



CENTRO DE FORMACIÓN PARA LA INTEGRACIÓN REGIONAL  
TRAINING CENTRE FOR REGIONAL INTEGRATION

**"Capacidades de Coordinación y Control II:  
Fortalecimiento de las Administraciones Públicas  
Nacionales para la Integración Regional"**

**DT 10 / 1995**

© copyright CEFIR

Este documento puede circular libremente a través de la Red siempre que incluya esta declaración de propiedad. Para todo uso comercial o publicación (incluyendo en revistas electrónicas) Ud. debe solicitar autorización al autor [info@cefir.org.uy](mailto:info@cefir.org.uy).

Las ideas, afirmaciones y opiniones expresadas por los autores son de su exclusiva responsabilidad y no representan necesariamente las del Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR).

## Tabla de Contenido

**Enrique SARAVIA** p. 3  
*Las Administraciones Nacionales de los Países del Grupo de Río frente a  
la Integración: Exitos y Posibilidades de Mejora*

---

**Oscar OSZLAK** p. 10  
*Fortalecimiento de las Administraciones Nacionales para la Integración Regional:  
Reflexiones Generales y Comentarios sobre Casos Nacionales*

---

**Eduardo ZAPICO GOÑI** p. 20  
*Evaluación Preliminar de los Informes sobre la Capacidad de Coordinación Nacional  
para la Integración Regional*

---

## LAS ADMINISTRACIONES NACIONALES DE LOS PAISES DEL GRUPO DE RIO FRENTE A LA INTEGRACION : Éxitos y Posibilidades de Mejora

**Enrique SARAVIA**

Director de Estudios de Postgrado de la Escuela Brasileña de Administración Pública, Fundación Getúlio Vargas (Río de Janeiro, Brasil).

### 1. INTRODUCCION

El presente informe fue elaborado a partir de los autodiagnósticos elaborados por los países miembros del Grupo de Río (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela). Los ejemplos y experiencias que se mencionan en este informe provienen, pues, de dichos trabajos.

La perspectiva mantenida a lo largo del trabajo que concluye en el Seminario de Montevideo, es la de facilitar el proceso de elaboración, implementación y evaluación de políticas integracionistas, procurando que las administraciones nacionales se doten de mecanismos de coordinación eficaces. En otras palabras, se procura que las decisiones no queden restringidas a los altos foros presidenciales o ministeriales sino que se concreten en la práctica de las diversas instancias gubernamentales.

Surge de los autodiagnósticos comentados que los aparatos públicos aún deben recorrer un largo camino para alcanzar la eficiencia y la dinámica que requieren las intenciones de los gobiernos, explicitadas en los tratados y mecanismos de integración.

### 2. EL IMPERATIVO INTEGRACIONISTA

Desde fines de la década del 80, la política de desarrollo económico de América Latina tomó rumbos diferentes a los que recorrieron los países desde el fin de la segunda guerra mundial. El modelo proteccionista, basado en la sustitución de importaciones, cedió su lugar a la preparación para la inserción competitiva de las economías latinoamericanas en un mercado cada vez más globalizado. De acuerdo con la práctica mundial, esas economías adoptan la estrategia de la integración (regional, subregional, continental o subcontinental) como estrategia para aunar esfuerzos a fin de garantizar el aumento de su competitividad internacional.

Los países arriba mencionados han participado de por lo menos dos esquemas diferentes de integración, conforme lo señala el siguiente cuadro.

De allí la necesidad de fortalecer la gestión de esas iniciativas a través de los elementos que serán luego analizados

**CUADRO 1  
PAISES MIEMBROS DEL GRUPO DE RIO. COMPROMISOS DE INTEGRACION**

	A R G	B O L	B R A	C H I	C O L	E C U	M E X	P A R	P E R	U R U	V E N
ARANCEL EXTERNO COMUN - MERCOSUR	*		*	*				*		*	
INTEGRACION ARGENTINA - CHILE	*			*							
INTEGRACION FRONTERIZA ARGENTINA - BRASIL - URUGUAY	*		*							*	
ARANCEL EXTERNO COMUN - GRUPO ANDINO					*	*			*		*
TRATADO DE LIBRE COMERCIO BOLIVIA - MEXICO		*					*				
INTEGRACION FRONTERIZA -		*							*		

BOLIVIA - PERU											
ALADI: BRASIL - CHILE			*	*							
ACUERDO DE COMPLEMENTACION ECONOMICA - ARGENTINA - CHILE - PERU	*			*					*		
ACUERDO DE COMPLEMENTACION ECONOMICA BRASIL - MEXICO			*				*				
GRUPO DE LOS TRES					*		*				*
INTEGRACION FRONTERIZA COLOMBIA - VENEZUELA					*						*
CONVENIO COMERCIAL ECUADOR - CHILE				*		*					
CONVENIO COMERCIAL ECUADOR - PERU						*			*		
TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE NORTEAMERICA (TLC)							*				
ACUERDO DE COMPLEMENTACION ECONOMICA - MEXICO -TRIANGULO DEL NORTE (GUATEMALA, HONDURAS, EL SALVADOR)							*				
ACUERDO DE COMPLEMENTACION ECONOMICA - MEXICO - CHILE				*			*				
ACUERDO DE LIBRE COMERCIO URUGUAY - CHILE				*						*	

### 3. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL PRACTICADA EN LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL

Los procesos de integración implican la coordinación, entre varios países, de las políticas públicas practicadas por cada uno de ellos de forma a perseguir objetivos de interés común. Se procura que la actividad de cada uno de los Estados miembros no sólo no perjudique o contradiga los intereses de los otros, sino que coadyuve para que todos tengan mejores condiciones de alcanzar sus objetivos. Se supone que, la acción coordinada y convergente permitirá a cada uno de los miembros ampliar sus espacios comerciales y permitirles una actuación más competitiva.

Por todo ello, la operacionalización de los procesos de integración incluye la participación de un considerable número de instituciones, pertenecientes a los más diversos sectores de la vida social, generalmente capitaneadas por el gobierno y que representan focos de decisión y de producción de los países en vías de integración.

Es posible verificar, en cada uno de los países del Grupo de Río, la presencia de los actores mencionados a continuación y que ejercen su papel en materia de estrategias gubernamentales, establecimiento de prioridades y fijación de parámetros de negociación.

#### 3.1. Organos gubernamentales directamente involucrados

##### 3.1.1 Poder Ejecutivo

El Poder Ejecutivo ejerce el liderazgo de las iniciativas de integración de cada país. Por ello, en la mayoría de los casos la definición de la estrategia gubernamental de integración está a cargo de la **Presidencia de la República**, la que tiene la prerrogativa de decidir sobre la estrategia gubernamental para la participación nacional en los esquemas de integración.

Directamente vinculados a la Presidencia de la República actúan los **Consejos Nacionales** que establecen las prioridades del comercio exterior y de la integración. Es el caso, por ejemplo, en el Ecuador, del Consejo Nacional de Desarrollo y del Consejo Nacional de Promoción de Exportaciones e Inversiones.

Otra instancia fundamental son los **Ministerios de Relaciones Exteriores**, responsables por la coordinación de la actividad de los diferentes ministerios y órganos públicos en los asuntos concernientes a la formulación y ejecución de la política de integración en general.

En la misma línea de importancia se encuentran las actividades de regulación económico financiera de las cuestiones presupuestarias, aduaneras, arancelarias, cambiarias, monetarias, fiscales y de modernización productiva. Para implementar esas actividades participan el Ministerio de Economía y de Obras y Servicios Públicos (Argentina), Ministerio de Hacienda y Desarrollo Económico (Bolivia), Ministerio de Hacienda y Ministerio de Industria y Comercio (Brasil), Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción (Chile), Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Colombia), Ministerio de Finanzas y Crédito Público (Ecuador), Ministerio de Economía y Finanzas (Perú), Secretaría de Hacienda y Crédito Público (México), Ministerio de Hacienda (Paraguay), Ministerio de Hacienda y Oficina de Programación y Presupuesto (Uruguay).

En lo que se refiere a la fijación de parámetros de negociación, así como a la operacionalización de los esquemas de integración y a la asesoría específica de los ministros, actúan los órganos corrientemente denominados Secretarías, Subsecretarías y Direcciones. Es el caso, en materia de relaciones exteriores, de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales y de la Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado (Chile), o de la Secretaría de Relaciones Exteriores y Asuntos Latinoamericanos y de la Secretaría de Relaciones Económicas Internacionales (Argentina).

Un caso interesante es el de Bolivia donde existe la Secretaría Nacional de Relaciones Económicas Internacionales a la que se subordina la Subsecretaría de Integración. Esta incluye la Dirección de Integración (responsable por la coordinación e implementación de la política boliviana de integración), la Dirección de Acuerdos Comerciales y la Dirección de Organismos Económicos Internacionales (responsable de las negociaciones y acuerdos comerciales relacionados con las políticas de integración económica regional y hemisférica). Existe, asimismo, la Secretaría Nacional de Industria y Comercio, de la que depende la Subsecretaría de Comercio. Esta, por su vez, incluye la Dirección de Exportaciones, la Dirección de Zonas Francas, la Dirección de Negociaciones Comerciales y la Dirección de Comercio Interno.

La diversidad y complejidad de las decisiones sobre parámetros de negociación demandan, normalmente, una estructura organizada en varios niveles. Por ejemplo, en el caso de la Argentina, la Secretaría de Comercio e Inversiones se divide en Subsecretaría de Comercio Exterior y Subsecretaría de Política Económica. Esta tiene como subordinadas, respectivamente, a la Dirección Nacional de Comercio Exterior y a la Dirección Nacional de Integración Económica.

En todas las estructuras mencionadas hay problemas de estrangulamientos, de superposición de tareas, de duplicidad en la asignación de recursos. Es lo que ocurre en Bolivia con la Secretaría Nacional de Relaciones Económicas Internacionales y la Secretaría Nacional de Industria y Comercio que presentan superposición y complementariedad en sus funciones y objetivos.

Otro aspecto negativo que debería ser evitado es el bajo grado de conocimiento acerca del funcionamiento del aparato administrativo en general. Lo que sucede, en la práctica, es que los órganos gubernamentales privilegian la obtención de conocimientos e informaciones que se refieren a su área de actuación, en detrimento de datos sobre el funcionamiento del resto del aparato administrativo.

### 3.1.2. Poder Legislativo

El Poder Legislativo asume papel preponderante en los procesos de integración en todo lo que se refiere a aprobación de tratados y en el control político sobre los mismos. Por ejemplo, los parlamentos de los países del Grupo de los Tres propusieron a los gobiernos nacionales la presentación, por lo menos cada seis meses, de un informe sobre los resultados comerciales y económicos del Tratado. Se busca, así, posibilitar el análisis y la propuesta de acciones correctivas para lograr equilibrio en los beneficios.

En el Uruguay funciona, en el ámbito del Poder Legislativo, la Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara de Representantes y la Comisión de Asuntos Internacionales de la Cámara de Senadores. Esas comisiones elaboran estudios y generan información sobre los temas de carácter internacional que son sometidos a cada casa legislativa. En Bolivia los temas relacionados con la integración regional son

tratados, en la Cámara de Senadores, por la Comisión de Relaciones exteriores, Culto, Integración y Asuntos Interdepartamentales y, en la Cámara de Diputados, por la Comisión de Política Internacional.

### 3.1.3 Poder Judicial

En principio, el Poder Judicial debería actuar como *loctus* de arbitraje de las divergencias surgidas en las etapas de formulación e implementación de la integración. Su actuación debería ser ágil, a fin de dirimir las controversias que son frecuentes en este tipo de proceso y para juzgar las disensiones que surgen durante la negociación, garantizando así celeridad en la concreción de los objetivos de los acuerdos.

Se observa, sin embargo, que los órganos judiciales han tenido un impacto tímido en los aspectos de la integración arriba mencionados. La actuación del Tribunal Andino de Justicia, por ejemplo parece haber tenido una actuación meramente simbólica pues los conflictos surgidos en la subregión y que podrían ser resueltos por esa corte, han sido solucionados por otros medios como, por ejemplo, la intervención de la Junta del Acuerdo de Cartagena.

### 3.1.4. Unidades subnacionales

Para posibilitar que la formulación e implementación lleve en cuenta las peculiaridades de los recursos físicos y económicos y de las personas de cada región, sería recomendable la participación directa de las unidades subnacionales (regiones, provincias, departamentos, municipios) que experimentan de forma más próxima las consecuencias de las integraciones fronterizas, zonas de libre comercio, zonas de procesamiento de exportaciones, etc. Para ello, deberían crearse mecanismos que posibilitasen el flujo de decisiones e informaciones desde el gobierno central hacia las unidades subnacionales y viceversa.

La Carta Política de Colombia prevé, en su art. 289, que algunas entidades territoriales localizadas en zonas fronterizas, en especial los departamentos y los municipios, puedan negociar directamente con la unidad territorial limítrofe del país vecino, programas de cooperación e integración destinados al fomento del desarrollo comunitario, la presentación de servicios públicos y la preservación ambiental.

También en Colombia es interesante la participación de entidades territoriales en los Comités Asesores Regionales que fueron creados para que el Ministerio de Comercio Exterior pudiese conocer los problemas de su área de actuación ocurridos a nivel regional.

En el mismo sentido, cabe destacar la experiencia del Uruguay con las Comisiones Departamentales para el Mercosur y al Comité de Frontera. Esos órganos promueven, junto con los diferentes Centros de Información del interior del país, la difusión de informaciones, la promoción y el incentivo a las actividades relacionadas a la integración regional. Ello no sólo posibilita el conocimiento acerca de la realidad del país en materia de integración regional como también el aprovechamiento de los factores productivos locales.

Los Comités de Frontera, a su vez, procuran la solución de problemas comunes a los municipios de las regiones limítrofes, a partir de la perspectiva de la integración con la Argentina. Se orientan así para áreas tales como la cooperación y el desarrollo agroindustrial; desarrollo conjunto del turismo; facilitación, desreglamentación y simplificación del comercio y el transporte; obras de agilización del tráfico en los pasos de frontera; redes de infraestructura de transportes; energía, red regional de abastecimiento de gas; preservación del medio ambiente en la zona fronteriza; red de saneamiento ambiental y medidas para evitar la contaminación del río Uruguay; integración sociocultural y cooperación sanitaria; fortalecimiento institucional.

Por todo ello, y a fines de que la dirección de cada unidad subnacional tenga una acción directa y eficaz en el proceso de integración, es necesario proveerlas de información actualizada sobre tendencias, hechos, eventos, decisiones adoptadas y planes sobre los procesos de integración y cooperación de que el país participa. Es imprescindible, asimismo, que dichas unidades conozcan cabalmente la actuación del gobierno central frente a los problemas y conflictos planteados en los actos de integración practicados.

## 3.2 Sector privado

Entre los grupos de interés que participan de la formulación y ejecución de políticas de integración, el sector privado demuestra especial capacidad de movilización de normas técnicas de producción y comercialización de bienes y servicios y otros campos que de alguna forma favorecen o podrían afectar sus intereses. La presión de las empresas y grupos privados se ejerce sobre los órganos gubernamentales que tienen a su cargo las diversas etapas de los procesos de integración.

Al mismo tiempo, el papel que desempeña el sector privado es vital para el éxito de las políticas de integración puesto que de él dependen las inversiones para modernizar la producción; la ejecución de las acciones de certificación y normalización de los productos; la distribución de bienes y servicios entre los países miembros; la reducción de los costos de producción y comercialización; la puesta en práctica de las políticas nacionales, bilaterales o multilaterales de competitividad industrial y tecnológica.

En consecuencia, la coordinación entre sector público y sector privado debería ser constante para que pueda existir un intercambio de informaciones, sugerencias y acciones correctivas que faciliten la concreción de los acuerdos y negociaciones sectoriales. Ocurre, sin embargo, que la comunicación es a veces comprometida por el excesivo número de agremiaciones representativas del sector empresario. Se verifican, inclusive, fallas de comunicación en lo interno del sector privado cuando se trata la formulación de propuestas.

En Colombia, por ejemplo, se creó el Consejo Gremial que reúne las asociaciones más importantes del sector privado, a fin de que el gobierno pudiese dialogar con un solo interlocutor, y no con varios al mismo tiempo. Sin embargo, la idea no prosperó. Las posiciones por veces contrapuestas de los distintos gremios que lo componen y la escasa voluntad por parte de las asociaciones más poderosas que prefieren entenderse directamente con el gobierno, han dificultado la coordinación gremial. También en este caso se constata que la escasez de estudios técnicos, patrocinados por las agremiaciones empresarias, que permitirían conocer las posibilidades y límites de los sectores productivos nacionales.

En el caso del Perú, parece haber indicios de éxito en la coordinación entre el gobierno y el sector privado. La Sociedad Nacional de Industrias (SIN) de dicho país, agrupa 2.000 empresas industriales que representan el 90% del valor bruto de la producción industrial. Existen en su seno 79 Comités Gremiales. La participación de la SIN en el proceso de integración y en las negociaciones comerciales se realiza por invitación de los funcionarios del gobierno que solicitan, generalmente, opinión sobre la elaboración de la lista de productos a negociar. Si bien ello permite mejorar la posición nacional, la decisión final es de los representantes gubernamentales.

En lo que se refiere a la aglutinación de esfuerzos empresariales con vistas a la integración, vale destacar el caso de Bolivia. Si bien la legislación nacional no dispone ningún rol específico para las entidades privadas, por iniciativa de la Cámara de Comercio e Industria de Santa Cruz se creó, en 1993 el Comité de Seguimiento de Negociaciones Internacionales, como instancia aglutinadora de la Cámara Agropecuaria del Oriente (CAO), Cámara de Industria y Comercio de Santa Cruz (CAINCO), Cámara de Exportadores de Santa Cruz (CADEX), Cámara Nacional Forestal (CNF), Cámara Regional de Despachantes de Aduana (CRDA), Federación de Empresarios Privados de Santa Cruz (FEPSC) e Instituto Boliviano de Comercio Exterior (IBCE).

Como en general se recomienda que el sector privado actúe como protagonista de los procesos de integración, cabe al gobierno incorporar la práctica de la consulta previa antes de que comience cualquier negociación.

### **3.3 El sector sindical**

Los sindicatos podrían proporcionar significativas contribuciones para la formulación y puesta en práctica de las políticas de integración. Al concentrarse en las cuestiones laborales, de empleo y de seguridad social, los sindicatos podrían ayudar a consolidar las prácticas de gestión compartida, participación de los empleados en los resultados de las empresas, seguridad del trabajo, y otras que por diversas razones interesan a los países integrantes de los pactos de integración.

Sin embargo, los sindicatos de América Latina se resienten de pérdida de poder político y social, además de atravesar una aguda crisis de representatividad. En la Argentina, por ejemplo, existen tres centrales sindicales: Confederación General de Trabajo, Movimiento de los Trabajadores Argentinos y Congreso de los Trabajadores Argentinos. Como todas se atribuyen representatividad, su participación en el proceso de integración es fragmentada y dependiente de variables políticas. Solamente en el caso del MERCOSUR se constata la interacción de entidades sindicales y órganos gubernamentales, a través de la Sección Nacional del Subgrupo de Trabajo No.11.

En el Uruguay, el Plenario Intersindical de Trabajadores –Central Nacional de Trabajadores (PIT-CNT), entidad que representa el sector sindical, ha indicado que la "posición de la Central es proclive a la integración" reconociéndolo como un camino válido para el desarrollo. La presencia de delegados de la central sindical ha sido activa y en muchos casos con propuestas que se transformaron en decisiones del

Mercado Común. Es el caso, por ejemplo, del Foro Económico y Social, organización multidisciplinaria de técnicos que trabaja en comisiones temáticas o en plenario cuando la necesidad lo indica. La Comisión de Integración está compuesta por 16 delegados de gremios que a su vez tienen en su seno Comisiones Mercosur de relacionamiento con cada empresa. Esta organización hace que los objetivos y estrategias establecidos sean de conocimiento de todos los miembros de la central. El PIT-CNT considera de gran importancia contar con ámbitos de participación interna y con dirigentes sindicales informados.

### **3.4 Instituciones de capacitación e investigación**

Las instituciones de enseñanza e investigación en el campo de la integración regional asumen, en los procesos de integración, tres papeles importantes: i) formación de profesionales que actúen como *policy makers* gubernamentales, negociadores, ejecutivos de órganos estatales y empresarios actuantes en la construcción y gestión de la integración; ii) desarrollo estudios e investigaciones acerca de las tendencias, posibilidades y límites de los procesos de integración en curso; iii) generación de datos, informaciones, sistematización de experiencias y conocimientos sobre todos los procesos de integración que se realizan en el mundo, a fin de facilitar comparaciones y eventuales acciones correctivas.

En América Latina ya se constatan algunas experiencias en este sentido. En la Argentina, por ejemplo, el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) organiza un programa de Integración Regional que prevé iniciar en abril o mayo de 1995. El mismo está orientado, en forma exclusiva, a la formación de funcionarios argentinos directamente vinculados con los procesos de negociación del MERCOSUR. Otro caso es el del Instituto de Servicio Exterior de la Nación (ISEN), del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, responsable de los cursos de aspirantes a la carrera diplomática y del desarrollo de actividades de formación para funcionarios del servicio exterior.

En Bolivia, se imparte la cátedra de Integración en la carrera de Economía de la Universidad Mayor de San Andrés, en La Paz.

En la Reunión de Presidentes Bolivarianos, realizada en Cumaná, Venezuela, en febrero de 1995, se incluyó en la declaración emitida en esa oportunidad, la necesidad de la creación, en la Universidad Andina con sede en Sucre, Bolivia, DE UNA Facultad de Integración con el apoyo de los organismos regionales de financiamiento.

## **4. CONDICIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD DE COORDINACION**

Ya explicitadas las funciones de los diversos protagonistas de las actividades integración, conviene recomendar medidas que permitan optimizar la capacidad de coordinación entre los países miembros.

### **4.1 Flujo de informaciones**

Con base en los autodiagnósticos analizados, se constata que los países estudiados presentan deficiencias en la estructura y funcionamiento de los sistemas de información que se necesitan para la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas integracionistas. Ello se verifica especialmente en las comunicaciones interministeriales y en las comunicaciones entre el sector público y el privado. Por otro lado, se constata una acentuada centralización decisoria en los niveles ministeriales.

Se recomienda, por lo tanto, acelerar el flujo de información relativa a las políticas de integración, a través de la capacitación de subsecretarías, direcciones, unidades subnacionales, para permitirles agilizar la toma descentralizada de decisiones.

### **4.2 Integración administrativa**

Además de la rapidez del flujo de información, el éxito de las políticas integracionistas depende de la disminución de barreras burocráticas entre los actores involucrados. Así, los países deberían rever las estructuras de los órganos asociados a las funciones de integración, procurando disminuir la rigidez de la tradicional organización administrativa estructurada en base a funciones. Esa rigidez administrativa es el punto de partida para los estrangulamientos en los procesos decisorios, así como para la superposición de funciones y duplicidad en la utilización de recursos (humanos, materiales, informacionales, etc.).

La puesta en práctica de la integración administrativa requiere la disminución del énfasis en el *proceso* administrativo substituyéndolo por la perspectiva del *producto* administrativo. ¿Cuál sería el *producto* de un

grupo de órganos gubernamentales relacionados con una política de integración? Aunque se trate de algo intangible se podría considerar como tal, los acuerdos firmados, las negociaciones concluidas, etc.

Los procesos de integración suponen un conjunto de medidas económicas, políticas y sociales que procuran flexibilizar las relaciones entre los países participantes. Por ello, las organizaciones responsables por la concreción de esas medidas no deberían estar rígidamente orientadas por estructuras centralizadoras, mecanicistas y basadas en *proceso*.

### **4.3 Capacitación**

La puesta en práctica de la integración administrativa requiere, inicialmente, la capacitación de personas que puedan visualizar el aparato administrativo de manera integral. Ello evitaría la acumulación de funciones de integración en los niveles más elevados, como sucede con los Ministerios de Relaciones Exteriores. Esa capacitación incluye la formación de funcionarios en todos los procesos y técnicas necesarios para cada etapa de la integración. Con ello se evitarían demoras en la toma de decisiones y en el suministro de las respuestas exigidas por el sector privado.

## **BIBLIOGRAFIA**

### **DROR, Yehezkel**

1993. "Conducción del Estado hacia la integración". Ponencia presentada en la Conferencia de Apertura del CEFIR: *La Integración Regional en América Latina y Europa: Objetivos Estratégicos y Refuerzo de las Capacidades de Respuesta*, Montevideo, 9-12 de marzo de 1993. Reproducida en: *Integración Latinoamericana*, mayo-junio 1993, Buenos Aires. P.3-9.

### **GRANDI, Jorge**

1993. "La formación de cuadros para la integración: el surgimiento del Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR)". *Integración Latinoamericana*, mayo-junio 1993, Buenos Aires. P.43-8.

### **METCALFE, Les**

1993. "La gestión de los procesos de integración: Capacidades de liderazgo, gerenciamiento y coordinación". Ponencia presentada en la Conferencia de Apertura del CEFIR: *La Integración Regional en América Latina y Europa: Objetivos Estratégicos y Refuerzo de las Capacidades de Respuesta*, Montevideo, 9-12 marzo de 1993. Reproducida en: *Integración Latinoamericana*, mayo/junio 1993, Buenos Aires, pp.10-17.

### **SARAVIA, Enrique**

1994. a)"Tópicos que deben ser considerados en el Protocolo de Intenciones sobre Cultura de los países del MERCOSUR". São Paulo/Instituto de Estudios Avanzados.

1994. b)"Capacidad institucional y gerencial para la integración: Relevancia del tema en América Latina", Ponencia presentada en el Módulo del CEFIR: *Instituciones en Un marco de Integración Regional: Distribución de Competencias y Capacidades de Coordinación y Control I*, Ciudad de México, 25-30 de julio de 1994.

### **ZAPICO GOÑI, Eduardo**

1993. "Capacidad gerencial para la integración regional: conceptos útiles para su análisis", Ponencia presentada en el Módulo del CEFIR: *Los Desafíos de la Integración: Capacidades de Respuesta a nivel Gerencial, Legal e Institucional*, Montevideo, 13-18 de setiembre de 1993. Reproducida en: *Integración Latinoamericana*, mayo/junio, Buenos Aires. P.11-21.

# FORTALECIMIENTO DE LAS ADMINISTRACIONES NACIONALES PARA LA INTEGRACIÓN REGIONAL: Reflexiones Generales y Comentarios sobre Casos Nacionales

**Oscar OSZLAK**

Director del Programa de Postgrado en Administración Pública y Coordinador del Programa Especial de Investigación sobre Estado y Políticas Públicas de la Universidad de Buenos Aires (Buenos Aires, Argentina).

## 1. INTRODUCCION

### 1.1 Antecedentes

En el marco del estudio "**Grupo de Río: Fortalecimiento de las Administraciones Nacionales para la Integración**", el Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR) contrató la elaboración de 11 documentos correspondientes a otros tantos casos nacionales, con la finalidad de "conocer y fortalecer las capacidades de adaptación de los países miembros del Grupo de Río para responder a los retos y aprovechar las oportunidades que ofrece el proceso de integración".

El objeto del presente trabajo es comentar los contenidos de los referidos documentos, según los términos de referencia recibidos en mi calidad de ponente del Taller de Trabajo sobre el módulo "Instituciones en un Marco de Integración Regional: Distribución de Competencias y Capacidades de Coordinación y Control II", a realizarse en Montevideo del 18 al 20 de abril de 1995.

### 1.2 Metodología de trabajo

El trabajo consta de dos partes. En la primera, se realiza un comentario crítico de los estudios de casos nacionales, a la luz de los términos de referencia que les fueron inicialmente planteados. En la segunda, se efectúan algunas observaciones surgidas del análisis comparativo entre países, sobre la base de las cuales se esbozan algunas generalizaciones.

En la preparación del comentario presentado en la primera parte, se tuvo en cuenta el esquema metodológico contenido en el Documento de Trabajo "Guía Metodológica para los Estudios Nacionales", así como en los documentos elaborados por Les Metcalfe (1993) y Eduardo Zapico Goñi (1994).

La Guía de Trabajo, que forma parte del esquema, sugiere los pasos que, desde el punto de vista metodológico, debían seguir los consultores nacionales para elaborar y estructurar los informes nacionales. De esta forma, se aspiraba a que los estudios se ajustaran a pautas relativamente homogéneas, sin perjuicio de que cada autor pudiera aplicar sus criterios personales respecto a las técnicas de investigación a utilizar, los énfasis relativos en el tratamiento de los diversos temas o la naturaleza de las recomendaciones a sugerir.

A los efectos del análisis crítico de los documentos finales presentados, he utilizado los siguientes criterios:

#### 1.2.1 Alcance del análisis

Medida en que los autores incluyeron en sus estudios los diversos puntos propuestos en la Guía de Trabajo.

#### 1.2.2 Exhaustividad del análisis

Grado de profundidad alcanzado en el examen de los diferentes aspectos tratados.

#### 1.2.3 Originalidad del análisis

Utilización y explotación de datos primarios, grado de innovación en el enfoque utilizado y creatividad en la metodología aplicada.

#### 1.2.4 Equilibrio entre descripción y explicación

Medida en que la descripción de estructuras y procesos es recuperada en secciones analíticas de los trabajos, donde se establecen relaciones causa-efecto entre las variables y fenómenos descriptos.

#### 1.2.5 Coherencia secuencial del análisis

Grado de articulación que presentan los trabajos en la lógica secuencial con que son tratados los temas analizados.

#### 1.2.6 Calidad de las conclusiones y recomendaciones

Grado en que las conclusiones y recomendaciones se desprenden de los análisis efectuados, así como pertinencia, viabilidad y grado de concreción de las propuestas.

La lectura y evaluación de los trabajos se efectuó teniendo presente este conjunto de criterios. Sin embargo, los comentarios críticos suscitados por ese análisis tienen un carácter general, es decir, no hacen alusión a los casos particulares examinados. Tales comentarios se reservarán, si ello resulta oportuno, para las discusiones en el Taller de Trabajo.

El análisis comparativo ensayado en la segunda parte es, estrictamente, preliminar y se basa exclusivamente en los datos y conclusiones contenidos en los documentos nacionales.

## 2. COMENTARIOS SOBRE LOS CASOS NACIONALES

Con títulos levemente diferentes, los documentos presentados por los consultores nacionales corresponden a los siguientes países:

- Argentina
- Bolivia
- Brasil
- Colombia
- Chile
- Ecuador
- México
- Perú
- Venezuela
- Uruguay

Como primera observación general, de tipo más bien formal, puede señalarse que no todos los estudios han alcanzado acabadamente el carácter de Informe Final requerido, aunque la mayoría indica que los textos entregados tienen el carácter de "versiones preliminares".

Con pocas excepciones, los temas tratados en cada caso nacional han sido desarrollados como unidades analíticas independientes. Las descripciones son adecuadas pero no siempre se intersecan con el punto siguiente. Por ejemplo, las conclusiones sobre capacidades existentes no se desprenden de los análisis de casos de políticas, que son más bien descriptivos y aluden sólo ocasionalmente a los mecanismos de gestión y coordinación utilizados, por lo que no puede seguirse del análisis si existe o no capacidad de coordinación.

En su mayoría, los trabajos pueden considerarse como informes de avance de investigaciones de mayor aliento, que han reunido en capítulos separados una serie de datos e informaciones valiosas, que todavía falta elaborar, analizar jerarquizar y, sobre la base de los cuales, extraer conclusiones. A veces, se trata apenas de notas sueltas y observaciones desordenadas sobre una variedad de temas cuya afinidad y posibilidad de integración en un texto coherente y útil todavía constituyen una tarea pendiente.

Algunos estudios incluyen en el texto notas alusivas a la imposibilidad de obtener determinado tipo de datos; otros, no llegaron a reunir las diversas partes de sus documentos en un texto integrado. Falta, a veces, completar datos estadísticos, acompañar anexos a los que se alude o incluir referencias bibliográficas. Existen escasas referencias a las fuentes de carácter financiero o documental de las que se obtuvieron los datos. Es evidente que ciertos trabajos fueron redactados con algún apresuramiento y que sería necesario un intenso trabajo de edición para obtener versiones finales publicables.

La construcción de matrices parece obedecer a un requisito formalmente establecido en los TDR, más que al uso de una metodología útil, que haya servido para aclarar y aprender. Me parece un interesante ejercicio académico que, sin embargo, resulta insuficiente a los fines de definir o proponer estrategias para fortalecer la capacidad institucional de los países.

En los puntos siguientes se incluyen comentarios más específicos en función de los criterios empleados en la evaluación de los trabajos.

### **2.1 Alcance de los análisis**

Para poder emitir un juicio objetivo en relación a este aspecto, hubiera sido deseable contar con los términos de referencia particulares de los distintos estudios. No disponiendo de ese antecedente, se ha supuesto que la Guía de Trabajo del esquema metodológico constituya el antecedente común de todos los trabajos, sin que se hubieran agregado otras precisiones.

Bajo tal supuesto, se observa que en varios trabajos no se ha cubierto la totalidad de los puntos solicitados. Las ausencias más conspicuas se advierten en relación a los puntos 8 y 9 de la Guía de Trabajo, relativos a: el diagnóstico de las fortalezas y debilidades más importantes identificadas desde el punto de vista de las capacidades de coordinación y a los factores contextuales que podrían explicar las situaciones descriptas.

El menor alcance de algunos de estos trabajos redundará –como se verá al tratar el punto 2.4- en la calidad y utilidad final de los mismos, ya que si algún interés han de tener los diagnósticos, este es precisamente su capacidad explicativa de los déficit de capacidad institucional en materia de gestión de la integración regional, conocimiento indispensable para intentar su fortalecimiento.

### **2.2 Exhaustividad de los análisis**

Aún cuando los puntos contemplados en la Guía están formalmente cubiertos en la mayor parte de los estudios, es evidente que la profundidad de los análisis resulta sumamente despareja. Ello se manifiesta en el tratamiento de los diferentes aspectos contemplados en la Guía pero, más aún, en la dispar "densidad" relativa que presentan los análisis al comparar ciertas secciones con otras.

Cabe suponer que buena parte del tiempo de duración de los estudios fue dedicada a la obtención y sistematización de los datos y que, al promediar los respectivos proyectos, los autores tomaron conciencia de que se requería un esfuerzo mucho más intenso que el disponible para poder tratar los diversos puntos del temario con igual grado de intensidad o extensión.

En términos generales, puede señalarse que los aspectos más ampliamente tratados son los relativos a la caracterización del marco institucional de los respectivos países en cuanto a la estructura organizativa y relaciones entre los actores estatales y privados que intervienen en la gestión de la integración. Mucho más somero es el tratamiento de los casos estudiados, la explicación de los procesos y el grado de especificación de las recomendaciones.

### **2.3 Originalidad de los análisis**

Es indudable que la posibilidad de desarrollar trabajos verdaderamente originales se vio limitada por diversas circunstancias. En primer lugar, por las dificultades para acceder a fuentes de información primarias, sea porque los datos no estaban disponibles, su elaboración resultaba compleja o no se disponía del tiempo o los recursos para hacerlo.

Como apreciación global, estimo que el análisis de los casos continúa la línea descriptiva de las primeras secciones, de modo que la información aportada resulta insuficiente para ofrecer una interpretación (menos aún, una estimación) de los déficit de capacidad de gestión existentes en cada país, sea a nivel de organismos aislados o de redes interinstitucionales. En particular, no puede discernirse si, y en qué medida, los problemas se originan, entre otras posibles razones, en la falta de (a) claridad de los objetivos perseguidos, (b) coordinación entre agencias estatales o actores sociales, (c) recursos humanos o materiales críticos, (d) adecuada organización interna y asignación de funciones, (e) perfil apropiado o capacidad individual del personal; o (f) tecnologías de gestión pertinentes.

Por cierto, casi ninguno de los trabajos omite señalar causas de origen político, expresadas en pugnas internas por espacios de poder, actuación de *lobbies* y/o conflictos en torno a las posiciones a adoptar en

materia de políticas de integración. Pero las explicaciones de estos fenómenos son escasas y poco significativas en términos de iluminar posibles vías de acción para superarlos o evitarlos.

Como consecuencia de lo expresado, los trabajos tienden a mostrar un marcado desequilibrio entre descripción y explicación. Un caso extremo de lo expresado es la utilización de la Matriz de Coordinación, ya que, salvo dos o tres excepciones, los estudios se limitan a consignar valores en las celdas sin indicar los criterios empleados para asignar tales valores ni ofrecer una explicación de los valores hallados.

#### **2.4 Equilibrio entre descripción y explicación**

Al analizar la Guía de Trabajo utilizada por los autores, se advierten dos tipos de abordajes bien diferentes. Las secciones I a III de la misma incluyen aspectos primordialmente descriptivos: una visión general de la política de integración regional adoptada por cada país; una caracterización del marco institucional vinculado con los procesos de integración; y una descripción de las relaciones institucionales formales. En cambio, las secciones IV a VI son típicamente analíticas y explicativas. Exigen un mayor copromiso interpretativo en cuanto a discernir procesos reales e identificar factores y variables que den cuenta de las debilidades existentes en materia de capacidad de coordinación intra e interorganizacional para la integración regional.

En términos generales, no cabe duda que el nivel descriptivo de los trabajos es bueno y resulta útil para apreciar y consolidar el conocimiento sobre los mecanismos institucionales existentes en los países para la gestión de la integración. A veces, la descripción resulta un tanto esquemática y la interpretación sobre el origen o conveniencia de estos arreglos institucionales no abunda. No obstante, el conjunto de los estudios proporciona un mapa cognitivo adecuado sobre el marco institucional existente.

Pero el análisis de las capacidades de una administración no puede realizarse sobre bases puramente descriptivas. Por eso se pedía a los autores análisis más "aplicados", a partir de casos reales de integración regional, para lo que se sugería el uso de diferentes instrumentos metodológicos, esencialmente escalas de coordinación o matrices institucionales e interorganizacionales.

Como apreciación global, estimo que el análisis de los casos continúa la línea descriptiva de las primeras secciones, de modo que la información aportada resulta insuficiente para ofrecer una interpretación (menos aún, una estimación) de los déficit de capacidad de gestión existentes en cada país, sea a nivel de organismos aislados o de redes interinstitucionales. En particular, no puede discernirse si, y en qué medida, los problemas se originan, entre otras posibles razones, en la falta de (a) claridad de los objetivos perseguidos, (b) coordinación entre agencias estatales o actores sociales, (c) recursos humanos o materiales críticos, (d) adecuada organización interna y asignación de funciones, (e) perfil apropiado o capacidad individual del personal; o (f) tecnología de gestión pertinentes.

Por cierto, casi ninguno de los trabajos omite señalar causas de origen político, expresadas en pugnas internas por espacios de poder, actuación de *lobbies* y/o conflictos en torno a las posiciones a adoptar en materia de políticas de integración. Pero las explicaciones de estos fenómenos son escasas y poco significativas en términos de iluminar posibles vías de acción para superarlos o evitarlos.

Como consecuencia de lo expresado, los trabajos tienden a mostrar un marcado desequilibrio entre descripción y explicación. Un caso extremo de lo expresado es la utilización de la Matriz de Coordinación, ya que, salvo dos o tres excepciones, los estudios se limitan a consignar valores en las celdas sin indicar los criterios empleados para asignar tales valores ni ofrecer una explicación de los valores hallados.

#### **2.5 Coherencia secuencial del análisis**

Otro aspecto considerado en la evaluación de los estudios nacionales fue el grado que los mismos consiguieron enhebrar los temas sucesivamente presentados y analizados a lo largo del texto, de manera coherente y respetando una secuencia expositiva lógica.

La impresión general que surge del conjunto de los trabajos es que tal resultado no fue logrado plenamente. En algunos casos, porque los distintos temas –estrictamente ajustados a la secuencia indicada por la Guía Metodológica- fueron tratados como compartimientos estancos, sin intentar vincularlos ni analítica ni expositivamente. Y en otros, porque la misma naturaleza de los temas que se van examinando, impide lograr esa secuencia lógica aún cuando se intente forzar una articulación entre los mismos.

Es probable que, más que en el caso de los criterios previamente considerados, la Guía Metodológica empleada haya tenido mucho que ver con el resultado alcanzado. No tanto porque la Guía sea inadecuada no porque pudo haber sido tomada demasiado al pie de la letra. Según mi interpretación, una guía debería limitarse a señalar qué temas valdría la pena analizar, cuáles podrían ser sus posibles alcances, qué fuentes consultar, y/o qué estrategias de abordaje y técnicas de investigación utilizar. Pero de ningún modo debería sugerir –menos aún exigir– un tratamiento uniforme, exhaustivo o lineal de los diferentes temas.

Una guía no equivale a un manual de instrucciones. Sobre todo en este caso, porque el esquema que propone no ha sido sometido previamente a un test definitivo, que demuestre que respetar una determinada secuencia de contenidos y análisis permitirá arribar a un diagnóstico ordenado y coherente.

En mi opinión, la metodología sugerida pudo haber inducido a algunos de los autores a incurrir en saltos de nivel analítico, redundancias, inoportunidad en el tratamiento de ciertos puntos, etc. Como ejemplo, varios autores consideraron el tema "procesos de reforma del Estado", sugerido en el punto IV. 9 de la Guía, como un aspecto contextual que debía describirse en forma genérica, sin establecer el nexo explicativo que se planteaba con las capacidades de coordinación. De esta manera, "reforma del Estado" aparece como un tema tratado en forma puramente descriptiva, en una sección bastante tardía de los informes y sin relación con la temática desarrollada en esa sección. En todo caso, como referencia contextual macro, debía haberse incluido al comienzo de los trabajos.

## **2.6 Calidad de las conclusiones y recomendaciones**

Al analizar la sección VI (Conclusiones y Recomendaciones) de los estudios, los contenidos presentan una gran variedad de situaciones. Unos pocos trabajos son sumamente minuciosos y consiguen resumir los temas desarrollados y llegar a conclusiones valiosas, pero las recomendaciones presentadas no siempre se desprenden de estas conclusiones.

En otros casos, se confunden recomendaciones con diagnóstico, y los trabajos terminan o bien planteando o bien reiterando problemas de coordinación gubernamental en materia de gestión de políticas de integración, sin entrar siquiera a efectuar sugerencias para superarlos.

También se observan casos en que las recomendaciones no son sino el reverso de los déficit identificados. Es decir, la "solución" consiste en invertir el signo del "problema". Si los gremios o los empresarios privados tienen escasa capacidad de interlocución con los gobiernos, "hay que" mejorarla; si los sistemas de información y comunicación son deficientes, "hay que" desarrollarlos; y así sucesivamente. Resulta obvio señalar que se trata de "soluciones" puramente retóricas e inconsecuentes.

En más de un caso, se han incluido recomendaciones de política exterior, es decir, puntos de vista de los autores sobre los rumbos o tomas de posición que deberían adoptar los gobiernos para avanzar en los procesos de integración, sin incluir ningún tipo de consideraciones respecto al punto solicitado, o sea, cómo superar los problemas de coordinación intra- e intergubernamental para la gestión de estas políticas.

Por último, son escasas o excesivamente someras las referencias al tipo de acciones que podrían llevarse a cabo para fortalecer la formación y capacitación de personal en este campo.

A pesar de lo expresado, pueden rescatarse en varios trabajos sugerencias valiosas que deberían profundizarse para que puedan llegar a convertirse en iniciativas concretas de políticas y proyectos de acción.

## **3. ANALISIS COMPARATIVO DE LOS CASOS NACIONALES**

Sin mayor pretensión que la de esbozar algunos comentarios de tipo comparativo, he seleccionado unos pocos aspectos que me han resultado particularmente sugerentes.

### **3.1 Internacionalización y descentralización de los Estados nacionales**

Una primera reflexión, provocada por la lectura de los casos nacionales, se refiere a la particular situación actual de los Estados nacionales, colocados en una suerte de pinza entre procesos simultáneos de internacionalización y descentralización, que restringen crecientemente su capacidad de decisión autónoma. El primer proceso se refiere a un aspecto de lo que ahora se denomina "globalización" y alguna vez denominé "internacionalización del Estado" (Oszlak, 1983). Me refiero al creciente grado de apertura y vulnerabilidad de los Estados nacionales de la región a las fuerzas y presiones del contexto internacional

(2). El segundo, a la transferencia a instancias subnacionales de la responsabilidad de producir bienes, prestar servicios o establecer regulaciones que hasta poco correspondían al nivel nacional de gobierno.

Históricamente, la formación de los Estados nacionales implicó la expropiación de funciones antes reservadas a otras instancias articuladoras de la sociedad (v.g. familia, asociaciones de caridad, iglesia, cabildos locales) y su conversión en materia propia de esa nueva forma de Estado que crecía a la par de la expansión de sus ámbitos de intervención social. En las últimas décadas, los procesos de integración también han implicado, en cierto modo, la expropiación a los Estados nacionales de su capacidad de decisión unilateral y autónoma sobre ciertos aspectos de la gestión pública que hasta hace poco tiempo estaban sometidos a su exclusivo arbitrio. A pesar de tratarse de un sometimiento voluntario, la integración supone igualmente resignar una porción del poder de decisión con el fin de promover intereses nacionales cuya realización podría encontrar en la integración un medio idóneo.

Pero al mismo tiempo, la reforma del Estado está alentando nuevas formas de división social del trabajo en lo que hasta ahora constituía el ámbito legítimo de la acción estatal, manifestándose en procesos de "devolución" funcional a diversos actores sociales y subnacionales.

De esta forma, los Estados nacionales ven cada vez más supeditada su capacidad de decisión nacional por tratados, acuerdos, mercados comunes, parlamentos multinacionales u otras formas de articulación supranacional. Y por otra, ven perder espacios de actuación a raíz de la traslación de competencias e instancias de decisión a actores e instancias subnacionales (regiones, provincias, estados, departamentos, municipios), con la consiguiente pérdida de la capacidad de decidir o asignar recursos sobre una gran variedad de cuestiones. Entre otras cosas, ello determina que el problema de la coordinación interministerial no se limite al ámbito del gobierno nacional; también involucra otras coordinaciones con los niveles subnacionales y actores económicos privados.

### **3.2 Agenda de la integración regional**

Un segundo aspecto a considerar es el de la agenda de la integración regional y sus consecuencias sobre las capacidades nacionales de coordinación y gestión. ¿Cuáles son los temas que plantea la integración? ¿cuáles las cuestiones problemáticas? Evidentemente, los estudios nacionales muestran que existe una gran variedad de cuestiones y que, para cada país, la composición de la agenda depende de innumerables factores históricos, diplomáticos, económicos o políticos.

Por lo tanto, mi reflexión apunta a otra posible lectura del tema. Así como hay una agenda **de** la integración, también existe otra **derivada de** la integración. La integración supone un cambio de reglas de juego en las relaciones económicas, políticas, culturales, tecnológicas, etc. entre Estados nacionales que, por distintas razones, consideran que los intereses de sus países y los del conjunto, se verán beneficiados por la común adopción de esas nuevas reglas. En teoría, al menos, la integración es un juego de suma positiva y no un juego de suma cero.

La agenda de la integración, una vez logrados los acuerdos, se compone fundamentalmente de aquellas cuestiones que surgen del proceso de implementación de los mismos: incumplimiento de plazos, falta de adopción de medidas por países miembros, decisiones sobre nuevas incorporaciones de países a los acuerdos, y así sucesivamente. De por sí, el manejo de estos temas supone el desarrollo de ciertas capacidades de negociación y gestión por parte de los diversos países participantes.

Pero las nuevas reglas crean a los países nuevos compromisos, redefiniendo profundamente el marco habitual de relaciones socioeconómicas. De este modo, la agenda externa crea una agenda interna, resultante del cambio en las reglas de juego que trae aparejada la integración, y que presupone capacidades mucho más desarrolladas y complejas. Me refiero a la capacidad de crear, al interior de los países, las condiciones necesarias para que los acuerdos puedan ser cumplidos. Esta otra agenda involucra a una red mucho más extendida de instituciones estatales y privadas, sometidas a nuevos marcos de funcionamiento y de relación, que tanto pueden crear oportunidades como amenazas y, en cualquier caso, constituyen desafíos a su capacidad de innovación y de gestión del cambio.

### **3.3 Compromisos de integración**

Según la Guía propuesta para su realización, los trabajos tienen una primera parte dedicada a la presentación de las estrategias nacionales frente a los distintos procesos de integración y de las prioridades y compromisos que ésta supone.

Se advierte, en general, una tendencia a considerar la integración como un proceso de naturaleza prioritariamente económica, lo cual parece evidente pero no debería conducir a descuidar otras áreas que, incluso, serían inseparables de aquella en un análisis más profundo y abarcador (v.g. sistemas educativos, tecnologías administrativas propias).

Teniendo presente esta visión relativamente acotada de la integración, los diferentes países podrían agruparse en cuatro grupos (3):

3.3.1 Aquellos países que manifiestan no estar "momentáneamente" dedicados a profundizar sus políticas de integración porque sus esfuerzos se concentran en solucionar problemas considerados inmediatos. Me refiero a crisis económicas profundas, como son los casos de Venezuela y , en cierta medida, México, o bien de situaciones particulares, como la guerra entre Perú y Ecuador.

En lo que respecta a las situaciones de crisis, convendría mencionar que si bien comprometen normalmente toda la capacidad nacional de gestión, no resultan necesariamente incompatibles con la integración. Por el contrario, éste puede resultar una de las salidas posibles y fructíferas de la crisis.

3.3.2 Aquellos países para los que la integración es una política central y trabajan en ella desde hace tiempo, como Colombia y Bolivia.

3.3.3 Países para los cuales la integración regional no ha sido durante mucho tiempo una estrategia de desarrollo prioritaria, como Brasil y Uruguay, y sí lo es en el presente. En ambos casos el MERCOSUR parece haber revalorizado las políticas de integración dentro de las agendas nacionales (con la posible excepción de la participación de Brasil en la ALADI), aún cuando el rol que juega cada uno de estos países es diferente. En tanto Brasil es uno de los líderes del Mercado Común del Sur, la participación de Uruguay en el mismo parece impuesta por las circunstancias.

También podría incluirse en este grupo a la Argentina, en la medida en que el MERCOSUR aparece como un hito en su política de integración. Sin embargo, ésta aparece constantemente signada por una suerte de "doble discurso", que prioriza alternativamente la acción en el marco del MERCOSUR y el alineamiento incondicional con la política de los Estados Unidos de América.

3.3.4 Chile, a su vez, podría considerarse un caso particular, por cuanto el desarrollo relativo –y temprano– de su economía le abrió posibilidades diferenciales, que se materializaron en una agresiva política comercial y de desarrollo de mercados que excede los límites de Latinoamérica. Además, su situación económica le permite considerar a la integración como una más de las políticas de desarrollo posibles, y no como una apuesta fundamental.

### **3.4 Distribución de competencias para la gestión de la integración**

Como cabe esperar, las responsabilidades formales asignadas a los organismos estatales para la gestión de la integración regional se reparten entre los Ministerios de Economía (o sus múltiples variantes como carteras de Hacienda, Planeamiento y Coordinación, Finanzas, Producción, etc.) y de Relaciones Exteriores. El Poder Legislativo se limita normalmente a aprobar los tratados, cumpliendo en esta materia un papel bastante desdibujado.

La descripción de las relaciones formales entre los organismos competentes no depara mayores sorpresas y parece respetar un esquema de división del trabajo donde las instituciones presentan escasas "zonas grises" en la normativa que ordena las jerarquías y las áreas de actuación (4). Tal vez, el principal valor de esta descripción es el de servir como parámetro de comparación con el ejercicio efectivo de las competencias respectivas.

Por supuesto, el "mapa" institucional de la integración no se reduce a los ministerios y el Parlamento sin que incluye una gran variedad de instituciones cuya intervención depende del tipo de cuestiones involucradas en términos de temática, sector de la producción, jurisdicción geográfica o política, etc. en muchas de las mencionadas en los estudios nacionales sus misiones y funciones nunca han llegado a concretarse en intervenciones concretas. Otras, en cambio, de surgimiento más reciente y con cometidos más o menos puntuales, han sido sumamente activas en los procesos de integración.

En este sentido, resulta destacable el papel que juegan en muchos casos diversos organismos creados *ad hoc*, que a menudo permiten resolver problemas de coordinación o abierto conflicto entre las agencias competentes, así como superar notorios déficit de capacidad de gestión en estas últimas. La ONTL (Oficina

de Negociación para el Tratado de Libre Comercio) mexicana parece ser un buen ejemplo de estos arreglos institucionales. Estas experiencias sugieren que no siempre es necesario o conveniente –aunque pueda ser deseable– operar a través del aparato estatal establecido. A veces, las instituciones formalmente competentes se ven excesivamente trabadas por restricciones funcionales de alcance general para todo el sector público o por culturas administrativas poco receptivas a la innovación y a la agilidad requerida e situaciones que, como las que atañen a los procesos de integración, exigen mecanismos de gestión mucho menos burocratizados.

Aunque el punto trasciende el alcance del presente trabajo, sería interesante comparar las fórmulas institucionales empleadas por distintos países que han participado o participen de experiencias comunes. Por ejemplo, la asignación de competencias y las modalidades de actuación elegidas por Argentina, Brasil, Chile y Uruguay frente al MERCOSUR.

### **3.5. Estructuras y mecanismos de gestión reales**

Los estudios nacionales proporcionan una vívida descripción de diversos casos de procesos de integración, a fin de mostrar en qué medida las relaciones efectivamente establecidas entre los actores intervinientes se ajustaron o no a las reglas de juego y competencias formalmente atribuidas a los mismos.

Al igual que en otras áreas de la gestión pública, aunque tal vez en mayor medida debido a la novedad y multidimensionalidad de este campo de actuación estatal, las estructuras y mecanismos reales difieren en importantes aspectos de los formalmente establecidos. Las razones son múltiples y los trabajos ofrecen algunas evidencias que permitirían trazar algunos rasgos comunes.

Para comenzar, si bien el tema de la integración en América Latina tiene ya varias décadas, la concreción de acuerdos económicos importantes es mucho más reciente. Los aparatos estatales no se han adaptado todavía a las nuevas demandas de conocimientos, tecnologías, mecanismos de información y negociación, exigidos por esta nueva realidad. Sobre todo, los perfiles de la dotación de personal, que tienen cierta inercia y sólo se ajustan muy lentamente a nuevas demandas.

Las políticas de ajuste estructural, en especial las de "racionalización de personal", han agravado estos problemas al minar la capacidad del Estado para llevar adelante políticas que, de por sí, requieren conocimientos y manejo de tecnologías de gestión sumamente complejas. La jibarización del Estado ha raleado dotaciones de personal altamente calificadas y especializadas, en momentos en que estas capacidades –al menos en relación al tema que nos ocupa– parecen particularmente críticas. Según se desprende de los casos nacionales, la situación, al respecto, parece relativamente seria en países como Perú y Uruguay y bastante menos crítica en Chile y Brasil, hallándose los demás países en una situación intermedia.

Estas circunstancias determinan que, a menudo, se creen mecanismos institucionales *ad hoc*, a fin de evitar el lastre de burocracias rígidas y rutinarias, con culturas y procedimientos calcificados, poco proclives o aptas para trabajar en proyectos innovadores, que exigen capacidades gerenciales de las que carecen totalmente.

Si bien estos esquemas pueden constituir una solución puntual para la negociación y concreción de ciertos acuerdos diplomáticos y/o comerciales, también pueden ser fuente de conflictos con las instituciones formalmente investidas de las competencias para intervenir en esos casos.

Otro de los problemas frecuentemente mencionados por los autores es el funcionamiento deficitario de los canales de información entre los distintos actores que intervienen en los procesos de integración, sean públicos o privados. En parte, ello se debe a la ausencia o falta de actualización de los sistemas de información y otras tecnologías que facilitarían dicha comunicación. Y en parte, también se debe a una natural tendencia de las organizaciones estatales y sus cuadros dirigentes a establecer dominios funcionales inexpugnables alrededor de lo que consideran su competencia, sin advertir que la cooperación y la coordinación con otras agencias podría optimizar los resultados de su intervención. La debilidad de los sistemas de capacitación en técnicas gerenciales y de negociación, contribuye a la persistencia de este rasgo cultural.

Un problema estrechamente ligado al anterior es la excesiva dependencia, en los procesos de integración, de los liderazgos personales más que de las estructuras institucionalizadas. Los estudios sobre Venezuela, Uruguay, Colombia marcan esta característica. Tal vez ello se relacione asimismo con las modalidades que asume la vinculación con el sector privado en este tipo de procesos. Los trabajos analizados indican que, en

varios casos, esos sectores son consultados, pero al parecer, los canales de comunicación se establecen preferentemente a través de la institución del *lobby* más que de mecanismos formales de coordinación. Las presiones clientelísticas serían, en este sentido, la contracara de los liderazgos personales en el sector público.

### **3.6 El papel de la capacitación**

En la sección correspondiente a conclusiones y recomendaciones, las propuestas de los estudios nacionales tienden a destacar la necesidad de especialización de los organismos y la correspondiente formación y capacitación del personal asignado a proyectos de integración regional.

En la casi totalidad de los casos, el contraste entre las demandas que surgirían del diagnóstico y los sistemas educativos (incluyendo centros e institutos privados y/o públicos) existentes en los países, es sumamente marcado. Se abre, en este sentido, un campo de trabajo que exige una intensa tarea previa de sensibilización y luego una minuciosa planificación de los perfiles y contenidos educativos requeridos.

## **4. REFLEXIONES FINALES**

En esta última y breve sección del trabajo trataré de aportar algunas reflexiones derivadas de los comentarios críticos iniciales y las comparaciones presentadas en la segunda parte.

En primer término, una aclaración obligada para atenuar el tono quizás excesivamente crítico que resulta de la lectura retrospectiva del presente texto. Mi propósito, en todo momento, fue acentuar las debilidades de los trabajos más que sus fortalezas, con el único fin de mejorar el valor de su contribución. Por ello, corresponde señalar que, en conjunto, los estudios nacionales representan un esfuerzo exploratorio pionero, en un área de estudios que tiene escasos antecedentes en la región. Por lo tanto, resultan altamente meritorios por el acopio de información novedosa y sistematizada, sin perjuicio de que algunos hayan alcanzado un grado de acabado final mayor que otros.

En segundo lugar, quisiera dejar planteado el interrogante acerca de la medida en que las contribuciones de los estudios de casos nacionales pudieron haberse visto limitadas por el propio enfoque metodológico propuesto a los consultores (o la manera en que el mismo fue interpretado). Este tema ya fue sugerido más arriba y considero que la ocasión del Taller de Trabajo debería ser una ocasión propicia para analizar a fondo este punto crítico.

Quizás esa sea también una oportunidad adecuada para analizar y sugerir otras posibles vías de abordaje teórico-metodológicas que podrían complementar y enriquecer la perspectiva hasta ahora utilizada en los estudios del caso.

## **NOTAS**

1. Esta distinción entre descripción y explicación marca, simplemente, énfasis relativos y no debe tomarse al pie de la letra. Después de todo, la descripción de una estructura organizativa puede incluir una interpretación de las causas que condujeron a esa particular modalidad de gestión, en tanto que un diagnóstico y explicación de un fenómeno siempre requiere algún grado de descripción.
2. Tal como se plantea en dicho trabajo, los programas de gobierno contemplan de manera creciente las posibilidades y consecuencias de la transnacionalización de empresas, los flujos de capitales, las políticas de subsidios y *dumping* de gobiernos extranjeros, la "inflación importada" y los avances tecnológicos en el mundo desarrollado. Sus funcionarios participan cada vez más frecuentemente en foros, entes, acuerdos u organismos internacionales, y es creciente la presencia de expertos de tales instituciones en la planificación, diagnóstico y asesoramiento del sector público de los países receptores de asistencia técnica. Estos fenómenos, que presentan profundas diferencias según los casos considerados, plantean importantes problemas vinculados con la capacidad de decisión nacional, alineamientos diversos en bloques político-económicos, dependencia tecnológica, etc. Dicho de otro modo, la "internalización" del Estado y la sociedad introduce intereses, objetivos y criterios de asignación de recursos que responden a lógicas, proyectos y actores supranacionales que no siempre o necesariamente resultan compatibles con los intereses nacionales.
3. Para ubicar los países en cada uno de los grupos tomamos la tendencia general, esto es, en qué medida se enfatiza la política de integración respecto de otras. En tanto se quiera profundizar en el nivel de detalle, esta clasificación debería ser revisada.

4. Un interesante ejemplo sobre los mecanismos formales que a veces adoptan los gobiernos para superar problemas de competencia interministerial en temas vinculados a la integración es el que se utilizó al inaugurarse el gobierno del Presidente Alfonsín en la Argentina. En esa oportunidad, cuando el futuro ministro de Economía advirtió que el de Relaciones Exteriores ya había incluido en su estructura la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales, que él pensaba crear dentro de su ministerio, resolvió crearla igualmente pero invirtiendo los términos y denominándola Subsecretaría de Relaciones Internacionales Económicas.

## **BIBLIOGRAFIA**

### **METCALFE, Les**

1993. "La gestión de los procesos de integración: Capacidades de liderazgo, gerenciamiento y coordinación", Ponencia presentada en la Conferencia de Apertura del CEFIR: *La Integración Regional en América Latina y Europa: Objetivos estratégicos y Refuerzo de las Capacidades de Respuesta*, Montevideo, 9-12 de marzo de 1993. Reproducido en: Integración Latinoamericana, mayo/junio 1993, Buenos Aires, pp. 10-17

### **OSZLAK, Oscar**

1983. "Democracia y Administración Pública: condiciones de una administración pública y democrática". Documento presentado a la Conferencia sobre Sociedad, Democracia y Administración Pública. Alcalá de Henares, España, INAP.

### **ZAPICO GOÑI, Eduardo**

1994. "La coordinación intergubernamental como factor crítico para la integración regional: experiencias europeas", Ponencia presentada en el Módulo del CEFIR: *Instituciones en un marco de Integración Regional: Distribución de Competencias y Capacidades de Coordinación y Control I*, Ciudad de México, 25-30 de julio de 1994.

## EVALUACION PRELIMINAR DE LOS INFORMES SOBRE LA CAPACIDAD DE COORDINACION NACIONAL PARA LA INTEGRACIÓN REGIONAL

**Eduardo ZAPICO GOÑI**

Profesor Asociado en Gestión Pública, Instituto Europeo de Administración Pública –IEAP-  
(Maastricht, Países Bajos) y Consejero, Instituto de Estudios Fiscales (Madrid, España)

### INTRODUCCIÓN

Los siguientes comentarios reflejan el resultado de una primera reflexión sobre los borradores presentados al CEFIR, en el marco del proyecto "**Grupo de Río: Fortalecimiento de las Administraciones Nacionales para la Integración**", hasta marzo de 1995. La intención de estas notas no es otra sino la de colaborar en el esfuerzo de los equipos nacionales tratando en algunas ocasiones de sintetizar las ideas que se han considerado más importantes de cada informe, destacando puntos o aspectos originales de alguno de los estudios que puedan ser interesantes a desarrollar por los demás, realizando observaciones metodológicas cuando así proceda, y sugiriendo líneas de actuación para el desarrollo de estos borradores.

En ningún momento se ha pretendido con este informe plantear propuestas definitivas. No se trata de un documento cerrado, sino un documento de trabajo que sugiera algunos de los temas de discusión relevantes para continuar perfeccionando esta investigación. Este informe comienza con el planteamiento de unas sugerencias generales sobre posibles mejoras metodológicas y unos avances de conclusiones sustantivas. Estas ideas generales se complementan luego con consideraciones particulares para cada caso o país estudiado. Los comentarios referidos a cada informe no pretenden tener un alcance comprensivo y estructurado sino más bien selectivo y en *ad hoc* sobre los aspectos que más han llamado la atención en una primera lectura limitada por la variable tiempo. No obstante, el estilo de exposición de los comentarios y propuestas trata de ser claro y en ocasiones conscientemente arriesgado y provocador con el fin de catalizar un proceso de intercambio de ideas en esta reunión de trabajo. Las reacciones a este documento podrían servir para un desarrollo posterior de una evaluación comparativa.

### SUGERENCIAS GENERALES

#### **1. Propuestas de mejoras metodológicas generales**

En términos generales se sugiere que todos los países (alguno ya lo ha hecho) presenten de manera más detallada los centros que han sido contactados y/o entrevistados, el número de entrevistas realizadas y el tipo de preguntas planteadas. Sería importante que se identificara metodológicamente el alcance del estudio, haciendo referencia explícita a las limitaciones o dificultades encontradas. Esta información será de gran utilidad para la definición y diseño de nuevas investigaciones.

Una segunda propuesta general para la mejora de los informes sería el presentar un diagrama que facilitara la interpretación de la descripción institucional de los principales actores y las relaciones existentes entre ellos en el proceso de coordinación interna estudiado. La presentación de este diagrama debería de suponer un pequeño esfuerzo adicional dado que sólo supondría representar gráficamente la síntesis del trabajo hasta ahora realizado. Algunos países han presentado diagramas que representan a los principales actores y las relaciones de tipo jerárquico. No se trata tanto de un diagrama de tipo formal funcional sino más bien de representar la red de organizaciones o tejido organizacional de los principales actores, la(s) unidad(es) de coordinación y las relaciones existentes entre ellos de una manera gráfica.

En tercer lugar se sugiere que se explique de manera sintética, en uno o dos folios, el nivel global de coordinación real alcanzado en los procesos de integración. Para ello podría referirse por ejemplo al mínimo común denominador de los niveles de la matriz interorganizacional. Debería de hacerse referencia explícita al nivel de coordinación alcanzado, en cada caso estudiado. Estas dos páginas vendrían a ser lo que se podría denominar un resumen ejecutivo del trabajo realizado, que incluiría también una referencia específica a la principal unidad de coordinación (una o varias e caso de que existan) y su ubicación en la Administración Pública. El informe del Ecuador ofrece un ejemplo claro a este respecto en la página 2 de su nota introductoria.

Esta evaluación preliminar no ha enjuiciado comparativamente los resúmenes de los informes presentados y sus resultados. No debe pensarse que en cualquier caso cuanto mayor coordinación mejor. El tipo de coordinación y nivel dependerá de la complejidad de la situación y de las interdependencias que en cada

caso puedan darse. Con la escala y las matrices se pretende medir el potencial disponible que pueda ser activado en caso de necesidad. Tan importante como este aspecto metodológico es el carácter acumulativo de la escala de coordinación. En algunos informes se pone en cuestión las posibilidades de decisión de los Departamentos Centrales y/o Unidades superiores de coordinación cuando no funcionan bien los sistemas de información y los mecanismos y órganos que deben de aportar los estudios previos y análisis de viabilidad necesario para la toma de decisiones. La mayoría de los informes deberían ser revisados bajo estas dos condiciones metodológicas en mente.

El potencial de la escala de coordinación debería aprovecharse plenamente. La escala no es únicamente un buen instrumento para diagnosticar la situación actual sino que además puede utilizarse como un instrumento de diseño de iniciativas para la mejora de la capacidad de coordinación. En el informe de Chile se plantean aplicaciones y mejoras para el futuro explícitamente basadas en los nueve niveles de coordinación.

## **2. Avance de algunas conclusiones sustantivas**

Se podría argumentar que en lugar de un proceso de integración posiblemente existe un proceso de divergencia. Esto parece ser así porque son muchos los países que están comprometiéndose en múltiples estrategias de integración, aparentemente interdependientes. Como mínimo esta multiplicidad de estrategias de integración provoca una gran diversidad de proyectos de integración regional que provoca divergencias interministeriales dentro de cada país y hace cada vez más compleja su gestión. Simultáneamente no parece que se esté dando un proceso de desarrollo de la capacidad de gestión pública acorde a esta nueva complejidad. Para la mayoría de los países se han observado procesos de reajuste del sector público con la consiguiente reducción de recursos especialmente en lo relativo a número de personal. No sólo ha habido una reducción de personal sino que además los programas de formación de funcionarios para la integración son muy limitados.

La multiplicidad de procesos de integración que se están dando simultáneamente en Latinoamérica, incluso las relaciones con países fuera de la región, bilaterales o multilaterales, conforman un entorno de máxima complejidad con respecto a las posibilidades de coordinación y capacidad de respuesta a nivel regional y en cada uno de los Estados latinoamericanos. La amalgama de proyectos de integración en la región influye o se refleja en la desintegración o falta de coherencia que tienen las estrategias o posturas de negociación de los Departamentos dentro de cada Estado miembro de la región. En ocasiones se suscriben acuerdos de integración sectoriales multiplicando compromisos internacionales descoordinados (página 32, Informe Ecuador). En la introducción de muchos informes se desarrolla la idea de que un exceso de diversidad de estrategias de un país respecto a la integración puede producir de hecho desorientación interna y dificultad de coordinación en la toma de posturas de negociación. Cada Ministerio abandera un proyecto de integración propio. El sistema de coordinación puede funcionar bien si su liderazgo no se pone en cuestión y si las demás iniciativas de integración lideradas por otros centros de coordinación son independientes.

En el proceso de integración Europea también hay diversidad pero la diferencia es que en el viejo continente cada frente de integración responde en general a funciones distintas. En Europa han existido distintos frentes de integración económica (la Comunidad Europea, la AELC, el COMECON) pero estaban claramente definidos los Estados miembros y era incompatible la pertenencia a más de uno de ellos.

El proceso de integración regional en Latinoamérica está en una fase preliminar a la integración con indefinición de los criterios que permitan seleccionar las alianzas de manera más coherente y beneficiosa. No sería realista esperar que exista un solo criterio. La dificultad está en que de manera natural están proliferando distintos procesos de integración en base a múltiples criterios que responden a intereses particulares de cada país. Latinoamérica está en una fase previa a la de consolidación de proyectos relevantes de integración. Se está en plena fase de identificación de los proyectos de integración que ofrezcan una ventaja comparativa regional respecto al exterior. Un paso que tendrá que darse necesariamente en el futuro es el de la agrupación de los proyectos existentes de integración y de mayor definición en cada país respecto a los objetivos más relevantes de integración (niveles 8 y 9 de la Escala). La diversidad de proyectos refleja la desorientación y/o proyección múltiple de las estrategias de integración dentro de cada país. Aparentemente todos los países quieren jugar varias bazas de integración aprovechando las ventajas comparativas de cada proyecto, aunque planteen incoherencias internas y externas. Esto representa o refleja la defensa de los intereses nacionales en el primer momento de diseño de los marcos de integración. Pero también está reflejando deficiencias y efectos negativos a nivel colectivo de los procesos de integración. Como consecuencia del aumento de la incertidumbre y complejidad que se va acumulando simultáneamente con la explosión de proyectos de integración la situación es cada vez más fragmentada tanto a nivel nacional como regional.

Varios países informan sobre la necesidad de modificar los valores y cultura de los funcionarios. *"Trabajar en equipo y abandonar posiciones individualistas"* (Chile). Algunos informes hacen referencia a la necesidad de organizar cursos sobre negociación y en cierto modo cambio de actitudes para evitar las pugnas o tensiones interprofesionales (diferentes estilos de adaptación de comportamientos a las negociaciones regionales).

El informe sobre Venezuela destaca la importancia de la capacidad de liderazgo personal en alguna instituciones para explicar su éxito en términos de preparación eficaz de las negociaciones. Pero la importancia de la capacidad de liderazgo no debe asociarse únicamente a las características propias del Jefe del Departamento o Ministro. Es en general toda la función pública la que necesita un equipo directivo, una masa crítica de funcionarios, que tengan capacidad de diagnóstico, diseño y desarrollo de las políticas de integración o posturas de negociación con respecto a las políticas de integración. Esto no es incompatible con la idea que el liderazgo no será eficaz si no va acompañado de una "fortaleza institucional" (estrategia y estructura organizativa). Ambos términos influyen en la capacidad de coordinación.

No se encuentran referencias a instituciones encargadas de auto-evaluar los procesos de participación en los proyectos de integración. Una excepción en este sentido es el Ecuador, cuyo informe se refiere a poner en funcionamiento unas comisiones de trabajo interinstitucional para que dinamicen un proceso de correcciones o ampliaciones de las iniciativas de integración (mecanismo de aprendizaje). En una línea parecida, el informe de Uruguay destaca la necesidad de crear equipos de trabajo que definan las necesidades básicas para un funcionamiento adecuado.

En varios informes se ha diagnosticado un cierto grado de desestructuración y bajo nivel de representación e influencia del sector privado en los procesos de decisión del Sector Público. Las asociaciones privadas (sindicatos, gremios, etc.) pueden y deben tener gran influencia e importancia estratégica en cuanto a la información disponible por la Administración sobre los efectos que para cada sector pueda tener el desarrollo en un sentido u otro cada proceso de integración.

En algún informe se habla de no haber interés en las agrupaciones de trabajadores por intervenir en temas relacionados con la integración. Aquí cabría plantearse críticamente cuál sería en este caso el papel a jugar por el Estado, si activo o reactivo con respecto a esta pasividad por parte de los trabajadores. Lo mismo podría plantearse respecto a las limitaciones en la participación de un sector no bien estructurado, con múltiples vías de representación o con conflictos internos.

En términos generales los órganos y/o mecanismos creados formalmente para establecer relaciones o interacciones entre el sector público y el privado son elementos prioritarios de cualquier proyecto de mejora de la capacidad de coordinación que pretenda alcanzar niveles altos de la escala de coordinación. Estas dificultades afectan también a la participación y funcionamiento de los Parlamentos y de los niveles de gobierno subcentrales.

En algunos informes se reconoce que en la medida en que se desarrollen los procesos de integración los mecanismos informales deberían de ser reforzados por una mayor eficacia en los procedimientos e instituciones de coordinación formalizada. Es inevitable que deba evolucionar la capacidad de coordinación conforme se profundiza en los procesos de integración regional. Este proceso de adaptación debería ir unido a los procesos de modernización del Estado.

#### **a. Propuestas de Mejoras Metodológicas Generales**

- Identificación del alcance del estudio
- Representación gráfica (diagrama-tres)
- Resumen ejecutivo sobre el nivel global de coordinación y principales actores (1 ó 2 folios)
- Reflexiones sobre la necesidad de contextualizar el nivel de coordinación y el carácter acumulativo de la escala de coordinación
- Potencial de la escala de coordinación no sólo como instrumento de diagnóstico sino además como instrumento de diseño

#### **b. Avance de Algunas Conclusiones Sustantivas**

- Multiplicidad de estrategias nacionales / diversidad de proyectos de integración / complejidad de gestión
- Modificar valores, adaptar estilos de gestión pública para la integración y mejorar su capacidad de liderazgo (i1 + i2)
- Mecanismos de auto-evaluación y desarrollo de los procesos de coordinación
- Necesidad de estructurar el sector privado y sus mecanismos de representación y participación
- Aumentar la participación activa del parlamento y de los niveles subcentrales de gobierno

- Evolución continua de la capacidad de coordinación en función del progreso de la integración. Necesidad de relacionar las iniciativas de modernización del Estado con la mejora de la capacidad de coordinación para la integración