

# Organización para la integración: un balance de factores regionales y nacionales

Rafael Valladares\*

---

EL AUTOR ANALIZA ASPECTOS INSTITUCIONALES DEL ESQUEMA COMUNITARIO CENTROAMERICANO EN LA ACTUAL COYUNTURA. IDENTIFICA FACTORES DE ÁMBITO Y NATURALEZA REGIONAL Y NACIONAL CONSIDERADOS COMO CLAVES PARA LOS ESFUERZOS DE REORDENAMIENTO DEL PROCESO Y DE LAS INSTITUCIONES DE LA INTEGRACIÓN. PROPONE LA URGENTE EVALUACIÓN DE LA CAPACIDAD REGIONAL Y GUBERNAMENTAL PARA LA GESTIÓN DE LA INTEGRACIÓN EN UNA NUEVA ETAPA.

## Introducción

Una apreciación de las políticas, decisiones y acciones tradicionales y recientes en torno al reordenamiento de la organización institucional del programa de integración, nos refleja una labor poco conceptualizada, postergada e incompleta, con efectos drásticos deteriorantes de la capacidad de gestión de los sectores públicos y de los organismos comunitarios.

El conjunto de decisiones han correspondido a micro ajustes tanto de las instituciones regionales como de los órganos nacionales vinculados al proceso. En estos esfuerzos ha merecido especial atención el órgano administra-

dor del programa de integración, observándose además que a nivel gubernamental, la estructura existente es la misma que se dispuso al inicio del proceso integracionista.

No se han producido por tanto, cambios institucionales importantes de adecuación de la estructura de gestión de políticas y programas comunitarios, a pesar de que la región ha experimentado modificaciones radicales expresadas generalmente en crisis de tipo político, económico y social.

En gran medida, las necesidades de ajuste han dependido de la amplitud y del nivel de esas crisis que han afectado al programa de integración y a las economías nacionales. Estas condiciones han impedido asignar la prioridad adecuada al análisis del problema institucional y a la concepción del tipo de medidas que se requieren.

---

\* Licenciado en Derecho, Administrador Público y Consultor PNUD/ICAP en Gestión Pública.

Frente a la actual coyuntura, la estructura comunitaria y la organización nacional se ven debilitadas para hacerle frente a unos propósitos renovados y exigentes que se han definido en las diversas rondas de los Acuerdos de Esquipulas, que sin lugar a dudas, exigen de inmediato la evaluación de las virtudes y defectos del actual aparato regional y nacional para la integración.

Si esa tarea se acepta como irremediable, será necesario considerar un adecuado balance de medidas institucionales de ámbito regional y nacional que influirán en cualquier esfuerzo de mejoramiento, ajuste o rediseño global de la organización comunitaria.

A pesar de que es fundamental preguntarnos si lo que necesitamos es, un ajuste del esquema o una nueva concepción del proceso de integración, siempre será imprescindible tomar en cuenta el balance de factores y medidas que hemos mencionado.

En tal sentido, nos proponemos rescatar la trascendencia de decisiones políticas dirigidas a un examen de la actual capacidad regional para la gestión de la integración y, a la urgente necesidad de comenzar a concebir y organizar las principales funciones gubernamentales de administración de políticas y programas comunitarios.

## Los factores regionales

La revisión y ajuste de la organización del aparato institucional del programa integracionista, esta condicionado por el comportamiento de ciertos factores regionales claves co-

mo lo son, las políticas gubernamentales más recientes, los modelos predominantes de organización de las economías nacionales y, el diseño, orientación y alcance de medidas institucionales urgentes que requiere el proceso de integración en esta etapa.

Una apreciación de la evolución más reciente de estos factores nos permite intentar analizar y describir en forma resumida, los esfuerzos y acciones que a nivel regional se han producido en torno o de la reactivación del proceso.

El sistema institucional de la integración no ha sido sometido todavía, a pesar de la crisis, a ningún tratamiento global de ajuste o de reordenamiento significativo. La característica ha sido la de impulsar acciones correctivas específicas dirigidas a las instituciones por separado, no obstante que la naturaleza de muchos problemas que enfrenta la red de organismos de la integración son similares.

Por esas razones, sostenemos que ya no es posible continuar enfatizando en ese tipo de medidas, sino que es preciso plantear una estrategia que estimule y permita una acción más amplia y orgánica para reordenar o rediseñar el sistema de acuerdo con las nuevas condiciones regionales.

## *Las políticas gubernamentales*

En la etapa actual, las políticas gubernamentales relacionadas con medidas de ajuste del programa de integración, se encuentran reflejadas en los lineamientos que los viceministros reponsables de la integración han plan-

teado en las más recientes reuniones sostenidas.

Los lineamientos han sido definidos en torno a amplias consideraciones que incorporan los puntos de vista nacionales y regionales. En ese sentido, se identifican problemas importantes, entre los cuales se pueden mencionar los siguientes:

1. El problema determinante es el político entre los países que conforman la región.
2. La producción en los países no se realiza con criterio de complementariedad sino de competitividad.
3. Diferencias de "desarrollo relativo".
4. Dificil situación financiera de los gobiernos.
5. El proceso se encuentra así por el problema de la adquisición de divisas.
6. La capacidad de la industria disminuye.

A partir de esa problemática, las reuniones realizadas han contribuido en la expresión de las políticas más recientes y concretas que se hayan formulado en forma conjunta por los gobiernos, siendo éstas las siguientes:

1. Justicia y equidad en el intercambio.
2. Autonomía e independencia del proceso respecto de los problemas políticos.
3. Revisión de acciones y procesos en el comercio regional para adaptar a la SIECA a las nuevas necesidades.
4. Revisión y ajustes a convenios bilaterales y fortalecimiento del libre comercio.

enero-junio/1989

5. Es necesario considerar los ajustes estructurales de la economía de los países y la necesidad de la SIECA de responder a estos cambios.
6. Se hace énfasis en la elaboración de programas que se adapten a las nuevas condiciones del proceso de integración.
7. Revisar la política industrial.
8. Establecer mayores vínculos con Latinoamérica en su conjunto.
9. Definir estrategias para ingresar productos de la región a nuevos mercados.
10. Diversificar la producción.
11. Definir estrategias que conduzcan hacia un incremento en las exportaciones.
12. Revisar las fases de integración tomando en consideración los niveles de evolución del proceso.
13. Definir los programas que la región requiere, vinculados estrechamente al sentido de integración incluyendo aspectos del sector agrícola y la reconversión y rehabilitación industrial.
14. Crear un Consejo Ejecutivo formado por los viceministros.
15. Mayor coordinación interinstitucional de los organismos regionales.
16. Obsolescencia de la organización institucional.
17. Concretar la acción institucional en 4 áreas básicas que respondan al Programa de Integración, siendo éstas:
  - a. Mercado Común Centroamericano; fortaleciendo y promocionando el comercio interregional.

b. Desarrollo; definición de una estrategia regional de desarrollo para la elaboración de políticas industriales y agrícolas.

c. Marco externo; vinculaciones regionales con el ámbito externo.

d. Areas de apoyo.

18.El área Fiscal/Arancelaria y de Política Externa, no deben estar separadas.

Una apreciación global de estas políticas nos permite señalar, que las áreas de política son diversas y abarcan desde políticas sustantivas del programa de integración hasta las vinculadas con los procesos de organización institucional, fijándose en este último caso, las áreas básicas sobre las cuales deberían establecerse los distintos programas.

En cuanto al énfasis de las políticas, se observa que existe un consenso en torno a la necesidad de promover todo un conjunto de decisiones, acciones y medidas que impulsen el desarrollo del comercio externo, exigiendo esfuerzos tanto de adecuación del aparato institucional regional como de la estructura gubernamental y productiva de los países hacia las demandas del sector externo.

El concepto de estrategia integracionista se puede afirmar que se basa en el incremento de las exportaciones y, en los ajustes que en términos de facilidades de financiamiento, inversiones e incentivos puedan concretarse a corto y mediano plazo en beneficio de economías nacionales exportadoras.

### *Los modelos dominantes*

Los viejos y nuevos problemas de la integración, conceptualizados, estudiados y sometidos a una diversidad de soluciones de acuerdo con ciertos enfoques preferentes, han contribuido a impulsar un conjunto de tendencias compartidas por los sectores gubernamentales, empresariales, políticos y hasta por los mismos organismos de la integración. La fuerza y el impacto que tales tendencias encierran, han provocado la adopción de políticas y acciones en materia integracionista que afectan el modelo de organización institucional del programa de integración. En tal sentido, las características, virtudes o deficiencias de las estructuras institucionales han estado en relación directa con las potencialidades o limitaciones de los enfoques o tendencias adoptadas en diversas épocas.

Siendo así, y tratando de identificar y describir las concepciones y tendencias actuales que la misma crisis regional ha permitido generar, estimamos que se dispone de ciertas opciones de organización institucional del programa, las que responden a iguales opciones o modelos de tratamiento a la crisis global de la integración y a ciertas características dominantes en las propias economías nacionales.

Los modelos que hemos identificado son los siguientes:

1. Modelo de economía exportadora;
2. Modelo de industrialización sustitutiva,
3. Modelo de reactivación global;
4. Modelo de reactivación selectiva, y
5. Modelo de reactivación ampliada.

Cada uno de ellos podemos conceptualizarlos de la siguiente manera:

#### *Modelo de economía exportadora*

Estructura orientada fundamentalmente a la implementación de las políticas gubernamentales de promoción de exportaciones mediante la creación o incremento de la oferta exportable y la reactivación industrial, implicando a su vez una reducción de la actividad institucional en otras áreas.

#### *Modelo de industrialización sustitutiva*

Estructura orientada a la promoción de políticas gubernamentales y empresariales de sustitución de importaciones, considerando al sector externo y su función prioritaria de promoción de exportaciones, como complementario en el desarrollo industrial.

#### *Modelo de reactivación global*

Estructura orientada a la reactivación del Mercado Común Centroamericano, armonizándose las políticas y acciones regionales de sustitución de importaciones y promoción de exportaciones, procurando aprovechar y poner a funcionar lo que ya se tiene junto con medidas de mediano plazo que conduzcan a la reestructuración y perfeccionamiento del Mercomún.

enero-junio/1989

#### *Modelo de reactivación selectiva*

Estructura orientada a la promoción selectiva de acciones regionales no conflictivas en términos político-económicos, sobre los que hay consenso intergubernamental y como una medida temporal de salida a la crisis del programa de integración.

#### *Modelo de reactivación ampliada*

Estructura orientada a la reactivación de las áreas tradicionales y a la incorporación de otras vinculadas directamente con el desarrollo político y social de la región, que son fundamentales y coherentes con las causas y efectos de la crisis y que han permanecido al margen del proceso integracionista; no obstante, representan en el momento actual, los factores principales sobre los cuales debe diseñarse e impulsarse una nueva etapa de la integración regional.

En relación con el alcance de sus propuestas, los modelos responden a expectativas de corto y largo plazo; asimismo, en términos de sus propias orientaciones se identifican elementos de énfasis que los diferencian unos de otros (ver Cuadro 1).

En este sentido, es importante hacer algunas observaciones en relación con algunos de estos modelos, comenzando con el denominado Modelo de Reactivación Global. La descripción, concepción y características de éste, han sido tomadas de una propuesta conjunta elaborada por la SIECA, la Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario

## CUADRO 1

### CUADRO COMPARATIVO DE MODELOS

Modelos	Áreas de políticas y programas de énfasis	Áreas de políticas y programas reducidos
Economía Exportadora	Comercio externo, promoción de exportaciones, promoción de inversiones, relaciones económicas internacionales, adecuación del aparato productivo a la demanda externa, agroindustria e industria de reexportación	Sustitución de importaciones, comercio interregional, transporte, energía, comunicaciones, planificación económica y social
Industrialización sustitutiva	Mercado común, comercio regional de productos industriales, sustitución de importaciones, reducir dependencia de mercados externos	Exportaciones, comercio extra regional, adecuación del aparato productivo a la demanda externa, incentivos para la exportación, acceso al financiamiento, inversión mixta para la exportación
Reactivación global	Sector externo, promoción de exportaciones, industria, exportación de productos agrícolas tradicionales y no tradicionales, consolidación de estructuras productivas, comercio regional y externo.	
Reactivación selectiva	Política comercial externa, régimen arancelario y aduanero centroamericano, cooperación y relaciones económicas externas, adecuación del aparato productivo, normalización de foros regionales.	integración física, ciencia y tecnología, programación económica y social, agricultura
Reactivación ampliada	<p>ÁREA EXTERNA: Exportaciones, inversiones, aranceles, incentivos, industrias, turismo, agroindustria, ordenamiento jurídico, financiamiento externo.</p> <p>ÁREA SOCIAL: Vivienda, empleo, tierra, alimentos, educación, refugiados, salud, seguridad social, organización sindical, administración de justicia, derechos humanos, régimen electoral</p> <p>ÁREA EMPRESARIAL: Organización empresarial, reorientación del aparato productivo, asistencia técnica, información, zonas francas, mercados de capitales, transferencia tecnológica.</p> <p>ÁREA GUBERNAMENTAL: Finanzas públicas, política monetaria, deuda externa, crédito, cambio, privatización, intervención estatal, mejoramiento organizacional, coordinación de políticas y acciones gubernamentales.</p> <p>ÁREA DE COOPERACION EXTERNA: Estados Unidos, Comunidad Económica Europea, ALADI, NN.UU., OEA, BID, BIRF, FMI, OCDE, Grupo Contadora, Proyectos Regionales.</p> <p>ÁREA DE INFRAESTRUCTURA: Transporte, energía, comunicaciones.</p>	

Fuente: Elaboración del autor.

rio Centroamericano, el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), contenida en el documento SIECA: "La Reactivación del Mercado Común Centroamericano".<sup>1</sup>

En cuanto al Modelo de Reactivación Selectiva, éste hace énfasis en áreas de actividad menos críticas y conflictivas en términos de que, a pesar de las dificultades del proceso, se aprecia un consenso sobre ciertos objetivos y actividades en las que los gobiernos han concretado iniciativas y esfuerzos.

Las áreas de consenso están referidas a la promoción de exportaciones mediante políticas comunes de comercio externo, al impulso de las relaciones y de la cooperación económica internacional, a la urgente necesidad de adecuar el aparato productivo empresarial, a la aplicación del Régimen Arancelario y Aduanero y a la normalización de los foros regionales.

El Modelo de Reactivación Ampliada ha sido definido en función de un conjunto de propuestas contenidas en el documento BID/INTAL<sup>2</sup> que bajo sus auspicios fuera elaborado por el Dr. Carlos Manuel Castillo en marzo de 1986.

Los aspectos más importantes del modelo corresponden a la promoción de exportaciones no tradicionales y tradicionales, a la promoción de inversiones, a la protección crediticia y fiscal, al tamaño y responsabilidad del sector

público, al fortalecimiento de las instituciones de la integración, a las acciones de organización empresarial y a la incorporación del sector social en el proceso de reactivación.

En este enfoque, especial mención debe hacerse acerca de la necesidad de concebir una nueva etapa en la integración centroamericana, potenciando el conjunto de la estructura programática tradicional con los ajustes de objetivos y metas necesarios, a la vez que se incorporan los sectores sociales como una necesidad de impulsar acciones regionales que contribuyen quizás con más eficacia relativa al tratamiento de la crisis, actuando más de cerca sobre las causas de la misma, vinculadas a la pobreza absoluta generalizada, al acceso a la alimentación básica, a la distribución de la tierra, al empleo, a la educación, a la salud, a la seguridad, a las poblaciones desplazadas, etc.

En relación con la actividad gubernamental, es meritorio señalar que la propuesta recomienda la introducción de importantes medidas de ajuste y mejoramiento de la estructura gubernamental. Igual sugerencia se aprecia para la adecuación de la capacidad empresarial a las nuevas condiciones.

#### *Medidas institucionales necesarias a nivel regional*

1. SIECA: "La Reactivación del Mercado Común Centroamericano", *Cuadernos de la SIECA*, No. 14, octubre, 1986.
2. Carlos Manuel Castillo, *La Integración Económica de Centroamérica en la siguiente etapa: Problemas y oportunidades*, BID/INTAL/P.A. Publ. No. 248, Buenos Aires, 1986.

1. El esfuerzo global de reestructuración del órgano administrador del programa de integración, debe concebirse junto con otras medidas que involucran al resto del sistema insti-

- tucional, y que deben ordenarse en un Plan Regional de Reordenamiento Institucional y Financiero.
2. El Plan Regional, deberá permitir el análisis comparado de los efectos de la crisis en el resto de los organismos, para que a partir de ese esfuerzo, se inicie un tratamiento conjunto de las instituciones regionales.
  3. El concepto de estrategia necesaria para el desarrollo de acciones orientadas a la revisión global del esquema integracionista, parte de la afirmación de que la reestructuración institucional del órgano administrador del programa de integración, debe ser complementada por otro conjunto de medidas de amplio alcance y que involucran a los sectores gubernamentales, empresariales y de trabajadores del sector social productivo.
  4. La estrategia requiere de un acuerdo político, económico y social, que impulse decisiones y acciones armónicas de los sectores mencionados.
  5. La reestructuración, el perfeccionamiento, la reactivación o el ajuste del sistema integracionista, implica no sólo la implementación de medidas administrativas en el órgano administrador del sistema, sino que abarca también a otros componentes fundamentales del esquema de integración como son: los programas, el sistema institucional, los instrumentos financieros, los instrumentos jurídicos, la organización gubernamental, el sistema empresarial productivo y el sector social productivo.
  6. Los componentes del sistema deben ser vistos como partes interrelacionadas que deben ser tratadas conjuntamente, evitándose el análisis aislado o la aplicación unilateral de medidas.
  7. En una segunda fase del proceso de reestructuración, se debe abordar el problema relativo a la determinación de los programas que la integración requiere en esta nueva etapa.
  8. Es preciso que los componentes de ámbito estrictamente regional se sujeten a un Plan Regional contentivo de medidas de alcance regional.
  9. En el ámbito de las administraciones públicas, se plantea también una labor complementaria de ajuste de la organización gubernamental vinculada al proceso de integración. La labor de ajuste implica disponer de un plan gubernamental como instrumento de alcance nacional.
  10. En el área productiva a nivel nacional, es igualmente necesario elaborar y aplicar medidas de adecuación o de fortalecimiento del aparato productivo empresarial y social.
- Para tal propósito, las acciones que corresponda impulsar deben sistematizarse en un plan empresarial de ajuste de los sistemas productivos.
- La adopción oportuna y la aplicación armónica de estos instrumentos, dará mayores garantías para el cumplimiento de propósitos de los gobiernos de la región para viabilizar el proceso integracionista en una nueva etapa.

## Los factores que determinan la adopción de esquemas nacionales

Existen una serie de factores que influyen o determinan el tipo de organización nacional para la integración; como se menciona en este apartado, la naturaleza del programa de integración es un factor importante, así como el grado de desarrollo, la política interna y la política externa, aspectos que analizaremos por partes.

### *Naturaleza del Programa Integracionista*

En principio podemos decir, que la naturaleza misma de los esquemas de integración determinan el tipo y complejidad de la organización nacional, así como el trasfondo político expresado en los objetivos y en su interpretación, es decir, si la integración habrá de conducir hacia etapas avanzadas de unión política, o si se trata de establecer una unión económica y social, un mercado común, o una zona libre de comercio. En este sentido, es necesario describir con mayor detalle las características y alcances de cada una de las formas que adopten los sistemas integracionistas, entre ellos:

1. Área o zona de libre comercio
2. Unión aduanera

3. Mercado Común
4. Unión Económica
5. Integración económica total

El área o zona de libre comercio, "las tarifas (y las restricciones cuantitativas) entre los países participantes son abolidas, pero cada país mantiene sus propias tarifas frente a los países no pertenecientes al área".<sup>3</sup>

La unión aduanera, "trae aparejada, además de la supresión de discriminación a los movimientos de mercancías dentro de la unión, la agrupación de tarifas en el comercio con países no miembros".<sup>4</sup>

El mercado común, una forma superior de integración económica, "no se limita a las restricciones al comercio, sino también las que dificultan el movimiento de factores".<sup>5</sup>

La unión económica, "cosa distinta de un mercado común, combina la supresión de restricciones al movimiento de mercancías y factores, con un cierto grado de armonización de las políticas económicas nacionales, con el objeto de eliminar la discriminación resultante de las disparidades de dichas políticas".<sup>6</sup>

La integración económica total "presupone la unificación de las políticas monetarias, fiscal, social y anticíclica, además de requerir el establecimiento de una autoridad supranacional, cuyas decisiones sean obligatorias para los estados miembros".<sup>7</sup>

En un simposio celebrado en San José, Costa Rica, se analizaron una serie de aspectos relativos a la problemática de la organización interna de los países, tratándose y analizándose distintos factores; entre los que se hizo hin-

3. J. D. Bela Balassa. *Teoría de la Integración Económica*. México, UTEHA, 1967, pp. 2 y 3.

4. *Op. cit.*, p. 2.

5. *Op. cit.*, p. 2.

6. *Op. cit.*, p. 2.

7. *Op. cit.*, p. 2.

capié, figuró el proceso de integración mismo, reconociéndose la íntima relación que existe entre éste y la organización nacional.

Se señaló también, en dicha actividad, "que conforme se incrementa el alcance y la cobertura del proceso, aumenta la complejidad del esquema de organización nacional, sobre todo cuando se intenta abarcar, no sólo aspectos económicos, sino también sociales y políticos. En esta forma, se puede observar una tendencia simultánea hacia la participación de las más altas autoridades nacionales en la adopción de decisiones para la integración".<sup>8</sup>

Se cuenta también con experiencias de los países pertenecientes a la Comunidad Económica Europea y al Grupo Andino, en las cuales los esquemas integracionistas en los que participan, han originado en cada uno de los países, organizaciones complejas y con un enfoque multidisciplinario en su composición. Este modo de entender el proceso radica en el carácter multidisciplinario, multisectorial o interinstitucional de un esquema avanzado de integración en el que intervienen distintas políticas de desarrollo, como la económica en sus varios sectores, agricultura, industria, infraestructura, etc., y la social con sus ramificaciones en tra-

bajo, empleo, bienestar social, seguridad social y protección a la infancia; asimismo, interviene la política relativa a las relaciones internacionales que se encuentra implícita en cada una de las políticas económicas y sociales vigentes para la integración.

En resumen, se puede decir que, "al convenir y definir los estados, el alcance político de la respectiva agrupación, condicionan simultáneamente la naturaleza de la organización interna en materia de integración. Así, según sea la decisión básica, los mecanismos nacionales deben ajustarse, tanto en su organización como en su manera de actuar, en función de la naturaleza institucional del esquema integracionista del cual forman parte".<sup>9</sup>

#### *Grado de desarrollo*

El grado de desarrollo social y económico es otro de los factores que influye decididamente en la eficacia de las organizaciones nacionales. Se considera que los países que cuentan con un grado mayor de desarrollo cultural e institucional, pueden resolver sus problemas de organización interna con mayor capacidad que aquellos con deficiencias significativas en sus procesos de evolución social, cultural y también institucional. La mayoría de los países con grado de desarrollo avanzado, cuentan con una maquinaria administrativa adecuada para hacer frente a los problemas, tanto nacionales como los derivados de las agrupaciones económicas. Por otro lado, aquellos países en los cuales todavía subsisten problemas de organización interna que entorpecen la puesta en marcha de los programas de

enero-junio/1989

---

8. Informe final, *Simposio sobre aspectos de organización institucional interna para la integración en países miembros de agrupaciones económicas*. San José, Costa Rica, septiembre de 1975, p. 7 y 8.

9. José Sancho, *La preparación nacional de la decisión comunitaria (Cómo se organizan internamente los estados en materia de integración para salvaguardar sus respectivos intereses nacionales)*. San José, Costa Rica, ICAP, octubre de 1974, p. 25.

desarrollo, encuentran mayores obstáculos para dar la prioridad e importancia a la cuestión de la organización nacional para la integración.

Se han hecho consideraciones sobre las estructuras de organización de los estados centroamericanos, señalándose que ninguno cuenta todavía con estructuras adecuadas, y es por ello que la mayoría de estos países reflejan deficiencias y a la vez necesidades para introducir cambios sustanciales a sus fórmulas de organización institucional. Condición distinta muestran los países que pertenecen a la Comunidad Europea, en la cual se destaca Francia con una organización nacional de las más completas. En el Grupo Andino también algunos países muestran avances significativos en este aspecto. No obstante estas consideraciones, es de hacer notar que la mayoría de los países centroamericanos en sus planes nacionales de desarrollo, mencionan como uno de los principios de sus estrategias de desarrollo, la necesidad de adecuar la administración pública a los requerimientos del proceso mismo de desarrollo, expresión que todavía no ha sido suficientemente impulsada ni concretada.

### *Política interna*

La política interna adoptada por los países, es otra variable influyente en los modelos de organización nacional. La organización y funcionamiento de los sistemas políticos en general y el comportamiento de los partidos políticos en

especial, son factores claves en las fórmulas de organización nacional. Las implicaciones que esta situación origina y tienen que ver con procesos de equilibrio de poderes entre partidos, provocarán un ambiente político condicionante para la organización del esfuerzo nacional para la integración. Se menciona que, "en grupos en que los países se desenvuelven en sistemas de economía abierta de mercado, no son radicalmente distintos, pero se presentan variaciones importantes si, por ejemplo, los gobiernos son producto de una coalición política, o si en cambio el gobierno está sustentado en un solo partido político mayoritario".<sup>10</sup>

Lo importante para los países es que, no obstante se encuentren en cualesquiera de las situaciones políticas que pudieran darse, prevalezca sobre estas condicionantes, los criterios que permitan dotar al estado de una estructura nacional para la integración sumamente eficaz y fuerte para la salvaguardia de los intereses nacionales. Esta posición pretende relacionar el esfuerzo interno de organización de los países miembros de agrupaciones económicas con procesos de desarrollo político nacional y regional. No es posible sostener el enfoque de que los ajustes institucionales para estos propósitos estén condicionados totalmente a una determinada plataforma política que soslaya la importancia de esos ajustes a intereses particulares o de grupos. La adopción de estos enfoques será posible si los partidos políticos entran en un proceso de actualización histórica y dan paso de esta manera a posiciones compatibles con las exigencias del desarrollo regional.

---

10. José Sancho. *Op. cit.*, p. 25.  
enero-junio/1989

Un componente básico de la política externa de los países en el contexto internacional, es la política económica. Los países adoptan ciertos lineamientos de política externa de acuerdo con las condiciones que se dan en las relaciones internacionales de poder. Es así como ciertos países pueden sujetar su política a un eje de influencia de países fuertes económicamente; otros que constituyen ellos mismos un núcleo hegemónico de poder, adoptarán posiciones distintas e influenciarán las posiciones de otros países. Estos casos se observan en: "El sistema interno de Luxemburgo está altamente influenciado por sus relaciones de asociación con Bélgica, debido a la Unión Monetaria y Aduanera vigente entre ambos países, Luxemburgo sigue las decisiones que adopte Bélgica en esa materia. Países históricamente hegemónicos como Inglaterra o Francia, hacen valer sus intereses en función también de las conveniencias de los estados independientes y de sus colonias, lo que los obliga a mantener mecanismos formales de vinculación y de participación con sus asociados".<sup>11</sup>

Esta condicionante afectará a los países en sus modelos de organización, no obstante, deberá anteponerse el interés netamente nacional y regional. Es así como la situación geopolítica y las circunstancias que se dan en las relaciones internacionales de poder, afectan los esquemas nacionales de organización para la integración.

Finalmente, debe señalarse que la experiencia centroamericana ha mos-

trado un deterioro de los conceptos de organización nacional frente a los esquemas integracionistas, situación que se percibe con mayor claridad en los planes de desarrollo, instrumentos en los cuales la variable integración ha merecido una escasa importancia.

### Concepción de las funciones de la organización nacional

Este apartado que desarrollaremos, tendrá por finalidad, identificar algunos principios de organización gubernamental aplicables a los respectivos esquemas de organización nacional para la integración que adoptan los países miembros de agrupaciones económicas, no obstante que como ya se ha señalado, existen una serie de factores que dificultan la definición de patrones organizacionales estables.

La organización nacional en un esquema comunitario, debería observar los principios que trataremos de conceptualizar. En este sentido, comenzaremos enumerando las funciones que regularmente se le pueden asignar a la organización nacional, siendo éstas en forma global las siguientes:

1. Coordinación
2. Concepción
3. Representación
4. Promoción
5. Consulta
6. Evaluación, y
7. Ejecución

11. *Op. cit.*, p. 26 y 27.

Es de hacer notar que estas funciones deberán ser atribución de un órgano especializado del estado, teniendo entre otros propósitos, uno de los más importantes, como es el de preparar la postura nacional de política en materia de integración y de salvaguardar el interés nacional.

Estas funciones, señaladas en forma global, encierran decisiones y esfuerzos institucionales específicos que corresponden a lo siguiente:<sup>12</sup>

- Coordina la preparación y formación de un consenso nacional, tanto en punto a lo político, como a lo técnico.
- Concibe las bases estratégicas de la política nacional en materia de integración y formula proposiciones al respecto.
- Representa al país en los foros intergubernamentales de negociación y decisión.
- Promueve la política integracionista entre los diversos sectores y categorías económicas y sociales, por medio de la divulgación de toda la información técnica pertinente, y a través de publicaciones especializadas, conferencias y actividades diversas.
- Consulta la opinión de los distintos sectores sociales y económicos, directa o indirectamente, envueltos en asuntos concernientes a la integración.
- Evalúa los resultados de la ejecución de la política integracionista, y prevé

las posibles consecuencias de las decisiones comunitarias que se hallan en estudio.

- Ejecuta las disposiciones establecidas por los órganos comunitarios, y vigila su aplicación.

Todas estas funciones deben corresponder al órgano central para la integración, ejercidas en forma centralizada exclusivamente algunas de ellas, y otras, por su naturaleza, necesitan ejercitarse en forma compartida o independiente por el resto de instituciones del sector público.

### *Coordinación*<sup>13</sup>

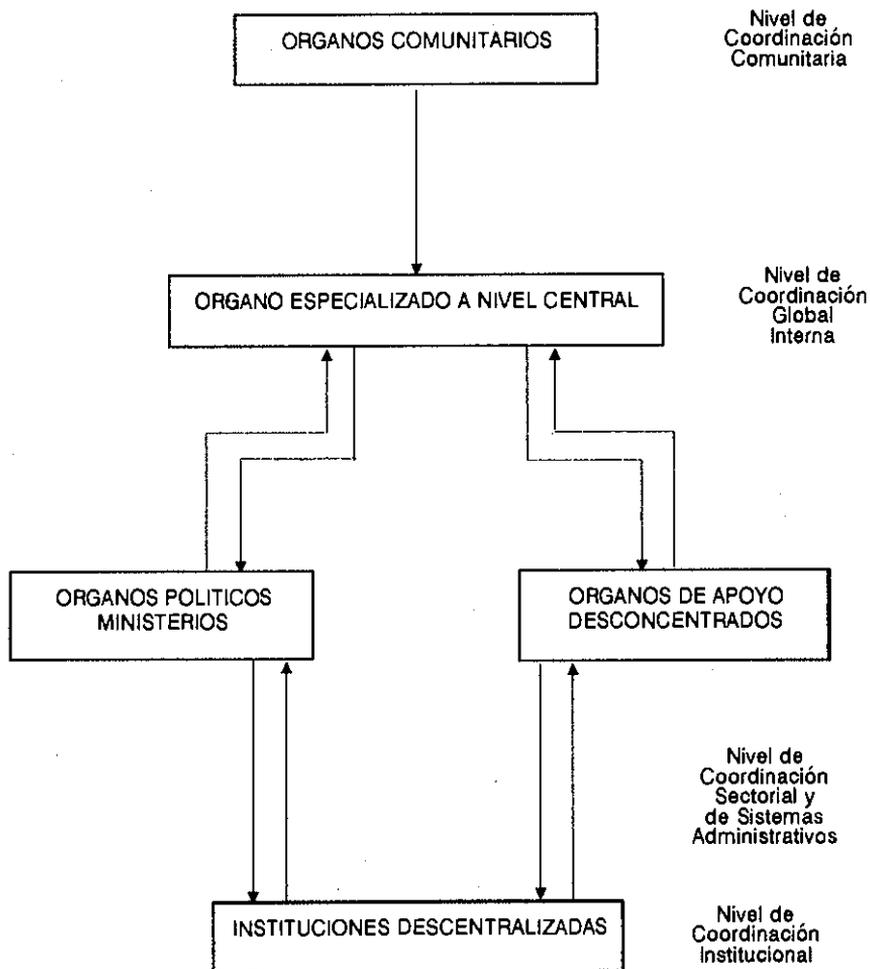
En relación con la coordinación de la postura nacional, se considera que debe ser una función realizada exclusivamente por el órgano central. La coordinación nacional de políticas, acciones y programas, es un esfuerzo complejo y grande que necesita de una capacidad institucional a nivel central, con grupos de trabajo multidisciplinarios de acuerdo con la naturaleza misma del esquema integracionista.

La labor de coordinación tiene un amplio espectro en los sectores públicos. Si dimensionamos esta labor con la de las instituciones ya establecidas, que tienen que ver con el estudio de los problemas del desarrollo nacional, es donde encontramos una relación directa entre la coordinación del esfuerzo nacional para la integración y el esfuerzo nacional para el desarrollo en general. En esta forma podemos decir que la labor de coordinación tiene un ámbito propiamente técnico, cuyas características en síntesis, hemos señalado al

12. José Sancho. *Op. cit.*, p. 31 y 32.

13. Ver Gráfico 1: Mecanismo de coordinación institucional interna para la integración.

**GRAFICO 1**  
**MECANISMO DE COORDINACION INSTITUCIONAL**  
**INTERNA PARA LA INTEGRACION**



Fuente: Elaboración del autor.

relacionarla con el proceso mismo de la planificación del desarrollo, así como un ámbito específico de tipo político que tiene que ver con el logro de un consenso nacional sobre lo que sería la política nacional en materia integracionista.

Es una tarea ardua lograr un consenso a través de la coordinación de posiciones originadas por las diferentes concepciones de política que sustentan las instituciones de los sectores públicos sobre una decisión específica. En este sentido se dice que, "coordinar la formación de un consenso nacional coherente, es acaso la razón esencial de un mecanismo organizativo nacional en materia de integración. Trátese de poner en una idea, o en un conjunto unitario de ideas, la concreción legítima del interés nacional, expresado a través del gobierno, mediante voceros formalmente autorizados. De ahí que el primer principio básico de una organización nacional para la integración, consiste en la centralización de la coordinación. El eje central del mecanismo nacional de coordinación se desenvuelve en dos niveles: nivel político y nivel técnico".<sup>14</sup>

En los niveles técnicos normalmente se coordinan las posiciones sustantivas que al final se convertirán en la posición nacional que se considerará a nivel político.

La consolidación de la posición nacional puede tener algún obstáculo cuando ésta implica problemas de competencias institucionales, que sin lugar a dudas representan problemas también de políticas institucionales. Estas situaciones deben ser resueltas con la

aplicación de medidas de adecuación administrativa e institucional para todo el sector público, o por lo menos, en aquellas áreas del desarrollo nacional que en mayor medida se presenten estas deficiencias.

Es precisamente en esta función tan importante, que se logra observar la relación estrecha entre el esfuerzo nacional para la integración y los esfuerzos internos en materia de mejoramiento de la administración pública. Sería deseable que los sectores públicos tuvieran una organización adecuada en términos institucionales que permitieran salvar las anomalías de conflicto de competencias a nivel de instituciones nacionales. A nuestro juicio, esta deficiencia es sólo una de las muchas que se observan en los aparatos gubernamentales, y es más, el estudio y consideración de este problema debería propiciar el diseño e implementación de medidas administrativas que enfrentarían estos problemas y consecuentemente favorecerían a los países en su posición comunitaria.

En cuanto al nivel político, regularmente participan las instituciones que están más involucradas en el proceso, sin embargo, lo importante es señalar que es en este nivel en donde se adopta finalmente la postura nacional en materia integracionista, después de sucederse una serie de pasos necesarios que paulatinamente configuran la futura posición nacional. Es así como la coordinación de manera integral implica "la cohesión entre los diversos planteos estratégicos que se formulan en forma descentralizada, así como la expresión unitaria del interés nacional".<sup>15</sup>

14. José Sancho. *Op. cit.*, p. 32 y 33.

15. José Sancho. *Op. cit.*, p. 34.

En cuanto a la concepción o formulación de la estrategia y política integracionista, aunque es una tarea exclusivamente centralizada, se necesita para concretar esta labor, que se le asigne al órgano central para la integración la responsabilidad de realizarla. Las distintas instituciones del sector público, entre ellas las que se dedican a la formulación de la política nacional en materia económica y social, tienen y deben tener un papel importante en la definición de los principales lineamientos de política integracionista a seguirse.

De esta forma, el órgano central para la integración tendría que diseñar esos lineamientos de política, apoyado y alimentado por los órganos del estado que actúan en áreas sustantivas del desarrollo y que tienen a su cargo la política específica de esas áreas sustantivas.

En esta concepción, el órgano central mantendría una vinculación estrecha con las instituciones del sector público que actúan en los sectores económicos y sociales, y con aquellas instituciones que tienen la responsabilidad compartida de formular la política económica del estado como es el caso de los Ministerios de Planificación y los Ministerios de Economía. El producto final del órgano central corresponde a la política, conducta o directrices que fundamentan las acciones de negociación del país en los foros intergubernamentales y en aquellos que el propio

esquema comunitario defina. La concepción de la política nacional para la integración, tendrá entonces una fuente orgánica principal para su definición, que de acuerdo con lo señalado, tendrá que pasar por un proceso previo bajo la tutela y coordinación de este órgano central.

Las consideraciones anteriores nos llevan a uno de los aspectos más importantes que presentan los esquemas comunitarios para los países miembros; nos referimos al proceso de formulación, discusión, negociación y adopción de la política integracionista. Podemos decir que los países cuentan con capacidad institucional instalada para formular su propia política de desarrollo nacional, pero debemos valorar si hasta ahora se cuenta con una capacidad adecuada para la formulación y adopción de nuevas políticas de integración. Estimamos que se necesita fortalecer en general a las instituciones en materia de capacidad de formulación de políticas específicas para la integración, así como es una necesidad fortalecer o crear una nueva capacidad acorde con las nuevas circunstancias.

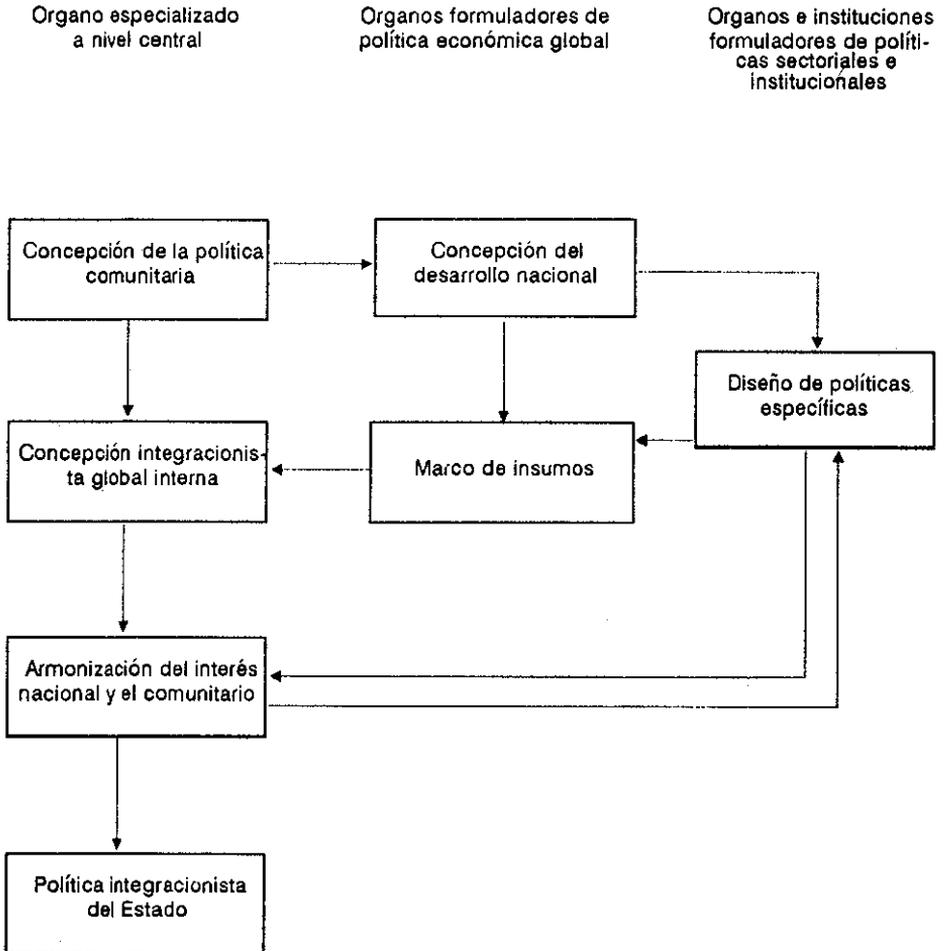
### *Representación*

La unidad de representación nacional ante los órganos comunitarios, debe entenderse en el sentido de que los países serán representados por funcionarios políticos con una postura nacional previamente consentida y analizada en conjunto; esto quiere decir que aunque la representación pueda ser ejercida por los distintos funcionarios políticos -ministros- de avenencia con la misma diversidad de políticas en juego, enero-junio/1989

16. Ver Gráfico 2: Mecanismo para la concepción y definición de política nacional para la integración.

## GRAFICO 2

### MECANISMOS PARA LA CONCEPCION Y DEFINICION DE POLITICA NACIONAL PARA LA INTEGRACION



Fuente: Elaboración del autor.

éstos actuarán en conformidad al acuerdo previo logrado bajo la gestión del órgano central. Se evitará entonces que las posiciones de política se adopten aisladamente y, con base en prioridades particulares. La función del órgano central debe ser coordinar y lograr una posición única en cada una de las materias que comprende el programa de integración. Es importante señalar que hasta ahora ha habido una imprecisión de competencias en cuanto a la representación nacional en los esquemas de integración. Asimismo, no ha existido coordinación interna para la negociación de materias integracionistas entre los órganos que han intervenido en una y otra forma como lo son los Ministerios de Relaciones Exteriores, de Economía y de Planificación.

Lo cierto es que a los primeros nunca se les ha atribuido un rol importante en la política económica externa, dando por resultado, una escasa capacidad para aportar esfuerzos en este sentido. Esta situación es tradicional en los sectores públicos, ya que no se han concebido estos ministerios como órganos claves del estado en las relaciones económicas internacionales; en este orden de ideas, esta situación ha provocado su escasa actuación en esta área y agudizado un distanciamiento de sus relaciones con los restantes ministerios.

Por otro lado, los Ministerios de Economía, concebidos como únicos órganos competentes, para dirigir las relaciones económicas internacionales, han olvidado la necesidad de establecer una coordinación estrecha en cuanto a esas políticas, y en cuanto a las relacio-

nes institucionales que deben establecerse casi como una condición o requisito de supervivencia de un estado moderno en el contexto de las relaciones económicas internacionales.

Toda esta problemática se ha presentado cuando se dice que, "en Centroamérica, por ejemplo, los Ministros de Relaciones Exteriores adoptaron compromisos en el marco de la integración económica distintos a los asumidos por los Ministros de Economía, como cuando en una oportunidad se creó un órgano regional compuesto por los Ministros de Transportes y Obras Públicas, y se asignaron las funciones de Secretaría Técnica a una oficina especial, sin considerarse que la Secretaría de Integración Económica ya estaba actuando en materia de desarrollo de la infraestructura física. En el Mercado Común Centroamericano no existe una modalidad propicia que asegure la unidad de representación. A veces resulta difícil determinar a quién corresponde la calidad de vocero único. Durante los últimos años de la anomalía institucional subsistente, se ha llegado incluso a configurar un órgano máximo de decisión política compuesto por tres y hasta por cuatro altas autoridades políticas".<sup>17</sup>

En adición a la representación que harían efectiva los distintos funcionarios políticos, el papel que desempeñaría el funcionario encargado del órgano especializado a nivel central, sería igualmente importante, pudiéndose atribuir la representación de cualquiera de las políticas nacionales, participando en los foros de negociación con la misma autoridad de su representado. Asimismo, no sólo ejercería la representación por esta vía, sino que estaría presente

enero-junio/1989

17. José Sancho. *Op. cit.*, p. 36 y 37.

en todas las reuniones comunitarias de diferente índole. Su presencia garantizaría la solidez y uniformidad de la posición nacional. Otra opción podría ser que este funcionario presidiera las comisiones nacionales interdisciplinarias, siendo apoyado por los distintos funcionarios a cargo de las políticas institucionales y sectoriales a nivel nacional. Este papel daría la relevancia al cargo y al funcionario, tanto técnica como política, es decir, se conjugaría la labor técnica de estudio de la problemática integracionista y de preparación y coordinación de decisiones, y la labor política que desemboca en la adopción de posiciones y en la toma de decisiones específicas. El funcionario que se encargue de dirigir al órgano especializado a nivel central, debería tener ambas calificaciones, dimensionando su participación como funcionario de esos dos campos.

### *Promoción*<sup>18</sup>

La labor de promoción la consideramos no exclusiva del órgano especializado, sino que asignable obviamente a las instituciones públicas en cada una de sus esferas o campos de competencia. Si bien consideramos que un grado significativo de promoción, en materia integracionista, debe partir de ese punto central, una buena dosis de promoción e información sistemática debe ejecutarse en forma descentralizada. Como ya hemos ido definiendo un cierto patrón o método de ejercer algunas funciones, cree-

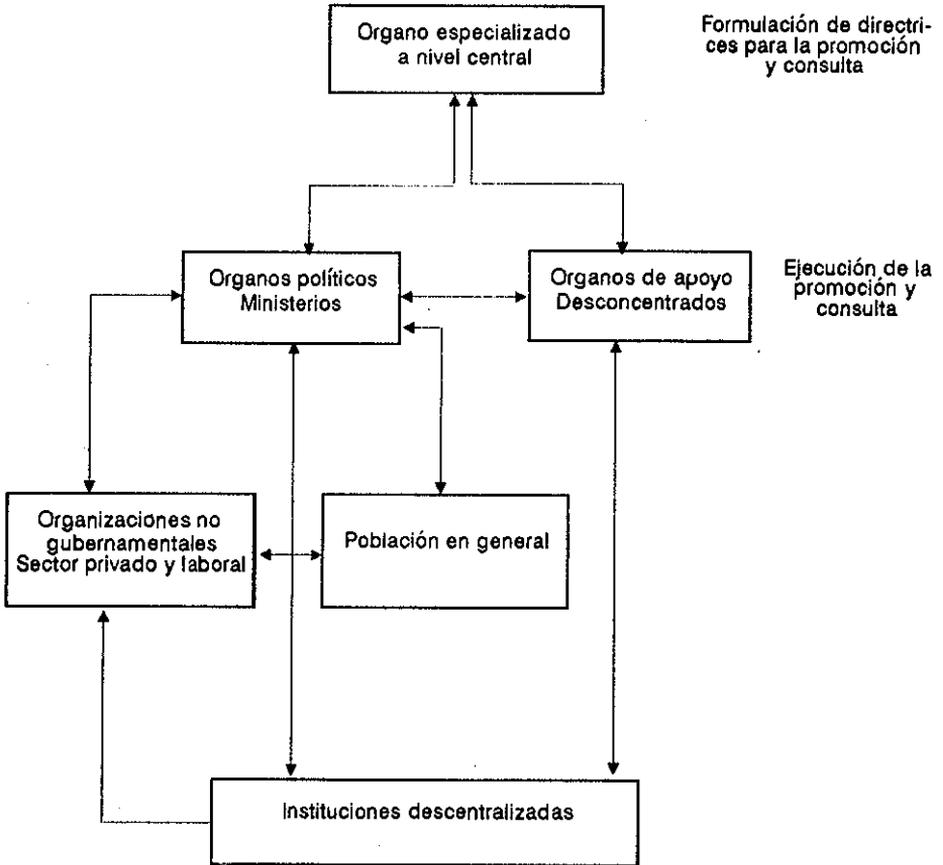
mos que también esta labor deberá ser coordinada en forma central, de tal manera que los mecanismos de información manejados por cada una de las instituciones del sector público se enmarquen en las directrices generales que emita el órgano especializado. Este procedimiento permitirá que la información sobre los beneficios del programa integracionista lleguen a la mayoría de la población de manera dirigida, planificada y con orientaciones comunes de política gubernamental. Esto, en relación con los procesos de información al grupo social como un aspecto de la promoción. También en cuanto al papel de centro de información en materia integracionista, lo deberán ejercer, tanto el órgano especializado en mayor medida y con ámbito global, como los órganos internos de las instituciones públicas. Se asume que cada institución debería tener su propio mecanismo o sistema de información para el área de su competencia. La información lógicamente tendrá que corresponder a divulgaciones de contenido técnico así como otros de trascendencia noticiosa.

Estos mecanismos de promoción servirán a su vez, para provocar reacciones en los grupos sociales que indicarían el grado de aceptación y consenso a nivel nacional de las posturas y políticas que el estado tiene vigentes, y poder así retroalimentarse para la adopción, en su caso, de medidas de política correctiva que protejan el interés nacional. De ahí, la importancia que debe otorgársele a los sistemas de promoción del esfuerzo integracionista en los sectores mayoritarios de la población.

18. Ver Gráfico 3: Mecanismo de promoción y consulta interna para la integración.

### GRAFICO 3

## MECANISMO DE PROMOCION Y CONSULTA INTERNA PARA LA INTEGRACION



Fuente: Elaboración del autor

## Consulta<sup>19</sup>

La labor de consulta que se realice tanto por las instituciones públicas en sus campos específicos de actuación, como la que ejercería en menor grado el órgano especializado a nivel central, debe ser coordinada en su conjunto. Es decir, que el mayor peso de los mecanismos de consulta debe recaer en cada una de las instituciones públicas responsables por una determinada política de desarrollo. Al concebir en esta forma la ejecución de esa labor, estamos asumiendo que en mayor grado la responsabilidad por efectuar consultas a los sectores no gubernamentales estará desconcentrada o descentralizada, según sea el caso. Se considera que los distintos sectores no gubernamentales deben ser consultados en la fase de elaboración de propuestas de medidas concretas de política; este procedimiento permite armonizar las posiciones nacionales a nivel técnico y político con los intereses de los sectores no oficiales. Es así como debería de propiciarse a este nivel, la adopción de una postura suficientemente discutida con los sectores mencionados, de tal forma que se garantice canalización hacia el órgano especializado a nivel central, para los efectos de su compatibilización con la política integracionista global. La compatibilización de políticas específicas con la política global en materia integracionista, debería ser una de las principales funciones de este órgano especializado. Las discusiones finales de la postura nacional es una labor promovida y realizada por el órga-

no especializado y ha abarcado en la mayoría de los países centroamericanos, la consulta a sectores no gubernamentales mediante la incorporación de representantes autorizados de los gremios de empresarios en los foros interdisciplinarios de deliberación.

## *Evaluación*

La labor de evaluación de la política integracionista, de los programas y acciones que los países desarrollan en el esquema comunitario, debería ser de las más importantes a realizar. A nuestro juicio, correspondería primariamente tal función al órgano especializado a nivel central; el mayor peso de la evaluación del proceso integracionista en términos globales recaería en este órgano y las evaluaciones de políticas, programas y acciones de áreas específicas estaría asignada a las respectivas instituciones.

La función de evaluación nacional, por su naturaleza y efectos, debe fortalecerse tal como lo hemos descrito, ya que en los programas de integración esta función ha sido realizada, en su mayoría, por los órganos regionales de los programas. También se pueden identificar tres modalidades de evaluación que según cada caso se desarrollarían por los órganos nacionales y por los órganos comunitarios; en nuestro caso, interesa únicamente identificar las que tendría a su cargo el órgano especializado a nivel nacional. En primer lugar, la modalidad de evaluación que tendría que ser periódica-anual preferiblemente; en segundo lugar, la evaluación parcial, que abarcaría períodos de tiempo relativamente cortos y que servirían de

19. Ver Gráfico 3: Mecanismo de Promoción y Consulta Interna para la Integración. enero-junio/1989

insumos de información para las evaluaciones más completas, proporcionando también indicadores para la toma de ciertas decisiones, y la evaluación extraordinaria que sería originada básicamente por condiciones coyunturales. Como se puede observar, las modalidades de evaluación nacional, son similares a las que se aplican en los planes y programas de desarrollo, siendo usadas de manera general por la mayoría de las administraciones nacionales en su acción interna.

### *Ejecución*

La función de ejecución se concibe en forma descentralizada, es decir, como responsabilidad de cada uno de los órganos políticos del sector público -ministerios- a los que corresponde el cumplimiento de las medidas de política integracionista que el país ha convenido a través de decisiones de efecto comunitario. Considerando que para la buena marcha de los programas comunitarios se requiere que cada país cuente con mecanismos que supervisen la ejecución de éstos, el órgano especializado a nivel central debe ser competente para hacer efectiva esta labor. No obstante que este órgano del estado le corresponda tal gestión, también las instituciones del sector público deben cumplir con esta función en sus respectivas áreas de competencia. Se puede afirmar que las distintas instituciones públicas se convierten en órganos subsidiarios de los órganos comunitarios desde el punto de vista de la ejecución y supervisión; asimismo,

los ministerios supervisan la ejecución y vigilan el cumplimiento de políticas en las instituciones descentralizadas bajo su área de competencia. Toda la acción que se concentre en la ejecución de programas para la integración debería ser realizada en forma descentralizada o desconcentrada, pero su coordinación global se ejercita de manera centralizada.

La labor de ejecución, tal y como se concibe, corresponde a un esquema comunitario, de mayor contenido y cobertura tal y como lo demandan las nuevas condiciones.

Finalmente "debe tenerse presente que el mecanismo de coordinación es esencialmente interdisciplinario en tanto que los trabajos de ejecución son fundamentalmente técnicos y especializados. De ahí que sea válido reiterar que, por un lado, la coordinación es necesariamente una función que se ejerce en forma centralizada, y por otro lado, afirmar que la política integracionista -dentro de un esquema comunitario- se ejerce en forma descentralizada. Esto último también constituye uno de los principios básicos de la organización nacional en materia de integración".<sup>20</sup>

### **Algunas conclusiones y recomendaciones**

1. Los sectores públicos han mostrado históricamente que no cuentan con una capacidad administrativa adecuada a los requerimientos institucionales que plantean los esfuerzos comunitarios.
2. Los problemas de organización de la administración nacional generados enero-junio/1989

20. Sancho, José. *Op. cit.*, p. 44.

por los programas integracionistas no han sido vistos y tratados con la prioridad y cuidado que representan, resultando hasta ahora una débil estructura organizativa nacional para el esfuerzo integracionista.

3. La debilidad e inadecuación de la organización nacional ha provocado problemas de coordinación interna para la definición de posturas nacionales, originando también problemas de estrategia integracionista y de políticas confusas y difíciles de precisar a nivel gubernamental.
  4. Las deficiencias del sistema institucional público han originado también problemas de formulación de política integracionista, pudiéndose difícilmente identificar el órgano del estado competente para tal labor.
  5. Las deficiencias de la organización nacional para la integración en términos de recursos humanos, organizacionales, tecnológicos y financieros, son el reflejo de los problemas agudos que padecen los sectores públicos en su conjunto.
  6. La falta de coordinación de planes, programas, acciones y políticas entre las instituciones más relacionadas con el proceso de integración, es también consecuencia de la inexistencia en gran medida de la función de coordinación a nivel de toda la administración pública.
  7. El crecimiento institucional del sector público expresado en la proliferación de órganos y organismos públicos, ha provocado conflictos de competencias entre éstos, resultando ser éste uno de los mayores problemas
- que han enfrentado los países, previo a su ingreso en programas de integración.
8. Es necesario aumentar o mejorar la capacidad administrativa global del sector público como condición esencial para generar una capacidad adecuada para el esfuerzo integracionista.
  9. Deben concebirse y asignarse las funciones de ejecución, consulta y promoción a las instituciones del sector público que actúan en las diferentes áreas económicas y sociales.
  10. Debe concebirse la organización nacional para la integración como un esfuerzo multidisciplinario y multi-sectorial, con un rol normativo y coordinador a nivel central.
  11. Debe propiciarse la homogeneidad en la formulación de política integracionista global, a través de la definición de competencias entre los distintos órganos del estado involucrados en este proceso.
  12. Debe concretarse la uniformidad de representación de la postura nacional en los foros intergubernamentales de discusión y negociación de políticas comunitarias.
  13. Debe impulsarse la coordinación de acciones entre los principales órganos del estado encargados de formular políticas de desarrollo, con el propósito de que la postura nacional en materia integracionista sea acorde con los mismos intereses nacionales.
  14. Es necesario crear o fortalecer la función de estudio de los problemas in-

tegracionistas a nivel de cada una de las instituciones públicas que en su oportunidad, tendrán la responsabilidad de diseñar las políticas y medidas que corresponden a sus áreas de competencia.

15. Debe propiciarse la solución de problemas institucionales internos de gran importancia, como paso previo a la implantación de cambios institucionales para la integración.
16. Deberán observarse algunos factores básicos para el diseño de la organización nacional para la integración, entre ellos: naturaleza de programa de integración, grado de desarrollo del país, política inter-

na, política externa y el grado de desarrollo administrativo del sector público.

17. El sector público debe superar muchas de las deficiencias de las que adolece en materia de formulación de política pública, con el propósito de fortalecer y adecuar esa capacidad para la definición de la política integracionista del país.
18. Cualquier alternativa que sea seleccionada para atender el esfuerzo comunitario, deberá hacerse sobre una base institucional mejorada y adecuada a los requerimientos de desarrollo nacional y de los planteos comunitarios