalmente programados. Este monto permitirá iniciar el proceso de mejora de calidad del gasto social. Adicionalmente cada sector reorientará parte de sus recursos para la ejecución de estos programas.

En este sentido, se espera que cada sector presente un plan de trabajo específico para mejorar su calidad y agilizar su funcionamiento. Los planes contemplarán objetivos y metas, además de un diagnóstico de los recursos requeridos y los costos anticipados para las actividades especiales. También se señalarán las necesidades organizativas y los mecanismos de supervisión.

En el área de **complementación alimentaria** se ha acordado que el sector salud establezca las orientaciones para la identificación de grupos de mayor riesgo que deberán beneficiarse de los recursos del PRONAA, PANFAR y otros programas afines, incluyendo aquellas actividades relevantes que correspondan a FONCODES y el Ministerio de Educación.

VI. PERSPECTIVAS

- A) Se espera que el Congreso apruebe la Ley Anual de Presupuesto para 1994 con el marco legal necesario para la operación de los programas de mejoramiento de calidad del gasto social básico. Siguiendo las orientaciones generales trazadas, cada sector seleccionado presentará propuestas detalladas de ejecución inmediata que serán aprobadas por Decreto Supremo. El Ministerio de Economía y Finanzas asegurará los recursos complementarios para la realización de estos programas. En caso de que el mecanismo propuesto funcione satisfactoriamente, se podría ampliar a otras áreas de operación en el presupuesto de 1995.
- B) Aunque el objetivo final es duplicar los gastos en las áreas prioritarias, para alcanzar niveles mínimamente adecuados de funcionamiento, en la etapa inicial de la reforma se considera posible incrementar el presupuesto de los programas de salud y educación básica en 15%.
- C) Asimismo, se espera expandir la participación de la comunidad en la administración de los servicios básicos, sobre los cuales el Sector Público mantendrá la obligación de efectuar transferencias. De esta manera, la meta para 1994 es que por lo menos el 5% de esos servicios esenciales hayan sido transformados.

Lima, 24 de noviembre de 1993