

Gerencia de los procesos de integración: liderazgo, gestión y coordinación*

Les Metcalfe**

Resumen

El autor analiza, fundamentalmente, tres temas vinculados con lo que llama la gerencia de un proceso de integración: 1. el liderazgo; 2. la gestión del cambio; 3. la coordinación intragubernamental.

Un liderazgo integrador implica la habilidad para crear y mantener coaliciones. También se requiere la habilidad para diseñar organizaciones eficientes en la creación de marcos institucionales para la formulación de políticas integradas. Parte de la tarea de integración consiste en gerenciar el desarrollo de las capacidades que se necesitan para hacer que los nuevos sistemas de políticas funcionen. La integración requiere la adaptación de las organizaciones existentes, la formación de otras nuevas o, lo más usual, la combinación de las dos. Es incorrecto suponer que es simplemente un asunto de reprogramación de la maquinaria administrativa ya existente.

Al aumentar la importancia de la gerencia de la interdependencia, cruzando fronteras nacionales, el proceso de integración incrementa las presiones *dentro* de cada gobierno participante para que "conjugue sus actos". La

coordinación efectiva a nivel nacional es un factor importante que sustenta la coordinación a nivel supranacional, a la vez que constituye un beneficio *per se*.

El autor establece una escala, tipo Guttman, de coordinación de políticas públicas. Los distintos pasos están ordenados, entonces, de manera unidimensional, ordinal y acumulativa. Ellos son, en orden ascendente: 1. toma de decisiones a nivel ministerial independiente; 2. comunicación con otros ministerios; 3. consulta con otros ministerios; 4. evitación de divergencias interministeriales; 5. búsqueda interministerial de acuerdos; 6. arbitraje de diferencias interministeriales; 7. establecimiento de parámetros para ministerios; 8. establecimiento de prioridades gubernamentales; 9. estrategia gubernamental global. Esta escala puede ser usada por un analista independiente como herramienta de medición para definir el nivel (cualitativo) de la coordinación en un sistema de gobierno dado. Otros usos derivan de éste. Por ejemplo, sirve para evaluar lo (in)adecuado de las capacidades reales de coordinación contrastadas con las capacidades necesarias, y asegurar así la efectividad en una situación particular.

* Estudio preparado para la conferencia "La integración regional en América Latina y Europa: objetivos estratégicos y refuerzo de las capacidades de respuesta", organizada por el Centro de Formación para la integración Regional (CEFIR), Montevideo, Uruguay, 9-12 de marzo de 1993. Se publica con autorización del citado organismo. **Integración Latinoamericana** introdujo mínimos cambios de edición en la versión original.

** Profesor de Gestión Pública y director de Investigación del Instituto Europeo de Administración Pública, Maastricht, Holanda.

La integración política y económica requiere de nuevas instituciones y de nuevas actitudes y procedimientos hacia la formulación, gerencia y ejecución de las políticas públicas. También plantea nuevas demandas a las organizaciones gubernamentales existentes así como a las relaciones entre ellas. La gerencia de un programa de integración requiere capacidades adicionales para formular e implemen-

tar las políticas tanto a nivel nacional como supranacional, pero rara vez se presta a la provisión de esas capacidades requeridas la atención que merece. Las cuestiones referentes a la gerencia del proceso de integración no figuran como prioridades en la agenda del debate político sobre la oportunidad y dirección de la integración. La atención política por lo general se centra en los beneficios que la integración ofrecerá en última instancia y la forma que adquirirá una vez que esté plenamente realizada. Pero cualquiera sea la forma que ésta adquiera, sin las capacidades de gerencias necesarias, la integración no será factible. Peor aún, las iniciativas políticas que plantean expectativas irreales acerca de lo que se puede lograr y hacen falsos supuestos acerca de los costos pueden, probablemente, desacreditar toda la idea de integración.

Una perspectiva de gerencia pública de la integración regional nos lleva a estudiar los problemas relacionados con la conducción del proceso de integración. A pesar de lo importante que es la conjunción y el desarrollo de capacidades para administrar la integración, las capacidades adicionales requeridas normalmente se subestiman y ni siquiera se comprenden. Una razón por la cual se subestima lo que se necesita es la voluntad política de evitar cuestiones espinosas en la implementación del proceso, que puedan dar lugar a divisiones cuando se llevan a cabo acuerdos intergubernamentales de alto nivel. Las "buenas noticias" acerca de los beneficios de la integración pueden entonces presentarse sin las "malas noticias" de los costos del cambio y de quien se hará cargo de ellos. Los temas de la gerencia de la integración también pueden ser objeto de un error de comprensión basado en una creencia que, si bien es genuina, está equivocada al pensar en términos de una dicotomía ya superada entre "política" y "administración", que relega la gerencia a un papel subordinado de mera aplicación rutinaria de políticas predefinidas. Tal como se está descubriendo en la Comunidad Europea (CE) en la actualidad, la implementación de nuevas políticas ambiciosas, tales como el programa del Mercado Único Europeo, está lejos de ser algo rutinario. En muchas ocasiones, la implementación implica el desarrollo en profundidad de políticas que incluyen hacer frente a problemas no previstos.

El objetivo de este trabajo consiste en proponer perspectivas más amplias para la gerencia del proceso de integración, que haga hincapié en cómo incrementar la probabilidad de que una integración sea exitosa. Como lo indica el título, nos centraremos en el proceso de integración y no en el objetivo final. Esto no es porque no se considere necesario tener una visión del futuro. Esas visiones son importantes. Pero ya se trate de visiones utópicas de una "unión

cada vez más estrecha" o de las visiones pragmáticas del logro de un Mercado Único, siempre se requerirá un esfuerzo sostenido y organizado. En otros términos, un proceso de integración gerenciado.

Los requisitos precisos para la gerencia de la integración dependerán, por supuesto, del programa de integración que se tiene la intención de alcanzar y del marco temporal dentro del cual se piensa completarlo. Los objetivos más ambiciosos y los calendarios más exigentes requieren mayores compromisos de recursos y un apoyo político más importante. La disponibilidad de capacidades apropiadas de gestión es una exigencia para el progreso. Los límites al ritmo del proceso de integración los establecerá la celeridad con que se puedan desarrollar los recursos humanos y las nuevas relaciones institucionales creadas. Se necesita realismo en cuanto a los plazos. Aun cuando se disponga de recursos, no se podrá capacitar al personal para que desempeñe sus nuevos papeles de la noche a la mañana. Y se necesitan años y no simplemente meses, para desarrollar organizaciones efectivas. Más aún, no tiene sentido hablar de recursos y capacidades sin tener una visión clara de los modelos de gestión y las tareas generadas por la integración.

La gerencia de la integración requiere, pues, capacidades de gerencia adecuadas a las necesidades y que difieren de las de gerencia empresarial o de las recientemente utilizadas en la gerencia de las reformas del Estado. Hay dos razones para ello.

La primera es que la integración requiere la orientación y la idoneidad a la que Yehezkel Dror* ha encuadrado tan bien dentro del concepto de "el arte de gobernar" (*statecraft*). El arte de gobernar es ese componente de la conducción política que se necesita para formular e implementar las reformas con éxito. La reforma requiere una capacidad permanente de gerencia del cambio, más que el esfuerzo ocasional para enfrentar el desafío a la situación vigente. En un medio cambiante es necesario que el gobierno sea idóneo en el arte de gobernar para conducir los cambios sucesivos. Es mejor considerar la integración como una sucesión de cambios más que como un acontecimiento que tiene lugar en un momento determinado.

En segundo lugar, si la gerencia en general significa la realización de determinadas acciones a través de otras personas, la gerencia pública es lograr que las

* Véase de este autor "Conducción del Estado hacia la integración", en las págs. 3 a 10 de este número de la revista.

cosas se hagan a través de organizaciones. Si bien la gerencia es algo que se piensa en relación con las organizaciones individuales, sus operaciones internas y las formas como éstas se adecuan con su medio ambiente, la gerencia pública invariablemente se ocupa del funcionamiento y desempeño de las redes de organizaciones. Dentro del contexto de la integración, la dimensión de la gerencia entre organizaciones es algo sumamente importante y difícil. La integración no es cuestión de transferir la soberanía y la autoridad a una organización separada que luego actúa independientemente de los participantes del proceso de integración. La integración es la gerencia de la interdependencia. Incluye el diseño y desarrollo de una relación asociativa entre un gran número de organizaciones que participan en campos de políticas específicas, de modo que puedan trabajar en conjunto en forma efectiva para enfrentar las preocupaciones comunes y aunar intereses. La gerencia del proceso de integración requiere capacidades para gerenciar las redes organizativas.

Cualesquiera sean los objetivos específicos, hay algunos temas generales que deben ser abordados, cada uno de los cuales requiere distintos tipos de habilidades gerenciales y capacidades organizativas. No se trata de idoneidades estándar aplicables a programas de capacitación en gerencia de empresas. Se trata, en cambio, de experiencias que son especialmente importantes en el marco intergubernamental de la integración. Éstos tienen que desarrollarse al interior de ese proceso o al menos teniendo en cuenta el proceso de integración. Las cuestiones que vamos a examinar en relación con la gerencia se pueden dividir en tres grupos:

1. Liderazgo.
2. Gestión del cambio.
3. Coordinación.

1. Liderazgo

El liderazgo es una faceta importante de los procesos de integración. Mucho se podría decir al respecto, pero por el momento basta con concentrarse en el contexto, el estilo y la función del liderazgo en el proceso de la gerencia de la integración.

El contexto del liderazgo es diferente por las razones ya expuestas. En primer lugar, la integración es un proceso de reforma y, en segundo lugar, abarca redes de organizaciones en proyectos y políticas de colaboración. Dentro de este contexto, el liderazgo

debe ir más allá del mantenimiento del sistema existente mediante procesos ejecutivos para los cuales hay autoridad y precedentes establecidos. La integración positiva significará la formación de nuevas relaciones y el fortalecimiento de las relaciones existentes para promover el proceso de integración. El contexto de liderazgo consiste en múltiples intereses que, de tener éxito la integración, deben participar en forma activa. La activación de estos intereses requiere un proceso de liderazgo que se puede ver como la formación de una coalición y la gerencia de una coalición. Por lo tanto se requiere que los líderes posean idoneidad en negociación para crear y mantener las coaliciones. También se requerirá que tengan habilidad para diseñar organizaciones, de modo de poder crear nuevos marcos institucionales para la formulación de políticas integradas. La factibilidad de la integración en ciertas instancias dependerá de si se puede cumplir o no con esos requisitos de coalición. Por ejemplo, en materia de integración monetaria se requieren relaciones de colaboración entre los bancos centrales, mientras que en la integración del mercado resultarán esenciales las relaciones de colaboración entre los servicios de aduana y otras autoridades públicas para asegurar que se eliminen los obstáculos, a la vez que se salvaguarde toda una gama de otros intereses que van desde la seguridad del producto a la prevención del terrorismo.

Dado que la integración significa que las cosas se harán a través de las organizaciones, esta visión coaligada del liderazgo debería influir en el estilo mismo del liderazgo. La Comunidad Europea es un caso especial, ya que la Comisión tiene claramente definido el derecho de iniciativa; esto no significa, sin embargo, que pueda adoptar un estilo de liderazgo de tipo directivo. Tanto en la formulación como en la implementación de políticas, el éxito depende del desarrollo de un enfoque de colaboración para poner a prueba y movilizar el compromiso, y también para preparar el terreno para la implementación de políticas. En vista de la necesidad de una cooperación con una base amplia, vale la pena considerar cómo se podrán estabilizar y utilizar padrones de liderazgo plural agregando organizaciones nacionales a la formulación de políticas. Aunque esto complica el proceso para la toma de decisiones, si se lo utiliza correctamente significará un medio para anticipar y, en parte, resolver algunos de los problemas de formación de equipos que son parte inseparable de la tarea de integración.

De esta forma, la función de un liderazgo integrador no solamente establece una dirección. También tiene que contribuir a diseñar y desarrollar nuevas redes de relaciones entre organizaciones dentro de los países participantes. Muchas veces, la formación de

relaciones efectivas de trabajo significará la superación de los obstáculos y las fuentes de resistencia al cambio que están arraigadas en las prácticas establecidas en las relaciones de trabajo. Los obstáculos que hay que superar para que las organizaciones de los diferentes países trabajen conjuntamente son aun mayores que dentro de un mismo país. Desde una perspectiva diferente, la integración es un proceso de gestión del cambio.

2. La gestión del cambio

La integración comprende dos componentes: la invención y la innovación. En ciertas ocasiones se tratan la invención y la innovación como sinónimos, pero éstas son analíticamente diferentes. La invención es la generación de nuevas ideas, conceptos, propuestas políticas. La innovación es el proceso de hacer que las nuevas ideas funcionen en la práctica. En términos muy simples, la invención se puede considerar como la función política ejercida por políticos y sus colaboradores dentro y fuera del gobierno, mientras que la innovación es más una función gerencial ejercida por los administradores dentro del gobierno.

Si bien son analíticamente diferentes, es importante recordar que están efectivamente relacionadas como partes complementarias del proceso de gestión de la integración. Dentro de un proceso de integración, la implementación de nuevas políticas y la formación de instituciones que puedan ser necesarias para ponerlas en práctica, genera sus propios desafíos y requiere idoneidades y experiencia en la gestión de cambios complejos y a gran escala. La innovación requiere una clase diferente de originalidad y creatividad que la invención. Especialmente en la esfera de la integración, demanda idoneidad y experiencia en planificación y gestión del cambio.

Hace relativamente poco tiempo que los gobiernos han comenzado a considerar seriamente los problemas de la gestión del cambio. Y se debe señalar que las dificultades en la gestión del cambio referidas a la integración entre gobiernos son aún más complejas que las que surgen en las reformas internas. Tanto la invención como la innovación se deben gestionar para asegurar la capacidad para una integración positiva. La retórica política sugiere que la integración económica es ante todo un asunto de integración negativa, es decir, de reducir obstáculos y de eliminar las barreras al comercio. Sin embargo, la realidad administrativa necesita una cantidad considerable de reorganización y reestructuración, es decir, de integración positiva. En el programa 1992 de la CE (Mercado Único), por ejemplo, la integración

de los servicios de aduana se está convirtiendo en un proceso mucho más difícil y lento que lo previsto. Pero desde el punto de vista de la perspectiva de gestión del cambio, las dificultades eran predecibles en general, aunque no lo fueran en detalle, dado que "1992" significa la fusión de doce servicios nacionales que emplean en total a algo más de 100.000 personas. Por otra parte, recién ahora se está reconociendo la magnitud de las tareas que implica el establecimiento de otros componentes del régimen de mercado único. En el contexto diferente de una unión monetaria, también es muy probable que las Comunidades Europeas experimenten problemas similares en la gestión del cambio a aquellos experimentados al hacer seguir funcionando el proceso de integración a la vez que se enfrentaban las inestabilidades no previstas del Sistema Monetario Europeo y las dudas crecientes de la solidez del diseño institucional propuesto.

La brevedad de este trabajo no nos permite entrar en el detalle de las estrategias alternativas para la planificación y gestión del cambio. Como tema de discusión vale la pena señalar la debilidad del modelo familiar para la gestión del cambio. Lo que no tiene *probabilidades* de funcionar es lo que se podría llamar el "modelo del consultor externo" convencional que prepara un informe con recomendaciones que se suponen dan la receta para la reforma. Muchas veces esas recetas dependen de los sistemas y las capacidades gerenciales para aplicarlas. Pero en la gerencia de la integración su existencia no se puede dar por sentada. Parte de la tarea de la integración consiste en gerenciar el desarrollo de las capacidades que se necesitan para hacer que los nuevos sistemas de políticas funcionen. La integración requiere la adaptación de las organizaciones existentes, la formación de otras nuevas o, lo más usual, la combinación de las dos. Es incorrecto suponer que es simplemente un asunto de reprogramación de la maquinaria administrativa ya existente.

3. Coordinación: la conjunción de los actos políticos

De lo anterior se desprende que la integración requiere una estrecha colaboración entre organizaciones que actúan dentro de diferentes sistemas de gobierno. La coordinación a nivel intergubernamental o supranacional es evidentemente esencial para el éxito de toda la empresa. Sin embargo está lejos de ser suficiente por sí misma. Se necesita más que las meras instituciones de integración a nivel intergubernamental. Éstas son meramente la punta del témpano. Es imposible concebir una forma de integración

que funcione o que sea políticamente aceptable y que pueda absorber todos los poderes y responsabilidades dentro de una única unidad centralizada. Se necesitan redes de organizaciones y relaciones asociativas que permitan crear vínculos más estrechos entre los responsables de las políticas más allá de las fronteras nacionales para progresar en materia de integración. Pero al aumentar la importancia de la gerencia de la interdependencia a través de fronteras nacionales, el proceso de integración incrementa las presiones *dentro* de los gobiernos participantes para que "conjuguen sus actos". La coordinación efectiva a nivel nacional es un factor importante que sustenta la coordinación a nivel supranacional, a la vez que constituye un beneficio en su propio derecho.

Es útil comenzar considerando las necesidades de coordinación desde un punto de vista nacional. En sus términos más simples, los miembros de los diferentes ministerios deben estar informados y bien preparados para presentar y defender las posiciones negociadoras que no contradigan las de otros ministerios de su propio gobierno. Si los políticos y funcionarios del mismo gobierno aparecen mal preparados, presentando posiciones contradictorias entre sí, o hasta inseguros en cuanto al alcance de sus responsabilidades, los intereses nacionales se verán comprometidos. Muchas veces se pasa por alto la necesidad de mejorar las capacidades de coordinación a nivel nacional, en parte porque se supone que en su propio interés los gobiernos lo van a hacer de todas formas, en parte debido al concepto erróneo de que la coordinación inadecuada a nivel nacional es algo bueno porque deja más alcance de formulación de políticas a nivel supranacional. Pero lo cierto es lo contrario. La coordinación nacional inadecuada tiende a sobrecargar las instituciones de integración y, al mismo tiempo, no tiene en cuenta las preferencias e interdependencias internas. Además, estas desventajas afectan adversamente las percepciones públicas de la integración.

La importancia estratégica que una mejor coordinación tiene para todo el proceso de integración merece un examen más detallado. Las polémicas políticas se centran en los extremos de la independencia completa o la integración total. La gerencia pública brinda una gama más amplia de opciones y posibilidades intermedias. Hay graduaciones y pasos importantes desde las situaciones en que las organizaciones individuales son genuinamente independientes y capaces de valerse por sí mismas, a las situaciones en que la interdependencia de las partes de todo un sistema es tan grande que es indispensable una colaboración intensa. A continuación trataremos brevemente un enfoque analítico para evaluar las capacidades de coordinación. Este enfoque es de aplica-

bilidad general, pero se relacionará específicamente con la política de coordinación a nivel nacional, como fase preparatoria de la formulación de políticas supranacionales. Hay una razón práctica especial para centrarse en este aspecto. Dado que los procesos de integración muchas veces se ven como amenazas a la autonomía e identidad nacional, es importante señalar que: a) el progreso de la integración realmente puede requerir que se fortalezcan las capacidades gubernamentales nacionales, y b) que la coordinación no es un asunto de todo o nada.

Definición de la coordinación

Un breve comentario sobre el significado de coordinación resulta de rigor. Si bien su importancia para la acción gubernamental es ampliamente reconocida, la coordinación por lo general se discute en forma muy imprecisa. El término es muy usado pero pocas veces se lo define con precisión. A veces se la asimila al control centralizado, otras a cualquier forma de cooperación, o hasta incluso a comunicación. A veces se establecen distinciones entre la coordinación negativa y la positiva, la coordinación horizontal y la vertical, o la coordinación formal y la informal. Implícita en todas ellas está la idea de que la coordinación es una respuesta a la interdependencia y al reconocimiento de que las partes de un sistema deben trabajar juntas para lograr sus propios objetivos y mejorar el buen funcionamiento del todo. Esta definición de coordinación abarca varias formas y significados diferentes del "trabajar juntos". La coordinación no siempre requiere una autoridad superior con poder de supervisión. En muchas instancias, la coordinación entre organizaciones dedicadas a las políticas públicas se logra a partir de una base voluntaria, sin un "coordinador".

Coordinación significa que las organizaciones que se dedican a un campo de políticas en particular deben establecer los medios para "conjugarse su actuación" mediante la formación y regularización de formas de cooperación más o menos estables a través de fronteras de organizaciones. Se debe lograr una coordinación efectiva dentro de la forma como trabajan las organizaciones, y no superponiéndose a ellas como si fuera una función separada como Personal o Finanzas. Gran parte del trabajo de coordinación depende de la participación voluntaria de las organizaciones individuales en elaborar líneas comunes de acción. Las organizaciones tienen muchas formas de ajustar e integrar sus políticas sin subordinarse a una autoridad externa. A veces hay reglas generales y su-

puestos de trabajo insertos en la cultura administrativa; otras se negocian convenios a largo plazo que establecen hábitos y prácticas de colaboración entre organizaciones que se vuelven una segunda naturaleza para los interesados.

Medición de la coordinación

Dada la complejidad y diversidad de los procesos de coordinación, hay que analizar y definir precisamente cómo las diferentes capacidades de coordinación se relacionan entre sí. La coordinación no se puede cuantificar pero se puede ordenar cualitativamente. El enfoque adoptado para analizar las capacidades de coordinación es la escala Guttman. La escala Guttman es unidimensional, ordinal y acumulativa. Los niveles de coordinación se pueden ver como una serie de pasos, cada uno dependiente de la existencia de los que están por debajo.

La metodología y los conceptos básicos son bastante generales. El elemento central es una *Escala de Coordinación de Políticas Públicas*. La Escala de Coordinación de Políticas Públicas se puede visualizar como una serie de pasos que agregan nuevas funciones de coordinación en una secuencia lógica específica. La escala consta de nueve pasos, cada uno de los cuales introduce una función adicional de coordinación. La dimensión subyacente va desde la toma de decisiones autónoma por los ministerios en forma individual, a una visión del gobierno como un sistema totalmente integrado. En el extremo inferior, los ministerios individuales formulan sus propios puntos de vista dentro de su esfera de competencia y actúan independientemente. En el extremo superior, una estrategia gubernamental global presupone la resolución de todos los problemas de coordinación interna. En todos los sistemas de gobierno el "mito" oficial es que todas estas funciones de coordinación se realizan igualmente bien. Pero al examinarlas, surgen diferencias importantes, que significan que la capacidad real de coordinación puede estar bastante por debajo del máximo. De todos modos, en nuevas áreas de políticas, la existencia de capacidades de coordinación no se puede dar por sentada.

La novedosa contribución de la escala consiste en la diferenciación de los principales componentes de la coordinación, poniéndolos en un orden claramente definido que se relaciona directamente con las cuestiones gerenciales. A continuación se resumen los pasos de la escala.

Escala de Coordinación de Políticas

9. Estrategia gubernamental global
8. Establecimiento de prioridades gubernamentales
7. Establecimiento de parámetros para ministerios
6. Arbitraje de diferencias interministeriales
5. Búsqueda interministerial de acuerdos
4. Evitar divergencias entre ministerios
3. Consultas con otros ministerios
2. Comunicación con otros ministerios
1. Toma de decisiones a nivel ministerial independiente

La idea subyacente en esta escala es que la coordinación estable y efectiva depende de la formación de capacidades de *abajo hacia arriba*. Cualquier falta de adecuación o ambigüedad que afecte los niveles inferiores de la capacidad de coordinación, afectará adversamente, y hasta socavará totalmente, el desempeño de los niveles más altos de la coordinación. Los niveles más altos son inefectivos si las funciones de los niveles más bajos se realizan en forma insatisfactoria. Se debe advertir que los niveles de la escala *no* se refieren a los distintos niveles de la jerarquía de la autoridad en la organización. En realidad, el propósito principal de la escala es el de brindar los medios para medir y diagnosticar las capacidades de coordinación y las necesidades *entre* ministerios más que dentro de ellos. Esto abarca ciertas relaciones jerárquicas, pero como resultará claro, la coordinación efectiva utiliza abundantemente las relaciones laterales, la cooperación voluntaria y la reciprocidad entre ministerios.

Definiciones de niveles de la escala de coordinación de políticas

A continuación se definen en mayor detalle los distintos pasos en la Escala de Coordinación de Políticas.

1. Toma de decisiones a nivel ministerial en forma independiente

El primer nivel es aquel en que cada ministerio retiene su autonomía y su independencia de acción. Los ministerios individualmente formulan sus propias posiciones políticas sin referencia alguna a lo que están haciendo otros departamentos. También se apoyan en sus propias prerrogativas legales o políticas, y tratan la formulación de políticas intergubernamentales como una actividad especializada. A este nivel se hacen las elecciones básicas de cuáles han de ser los problemas de coordinación que se manejarán dentro de los ministerios y cuáles quedarán para ser tratados entre ministerios.

2. Comunicación con otros ministerios

La comunicación entre ministerios es el primer paso más allá de la acción independiente por parte de los ministerios individuales. Aunque los ministerios conserven su autonomía de toma de decisiones, puede haber normas y convenios dentro del gobierno que obliguen a informar a otros ministerios qué es lo que se está haciendo. A este nivel de la escala existen canales regulares de comunicaciones confiables y aceptados. Los ministerios se aseguran que los otros ministerios sepan lo que están haciendo. Sistemas de información más o menos formalizados, redes de computadoras y comunicaciones informales de persona a persona son los medios específicos para informar y adquirir información. La coordinación a este nivel significa que un sistema de gobierno opera sobre una base integrada de datos.

3. Consultas con otros ministerios

Al siguiente nivel, la comunicación es de dos vías más que de una sola. Además de informar a otros ministerios lo que se está haciendo, los ministerios individualmente pueden consultar a otros ministerios en el proceso de formulación de sus propias políticas. Este proceso de influencia puede ser bastante extenso sin por eso infringir la autonomía del otro ministerio. La consulta suministra retroalimentación de toda una variedad de fuentes para el ministerio, el que podrá entonces integrar esto a su propio conocimiento y toma de decisiones. La consulta es una fuerza de unión poderosa, que asegura la comprensión mutua de lo que está sucediendo y de lo que es relevante en todo el sistema de gobierno.

4. Evitar divergencias entre ministerios

Los gobiernos tratan de "hablar con una sola voz". Con ese fin se buscan mecanismos para evitar las divergencias abiertas de los distintos puntos de vista de los ministerios que participan en los procesos de negociación. Antes de hacer compromisos públicos, los ministerios aclaran las cosas entre ellos. Lo hacen mediante discusiones y contactos directos antes de definir políticas y posiciones de negociación. Una coordinación negativa de este tipo quizá no logre mucho más que ocultar los desacuerdos frente a los de afuera, pero aun esto es una presión importante sobre los funcionarios para que "conjuguen su actuación" antes de entrar en negociaciones. Al menos en público, el gobierno presentará un frente unido.

5. Búsqueda interministerial de acuerdos

En lugar de la coordinación negativa para evitar revelar diferencias (nivel 4), los ministerios pueden trabajar juntos en forma más positiva para lograr acuerdos sobre objetivos comunes, o, al menos, sobre políticas complementarias. Este tipo de coordinación interministerial *positiva* más intensa, es más exigente y activa que la coordinación del nivel 4. Pero es esencialmente un proceso voluntario en el que se embarcan los ministerios porque reconocen la interdependencia del proceso y el interés mutuo por resolver conflictos de políticas muy arraigados. Esto puede necesitar investigación, ajuste mutuo y resolución de conflictos entre los ministerios participantes.

6. Arbitraje de diferencias interministeriales

Cuando las diferencias de posición interministeriales no se pueden resolver mediante los procesos de coordinación definidos en los niveles 2 al 5, se hace necesaria una maquinaria central de arbitraje. El arbitraje por una tercera parte resuelve los conflictos que los propios ministerios no han sido capaces de resolver. Se trata nuevamente de una coordinación negativa porque el proceso de arbitraje es esencialmente una respuesta de reacción ante problemas específicos que no se han podido resolver mediante los procesos de los niveles inferiores. La diferencia se puede ver como presentándole una disputa a un juez en lugar de resolverla por reconciliación entre las partes.

7. Establecimiento de límites para los ministerios

El centro puede desempeñar un papel más activo mediante el establecimiento de parámetros (tales como restricciones presupuestarias) a la discreción de los ministerios. Estos límites pueden todavía dejar a los ministerios una gran dosis de laxitud para fijar sus propias políticas y responder a los acontecimientos externos dentro de un conjunto común de recursos o restricciones de políticas. A nivel 7, pues, la coordinación define aquello que los ministerios no deben hacer más que prescribir lo que deben hacer.

8. Establecimiento de prioridades gubernamentales

El centro del gobierno puede desempeñar un papel de liderazgo más positivo estableciendo las principales líneas de política. Las prioridades gubernamentales claras dan un padrón y una dirección definidos al trabajo de los ministerios, y un conjunto claro de expectativas en cuanto a cómo resolver las diferencias interministeriales. Las prioridades comunes brindan un marco coherente para la formulación de políticas ministeriales e interministeriales. Al mismo tiempo, su formulación y elaboración depende del funcionamiento efectivo de las funciones de coordinación a los niveles inferiores.

9. Estrategia gubernamental global

Este es un caso límite. Se trata al gobierno como un sistema de formulación de políticas totalmente unificado en que los ministerios son meros instrumentos de conveniencia técnica para elaborar e implementar una estrategia basados en la mejor información disponible y una función de objetivos bien definida. Se hacen las elecciones básicas y luego se pasan hacia abajo a los ministerios. Efectivamente, el gobierno actúa como un sistema monolítico y no existe una distinción significativa entre la coordinación entre organizaciones y dentro de ellas. Este caso límite se incluye a fin de completar el cuadro, más que por la posibilidad de lograrlo en la práctica.

Hay algunas propiedades generales de esta escala que tienen que ser aclaradas. La escala es acumulativa. Esto quiere decir que las funciones de coordinación de más alto nivel no están "flotando en el aire". Dependen de la existencia de los pasos inferiores. Sin comunicación (nivel 2) ninguno de los niveles superiores puede existir. El nivel potencial de coordi-

nación efectiva depende, por lo tanto, de que se hayan dado todos los pasos inferiores. Los intentos por establecer prioridades gubernamentales (nivel 8) no podrán tener éxito si los procesos de consulta son pobres o si las decisiones de arbitraje se cuestionan constantemente.

En la práctica no es siempre necesario o deseable utilizar el potencial total de la capacidad de coordinación disponible. Si los problemas de coordinación se pueden resolver con, por ejemplo, consultas (nivel 3), no es necesario activar los procesos de coordinación a los niveles superiores. Más aún, la coordinación exige tiempo de los niveles superiores y por lo tanto se debería usar lo más espaciadamente posible. No se está sugiriendo que cuanto más coordinación, mejor. La forma y el nivel de coordinación que se usen dependerán de las dificultades de la gestión de la independencia en cada caso en particular. La forma como se logre la coordinación será un asunto de criterios de gestión. Lo importante es que haya potencial suficiente para ser activado si fuera necesario.

Usos y aplicaciones

La Escala de Coordinación de Políticas Públicas se puede usar de diferentes formas para los distintos fines. Puede usarla un analista independiente como herramienta de medición para definir el nivel (cualitativo) de la coordinación en un sistema de gobierno dado. Otros usos derivan de éste. Puede ser usada por profesionales como medio de recopilar y compartir información acerca de las capacidades de coordinación. Se puede usar como herramienta de diagnóstico para evaluar lo adecuado de las capacidades reales de coordinación frente a las capacidades necesarias y asegurar así la efectividad en una situación en particular. También se puede usar para decidir qué tipos de idoneidades e instituciones de coordinación hay que desarrollar con mayor urgencia.

En principio, la escala se puede aplicar a redes de organizaciones a cualquier nivel del gobierno. La atención a la coordinación de políticas a nivel nacional para la posterior participación en la integración regional es un aspecto directamente vinculado al tema de este seminario. Subraya temas que se deben plantear en una etapa precoz de la integración. Sin embargo, las preguntas planteadas sobre las capacidades de las organizaciones para gestionar la coordinación son igualmente relevantes a nivel intergubernamental y no menos importantes.