



Gobernanza y gobernabilidad del Sistema de la Integración Centroamericana: hacia una racionalidad eficaz





REVISTA Centroamerica de Administración Pública

Instituto Centroamericano de Administración Pública –ICAP– , con sede en San José, Costa Rica, y su periodicidad es semestral. Publica temas de Administración Pública e Integración Centroamericana con el objetivo de promover una mejor comprensión de los asuntos gubernamentales, de la administración pública y de la integración del Istmo centroamericano; el contenido se encuentra dirigido a todas las corrientes del pensamiento administrativo, público y de la integración regional que aboga por el desarrollo de conocimientos en y sobre Centroamérica.

La Revista Centroamericana de Administración Pública requiere a los autores que concedan la propiedad de sus derechos de autor, para que su artículo y materiales sean reproducidos, publicados, editados, fijados, comunicados y transmitidos públicamente en cualquier forma o medio, así como su distribución en el número de ejemplares que se requieran y su comunicación pública, en cada una de sus modalidades, incluida su disposición al público a través de medios electrónicos, ópticos o de otra cualquier tecnología, para fines exclusivamente científicos, culturales, de difusión y sin fines de lucro.

CONTENIDO

Editorial	8
-----------------	---

Artículos

Sistema de la Integración Centroamericana: coincidencias, desafíos y oportunidades en el marco de su gobernanza, gobernabilidad y eficaz gestión de sus recursos. Por Dr. Roger Segura Carmona.....	13
--	-----------

Este artículo, aborda, el Sistema de Integración Centroamericana, desde un concepto filosófico de la región y señalan algunos hitos históricos del mismo con el fin de mostrar las dificultades de los países centroamericanos para constituirse en un bloque. Como eje central se desarrollan los conceptos de gobernanza, gobernabilidad, asumiendo una posición crítica con respecto a la racionalidad en el uso de los recursos. El estado de situación permite un acercamiento tanto a los balances y desigualdades como a los principales desafíos de la región.

Desafíos y Oportunidades de la Integración Centroamericana como Paradigma Inconcluso dentro del Escenario de la Globalización del siglo XXI. Por Roberto Enrique Chang López.....	28
--	-----------

El proceso de Integración Centroamericana ha supuesto una serie de desafíos y oportunidades para la región, este artículo retoma esta realidad y realiza una reflexión sobre cuáles son las acciones que se deben tomar en cuenta en proceso de integración regional actual. Para este fin se comparan elementos teóricos integracionistas con la data empírica actual y algunas dinámicas económicas y sociales mundiales.

Proceso de reflexión sobre el futuro de la integración centroamericana: Coherencias y contradicciones. Por Jean -Paul Vargas, Alejandra María Quintanilla Aguilar y Elsy Tatiana Orantes	36
---	-----------

El Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) es una institución que obedece a las realidades de la región; en ese sentido, no puede obviarse que, esta búsqueda de adaptación la ha llevado a sufrir diversos procesos de cambio y reflexión a lo largo de sus veinticinco años de historia. Este artículo reconoce que en este proceso intervienen distintas posturas y distintas pasiones buscando una integración más acorde a sus visiones, por lo que es importante identificar las coherencias y contradicciones de los participantes en la institucionalidad del SICA.

El fortalecimiento institucional del SICA a través de la adopción del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores. Por MSc. Víctor Miguel Vega Brizuela.....	57
---	-----------

Este artículo presenta un aporte para la gobernabilidad dentro del Sistema de Integración Centroamericana, presentando una propuesta para el fortalecimiento de la institucionalidad a partir de la adopción por parte del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores (CMRREE) de un propio reglamento de organización y funcionamiento. Este reglamento comunitario permitiría definir los alcances y funciones del órgano principal de coordinación del SICA, otorgando a este una mejor capacidad de respuesta ante los retos que enfrenta la región.

Gobernar sin gobierno la integración centroamericana. Apuntes para una reforma del SICA. Por Francisco Santos Carrillo	67
---	-----------

En este trabajo se presenta un estudio teórico y empírico sobre la gobernanza del SICA y sus repercusiones sobre el proyecto integracionista. El modelo actual, basado en el control intergubernamental de los órganos de gobierno, no es adecuado para alcanzar los objetivos de la integración ni para llevar a cabo con éxito un proceso de regionalización que propicie la construcción de una región.

Documentos

Consideraciones para el fortalecimiento del Marco Legal de la industria cinematográfica en Costa Rica. Por Dr. Ronald Hidalgo Cuadra	96
---	-----------

Este artículo supone una propuesta para el fortalecimiento de la legalidad de la industria cinematográfica costarricense. Es destacable como en este caso la actualización del ordenamiento jurídico exige revisar la estructura administrativa, el papel del Estado y los estímulos que requiere la industria cinematográfica.

El delito de plagio en el ordenamiento jurídico penal nicaragüense. Por Roger Lenín Santos López	112
---	------------

Análisis de la regulación jurídica nicaragüense en el Código Penal al plagio, a partir de un método de investigación que incluyó el análisis, síntesis, inducción y deducción, teórico-jurídico y el exegético analítico.

Relación de la cultura organizacional entre México y Estados Unidos. Por MDM. Jovanna Nathalie Cervantes-Guzmán, MBA, Ph.D. José G. Vargas-Hernández, y PhD. Guillermo Vázquez-Ávila	130
---	------------

Las relaciones entre países se pueden ver fortalecidas por insumos de carácter privado como las relaciones entre empresas de dos países diferentes. Esta investigación estudia el éxito de las relaciones empresariales entre Estados Unidos y México a partir del estudio de la cultura organizacional.

La gestión de servicios municipales y su impacto en el desarrollo local. Caso municipalidades de la provincia de Heredia, Costa Rica. Por MGCI. Gabael de Jesús Armas Vallejos146

En este caso se evalúa la gestión de servicios municipales entorno a las actividades sustantivas y de apoyo relativas al quehacer de las municipalidades y su impacto en el desarrollo local, como parte de un análisis que busca identificar como los gobiernos locales pueden aportar a los servicios de comercio y desarrollo sostenible.

CRÉDITOS

Revista Centroamericana de Administración Pública
ISSN 2215-3047

No. 74: enero-junio/2018

Director

Alexander López Ramírez

Director del ICAP, Costarricense, Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP

Editor

Jean-Paul Vargas Céspedes, Unidad de Cooperación Internacional, Costarricense, Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP

Comité Editorial

- Vinicio Sandí Meza, Coordinador de Investigación y Extensión del ICAP
- María José Castillo Carmona, Costarricense, Gerente Técnica del ICAP.
- Oscar Quesada Madriz, Coordinador del Asistencia Técnica, Costarricense, Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP
- Ramón Rosales Posas, Coordinación Académica, Hondureño, Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP

Coordinación Programa Editorial

- Jean-Paul Vargas, Unidad de Cooperación Internacional, Costarricense, Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP
- Asistente del Programa Editorial
- María José Elizondo Solís, Coordinación de Investigación y Extensión, Costarricense, Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

EDITORIAL

Es el tiempo de creer en la integración centroamericana. Una y otra vez, nos encontramos al borde de una encrucijada que entraña la elección entre la segregación y la integración. Caminamos sabiendo que escoger tiene un alto sentido de peligrosidad y responsabilidad; pero sobre todo, ante nuestra preocupación y responsabilidad, estamos en la obligación de sumar esfuerzos por la paz, la libertad, el desarrollo y la democracia.

En el corazón de esta encrucijada late la disyunción, en una integración que ha sido desangrada en una falsa división entre lo viejo y lo nuevo; desdibujando así el peso de la historia y el legado de nuestro modelo de integración. Debemos superar esta falsa división; porque nuestros esfuerzos caminan sobre el aprendizaje del pasado, pero con la frescura de los aires actuales y con la vista siempre puesta en el horizonte, trazamos nuevas rutas que nos ayuden a superar las condiciones estructurales de la pobreza que nos condenan a la inequidad, la injusticia y la falta de oportunidades para el desarrollo inclusivo y participativo.

Es tiempo de dar un salto, y superar las diferencias basadas en el pragmatismo o la motivación dada por coyunturas; es tiempo de pensar en la Centroamérica que queremos y en el modelo de integración que requerimos para llegar a ella. Es tiempo de generar cohesión y sentido de pertenencia; de construir lo público comunitario; de generar propuestas frescas y dinámicas, inclusivas y participativas, capaces de recuperar la motivación y la esperanza en los asuntos públicos y en la política comunitaria.

Es tiempo de sumar esfuerzos para la generación de oportunidades hacia los sectores más vulnerables; y de fortalecer las condiciones para asegurar el disfrute pleno de los derechos de la población centroamericana, con un sentido de responsabilidad hacia las generaciones futuras.

La vigencia de nuestra integración depende de la validez y permanencia de sus principios fundacionales, y su reconocimiento en la evolución de los tiempos; y hoy, las demandas sociales sin importar el territorio se sintetizan en más solidaridad, más transparencia, más inclusión, más participación, más competitividad y más eficacia.

Decía José Ortega & Gasset "(...) *En tanto que haya alguien que crea en una idea, la idea vive (...)*". Palabras oportunas y claras, que nos recuerdan una y otra vez nuestra profunda convicción hacia la necesidad de encontrar respuestas regionales ante problemas globales. El pensamiento cambia progresivamente y la batalla por las ideas se fragua bajo el fuego de la crítica y el escepticismo, de ahí la importancia de hacer un alto en el camino, e incentivar el diálogo y pensamiento abierto y plural sobre los retos y desafíos de la integración centroamericana.

La primera parte de la Revista se centra en el análisis de la gobernabilidad y gobernanza del SICA; se inician estas reflexiones con Roger Segura en su artículo el "*Sistema de la Integración Centroamericana: coincidencias, desafíos y oportunidades en el marco de su gobernanza, gobernabilidad y eficaz gestión de sus recursos*", quien señala algunos hitos históricos con el fin de mostrar las dificultades de los países centroamericanos para constituirse en un bloque, reflexión que construye desde un abordaje filosófico integral de los conceptos de gobernanza, gobernabilidad, asumiendo una posición crítica con respecto a la racionalidad en el uso de los recursos.

Roberto Chang introduce una reflexión sobre cuáles son las acciones que se deben tomar en cuenta en proceso de integración regional; para este fin se compara elementos teóricos con la data empírica actual y algunas dinámicas económicas y sociales mundiales, aportes que se presentan en el artículo *"Desafíos y Oportunidades de la Integración Centroamericana como Paradigma Inconcluso dentro del Escenario de la Globalización del siglo XXI"*.

Jean-Paul Vargas, Alejandra Quintanilla y Elsy Orantes profundizan en su artículo *"Proceso de reflexión sobre el futuro de la integración centroamericana: Coherencias y contradicciones"*, que la integración centroamericana obedece a una búsqueda de adaptación, la cual le ha llevado a sufrir diversos procesos de cambio y reflexión a lo largo de sus veinticinco años de historia. Este artículo reconoce que en este proceso intervienen distintas posturas y distintas pasiones, buscando una integración más acorde a sus visiones, por lo cual es importante identificar las coherencias y contradicciones.

Víctor Vega realiza una propuesta para el fortalecimiento de la institucionalidad a partir de la adopción por parte del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores (CMRREE) de un reglamento propio de organización y funcionamiento. Este reglamento comunitario permitiría definir los alcances y funciones del órgano principal de coordinación del SICA, otorgando a este una mejor capacidad de respuesta ante los retos que enfrenta la región, posturas ampliadas en el artículo *"El fortalecimiento institucional del SICA a través de la adopción del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores"*.

Francisco Santos en su artículo *"Gobernar sin gobierno la integración centroamericana. Apuntes para una reforma del SICA"* presenta un estudio teórico y empírico sobre la gobernanza del SICA y sus repercusiones sobre el proyecto integracionista. El modelo actual, basado en el control intergubernamental de los órganos de gobierno, no es adecuado para alcanzar los objetivos de la integración ni para llevar a cabo con éxito un proceso de regionalización que propicie la construcción de una región.

La segunda parte de la Revista abarca reflexiones abiertas sobre una amplia diversidad de temas de importancia de las administraciones públicas y van desde el fortalecimiento de la industria cinematográfica en Costa Rica por Ronald Hidalgo; el delito del plagio en el ordenamiento jurídico penal nicaragüense por Roger Santos; la relación de la cultura organizacional entre México vs Estados Unidos, elaborado por Jovanna Cervantes, José Vargas y Guillermo Vásquez; y la gestión de servicios municipales y su impacto en el desarrollo local, el caso de las municipalidades de Heredia, Costa Rica, por Gabael Armas.

La síntesis de estas reflexiones, nos recuerdan que estamos ante una historia de ideas y realidades que se tejen con las agujas de la integración y la disgregación, pero ello no debe darnos temor para hacer el salto al cambio, puesto que las respuestas que requiere nuestra región centroamericana no se encuentran en los manuales y libretos de siempre; implica hacer un salto de fe por la innovación y la creatividad.

"Nada grande se ha hecho sin pasión" afirmó en su momento Hegel, reconociendo que las ideas ya no pueden imponerse con fuerza, sino con la convicción de la verdad, el diálogo y la confianza. Y aunque también hemos visto en estos años como algunas pasiones tienden a distorsionar la realidad de nuestro proceso de integración; hemos aprendido que las ideas deben ir acompañadas con acciones coherentes e ideales ascendentes; donde la razón y el diálogo se mantengan a partir de constructos elaborados, de acuerdo a panoramas dinámicos. Solo así, es como puede avanzar el proceso de fortalecimiento del Sistema de la Integración Centroamericana, desde la valentía al transitar de la divergencia al consenso, y no por la imposición visceral de quienes hacen valer la fuerza.

Hay ideas de ideas, pero solo aquellas sustentadas en la bondad y en la fidelidad a principios comunitarios, son las que rompen con los paradigmas preconcebidos, entusiasman al soñador, fruncen el ceño del crítico y representan lo mucho que falta por recorrer en el camino de la innovación; porque por la fuerza de su fascinación

se mueve el engranaje de nuestra realidad: una integración real, de lo concreto, que mejore las condiciones de vida de nuestras poblaciones.

No hay excusa que valga para no escoger éste tiempo, como el momento preciso; es tiempo de superar nuestro conformismo con una integración intermitente en sus resultados, producto de la adopción de conceptos errados; o por haber caído en la trampa de la dispersión institucional. Reconocer que escogemos el camino correcto, deviene en la responsabilidad de trabajar por una integración centroamericana de ciudades y ciudadanos, al mismo tiempo que de instituciones y de políticas. Por eso ahora más que nunca se requiere sumar esfuerzos y voluntades para implementar la agenda estratégica alineada a los Objetivos del Desarrollo Sostenible, un esfuerzo claro y sustantivo en lo regional, que sume acciones multi-sectoriales entre lo regional, nacional y lo local.

En esta batalla por las ideas, que sigue y seguirá librándose en la integración centroamericana, no es la crítica lo que importa, ni tampoco quien señala los tropiezos, o quien adopta una actitud inquisidora para evidenciar que las cosas se podían haber hecho mejor. El *"(...) mérito es de quien está realmente en la arena, con el rostro desfigurado por el polvo y el sudor y la sangre; que se esfuerza valientemente; que yerra; que se queda corto una y otra vez, porque no esfuerzo sin error ni deficiencias, pero que realmente está intentando hacer lo que hay que hacer; que conoce los grandes entusiasmos, las grandes devociones; que se empeña en una causa digna; que, en el mejor caso, conoce al final el triunfo del gran logro, y en el peor de los casos, si fracasa, al menos lo hace habiéndose atrevido, de modo que en su lugar no estará nunca con las almas tímidas que no conocen ni la victoria ni la derrota"*, argumentó Theodore Roosevelt

Jean-Paul Vargas Céspedes
María José Elizondo Solís

San José, 2 de julio, 2018

Revista Centroamericana de Administración Pública

- La Revista Centroamericana de Administración Pública es una revista abierta a todas las corrientes del pensamiento administrativo y público que aboga por el desarrollo de la disciplina en Centroamérica.

- La Revista Centroamericana de Administración Pública está incluida en:

- Los Indicadores Bibliométricos de la Bibliografía Latinoamericana de la Universidad Autónoma de México: <http://biblat.unam.mx/index.html>
- En el Índice Latinoamericano de Publicaciones Periódicas, LATINDEX, de la Universidad de Costa Rica: <http://www.latindex.org>
- La base de datos de la Red de Naciones Unidas en Administración Pública conocida como UNPAN por sus siglas en inglés: http://unpan1.un.org/intradoc-cgi/idc.cgi_isapi.dll?IdcService=GET_DOC_PAGE&Action=GetTemplatePage&Page=STANDARD_QUERY_PAGE
- Servicio de Información y Documentación Agropecuario de las Américas SIDALC: <http://www.sidalc.net/>
- METABASE: Bibliografía en Red: <http://www.metabase.net/busquedazbib.phtml?qm=a>
- En la biblioteca del Centro de Recursos de Información y Aprendizaje, CRIA, del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP. http://www.icap.ac.cr/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=65&Itemid=127

- Esta publicación, es editada, por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, organismo intergubernamental al servicio de la región centroamericana con sede en San José, Costa Rica, cada seis meses o bien dos números anuales en versión digital.

- Los artículos que publica son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y no traducen necesariamente el pensamiento del ICAP.

- La Revista permite la reproducción parcial o total de sus trabajos a condición de que se mencione la fuente.

INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA – ICAP



10.025-1000, San José, Costa Rica, C.A.,



(506) 2225-2049



Oficinas Centrales: (506) 2234-1011 / 2225-4616 / 2225-6674



Centro de Programas de Posgrado: (506) 2253-4059 / 2253-2287

@ info@icap.ac.cr



<http://www.icap.ac.cr>



Sistema de la Integración Centroamericana:
coincidencias, desafíos y oportunidades en
el marco de su gobernanza, gobernabilidad
y eficaz gestión de sus recursos.



Sistema de la Integración Centroamericana: coincidencias, desafíos y oportunidades en el marco de su gobernanza, gobernabilidad y eficaz gestión de sus recursos.

*Investigador¹
Roger Segura*

Resumen

Se aborda, el Sistema de Integración Centroamericana, desde un concepto filosófico de la región y se señalan algunos hitos históricos con el fin de mostrar las dificultades de los países centroamericanos para constituirse en un bloque. Como eje central se desarrollan los conceptos de gobernanza, gobernabilidad, asumiendo una posición crítica con respecto a la racionalidad en el uso de los recursos. El estado de situación permite un acercamiento tanto a los balances y desigualdades como a los principales desafíos de la región. Por último, las conclusiones, pretenden convertir la Integración en un tema, no solo prioritario para la región, sino medular para su desarrollo económico, social, ambiental y democrático de los países que la componen.

Palabras clave

Sistema de integración, gobernanza, gobernabilidad y racionalidad.

Abstract

The Central American Integration System is approached from a philosophical concept of the region and some historical milestones are pointed out in order to show the difficulties of the Central American countries to become a block. As a central axis, the concepts of governance and governance are developed, assuming a critical position regarding rationality in the use of resources. The state of affairs allows for an approximation of the balances and inequalities as well as the main challenges of the region. Finally, the conclusions intend to turn Integration not only into a priority for the region, but a core subject for the economic, social, environmental and democratic development of the countries that comprise it.

Key words

Integration system, governance, governability and rationality.

¹Investigador: Segura. R. Doctor en Gestión Pública y Ciencias Empresariales, Master en Administración de Proyectos de la Universidad Nacional de Costa Rica, Investigador, Proyecto de Estudios Fiscales, Escuela de Economía, Universidad Nacional de Costa Rica, Profesor del Programa Doctoral del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), San Salvador, Gerente, Estudio Económico a Empresas, Convenio Ministerio de Hacienda-Banco Central Costa Rica-Instituto Nacional de Estadística y Censos para la actualización de las Cuentas Nacionales, correo electrónico rogerdelnorte@gmail.com

Recibido: 16 de abril de 2018.

Aprobado: 17 de mayo de 2018.

1. Introducción

El Sistema de Integración Centroamericana ha sufrido un proceso de consolidación política, institucional y económica a lo largo de sus casi setenta años de existencia. El camino no ha sido fácil, causando cierto dolor y molestia en algunos sectores políticos regionales, sin embargo, se debe reconocer el avance sustantivo en el fortalecimiento institucional, siendo el pilar que sostiene el entramado de negociaciones políticas, económicas, sociales, ambientales y de seguridad democrática que en ocasiones han tocado buen puerto.

Por eso, en la primera parte, sin pretender profundizar en una información que no solo es basta, sino que, de fácil acceso, se hará una revisión del contexto histórico del Sistema de Integración. No obstante, haciendo énfasis en el acompañamiento de la teoría de la integración económica que resulta vital para comprender un fenómeno que de por sí ya es complejo. Asimismo, se esbozará un pequeño estado de la situación para establecer las líneas básicas que aproximen a una posible racionalidad eficaz de recursos, capacidades y esfuerzos que conduzcan a su gobernanza y gobernabilidad.

Se destaca que, transversalmente se hilvana una posición crítica que de igual forma, se concretar en un apartado que ilustra las coincidencias y desafíos que acontecen en la región y que sirven de aliciente para construir un cierre más optimista, una mirada de esperanza que ilusione a la ciudadanía regional con acuerdos políticos que impacten la vida de las personas y no solo los ámbitos del comercio y los beneficios sustantivos de las élites económicas. Un pensamiento crítico que no debe desconcertar, por el contrario "como nos enseña el maestro (...) Emanuel Kant es asignar a la razón el papel de asumirse desde los límites, desde su propia negación frente a la nada y con ello asumir la negación como constitutiva de su propia existencia" Mora (2006, p.28), es decir, no renunciar a la posibilidad del desencuentro, ni pretender asumir que la región es la suma de países per se, sin reconocer que hay una rica complejidad que Mora define, filosóficamente, con gran propiedad.

A una región la solemos llamar espacio geográfico. En tanto que local como humano, pues lo que importa en un lugar no es su situación en

el espacio, sino los acontecimientos que los seres humanos llevan a cabo allí, las instituciones, los grupos humanos que allí se ha desarrollado una cultura y que expresa su sensibilidad y capacidad creadoras, los hechos y los procesos que en ese lugar tienen verificativo y permiten reconocer el perfil humano de las colectividades que allí viven o se han formado a través del tiempo. (Mora, 2006, p.30).

Bajo la anterior premisa orientadora, la región se presenta con un diálogo abierto, inconstante, inacabado, fructífero en épocas de grandes acuerdos y disonantes, en tiempos de crisis; pero a su vez, las voces que se callan son más valiosas porque representan el trabajo tesonero de miles de personas centroamericanas que comparten una historia, una tierra, unos acontecimientos, un mismo sueño y un manojito de esperanzas que deben ser necesariamente escuchadas en esos diálogos de negociación política.

De ahí que, es un momento propicio para reflexionar en que es más lo que nos une como región, empero, hay que reconocer que existen posiciones que deben acercarse y asperezas que deben limarse si se pretende seguir por la vía correcta de la integración. Una integración que no puede ser cajonera, estructurada y deshumanizada, sino que comprenda las sensibilidades, las particularidades y el reconocimiento a la igualdad real de las personas, sin caer en posiciones xenofóbicas que distancian el verdadero espíritu de la integración, pues como sentenció Orwell en la maravillosa fábula de la Rebelión de la Granja (1945), la región no puede asumirse como un espacio en donde "todos los animales son iguales, pero algunos más iguales que otros" (2017, p.121); sino como afirma Mora, ser capaces de reconocer las capacidades creadoras, los hechos, la cultura y el perfil humano de quienes integran la región, sin establecer medidas, pesos o tamaños.

2. Contexto histórico de la integración centroamericana desde la teoría de la integración económica

En primera instancia, se esbozan algunos conceptos que fortalecen el contexto histórico de la integración y acercan la comprensión del fenómeno de estudio. Se acota que, la integración puede abordarse desde varias perspectivas. Como afirma la CEPAL

(2004, p.13) es un proceso multidimensional que está más allá del comercio y que se desprende de una complejidad histórica, política y económicas con varias etapas que deben analizarse a la luz de una fuerte cooperación que se relanza a partir de la década de los noventa, después del cese de los conflictos armados en la región. Destacando, algunos hitos como el Plan Puebla Panamá, el Protocolo de Tegucigalpa, el Protocolo de Guatemala, el Tratado Marco de Seguridad Democrática y por supuesto, la integración de nuevos miembros como Belice y República Dominicana, que enriquecen y diversifican el panorama de la región. Introduciendo, nuevas complejidades, cultura, desarrollo histórico y por ende, sus contextos socioeconómicos, ambientales y democráticos.

Para reforzar el análisis multidimensional, Stiglitz, Petit y Cuervo hacen un desarrollo conceptual de la integración que permite triangular la teoría que orienta este primer apartado.

Para Stiglitz la integración está centrada en un ámbito económico y afirma que

(...) es más estrecha de los países y los pueblos del mundo, producida por la enorme reducción de los costos de transporte y comunicación, y el desmantelamiento de las barreras artificiales a los lujos de bienes, servicios, capitales, conocimientos y (en menor grado) personas a través de las fronteras (2002, p.45).

Así las cosas, para Stiglitz la integración tiene un eje central que es el económico y el traslado de mercaderías, impulsado por las corporaciones internacionales que tienen objetivos muy claros y que históricamente, han apostado por un mundo sin fronteras arancelarias. Unas relaciones que él cataloga de asimétricas y con tintes estrictamente de beneficios económicos corporativistas y en menor grado, toca las personas en su entorno cotidiano. Su posición la asume desde las instituciones globales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial (BM) y sus estrategias de globalización económica.

Para Petit (2014) la integración tiene una historia corta que sitúa alrededor de 1939 y que es impulsada, después de la segunda guerra mundial en la década de 1950, citando a Jan Tinbergen (1954, p. 2) que relaciona

a la integración económica internacional como

El libre comercio mundial, en productos tanto industriales como agropecuarios. Este autor dice que la integración económica es la creación de la estructura de la economía más deseable a través de la cual se eliminan las barreras artificiales para la operación óptima e introduce deliberadamente todos los elementos deseables para la coordinación y unificación, también distingue entre integración negativa e integración positiva: las medidas negativas suponen eliminar los obstáculos que separan las economías y son, generalmente, las más fáciles de definir y adoptar (por ejemplo, suprimir los aranceles entre países miembros); las medidas positivas entrañan mecanismos de cooperación (por ejemplo, armonizar políticas macroeconómicas) que se van ampliando conforme la integración avanza y que resultan, normalmente, más complicadas de poner en práctica. (Petit, 2014, p. 139).

Para Petit (2014, pp. 141-143) el proceso de integración debe cumplir con una serie de etapas que inician con la creación de una zona de libre comercio, una unión aduanera, un mercado común, una unión económica, una unidad económica o comunidad. Aunado a lo anterior, debe cumplir con algunos objetivos muy claros como: la obtención de ganancias económicas con el libre juego y la ampliación del mercado, aumentar la competencia en el conjunto de los países miembros, la inversión y la cohesión. Para el autor mencionado, tiene objetivos como preservar la paz, la seguridad, ganar poder de negociación ante los mercados, reducir la posibilidad de discriminación o guerras comerciales y, por ende, los económicos.

Para Cuervo los efectos derivados de los procesos de integración deben analizarse a partir de dos grandes grupos: estáticos y dinámicos.

Los efectos estáticos reciben este nombre porque su estudio se realiza mediante el análisis estático comparativo de la teoría económica. Se reconocen dos tipos: efecto creación del comercio y efecto desviación del comercio. Por otra parte, puede decirse que los efectos dinámicos se derivan de un proceso de integración que tienen que ver con cambios en la conducta de los individuos, no relacionados directamente con el mecanismo de precios, sino con otro tipo de ventajas que la integración pudiera

tener. Entre los principales efectos dinámicos se reconocen: las economías de escala, un mayor grado de competencia, el estímulo al progreso tecnológico y a la inversión. (Cuervo, 2000, p.113).

Bajo esa tesis, el autor cita a Gert Rosenthal, en el libro de los 50 años de la CEPAL, que concretiza una serie de beneficios que trae consigo la integración, como:

El aprovechamiento de economías de escala, mayor competencia y reducción de rentas monopólicas, aumento de la inversión nacional, atracción de inversión extranjera directa, reducción de los costos de transacción, fomento del ahorro, incremento de la productividad total de los factores, mayor estandarización de normas y regulaciones, mayor articulación del aparato productivo, incorporación de progreso tecnológico, incentivar la innovación y la investigación, favorecer procesos de especialización intraindustrial, fortalecimiento empresarial, incremento de la productividad y producción agrícolas, adquisición y difusión de información, capacitación y servicios financieros, mayor cooperación en educación y mercados de capital y contribuir al logro de la equidad (Cuervo, 2000, p. 118).

Para el caso de Centroamérica, es relevante revisar la posición de la Secretaría de la Integración Centroamericana (SICA), indica que, en 1951 se suscribe la carta de San Salvador, que da origen a la Organización de Estados Centroamericanos ODECA. Cabe mencionar que, el Mercado Común Centroamericano MCCA, experimentó un significativo crecimiento económico con una tasa promedio de crecimiento del Producto Interno Bruto, PIB y del comercio intrarregional del 5% promedio anual (SICA, 2008).

Para el SICA (2008, pp.3-6), en 1986 se inician las Cumbres Presidenciales con el propósito de contribuir a la solución de los problemas políticos y militares en la región Centroamericana. De igual forma, el 13 de diciembre de 1991 en el marco de la XI Reunión Cumbre de Presidentes Centroamericanos realizada en Tegucigalpa, Honduras, se suscribe el Protocolo de Tegucigalpa, la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos, el cual dio origen al Sistema de la Integración Centroamericana, como un nuevo marco jurídico-político.

Entre los propósitos que cumple el SICA están:

Promover, en forma armónica y equilibrada, el desarrollo sostenido económico, social, cultural y político de los Estados Miembros y de la región en su conjunto; establecer acciones concertadas dirigidas a la preservación del medio ambiente por medio del respeto y armonía con la naturaleza, asegurando el equilibrado desarrollo y explotación racional de los recursos naturales del área, con miras al establecimiento de un nuevo orden ecológico en la región; conformar el Sistema de la Integración Centroamericana sustentado en un ordenamiento institucional y jurídico, y fundamentado asimismo en el respeto mutuo entre los Estados miembros; lograr un Sistema regional de bienestar y justicia económica y social para los pueblos Centroamericanos; alcanzar una unión económica y fortalecer el Sistema financiero Centroamericano; fortalecer la región como bloque económico para insertarlo exitosamente en la economía internacional; reafirmar y consolidar la autodeterminación de Centroamérica en sus relaciones externas, mediante una estrategia única que fortalezca y amplíe la participación de la región, en su conjunto, en el ámbito internacional; promover, en forma armónica y equilibrada, el desarrollo sostenido económico, social, cultural y político de los Estados Miembros y de la región en su conjunto; establecer acciones concertadas dirigidas a la preservación del medio ambiente por medio del respeto y armonía con la naturaleza, asegurando el equilibrado desarrollo y explotación racional de los recursos naturales del área, con miras al establecimiento de un nuevo orden ecológico en la región; conformar el Sistema de la Integración Centroamericana sustentado en un ordenamiento institucional y jurídico, y fundamentado asimismo en el respeto mutuo entre los Estados miembros. (SICA, 2008, p.13-15)

Se acota que, si bien es cierto la integración debe cumplir con una serie de objetivos y propósitos teóricos, para el caso del Sistema de Integración Centroamericana hubo aceleraciones importantes al proceso integracionista a partir del cese de los conflictos armados, no obstante, los avances no han sido estables y los avatares políticos, específicamente, de quienes lideran los gobiernos han generado ciertas inestabilidades que detienen los procesos de avance. Sin embargo, la historia y como bien lo apuntó Mora, las condiciones de la región asumidas como las

personas y su entorno, determinan la importancia de que cada una de los propósitos y objetivos sean analizados en una perspectiva multidimensional.

Sin pretender invisibilizar la complejidad de un proceso histórico con raíces asentadas desde la misma Federación Centroamericana (1924-1938), se reitera que, más que una reseña de hitos históricos,

la presente es una perspectiva que permitirá aterrizar en los conceptos centrales del artículo como lo son la racionalidad eficaz, la gobernanza y gobernabilidad del Sistema de Integración.

A modo de síntesis, se relacionan los siguientes hitos (Ver tabla 1).

Tabla 1. Hitos Históricos del proceso de integración centroamericano

Algunos hitos históricos importantes	
1821-1950	En 1821 la independencia de los países centroamericanos. El 22 de noviembre de 1824 se promulga la Constitución Federal. En 1940, los Estados rompen relaciones con la Federación. 1870-1930 fuertes impulsos de los liberales centroamericanos, con un auge comercial. En 1885, 1898 y 1920 hubo iniciativas de integrar la región.
1950-1970	Después de Segunda Guerra Mundial, se da un impulso a la sustitución de importaciones, industrialización y modernización. Se crea la CEPAL. Se redacta la “Carta de San Salvador” en 1951 y se funda la Organización de Estados Centroamericanos (O.D.E.C.A.). En 1960 se firma del Tratado General de la Integración Económica Centroamericana (TGIE) y el Convenio Constitutivo del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) en la VII reunión del CCE el 13 de diciembre en 1960 en Managua. 1969 Conflicto entre El Salvador y Honduras divide la ODECA. 1960-1996 Guerra civil guatemalteca.
1970 -2010	1979 triunfo Sandinista en Nicaragua. 1979 Guerra civil salvadoreña. 1970-1980 fuertes influencias de Estados Unidos en Centroamérica. Proceso de pacificación y el Acuerdo de Esquipulas 1986-1987. 1986-1990 proceso de Pacificación y Paz. 1990-1995 reactivaciones del proceso de integración. 2003-2004 CAFTA-DR 2002-2009 adaptación y mayor dinamismo del modelo de integración. 2007-2013 Acuerdo de Asociación UE-Centroamérica (AAUECA)
2010- actual	Fase de relanzamiento del Sistema de Integración.

Fuente: elaboración propia con datos de Cabrera et al (2016, p. 27-64)

Lo expuesto, se vincula transversalmente con Stiglitz que asume los sistemas integracionistas más como una posición de los Organismos Internacionales preocupados por el libre tránsito de las mercaderías y el desmantelamiento de los aranceles; Petit que lo visualiza como un sistema multi-etapas que va cumpliendo una serie de objetivos evolutivamente hasta tocar aspectos cotidianos como la vida en sociedad, pero que en un principio tiene un eje central que es el económico; para Cuervo hay aspectos relacionados con la sociedad, sus objetivos y propósitos de una vida comunitaria y, los comerciales, arancelarios y productivos.

Por tanto, revisando los hitos mostrados anteriormente, se constata que la Integración ha pasado por una suerte de etapas, de tendencias históricas más enfocadas en la política internacional, los conflictos armados y los problemas limítrofes que han centrado la agenda de la Integración. Al margen, ha estado la integración económica que ha sido, sin lugar a dudas la más consolidada, sin embargo, la que menos atención ha captado de la ciudadanía por ser un tema de élites económicas o corporaciones interesadas en acuerdos comerciales o negociaciones en bloque. Más recientemente, temas como el migratorio, la seguridad fronteriza, el tráfico de drogas, entre otros, vuelven a agregar hitos históricos que se debe incorporar a este complejo proceso.

3. Estado de la situación

Con relación al estado de situación, se destaca la importancia de revisar los objetivos que cumple el Sistema de Integración y la actuación individual de los países fuera del bloque, asimismo, su adaptación a los nuevos paradigmas comerciales y políticos y, un vistazo al estado de la región.

Para Salgado (2017) "la integración no es un fin en sí mismo, ni una forma de sentirnos acompañados", sino que debe cumplir con una serie de objetivos que conlleve a mejorar las condiciones para sus integrantes. Por eso, reitera la importancia de la unión como bloque para obtener mejores negociaciones y pone sobre la palestra, que la unión no significa la suma de ceros, sino que debe haber apertura para que todos ganen, aunque "unos ganen más que otros". En línea con Orwell pudiera ser un poco desalentadora si

se retoma como el concepto de igualdad, sin embargo, los retos que tienen las naciones centroamericanas para tangibilizar los beneficios alrededor de la integración deben ser más que claros para que no generen desuniones o para que no se asiente de que la igualdad depende de ciertas condiciones que disponen las élites económicas.

Agregando, como lo afirma Murillo (2012, p.267) que muchas veces las decisiones, para el caso de los países centroamericanos, analizados en su investigación, "éstos no constituyen un bloque internacional, sino que sus decisiones responden más a criterios particulares", va un poco más allá Murillo, "incluso en algunos casos podrían calificarse de personalistas respecto al líder de turno –y coyunturales que a la vigencia y continuidad de los principios rectores y lineamientos generales". Es decir, aducir que la integración puede traer beneficios como bloque debe traducirse en objetivos de diplomacia internacional, pues las posiciones personalistas no contribuyen a una imagen cohesionada de la región.

Lo expuesto se concatena con lo una situación vigente y es que para Caldentey (2014, p.8) Centroamérica "cuenta con uno de los procesos de integración más dinámicos y profundos de América Latina" remontado desde el Mercado Común Centroamericano en la década de los sesenta del siglo pasado, que debe ajustarse a las nuevas fuerzas que reconfiguran el entorno global. Unas fuerzas, que no solo deben ser interiorizadas en cada país, sino que integradas al proyecto de unión regional. Caldentey (2014, p.8) concretiza las fuerzas en tres: la transición a una variación en la relación de poderes, actores e ideas en la gobernanza; económica y política de la globalización; el surgimiento de América Latina como actor en la economía y en la política global, y; el debate para la renovación y transformación de la agenda de desarrollo posterior a 2015.

Para Caldentey, la integración pasará en el futuro cercano por condiciones muy diferentes a pesar de la atención que se debe tener desde

(...) tanto las instituciones del SICA como los gobiernos centroamericanos deberían de estar conscientes sobre las iniciativas de carácter integracionista que podrían relegar el papel de la existencia y el espacio de actuación

del SICA. El surgimiento de organizaciones como la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC), el mayor protagonismo de la Alianza del Pacífico, los avances del Proyecto Mesoamérica, las voces que piden una reactivación del Mercosur, junto con la formación de mega bloques comerciales en torno al Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP, por sus siglas en inglés) y la Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión (TTIP, por sus siglas en inglés) conforman un entorno donde el SICA debe reafirmar y orientar sus acciones para consolidar su labor como eje catalizador para el desarrollo del Istmo. (Caldentey, 2014, p.8).

Como lo apunta Salgado, el SICA deberá tener mayor claridad en los objetivos propuestos y en los medios para lograrlos, igualmente, Murillo destaca la importancia de esa visión de bloque en el ámbito internacional y el no dejarse seducir por la inmediatez de los aspectos coyunturales de cada país. Para el caso de Caldentey, la situación actual está más permeada por la interpretación y comprensión de las fuerzas que reconfiguran las relaciones entre países y bloques, además de prestar atención a las demás iniciativas integracionistas que pueden condicionar la potencia de las relaciones entre los miembros del SICA.

Otra de las vertientes de análisis de la situación actual es el Estado de la Región 2016, que apuesta a que

La persistencia y agudización de problemas históricos, unidas a la mayor complejidad con que resurgen viejas amenazas, señalan la necesidad urgente de buscar nuevas estrategias y acuerdos políticos duraderos que permitan redefinir los estilos de desarrollo en la región. Hoy el gran desafío de Centroamérica es asegurar que no se repitan los errores del pasado, en sociedades profundamente marcadas por la violencia, la exclusión social y la inestabilidad política. Con los recursos y capacidades actuales, es preciso optimizar esfuerzos y aprovechar las oportunidades para mejorar el bienestar de la población (Programa Estado de la Región, 2016, p.37)

Es decir, a pesar de los cambios de paradigmas a los que apunta Caldentey se debe agregar el estado político, social, económico, entre otros aspectos, de Centroamérica sigue presentando problemas estructurales y coyunturales que deben ser asumidos con estrategias y acuerdos que reorienten el

aprovechamiento de sus capacidades. No obstante, se han medido los avances sustantivos, como lo explica el Estado de la Región

En varios ámbitos Centroamérica estaba, hacia 2015, en mejor situación que en 2010. La recuperación de las exportaciones, moderados ritmos de crecimiento después de la crisis internacional de 2008-2009 y bajos niveles de inflación, fueron acompañados de un repunte en la mayoría de los indicadores sociales, como la inversión en ese rubro, la cobertura educativa y la esperanza de vida. Hubo también ciertos avances en la gestión ambiental: la superficie dedicada a áreas protegidas siguió aumentando, se amplió la generación eléctrica con fuentes renovables y limpias, se fortaleció la aplicación de medidas de adaptación y mitigación al cambio climático y se puso en marcha el Mercado Eléctrico Regional. En el plano político, en casi todos los países se registraron masivas protestas contra la corrupción y por primera vez un Presidente de la República renunció a su cargo debido a la acción judicial y al escrutinio y la movilización ciudadanas, un evento impensable hace pocos años, y se resolvió la profunda crisis que causó en la integración regional el golpe de Estado en Honduras en 2009. (Programa Estado de la Región, 2016, p.35)

Es consistente la apreciación, de que los países centroamericanos siguen por una senda correcta de desarrollo, sin embargo, lo hace en niveles de avance muy dispares y a ritmos que, como bloque, se podrían catalizar de una mejor forma. Para eso, las instituciones supranacionales son las responsables de homologar los esfuerzos y abrir foros de discusión en donde se logre conjuntar los esfuerzos, los recursos y las capacidades para que se concreten mejoras en la calidad de vida de las personas y, por ende, se obtengan reducciones a la criminalidad, la inseguridad ciudadana, el estado de la infraestructura, los servicios de salud, educación y vivienda.

Como ilustración a lo expuesto, Centroamérica no puede avanzar como bloque sin resolver niveles de pobreza, que en algunos países como Nicaragua y Honduras superan el 70% de los hogares según el Programa Estado de la Región (2016). O bien, con niveles de inversión social pública tan desiguales que impidan a los Gobiernos el diseño de estrategias efectivas de integración, pues no se puede seguir como bloque integrando o globalizando las problemáticas

y tratando egoístamente de cerrar sus fronteras por el temor o la desconfianza entre sus vecinos. Los problemas centroamericanos ameritan un abordaje compartido y una unión de capacidades de gestión y de experiencias que permitan un análisis integral.

Como se presenta en la página oficial del Sistema de Integración Centroamericana son más de cuarenta instancias de coordinación regionales que existen en temas tan variados como pobreza, violencia, género, turismo, ambiente, energía, agricultura, educación, cultura, cooperación, desastres naturales, entre otros temas. Es decir, se ha consolidado un espacio multidimensional e intersectorial de diálogo que permite la integración política, económica y técnica. Concretados en diez secretarías y alrededor de veintiséis instituciones regionales que trabajan en Seguridad Democrática, Gestión Integral del Riesgo y del Cambio Climático, Integración Social y Económica y, Fortalecimiento Institucional.

Como indica Cabrera et al (2016, p. 81) el Sistema está conformado por

Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá y República Dominicana. Además, cuenta con los países observadores de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Estados Unidos, México, Perú, y Uruguay (estos países son clasificados como observadores regionales). También cumplen con la función de observadores China (Taiwán), España, Alemania, Italia, Japón, Australia, Corea del Sur, Francia, la Santa Sede, Reino Unido, Unión Europea, Nueva Zelandia, Marruecos, Qatar y Turquía, como observadores extra regionales (SICA, 2016). El Sistema de Integración Centroamericana, funciona como un engranaje complejo dividido en tres instancias: Órganos Centrales, Secretarías Técnicas e Instituciones Especializadas.

Lo expuesto, presenta retos inminentes en la racionalidad eficaz para la gobernanza y gobernabilidad del Sistema de Integración, pues el cumplimiento de sus objetivos, los retos que se avecinan en cuanto al cambio de paradigmas de intervención del mismo concepto de integración, el estado social, económico, político, entre otros de cada uno de los países y las instancias de coordinación regional, presentan una serie de vicisitudes que deben ser analizadas a la luz de los resultados y retos que tiene la misma región.

4. La racionalidad eficaz para la gobernanza y gobernabilidad

La gobernanza de un Sistema de Integración como el centroamericano tan complejo y disímil no puede asumirse a la ligera, debe constar una revisión del estilo cooperativo en que las instituciones regionales, instancias de coordinación, redes de actores y empresas privadas toman los acuerdos, ejecutan las decisiones y evalúan los resultados. El enfoque de Regidor (2012, p. 68) es una propuesta a un cambio de paradigma en la transparencia y el acceso a la información con que disponen, tanto las administraciones públicas de cada país, como la aplicación a un sistema regional.

Para Cerillo (2005, p. 13);

La gobernanza implica, así pues, una forma nueva y diferente de gobernar caracterizada por la interacción entre una pluralidad de actores, las relaciones horizontales, la búsqueda del equilibrio entre poder público y sociedad civil y la participación en el gobierno de la sociedad en general, y no de un único actor. sea éste político, económico, social o cultural. De aquí que el interés por usar el concepto de gobernanza radique en su capacidad de englobar todas las instituciones y relaciones implicadas en los procesos de gobierno.

Los ejes de trabajo para esta concepción de la gobernanza (Regidor, 2012, p.68) están centrados en la asignación y medición de los recursos y, en los procesos que conlleven la evaluación de los resultados; una adecuada rendición de cuentas de los recursos y procesos de planificación utilizados, ampliando la participación de la base ciudadana en la toma de decisiones y; la adecuada mejora en el desempeño que conduzca a la autonomía presupuestaria y al cumplimiento de las expectativas y necesidades de la ciudadanía.

Es un sistema que diseña con cuidado las redes de apoyo que se construyen alrededor de la Integración regional y, por ende, que asigna un rol determinante en la consecución de los objetivos y metas que se establecen. No obstante, amplía la base de la participación ciudadana en la toma de decisiones, en la transparencia, tanto de la utilización de los recursos, como de los procesos que se ejecutan para su distribución. El eje central siempre es la solución,

en fin, de las necesidades de una región en términos del por qué se integra. Es decir, el fin último es el que determina la orientación de los actores, alrededor de un engranaje institucional o de instancias que al unísono se orientan hacia objetivos de gobernanza para que en la región prevalezca la seguridad democrática, la prevención adecuada de riesgos y mitigación del cambio climático, una eficaz integración social y económica que cumpla con los objetivos de una ciudadanía y el fortalecimiento institucional como medio para que se lubrique el engranaje particular, por cada país, y general por la región.

Como resultado de lo anterior, "la gobernabilidad está relacionada con la capacidad de un sistema político de resolver efectivamente las demandas y necesidades de la ciudadanía" (Regidor, 2012, p. 66). Un cometido que debe ser atendido en el marco de una gestión adecuada de los recursos que traslada cada país al Sistema de Integración, de la transparencia y de la rendición adecuada de cuentas ante la ciudadanía. Un tema que ha estado en agenda y que ha preocupado, sobre todo, a Costa Rica quien pidió desde 2013 una revisión de los más de 130 órganos que conforman el Sistema de Integración y una adecuada gestión de los recursos para que lleguen a las poblaciones del istmo (Oviedo, 2013).

Consecuentemente, en 2016 el mandatario costarricense Solís Rivera, expuso sus preocupaciones acerca de los resultados del Sistema de Integración, el manejo de los recursos, los beneficios para la región, el país y la ciudadanía, abogando por un relanzamiento de la Integración (Cruz, 2016). Apunta, a que el Sistema de Integración consume un 68% del presupuesto en salarios y un 7% en las misiones, que el SICA maneja el dinero de las cooperaciones y que se brinde poca información a los países. Es decir, en el reportaje de Cruz (2016), se expone un tema de fondo que tiene que ver con la racionalidad en el uso de los recursos, la gobernanza que se debe darse desde las instancias de cada país y, por ende, la concretización de resultados del Sistema para la población centroamericana.

Lo expuesto condujo a que "los Ministros de Relaciones Exteriores del SICA aprobaron por consenso el Reglamento de Formulación, Presentación, Aprobación y Ejecución Presupuestaria, lo cual permitirá una mayor transparencia, claridad normativa y procedimental del SICA" (Cancillería de Panamá, 2017). Es decir, se asumen las medidas para

la adecuada gestión de los recursos y la publicación de los resultados que cada país solicita por sus aportes anuales.

La gobernanza del Sistema de Integración no significa ampliar más la base de la compleja red institucional, sino la clarificación de los aportes que hace cada una de las instituciones involucradas y cómo contribuyen a fortalecer las capacidades de gestión. La red de actores que apoyan un engranaje institucional, en algunas ocasiones, desvinculado del quehacer ciudadano. Para el caso de la gobernabilidad, es necesario, como se expuso, mejorar los espacios de rendición de cuentas y atender las demandas de la ciudadanía regional en los temas que acontecen en su entorno, citando, la migración, la violencia de género, la seguridad fronteriza, el flagelo de la drogadicción y su tráfico inter fronterizo, los desastres naturales, la corrupción, la seguridad democrática, entre muchos otros. Por el lado del uso eficaz y racional de los recursos, se debe inminentemente apostar por la rendición de cuentas y la transparencia.

5. Coincidencias, desafíos y oportunidades, una visión sin compartir

Los países que integran el Sistema de Integración deben adoptar medidas para fortalecer las coincidencias que los unen; para diseñar un camino de encuentros y negociaciones políticas que permitan superar los desafíos y; un mayor aprovechamiento de las oportunidades de actuar con bloque regional. Lo expuesto, bajo una visión que debe fortalecerse y construirse bajo una serie de principios, valores y objetivos que sean compartidos.

Para Cabrera, López, Quintanilla y Saravia, refiriéndose a Caldentey, el proceso de integración podría tender al siguiente balance:

Entre los aspectos positivos se puede señalar que la región está ganando atractivo como mercado agregado, así mismo, está aumentando su comercio internacional, la cooperación internacional está aumentando a través del SICA, así como el acercamiento con la comunidad internacional; Estas pueden ser herramientas que se presenten como oportunidades para hacer frente a problemas que todos los países de la región sufren como lo son cambio climático y el manejo de riesgos ante desastres naturales, el combate al crimen organizado, así como

la oportunidad de usar las estrategias regionales para la solución de problemas, como es el caso de la ECADERT. Finalmente, a integración regional brinda la oportunidad a la región de representarse a sí misma como un bloque unificado para hacer frente en negociaciones y foros internacionales, facilitando el posicionamiento de las agendas nacionales y regionales (Caldentey, 2015). Señalan como aspectos negativos la agenda dispersa y basada en objetivos irreales que presenta el sistema de integración, debido a las crisis de expectativas que esto genera, llevando a tensiones y cuestionamientos a la eficiencia y eficacia del modelo. Otra de las debilidades es la falta de un "modelo claro que le proporcione fundamento y sirva de guía" (Caldentey, 2015). El modelo actual se basa en un marco teórico con conceptos confusos como en el caso del regionalismo, así mismo no se emplea un lenguaje común en el discurso lo cual merma la multidimensionalidad del proceso. Otra debilidad es la ausencia de propósitos específicos de los países a la integración, puesto que ninguno de los países ha hablado de forma explícita sobre sus intereses por los que, apuesta a la integración, así como no hay documentos públicos que respalden esto (Caldentey, 2015). (Cabrera et al 2016, pp.100-10)

Con la anterior premisa Cabrera et al (2016, p. 101 citando a Caldentey, 2015), esbozando tres oportunidades que tiene la región y que son recomendadas para fortalecer el Sistema de Integración:

- Definición de una agenda prioritaria basada en objetivos realistas y su coordinación con otros espacios internacionales.
- Aprovechamiento de oportunidades que trae la

negociación conjunta como región.

- Reforma institucional donde se promueva la articulación de intereses regionales y nacionales en torno a un esquema factible de aplicación, ejecución y evaluación.

En línea con lo anterior, las coincidencias de la región están apostadas al atractivo que sigue teniendo el bloque centroamericano para la unificación en un Sistema que permita la articulación en mejor medidas de la cooperación internacional, la búsqueda de mercados conjuntos, la explotación de capacidades de gestión territorial y la búsqueda de soluciones conjuntas a temas que estructuralmente afectan a los países integrantes. Esta posibilidad de unión de capacidades es vista con muy buenas expectativas por los bloques mundiales, especialmente la Unión Europea que sigue siendo un fuerte aliado del Sistema de Integración.

La situación actual es clara en relación con los desafíos que muestra la región y su Sistema de Integración, pasando por una reestructuración urgente de su sistema administrativo, de los procesos de rendición de cuentas y transparencia, pero, sobre todo, en el modelo de gobernanza y gobernabilidad que permita una articulación eficiente y un manejo eficaz de los recursos. Bajo esa tesitura, el cumplimiento de objetivos medibles y una adecuada asignación de recursos es vital para que la ciudadanía confíe y respalde un traslado de recursos al Sistema sin cuestionar su utilización y sin ser parte de sus resultados.

Por eso, Cabrera et al, desarrollan una propuesta de reformas que se sintetizan a continuación:

En cuanto a las reformas económicas es importante

Tabla 2. Reformas para el SICA, según Cabrera et al.

Reformas económicas	Replanteamiento del financiamiento vía aportes de los países del SICA Homogeneización de los sistemas fiscales y aduanales; Orientación de Reformas hacia el aumento en la presión y la progresividad fiscal. Profundización de la integración económica. Transformación productiva: Rol del estado e Integración alternativa frente a regímenes de acumulación en los países.
Reformas sociales	Políticas Ambientales y de Prevención de Desastres Políticas de movilidad laboral y mercados de trabajo integrados Política de educación regional Política de salud regional Política de seguridad ciudadana
Reformas político institucionales	Fortalecimiento órganos del SICA: PARLACEN y CCJ Revisión y definición de la agenda del SICA Revisión y unificación del concepto de “integración” de las instituciones del SICA Transparencia y acceso a la información pública Otras reformas a la arquitectura institucional

Fuente: elaboración propia con datos de Cabrera et al (2016, p. 114-132)

destacar que se espera del Sistema de Integración un fortalecimiento tendiente hacia una homogenización de los sistemas fiscales y aduaneros que han iniciado desde la década de los noventa del siglo pasado. Habiendo temas pendientes como la transformación productiva que si bien es cierto ha sido un tema central de las discusiones políticas no se ha materializado en la práctica. Hay una profunda preocupación en la situación económica de la región y la falta de medidas conjuntas para la cohesión de las políticas públicas entre los países miembros.

Las reformas sociales, que deben ser centrales del aporte del Sistema de Integración deben recurrir a una mayor transparencia en los resultados que la ciudadanía, con ejes en educación, salud y seguridad ciudadana. Teniendo, igualmente, falencias en temas claves como migración, empleo, tránsito de personas, entre otros; un tema que ha sido apuntado por Stiglitz (2002), como una de las grandes debilidades del sistema de globalización. Ahora bien, en temas centrales como la pobreza y la educación deben concretarse medidas que permitan reducir las desigualdades de la región. Como un tercer tema, las reformas político

institucionales son, sin lugar a duda, uno de los mayores desafíos del Sistema de Integración será fortalecer la institucionalidad con una mayor transparencia, rendición de cuentas y gestión adecuada de los recursos.

Para Caldentey (2014, p.42) los principales desafíos del Sistema de Integración están delimitados por la construcción consensuada de una agenda que permita una planificación más clara que incida en que, existan un mejor y mayor aprovechamiento de las capacidades comerciales de la región. Agrega, indiscutiblemente la necesidad de realizar una reforma institucional que facilite el aprovechamiento de los recursos con que disponen los países y, por ende, los captados de la cooperación internacional. Lo anterior, bajo un ámbito de negociación política mucho más estrecho.

Tanto lo expuesto por el Programa del Estado de la Región 2016, como autores consultados en este artículo, muestran la necesidad de que el Sistema de Integración asuma con mayor compromiso los desafíos en materia social, lo cual condicionaría el rol que desempeñan las instituciones y las formas como las redes de actores se comprometen en el

apoyo a la gestión. Asimismo, los temas económicos, ambientales y democráticos deben ser balanceados y expuestos por los foros con mayor periodicidad. La seguridad democrática, a pesar de ser uno de los pilares de la Integración no es un tema recurrente de agenda regional ni mucho menos política internacional.

Por eso, la teoría de Stiglitz, Petit y Cuervo se hacen relevantes de revisar en el marco de las orientaciones que toma un Sistema de Integración, visto desde la teoría integracionista. Asimismo, Cabrera et al (2016) hace un estado de situación del Sistema de Integración bastante minucioso y detallado enfocados en las reformas que tiene pendiente la región. Ambos enfoques han enriquecido el acervo para hilvanar una mejor comprensión de los desafíos, retos y oportunidades que tiene la región de integrarse en temas de mayor relevancia y a ritmos más en sintonía con la dinámica económica internacional.

6. Conclusiones

Los Sistemas de Integración, en términos generales, tienen como objetivo aprovechar las oportunidades de actuación de los países como un bloque, frente al resto con los cuales se tiene relación comercial o de política internacional. No obstante, la actuación debe permitir que la ciudadanía, integrada en un Sistema, cuente con beneficios tangibles para que continúen apoyando con sus recursos los esfuerzos integracionistas. Es decir, el costo de oportunidad de dirigir una serie de recursos presupuestarios, humanos, materiales y de capacidades instaladas al Sistema, deben tener un contrapeso superior que el orientarlo a programas o políticas públicas internas.

Es evidente que, el contexto de la integración como se analizó en las perspectivas teóricas, es económico, social, ambiental o de seguridad democrática, pero debe servir, inicialmente, a unas élites económicas que estén dispuestas a negociar unas condiciones de producción, márgenes de intermediación o aranceles de protección a cambio de un mayor flujo de mercaderías a través de las fronteras de los países integrados, para que, de igual forma, se potencialice al resto del hemisferio esos flujos de mercadería. No obstante, ese paso es inicial, pues los beneficios obtenidos deben traducirse en empleos de mejor calidad, mayor desarrollo de infraestructura, mejoras en la calidad de vida de las ciudadanías y menores

índices de pobreza. Este aspecto, aún está en ciernes en su concretización en Centroamérica.

Lo expuesto, demuestra que aún persisten las desigualdades, como bien lo apunta tanto el Programa Estado de la Región 2016 como la tesis de Cabrera et al 2016. Ambos señalando las brechas de empleo, salud, educación, seguridad ciudadana, vivienda, acceso a servicios públicos y desarrollo económico, entre otros factores, que deben revisarse con detenimiento. Por eso, Caldentey 2014, esboza una serie de oportunidades que tiene el Sistema de Integración bajo un nuevo paradigma económico internacional, apoyado por las reformas que propone Cabrera 2016, situadas en el ámbito económico, social y político institucional. Para la región, el relanzamiento el cual se viene discutiendo desde 2014, debe pasar por una reestructuración objetiva, medible y orientada a los resultados, mejorando los espacios de rendición de cuentas y transparencia, que no han sido, al menos en el pasado reciente, un desvelo del Sistema.

De ahí que, la gobernanza del Sistema de Integración debe ser un eje central de su gestión institucional, delineando las redes de actores, las instituciones regionales y locales y, los grupos de presión que se aglutinan alrededor de una organización compleja. Las aperturas de foros de articulación interinstitucional no deben estar centrados en algunos países de la región, deben ser en todos los países y tocando los niveles institucionales, ciudadanos y de organizaciones sociales que puedan escrutar y aportar su visión al Sistema. Mal favor se hace a la región y a la ciudadanía si los espacios políticos siguen siendo parciales o sectoriales, la experiencia europea demuestra que no siempre lo que se piensa se traduce en acciones y que una mala gestión de la comunicación podría terminar en tragedias anunciadas como el Brexit. Es decir, por más que se haya consolidado un proceso de Integración, la ciudadanía debe sentir los resultados como suyos, pues fueron incorporados en los procesos de toma de decisiones. Aunado a la experiencia que hubo en la Federación Centroamericana, el Mercado Común y otras iniciativas que han naufragado antes de tocar un buen puerto.

Por ende, la racionalidad y gobernabilidad de los recursos con que se dispone el Sistema debe ser una preocupación constante de sus autoridades políticas, agregando: la participación ciudadana, la transparencia, la rendición de cuentas, la tangibilización

de los beneficios para la ciudadanía; los esfuerzos por demostrar que estar unidos es más importante y trae mayores oportunidades que estando desunidos, debe pasar de la retórica a la acción, como se evidenció en el caso de la crisis migratoria, que desató una serie de críticas por la actuación personalista e egoísta de algunos países centroamericanos. Casos así de concretos son los que guarda la ciudadanía en su retina, fracturando y deslegitimando muchos de los enormes esfuerzos y logros obtenidos durante años.

Los Gobiernos de turno, de los países regionales, en ocasiones no han respaldados los acuerdos o han boicoteado muchos de los esfuerzos realizados por sus antecesores, lo cual demuestra lo frágil que puede resultar un proceso de Integración. El relanzamiento debe tener como eje la gobernanza para que la unión de esfuerzos fortalezca la Integración y la blinde a nivel institucional; debe tener como propósito la gobernabilidad para que la ciudadanía se encuentre representada, participe en la toma de decisiones y sea parte de los beneficios de la Integración y; la

gestión de gobierno corporativo debe medirse por la racionalización eficaz de los recursos, la transparencia, la rendición de cuentas y la horizontalidad con que se comunique cada una de las iniciativas que lleven a cabo en el Sistema. Para lograr su cometido, deberán rediseñarse las redes de actores y potencializarse la comunicación bidireccional para que se incorpore la socialización de resultados y la participación genuina de la ciudadanía regional.

El Sistema de Integración se vigorizará en el cuanto la ciudadanía se permeé de los resultados y no albergue el sentimiento de que, con sus recursos se alimenta una casta superior, como Orwell lo expuso de forma atinente y casi premonitoria hace más de setenta años; los mismos de la historia reciente del Sistema de Integración Centroamericano.

Referencias Bibliográficas

- Cabrera y otros. (2016). *Análisis crítico del proceso de Integración centroamericana: hacia una propuesta de integración post neoliberal*. Recuperado de http://www.uca.edu.sv/deptos/economia/media/archivo/d4a9ae_01analisiscriticodelprocesodeintegracioncentroamericana.pdf.
- Cancillería de Panamá. (2017). *Cancilleres aprueban el reglamento de presupuesto del SICA y avanzan en una política migratoria regional*. Recuperado de: <https://www.mire.gob.pa/index.php/es/noticias-mire/11145-cancilleres-aprueban-el-reglamento-de-presupuesto-del-sica-y-avanzan-en-una-politica-migratoria-regional>
- Caldentey. (2014). *Los desafíos estratégicos de la Integración Centroamericana*. México, DF. Ed CEPAL. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37135/1420587_es.pdf
- CEPAL. (2004). *La integración centroamericana: beneficios y costos*. Ed CEPAL-SICA. Recuperado de: file:///C:/Users/PRINCIPAL/Downloads/LCMEXL6o3s_es.pdf
- Cerrillo. (2005). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Instituto Nacional de Administración Pública. Recuperado de www.inap.org.mx/portal/images/RAP/la%20gobernanza%20hoy.pdf.
- Cruz. (2016). *Qué le aporta el SICA a Costa Rica*. San José, CR. Recuperado de: <https://www.elfinancierocr.com/economia-y-politica/que-le-aporta-el-sica-a-costa-rica/QQE3S65SR5GPDPP67MEPPYCU6Q/story/>
- Cuervo. (2000). *Sistemas de integración*. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/413/41303205.pdf>
- Mora. (2006). *La filosofía latinoamericana*. San José, CR. Editorial EUNED.
- Murillo (2012). *Política exterior, hegemonía y estados pequeños: el caso de los países centroamericanos y bálticos*. Jalisco, Mex. Editorial Universitaria – Guadalajara Jalisco.
- Oviedo. (2013). *Cancilleres dudan de que dinero del SICA llegue a centroamericanos*. San José, CR. Recuperado de: <https://www.nacion.com/archivo/canciller-duda-de-que-dinero-del-sica-llegue-a-centroamericanos/HQ4IE4JZTZG57KGYJWPMF5HKLE/story/>
- Orwell. (2017). *La rebelión de la granja* (5ª reimp.). España. Editorial Penguin Ramdon House.
- Petit. (2014). *La teoría económica de la integración y sus principios fundamentales*. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/364/36433515007.pdf>
- Programa Estado de la Región. (2016). *Sinopsis*. San José, CR. Recuperado de: <https://www.estadonacion.or.cr/erca2016/assets/cap-1-erca-2016-sinopsis.pdf>
- Rabinovitch, J. (2012). *Gobernanza pública: el desafío de la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la responsabilidad social para servicios públicos en el nuevo milenio*. ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública. Recuperado de biblioteca.icap.ac.cr/rcap/62_63/jonas_rabinovitch.pdf.
- Regidor, H. (2012). *Tendencias de la Nueva Gestión Pública para la Administración Pública Centroamericana*. ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública. Recuperado de biblioteca.icap.ac.cr/rcap/62_63/harys_regidor.pdf.
- Salgado. (2017). *Las ventajas de la Integración Centroamericana*. San José, CR. <https://www.nacion.com/opinion/foros/las-ventajas-de-la-integracion-centroamericana/JWNRNY3X7BHG3CEJJZMYGEBX6U/story/>
- SICA. (2008). *Sistema de Integración Centroamericana*. Recuperado de: <http://www2o.iadb.org/intal/catalogo/pe/2009/02824.pdf>
- SICA (2018). *Temas de integración*. Recuperado de: <https://www.sica.int/sica/ejes.aspx>
- Stiglitz. (2002). *El malestar en la globalización*. México, DF. Editorial Santillana Ediciones Generales, SA, CV.



Desafíos y Oportunidades de la Integración
Centroamericana como Paradigma Inconcluso
dentro del Escenario de la Globalización del
siglo XXI



Desafíos y Oportunidades de la Integración Centroamericana como Paradigma Inconcluso dentro del Escenario de la Globalización del siglo XXI

Investigador¹
Roberto Enrique Chang López

Resumen

Este artículo presenta los desafíos y oportunidades de la Integración Centroamericana como Paradigma Inconcluso dentro del Escenario de la Globalización del siglo XXI a efecto de realizar una reflexión profunda sobre cuales acciones se deben considerar y cuáles no, dentro del proceso de integración regional actual, comparando ciertos elementos teóricos integracionistas con la data empírica actual y algunas dinámicas económicas y sociales mundiales.

Palabras clave

Integración económica, competitividad, innovación

Abstract

This article presents the challenges and opportunities of Central American Integration as an Unfinished Paradigm within the XXI Century Globalization Scenario in order to carry out an in-depth reflection on what actions should be considered and what not, within the current regional integration process, comparing certain integration theoretical elements with the current empirical data and some global economic and social dynamics.

Key words

Economic integration, competitiveness, innovation

¹Máster en Administración de Empresas con Orientación en Finanzas, Catedrático de la Universidad Internacional Iberoamericana, Universidad Católica de Honduras, Universidad Tecnológica de Honduras y Universidad Nacional Autónoma de Honduras en Economía, Proyectos, Finanzas e Investigación Científica.

Recibido: 26 de marzo de 2018.

Aprobado: 18 de abril de 2018.

Introducción

Araya (2011) cita a Acuña (2000) que el proceso de integración en Centroamérica se origina desde el siglo XIX con la conformación de las Provincias Unidas de Centroamérica en 1821, luego de la independencia de España y la fracasada unión a México, la cual desapareció ante la ausencia de las autoridades locales de los Estados.

En el año 1952 los presidentes de los países centroamericanos firman la Carta de San Salvador, dando vida a la Organización de Estados Centroamericanos (Araya, 2011). Dentro de las primeras labores de la ODECA consistió en recopilar en los textos constitucionales de las cinco repúblicas centroamericanas, y analizar su contenido respecto a la integración regional (Solano, 2017).

El 13 de diciembre de 1960, Nicaragua, Guatemala, El Salvador, Honduras y Costa Rica firman el Tratado General de Integración Económica Centroamericana y "acuerdan establecer entre ellos un Mercado Común Centroamericano (MCCA), cuyo objetivo principal era unificar las economías, impulsar en forma conjunta el desarrollo de Centroamérica y mejorar las condiciones de vida de sus habitantes." (MIFIC, S.f, p.1).

Luego, el 29 de octubre de 1993, los países centroamericanos toman la decisión de firmar el Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana o conocido como Protocolo de Guatemala, donde se "comprometen a alcanzar de manera voluntaria, gradual, complementaria y progresiva, la Unión Económica Centroamericana." (MIFIC, S.f., p.2)

Araya (2011) cita a Cuevas (2004), quien identifica cuatro etapas en el proceso de integración, sin dejar al margen las oportunidades y desafíos del paradigma inconcluso de integración centroamericana que se presentan al final de este documento.

1. La creación del Mercado Común Centroamericano en 1961, hasta 1980;
2. La etapa de conflictos armados en los países y entre los países de la región hasta 1990;
3. La consolidación de la paz y el logro de la estabilización económica, y;
4. En el año 1995, con la firma del protocolo que da origen al Sistema de Integración Centroamericana.

Principales Características de Centroamérica y Comportamiento Comercial

Vergara (2015) menciona que Centroamérica es una región rica en recursos naturales, con un clima favorable para el cultivo de productos agrícolas y la promoción del sector turístico, así como con una posición geográfica estratégica y con el interés de lograr la integración económica entre sus países, pero con muchos desafíos por delante desde el Tratado General de Integración Económica Centroamericana, reactualizado en el marco del Protocolo de Guatemala.

En el 2014, los países de la región centroamericana interactuaron con un promedio de 119 mercados de destino de las exportaciones extra regionales, y en cuanto a productos de exportación, estos representaron cerca de 1.577 bienes distintos, incrementándose la diversidad de productos exportados a terceros aproximadamente en un 1,8% respecto del año 2013 (Vergara, 2015).

Cuadro No.1. Crecimiento económico de Centroamérica 2017 y Proyección 2018

PIB variación anual	real 2016	Proyección 2018	
		Preliminar 2017	Inicial Revisada
Costa Rica	4,2	3,2	3,6
El Salvador	2,4	1.9 - 2.8	1.9 - 3.0
Guatemala	3,1	2,8	3.0 - 3.8
Honduras	3,8	3.7 - 4.1	3.7 - 4.1
Nicaragua	4,7	4.7 - 5.2	4.5 - 5.0
Rep Dominicana	6,6	4,6	n.d.
Promedio Región CARD	4,5	3.5 - 3.7	n.d.

Fuente: Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano, REM. 217, febrero 2018

El cuadro No.1 muestra que el PIB de Centroamérica crecerá en promedio 3.62% en el 2018, más que la región latinoamericana que proyecta un crecimiento de 2.6%, y muy cerca del PIB mundial de 3.9% según el World Economic Outlook del Fondo Monetario Internacional a enero del año en curso, lo que representará mayor dinamismo productivo y comercial de Centroamérica, ratificado en los cuadros 2 y 3 relacionados a las variaciones anuales de exportaciones e importaciones de la región.

Cuadro No.2. Variación Anual de las Exportaciones de Centroamérica y República Dominicana 2016-2017 y Proyección 2018

Exportaciones variación anual	2016	2017	Proyección		2018
			Inicial	Revisada	
Costa Rica	8,0	6,6	6,2		
El Salvador	-1,2	6,3	n.d.		
Guatemala	-2,1	5,3	5.0 - 8.0		
Honduras	-1,8	17,4	3,4		
Nicaragua	-1,6	7,6	4,8		
Rep Dominicana	4,4	4,1	n.d.		
Promedio Región CARD	1,7	6,4	n.d.		

Fuente: Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano, REM. 217, febrero 2018

Cuadro No.3. Variación Anual de las Importaciones de Centroamérica y República Dominicana 2016-2017 y Proyección 2018

Importaciones variación anual	2016	2017	Proyección	
			2018 Inicial	Revisada
Costa Rica	3,0	4,1	4,6	
El Salvador	-5,6	7,8	n.d.	
Guatemala	-3,6	8,2	5.5 - 8.5	
Honduras	-5,4	8,7	4,7	
Nicaragua	-0,7	3,7	7,5	
Rep Dominicana	3,4	1,5	n.d.	
Promedio Región CARD	-0,5	5,1	n.d.	

Fuente: Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano, REM. 217, febrero 2018

Desafíos y oportunidades de la integración centroamericana en el siglo XXI

Cordero (2017) menciona que, "Costa Rica, El Salvador, Honduras y Panamá (no hay datos disponibles para el resto de los países), la mayor parte de su comercio se transporta vía terrestre; en segundo lugar, vía marítima, y, en tercer lugar, vía aérea." (p.60) La utilización de esta distribución va de acuerdo con los principales destinos de sus exportaciones. La principal vía de transporte de las exportaciones de Centroamérica¹ a los Estados Unidos, es vía marítima. El transporte terrestre representa el segundo en el mercado intrarregional y el aéreo se utiliza en los casos de exportaciones de "mercancías de mayor valor, altamente perecederos o de respuesta rápida a la demanda, dado que su costo es más elevado" (p.60).

Cordero (2017) señala que este comercio regional podría crecer y avanzar, en el "...establecimiento de un arancel externo común y a una administración aduanera común para la libre movilidad de bienes intrarregionales, bienes extra regionales y servicios (incluido el transporte y el turismo centroamericano)." (p.45-46).

Por otra parte, esta autora indica que "La inversión extranjera directa (IED) intrarregional, al igual que la IED global, es muy fluctuante entre un año y otro." (p.77) El capital centroamericano representa cerca del 10% de la inversión total en el período entre 2007 y 2016, siendo Panamá el principal emisor de inversión en la región, en El Salvador, Costa Rica y Honduras presenta inversiones del 82,44 y 39%, respectivamente, en ese mismo periodo. Dicho país es el mayor inversionista y muestra una tendencia creciente.

Con respecto al sector turismo, Cordero (2017) recalca que, en el 2015, Centroamérica recibió un poco más de 10 millones de turistas a nivel mundial, de los cuales 37.5% es producto de países centroamericanos. Costa Rica y Panamá reciben el mayor porcentaje de turismo mundial en la región con 26,2% y 19,2%, respectivamente del total de visitas a Centroamérica, pero, el turismo intrarregional es mayor para El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, que el turismo mundial.

Con respecto al Mercado Común Centroamericano, Aguilera (2014) afirma que este se encuentra estancado y Moslares, Ramírez y Reyes (2011) han recalcado la necesidad de lograr una unión aduanera plena, para progresar con éxito hacia estadios más avanzados de la integración económica regional, tales como el de unión monetaria, la cual, también desarrolla relaciones comerciales y financieras con los demás países del planeta. Por otra parte, el artículo de Chang (2009) recuerda que la crisis política y debilitamiento de la democracia de Honduras producto del Golpe de Estado de 2009, así como la crisis económica internacional afectó las relaciones comerciales intra regionales y una nueva presencia de estas, podrían amenazar el futuro del proceso integracionista centroamericano.

Centroamérica está experimentando un crecimiento de flujo de capitales y de la inversión extranjera directa (Cordero, 2017), lo que genera mayores niveles de empleo en la región. Sin embargo, debe crearse espacios de un verdadero diálogo social para la negociación colectiva de los trabajadores como en Uruguay, Brasil o Argentina para adaptar las condiciones de trabajo a la de empresas foráneas, revisando y modificando las legislaciones locales en función de las dinámicas económicas y sociales regionales y globales, a efecto que no esté en detrimento de la calidad y competitividad de los empleos. (Besunsán, 2009 cita a la Comisión de la Comunidad Europea, 2006)

Esta autora, señala que México y Costa Rica, principalmente, están perdiendo empleos porque los países vecinos presentan condiciones laborales más precarias y favorecidos por el CAFTA, en ese sentido, Besunsán (2009) menciona a la industria maquiladora textil como ejemplo, pero este sector es por lo general, masivo y está orientado generar empleos, sin mucha instrucción académica ligados a un salario mínimo. Por tanto, la región centroamericana debe apostar a crear y desarrollar sectores industriales de tecnología media como la industria de ensamblaje de carro y electrónica y la de tecnología alta de investigación y desarrollo (científica), si quiere mejorar las condiciones de vida de

¹ Vergara (2015) indica que más del 80% del comercio de Centroamérica tiene como contraparte algún mercado con seguridad jurídica estipulado en un tratado de libre comercio (TLC).

los centroamericanos porque estos sectores requieren de personal más calificado y mejor pagado.

Por otra parte, Vergara (2015) cita a Padilla (2014) quien presenta los encadenamientos productivos o cadenas de valor con su respectiva metodología como una propuesta de política industrial de acuerdo al contexto económico y social de la región para entrelazar y fortalecer los distintos eslabones de las cadenas productivas al interior de los países y entre los países en la región, fomentando mayores niveles de productividad, competitividad, innovación (Casalet y Buenristro, 2014)², sostenibilidad e integración de las distintas industrias de la región producto de la libre circulación de bienes y servicios, así como por la eliminación de los impuestos arancelarios.

Cordero (2017) menciona que, uno de los sectores potenciales que pueden explotarse de manera sostenible y generar empleos bajo el marco integracionista, es el turismo, el cual podría generar nuevas cadenas de valor no sólo locales y regionales, sino también globales, facilitando el ingreso de los distintos turistas entre los países de la región.

La revisión del proceso de integración centroamericana³, debe reformularse bajo la concepción Kantiana de cooperación de los Estados y la Groschiana de sociedad de Estados con reglas e instituciones definidas, las cuales facilitan la integración, así como abandonar cualquier posición Hobbesiana de que cada Estado impone sus intereses. La Nación (2009) menciona que la institución más criticada del sistema de integración centroamericana es el Parlamento Centroamericano por ser inútil, inoperante y refugio de políticos.

Panamá anuncio su salida del PARLACEN en el 2009 y Costa Rica se ha negado a integrarlo (La Nación, 2009). Por tanto, se debe buscar la voluntad política o cambiar la apatía política actual para evaluar y redefinir el rol del PARLACEN, el cual ha sido criticado desde el inicio de sus operaciones en el 1994 (casi 24 años), así como de otras instituciones.

Consideraciones finales

En los años noventa, el proceso de integración centroamericana empieza a diseñar el camino de la inserción de la región al mercado mundial, apuntando la producción a los mercados extra regionales (Fernández y Abarca, 1995). Pero, la historia demuestra que este proceso no fue explícito, de cómo llevarlo a cabo, las acciones y la estrategia a seguir, por ejemplo, sí era a través de cadenas de valor o políticas industriales locales o regionales, tal como menciona Padilla (2014) o apostando a desarrollar nuevas sectores industriales de tecnología media o alta, invirtiendo e integrando la infraestructura vial y energética regional, entre otras posibles acciones que todavía en la segunda década del siglo XXI no están aún definidas y que rezagan cada vez más a cada país de Centroamérica de la inserción a globalización.

Existe una deuda por cumplir hoy desde la Declaración de Panamá, Cumbre número 14 de 1992 en desarrollar un sector agrícola moderno, con la capacidad de producir, competir e innovar internacionalmente con las amenazas del cambio climático, la cual seguramente cobrará factura en el corto plazo en términos de la seguridad alimentaria centroamericana.

Muy de acuerdo con Fernández y Abarca (1995) algunas cosas cambiaron, pero preocupa, hoy por hoy, la intención de retomar compromisos respecto a la integración que no funcionaron y que puede que ya no agreguen valor. En ese sentido debe revisarse los aciertos y desaciertos del proceso integracionista, así como reformarlo y adaptarlo a las exigencias de las nuevas y cambiantes dinámicas sociales y económicas⁴ globales del siglo XXI que descansa sobre nuevos principios de esta era digital.

² Mencionan en su artículo *La integración regional centroamericana en ciencia, tecnología e innovación: un nuevo desafío que es importante fomentar y consolidar entornos de la innovación entre la academia, el sector público y la empresa privada.*

³ Duarte (2011) realiza un análisis teórico profundo de las teorías integracionistas aplicada a Latinoamérica.

⁴ Solano (2017) concluye que, "En síntesis ha quedado en evidencia como en la región las posturas constitucionales en torno a la unión política varían según el contexto socio-político." (p.154)

Referencias bibliográficas

Aguilera Morató, Esther. (2014). Dinámica económica reciente de los países centroamericanos: Una mirada crítica al Mercado Común Centroamericano. *Economía y Desarrollo*, 151(1), 106-116. Recuperado en 13 de marzo de 2018, de http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So252-85842014000100009&lng=es&tlng=es.

Araya Leandro, C. (2011). Transparencia financiera gubernamental en los países miembros del Sistema de Integración Centroamericana (SICA). *InterSedes: Revista de las Sedes Regionales*, XII (23), 157-175.

Banco Mundial. (2017). Latinoamérica: 5 razones para fortalecer la integración regional. Recuperado de: <http://www.bancomundial.org/es/news/feature/2017/03/17/latinoamerica-razones-para-fortalecer-integracion-regional> (17 marzo, 2017)

Bensusán, Graciela. (2009). Estándares laborales y calidad de los empleos en América Latina. *Perfiles latinoamericanos*, 17(34), 13-49. Recuperado en 22 de marzo de 2018, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So188-76532009000200002&lng=es&tlng=es.

Casalet Ravenna, Mónica, & Buenrostro Mercado, Edgar. (2014). La integración regional centroamericana en ciencia, tecnología e innovación: un nuevo desafío. *Economía: teoría y práctica*, (40), 165-193. Recuperado en 12 de marzo de 2018, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So188-33802014000100007&lng=es&tlng=es.

Chang, R. (2009). Los desafíos que enfrenta Honduras ante la crisis económica mundial y la crisis política. Recuperado de: <http://www.auladeeconomia.com/articulosot-22.htm>

Cordero, M. (2017). Integración económica centroamericana base de datos 2016. CEPAL. Ciudad de México. Recuperado de: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/42231-integracion-economica-centroamericana-base-datos-2016>

Duarte Vargas, M. (2011). Algunas consideraciones a la teoría de la integración latinoamericana. *Aldea Mundo*, 16 (31), 53-62. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/543/54328502007.pdf>

Fernández, A y Abarca, E. (1995). El protocolo al tratado general de integración Económica centroamericana: ¿base de desarrollo o tumba del proceso integracionista?. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, Universidad de Costa Rica, 21(1-2): 9-37, 1995

Fondo Monetario Internacional. (2018) World Economic Outlook Update, January 2018: Brighter Prospects, Optimistic Markets, Challenges Ahead. Recuperado de: <https://www.imf.org/en/publications/weo>

La Nación. (2009). Parlacen encara crisis por salida de Panamá. Recuperado de: <https://www.nacion.com/el-mundo/parlacen-encara-crisis-por-salida-de-panama/IKLBLTDP4ZDXZNMHO5EC7LQJKU/story/>

MIFIC. (S.F). Integración centroamericana. Recuperado de: <http://www.mific.gob.ni/Portals/0/Documentos%20Integracion/Que%20es%20la%20Integracion/Que%20es%20la%20integracion.pdf>

Moslars García, Carlos, Ramírez Roma, Xavier, & Reyes, Gerardo. (2011). ¿Están los países del Mercado Común Centroamericano preparados para una mayor integración regional?. *Economía UNAM*, 8(22), 74-100. Recuperado en 12 de marzo de 2018, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So1665-952X2011000100005&lng=es&tlng=es.

Padilla, R. (Ed.). (2014). Desarrollo económico: Vol. 123. Fortalecimiento de las cadenas de valor como instrumento de la política industrial: Metodología y experiencia de la CEPAL en Centroamérica. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL.

Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano (2018). Reporte Ejecutivo Mensual de Indicadores macroeconómicos de Centroamérica, Panamá y República Dominicana. Recuperado de: <http://www.secmca.org/Informes.html>

Solano Muñoz, E. (2017). La integración centroamericana en sus constituciones políticas de la odea a esquipulas ii. Revista de Ciencias Sociales (Cr), I (155), 145-155. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/html/153/15352346009/>

Vergara.C. (2015). La integración económica en Centroamérica: desafíos en la segunda década del siglo XXI. International Centre for Trade and Sustainable Development. Recuperado de: <https://www.ictsd.org/bridges-news/puentes/news/la-integraci%C3%B3n-econ%C3%B3mica-en-centroam%C3%A9rica-desaf%C3%ADos-en-la-segunda-d%C3%A9cada>



Proceso de reflexión sobre el futuro de la
integración centroamericana: Coherencias y
contradicciones

Proceso de reflexión sobre el futuro de la integración centroamericana: Coherencias y contradicciones

Investigadores;

¹Jean -Paul Vargas

²Alejandra María Quintanilla Aguilar

³Elsy Tatiana Orantes

Resumen

El Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) es una institución sui generis que obedece a las realidades de la región; en ese sentido, no puede obviarse que, esta búsqueda de adaptación la ha llevado a sufrir diversos procesos de cambio y reflexión -a lo largo de sus veinticinco años de historia,- al mismo tiempo que trata de mantener su esencia y principios fundacionales. Esta es la encrucijada del cambio institucional del SICA. Es allí, en medio de las reflexiones y los procesos, donde las distintas posturas y las distintas pasiones intervienen buscando una integración más acorde a sus visiones; es en esta arena, donde se vislumbran las diferentes coherencias y contradicciones entre los participantes del juego del cambio de una institucionalidad tan grande

Abstract

The Central American Integration System (SICA) is a sui generis institution that obeys the realities of the region; In that sense, one cannot ignore that this search has led adaptation to undergo various processes of change and meditation, -over twenty-five years of history-, while trying to maintain its essence. This is the crossroads of SICA's institutional change. It is there, in the midst of reflections and processes, where different positions and different passions intervene seeking an integration more in line with their visions; it is in this arena, where the different coherences and contradictions between the participants of the game of the change of an institutionality as big as the SICA are glimpsed.

Palabras clave

Sistema de la Integración Centroamericana, gobernanza, institucionalidad.

Key words

Integration system, governance, institutional change.

¹Investigador. Doctor Centroamericano en Gobierno y Políticas Públicas, Universidad de Costa Rica; candidato a Máster en Política Mediática "Sociedad, Estado y Comunicación" de la Universidad Complutense de Madrid. Posee una Maestría en Derecho Parlamentario, Elecciones & Estudios Legislativos, Universidad Complutense de Madrid Ha publicado diversos estudios centroamericanos en materia de gobernanza, partidos políticos, políticas públicas y sociedad civil.

²Investigadora. Máster en Política Mediática de la Universidad Complutense de Madrid, Licenciada en Economía de la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas". Ha trabajado como investigadora para la Secretaría General del SICA, y ONG's, Actualmente estudia la Maestría Académica en Política Económica para Centroamérica y el Caribe en la Universidad Nacional de Costa Rica, sus líneas de investigación tienden al proceso de integración centroamericano, y los procesos de cambio en política.

³Investigadora. Licenciada en Comunicación Social de la Universidad Centroamericana José Simón Cañas, El Salvador. Estudiante del Magíster en Comunicación Política de la Universidad de Chile. Ha trabajado como periodista, comunicadora organizacional e investigadora en organismos internacionales, entre ellos el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Sus principales campos de investigación son: el proceso de integración centroamericana y la comunicación política.

Recibido: 05 de junio de 2018.

Aprobado: 19 de junio de 2018

1. Presentación

El Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) es una institución que, por su naturaleza se encuentra en un constante proceso de cambio y adaptación a las nuevas realidades de Centroamérica. A lo largo de su historia - y casi desde su génesis - por influencias internas y externas, se discute sobre un proceso de cambio institucional que reforme al sistema, destacándose (a) el Estudio BID-CEPAL, (b) el relanzamiento del SICA y (c) la agenda en cinco pilares; así como, se dan pequeños cuadros graduales mediante la adopción y reformas de los reglamentos ya existentes. Al realizar un análisis histórico sobre los procesos de reforma institucional del SICA se destaca que, exceptuando su génesis con los Acuerdos de Esquipulas I y II, las iniciativas de transformación han sido externas a la región, respaldadas y adoptadas con el apoyo de los Estados Miembros.

Pensar la transformación y la necesidad de cambio institucional, en toda organización constituye un proceso permanente e inacabado. En el caso del SICA, esto no es la excepción; actualmente se vive un nuevo proceso reflexión sobre su futuro que parece buscar un cambio institucional más profundo (Ministerio de Relaciones Exteriores y de Culto de la República de Costa Rica, 2017), es por ello que surge la necesidad de estudiar la evolución y las distintas posturas que se han expresado por parte de los países miembros a lo largo de éste. La cuestión meridional radica en apostar a una transformación al vacío, o, por el contrario, poner la mirada en la Centroamérica que queremos, deseamos y podemos, para que a partir de estas líneas orientadoras se puedan definir las rutas de la arquitectura regional que requerimos.

Centroamérica, a inicios de la década de los noventa, lideró el pensamiento y la reflexión sobre los modelos de integración y las transformaciones regionales para acercar el crecimiento social de la mano con el desarrollo económico. Recuperar este espíritu de reflexión de las y los centroamericanos para Centroamérica es una tarea a la que el presente artículo busca hacer frente, a través de mostrar las coherencias y las contradicciones en un tema que, si bien genera un consenso natural, a la hora de visibilizar sus acciones operativas despierta las pasiones que no alegan, del todo, consenso.

Por tanto, el presente artículo se ha estructurado en tres partes: la primera, hace una cronología del Proceso de Reflexión sobre el Futuro del SICA – clasificado por Presidencia Pro Témpace (PPT) -, resaltando los momentos más relevantes, describiendo las propuestas formuladas y si estas fueron o no aceptadas; la segunda, hace un análisis histórico del proceso a partir de las distintas posturas país sobre el mismo, su abordaje y las propuestas de reforma. Finalmente, en la tercera parte, se hacen unas reflexiones abiertas y generales sobre él, mediante la figura de ideas fuerza.

La finalidad de este artículo es hacer un llamado a la reflexión de los hechos relevantes inmediatos, sin pretender caer en una trampa de reconstrucciones y deconstrucciones históricas. Constituye un insumo para entender la volatilidad y lo tenues que son los equilibrios regionales en la construcción de decisiones trascendentales, en una fórmula en la cual la forma y el proceso determinan los resultados.

2. Antecedentes

El Proceso de Reflexión del Futuro del SICA tiene sus orígenes desde el relanzamiento del proceso de integración centroamericana en 2010, tres años más tarde, de manera explícita los presidentes centroamericanos mandataron iniciarlo en la Declaración de Presidentes de Buenaventura, Panamá, del año 2013.

A partir de este momento, las Presidencias Pro Témpace de los Estados Miembros del SICA han liderado su continuidad, mediante reuniones ordinarias y extraordinarias del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores (CMRREE), reuniones técnicas del grupo de trabajo de la institucionalidad regional, y el tema ha sido retomado en las Reuniones de Presidentes. Su configuración actual responde a una línea de tiempo de siete años, periodo estudiado para la elaboración del presente documento.

Por tanto, los antecedentes han sido dividido en tres apartados: i. Orígenes del Proceso de Reflexión del Futuro del SICA (2010-2013), ii. Primera fase del Proceso de Reflexión del Futuro del SICA (2014-2015), iii. Segunda fase del Proceso de Reflexión del Futuro del SICA (2016-2017). Asimismo, cada apartado ha sido subdividido en el periodo de las Presidencias Pro Témpace que le han dado seguimiento.

2.1. Orígenes del Proceso de Reflexión del Futuro del SICA

En esta sección se presentan las decisiones tomadas sobre el futuro del SICA en el año 2010, bajo la Presidencia Pro Témpore de El Salvador y en 2013 en el marco del liderazgo de la Presidencia Pro Témpore de Panamá.

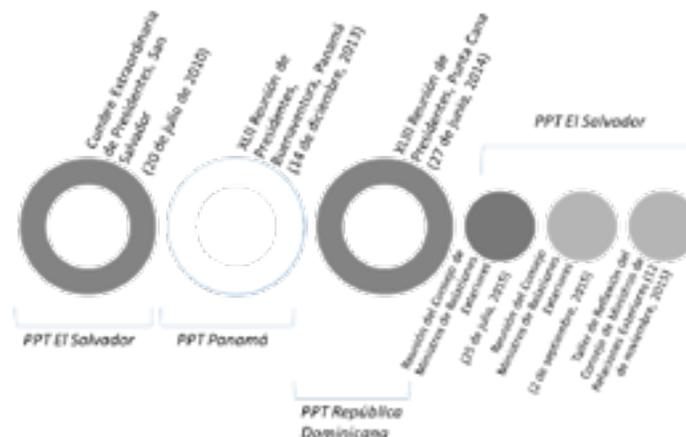
El día 20 de julio de 2010, en la Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA¹, celebrada en San Salvador, El Salvador, se relanzó el proceso de integración centroamericana, reconociendo que:

Pese a los avances alcanzados aún se mantienen importantes desafíos en lo económico, social, institucional y en materia de seguridad democrática, particularmente la presencia del narcotráfico y del crimen organizado; el aumento de la vulnerabilidad de la región ante los desastres naturales y los efectos del cambio climático, la persistencia de la pobreza y desigualdades al interior de cada uno de los países.

Ante este contexto, al que debían enfrentar con mayor integración, los Jefes de Estado y de Gobierno acordaron el relanzamiento a través del desarrollo de acciones en cinco grandes pilares: seguridad democrática, prevención y mitigación de los desastres naturales y de los efectos del cambio climático, integración social, integración económica y el fortalecimiento de la institucionalidad regional.

¹Reunión de Presidentes de acuerdo al Artículo 12 del Protocolo de Tegucigalpa.

Diagrama N° 1. Línea de tiempo de orígenes y primera fase del Proceso de Reflexión del Futuro del SICA (2010-2015)



Fuente: elaboración propia.

Tras el relanzamiento, en la XLII Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países Miembros del SICA, realizada en Buenaventura, Panamá, el 14 de diciembre 2013, se mandató:

Mandato 11. Instruir al Consejo de Ministros de Planificación (CONPLAN) y Consejo de Ministros de Integración Económica (COMIECO), para que junto con la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), elaboren y presenten, una visión de largo plazo para la integración regional

Marcando el inicio del Proceso de Reflexión del Futuro del SICA. En ese momento quedaba claro que era necesario adecuar a la institucionalidad regional a los nuevos retos que ofrecía el mundo post- crisis económica de 2008.

2.2. Primera Fase del Proceso de Reflexión del Futuro del SICA

La primera fase comprendió los años 2014 y 2015, con el liderazgo de las Presidencias Pro Témpore de República Dominicana, Belice, Guatemala y El Salvador. Se presentan los resultados más relevantes durante el periodo de la PPT de República Dominicana en el primer semestre del año 2014 y la PPT de El Salvador en el segundo semestre del año 2015, como inicio y cierre de esta etapa (ver Diagrama N° 1).

A inicios del 2014, con la PPT de República Dominicana, la SGSICA, que por mandato debía iniciar el proceso

de reflexión, realizó varios ejercicios de consulta con expertos y actores regionales que tuvieron como resultado un primer documento denominado “La Hora de Centroamérica”.

El 27 de junio de 2014, en la Declaración de Punta Cana, de la XLIII Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno, considerando el Mandato 11 de la Declaración de Buenaventura, y tomando en cuenta el documento presentado por la SG-SICA “La hora de Centroamérica: hacia un regionalismo estratégico”, que planteaba una visión prospectiva de la región, se identificó la necesidad de establecer una agenda estratégica sobre el futuro del proceso de la integración regional centroamericana y formular una visión de largo plazo.

Los Mandatos 17 y 19 de la Declaración de Punta Cana establecen:

Mandato 17. Recibir los insumos presentados por la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SGSICA) para establecer una agenda estratégica sobre el futuro del proceso de integración regional centroamericana. Instruir que se utilice este documento como insumo importante para ser considerado por el CONPLAN, SGSICA y COMIECO, en el marco de los trabajos que se han mandatado para formular una visión de largo plazo para la integración regional y que deberán ser presentados en el primer semestre del año 2015, trabajos en los que se incluirá a la SIECA y a la SISCA.

Mandato 19. Expresar nuestra voluntad política para desarrollar un profundo proceso de reflexión sobre el rumbo de la integración.

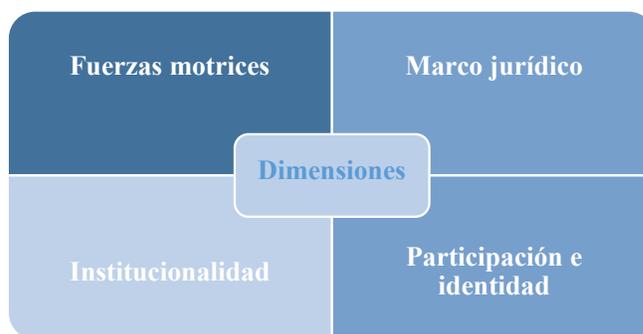
El proceso se estancó durante las PPT de Belice y de Guatemala, no fue hasta el 25 de julio de 2015, en el marco de la Reunión del CMRREE del SICA, el día 25 de julio de 2015, la SGSICA presentó un informe de avance del proceso de reflexión, resultado del trabajo conjunto realizado por CONPLAN, COMIECO, SIECA y SISCA, en coordinación con la SGSICA.

El documento de avance establecía criterios para la toma de decisiones estratégicas sobre el futuro de la integración regional. En el corto plazo, se convirtió en un documento insumo para la Reunión del CMRREE del 12 de noviembre de 2015.

Para facilitar el análisis, se establecieron cuatro

dimensiones que agruparon puntos críticos relevantes del proceso de integración: i. Fuerzas motrices, ii. Marco jurídico, iii. Institucionalidad y iv. Participación de la población e identidad centroamericana, que después de su análisis aspiraban a transformarse en agendas temáticas de reflexión estratégica que aglutinaran a los actores de acuerdo a sus intereses (ver Diagrama N° 2).

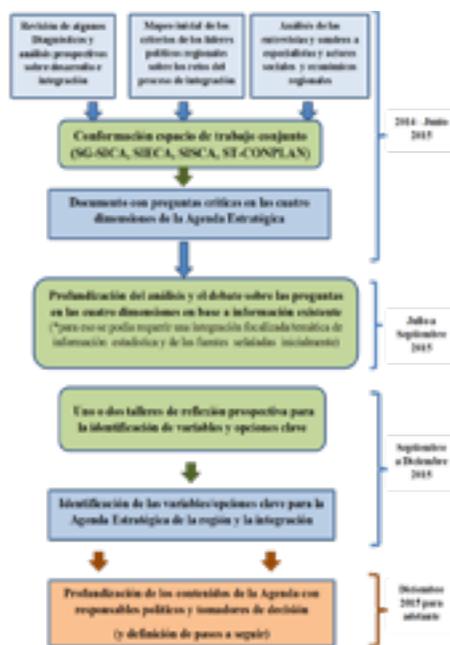
Diagrama N° 2. Dimensiones del proceso de integración centroamericana



Fuente: elaboración propia con base en el informe de avance del proceso de reflexión del 25 de julio de 2015.

El documento contenía además una propuesta de contenidos básicos y una hoja de ruta para establecer las acciones a realizar a corto y mediano plazo para dar cumplimiento a los mandatos presidenciales mencionados (ver Diagrama N° 3)

Diagrama N° 3. Hoja de ruta propuesta para el Proceso de Reflexión del SICA



Fuente: Informe de avance del proceso de reflexión del 25 de julio de 2015.

En la Reunión del CMRREE del SICA, del 2 de septiembre de 2015, se acordó que la Presidencia Pro-Témpore, que ejercía El Salvador, organizaría con el apoyo de la SG-SICA, un Taller de reflexión sobre el futuro de la integración regional, en el que participarían los Cancilleres del SICA.

Esta visión partió de la identificación de núcleos de interés compartidos por los países, en cuyo centro se hilvanaron las acciones que buscaban generar mayores beneficios en la población y determinar cuáles serán los niveles de medición a utilizar. La discusión se centró por tanto en la forma y el fondo, en la creciente reciprocidad y mutua dependencia de la teoría y la praxis comunitaria sobre el accionar intergubernamental, para dar paso la capacidad innovadora que garantice la funcionalidad del Sistema. Reconociendo así la necesidad de una hoja de ruta clara de una agenda renovada, para llevar a cabo la instrumentalización de la voluntad política, sobre la base de los cinco pilares del proceso de integración, con tiempos y logros establecidos.

"Las transformaciones y evoluciones del contexto regional e internacionales han diversificado los actores empresariales, sociales y políticos, cuyo entramado incide en la integración regional", reconocieron en esa

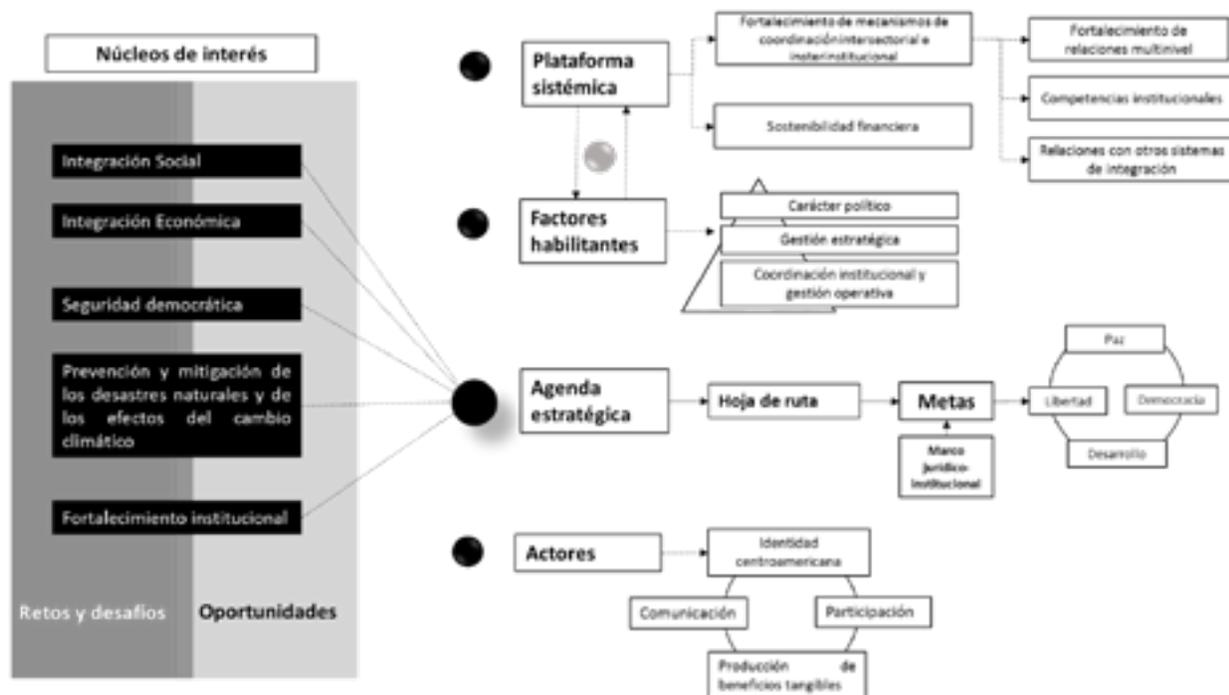
ocasión los Cancilleres. La capacidad del Sistema de enfrentar desafíos y aprovechar las oportunidades de la región debe explorar la necesidad de mayor participación ciudadana e incluso la búsqueda de articulación con actores regionales que estuvieran avanzando en acciones regional al margen del mismo.

El 12 de noviembre de 2015, de acuerdo a lo acordado en el mes de septiembre, se realizó el Taller de Reflexión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores. Las líneas de debate del taller sirvieron de insumo al núcleo de instituciones regionales para la elaboración de la "Síntesis de la primera fase del Proceso de Reflexión del SICA", documento finalizado en diciembre de 2015.

La ruta cronológica enunciada llevó al grupo intersectorial² a la elaboración de un documento **Síntesis de la Fase I del Proceso de Reflexión. Insumos para la reflexión sobre el futuro de la integración regional**, donde se plantearon las siguientes áreas, para la renovación de una agenda regional: i. Fuerzas motrices (núcleos de interés y actores), ii. Factores habilitantes de una gestión estratégica y, iii. Rol y funcionamiento sistémico de la plataforma institucional (ver Diagrama N° 4).

² Es importante mencionar que para la fecha de este documento se habían realizado seis sesiones intersectoriales.

Diagrama N° 4. Áreas de reflexión sobre el futuro del proceso de integración



Fuente: elaboración propia con base en la Síntesis de la Fase I del Proceso de Reflexión. Insumos para la reflexión sobre el futuro de la integración regional (diciembre 2015).

En dicho documento de síntesis, se propuso una serie de acciones para el desarrollo de una segunda fase, realizada al más alto nivel político estratégico, que culminaría en diciembre de 2016, fueron las siguientes:

1. Realización de jornadas de reflexión, como lo ha realizado el CMRREE y el COMIECO, por parte de los Consejos de Ministros Sectoriales, con el fin de lograr un primer esbozo de los temas estratégicos. Esta etapa incluiría, si así lo confirmaran los tomadores de decisión, en una sesión extraordinaria dedicada específicamente a definir los temas con los cuales arrancarían la implementación del mecanismo "tema-país acompañante", que establece una distribución de trabajo funcional novedosa, en el marco de los instrumentos jurídicos vigentes.
2. En base a los lineamientos estratégicos recibidos por los Consejos -y eventualmente de la Reunión de Presidentes- elaborar, a nivel de Secretarías Técnicas del SICA, una propuesta de Agenda Estratégica, la cual, antes de ser sometida a aprobación por los Órganos, será socializada por cada Secretaría con sus sectores de referencia.
3. Validación de la Agenda Estratégica de la Integración en una reunión intersectorial, para posterior aprobación por la Reunión de Presidentes.
4. Someter a consideración de la Reunión de Presidentes el resultado del proceso de reflexión, que incluye la visión de futuro de la integración y su agenda estratégica.

Conforme los lineamientos estratégicos recibidos de la reunión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores del 12 de noviembre, se propusieron realizar las siguientes acciones contando siempre con el apoyo de la SG-SICA, SIECA, SISCA y Secretaría Técnica del CONPLAN:

- Un ejercicio de determinación de hitos y resultados intermedios de los 5 pilares definidos en el relanzamiento de la integración; lo cual permitirá visualizar más claramente las metas futuras, para su integración en la agenda estratégica en construcción.
- Las instituciones instruidas en el marco de este proceso de reflexión, identificarán conjuntamente

objetivos, hitos y resultados de corto y mediano plazo que concreten lo planteado en cada uno de los pilares prioritarios vigentes, a la luz de los núcleos de interés compartido.

-Establecimiento de hoja de ruta para avanzar en el logro de los objetivos, hitos y resultados en cada uno de los pilares.

-Basado en todos los insumos existentes, elaborar, a nivel técnico, una propuesta de temas de impacto que son candidatos a ser adoptados para el liderazgo de los países.

1. Establecer una propuesta de mecanismo "tema-país acompañante".
 - Conceptualizar una propuesta de mecanismo "tema-país acompañante".
 - Definir los mecanismos de coordinación y articulación.
 - Establecer el sistema de monitoreo del mecanismo "tema-país acompañante".
2. Establecer una propuesta para fortalecer el funcionamiento sistémico de la institucionalidad.
 - Elaborar una propuesta de fortalecimiento al núcleo básico de funcionamiento de la institucionalidad regional (núcleo duro).
 - Profundizar en el estudio para definir la pertinencia y la contribución a la agenda del proceso de integración por parte del resto de instituciones que no pertenecen al núcleo duro, tomando como referencia los esfuerzos que impulsa el Comité Ejecutivo sobre esta materia.

Como último hito de esta fase, el 16 de diciembre de 2015, durante la reunión del CMRRE del SICA, la PPT de El Salvador realizó la presentación del Informe sobre el Taller de Reflexión del 12 de noviembre. En dicha reunión se acordó:

- 6.1 Continuar con los trabajos de reflexión sobre el futuro de la integración regional, a fin de que el próximo año (2016) se presente un documento final de propuestas para la consideración de los Presidentes. Además, solicitar a las Presidencias Pro Tempore de turno, continuar con el liderazgo en este proceso.

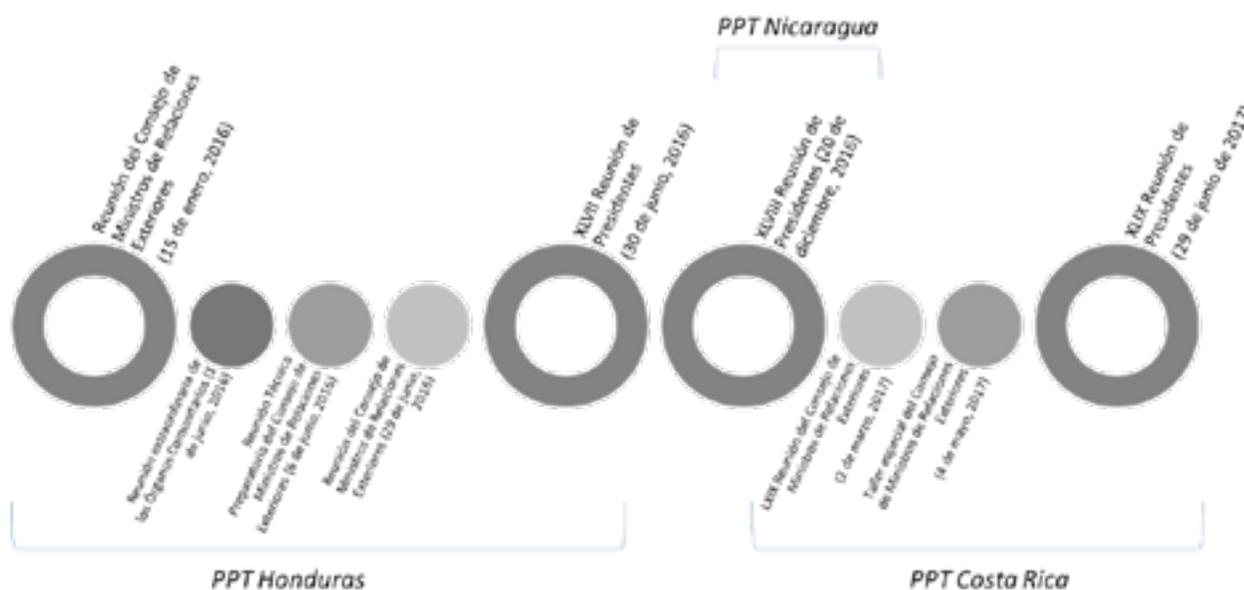
6.2 Instruir a la SGSICA, recoger los diferentes aportes de las delegaciones e incorporarlos a la sistematización del documento presentado.

2016 y por Costa Rica en el primer semestre de 2017. A continuación, se exponen algunos acontecimientos relevantes de este periodo para la comprensión del estado actual de las reflexiones en este tema (ver Diagrama N° 5).

2.3 Segunda Fase del Proceso de Reflexión del Futuro del SICA

La segunda fase fue liderada por las Presidencias Pro Témpace de Honduras y Nicaragua durante el año

Diagrama N° 5. Línea de tiempo de la segunda fase del Proceso de Reflexión del Futuro del SICA.



Fuente: elaboración propia.

En enero de 2016, la Presidencia Pro Témpace fue asumida por la República de Honduras. En videoconferencia de Directores de Política Exterior del 15 de enero de 2016, la PPT retiró muchas de las actividades de su calendario y reafirmó el profundo convencimiento hacia el proceso de integración. En dicha reunión se hizo un llamado a mejorar y fortalecer la integración centroamericana.

En reunión del 9 y 10 de febrero de 2016, la PPT expuso sus prioridades estratégicas a la SG-SICA. Se indicó que el Canciller de ese país estaría haciendo reuniones de acercamiento con cada uno de los países de los Estados Miembros. Desde la SGSICA, se consultó a la PPT si requería de apoyo técnico o acompañamiento para dichas misiones, pero la respuesta fue que no es necesario, y en caso de requerirse se haría de conocimiento a la SGSICA.

En mayo de 2016, se realizó el Informe de las instancias regionales que integran la comisión de secretarías del SICA sobre: cuotas de los Estados Miembros, recurso humano y la cooperación para el fortalecimiento institucional en el 2016, por solicitud de la Secretaría de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional de la República de Honduras, en su condición de Presidencia Pro Témpace del SICA, el cual comprendió de las instancias regionales del SICA que participan en la Comisión de Secretarías³.

El documento sistematizó las cuotas de los Estados Miembros del SICA para cada una de las instancias regionales que integran dicha Comisión de Secretarías, las cuotas pendientes, información del recurso humano y la cooperación, correspondiente al año 2016, que recibían las instancias regionales para fortalecimiento institucional. Los datos

³ La Comisión de Secretarías está formada por secretarías técnicas de los diferentes Consejos de Ministros del SICA y aquellas que, de forma regular, operan en el aparataje del SICA.

proporcionados, fueron brindados por una gran parte de las instancias regionales que conforman el denominado "grupo duro" o Comisión de Secretarías. A finales del mes de mayo, se le comunicó a la SG-SICA las acciones realizadas de forma directa por la PPT de Honduras desde inicios del mes de mayo, desde las cuales se había puesto al conocimiento de los Estados Miembros una serie de documentos con la finalidad de una "Declaración del Nuevo Sistema de la Integración Centroamericana". De esta forma, se hizo de conocimiento de la información y se le convocó (a la SG-SICA) a la reunión técnica preparatoria a celebrarse el día 6 de junio en Tegucigalpa.

Al conocerse de dichos documentos por las vías oficiales la SG-SICA lo hizo de conocimiento de los Órganos Comunitarios, con una reunión extraordinaria celebrada el 1 de junio de 2016; cumpliendo así con:

4.1 Que la XIII Cumbre de Presidentes del Istmo Centroamericano, Declaración de Panamá, del 11 de diciembre de 1992, resolvió que todos los órganos, comisiones e instituciones de la integración deberán actuar en forma coherente, coordinada y armónica, en el marco del Sistema de la Integración Centroamericana, establecido en el Protocolo de Tegucigalpa

4.2 "Debe asegurarse que las propuestas (de reforma al sistema) que se eleven hayan sido debidamente analizadas y consultadas previamente para definir si son factibles; y permitan alcanzar los resultados viables" XIX Cumbre de Presidentes Centroamericanos, Panamá 12 de julio 1997 (p. 3)

4.3 En cumplimiento con el marco competencial que el Protocolo de Tegucigalpa y sus instrumentos derivados otorgan a los demás Órganos del Sistema de la Integración Centroamericana.

Con la posición de los Órganos Comunitarios emitida, en la Reunión Técnica Preparatoria de la Cumbre de Presidentes, del 6 de junio de 2016, los cancilleres discutieron la propuesta de Honduras de Declaración del Nuevo SICA, la cual no obtuvo el consenso necesario para adoptarse y firmarse por los presidentes. En el proceso de discusión se consideró inviable la propuesta y solo se retomaron algunos elementos que aparecieron en la Declaración de Roatán.

El 29 de junio de 2016, en la Reunión del CMRREE, la SG-SICA presentó el Informe sobre la institucionalidad del SICA. Dicho documento contiene el número y nombre de las instancias del SICA; personal y sueldo en cada una de las instituciones; presupuesto ordinario de las instituciones, incluyendo las contribuciones provenientes de la cooperación internacional.

Durante la XLVII Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países Miembros del SICA, el 30 de junio de 2016, la Declaración de Roatán, en su apartado de fortalecimiento institucional establece como primer mandato presidencial:

Mandato 1. Instruir al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores presentar en próxima Reunión de Presidentes sus conclusiones sobre los resultados de las posibles acciones producto del proceso de reflexión sobre el futuro del SICA, incluyendo el fortalecimiento del Comité Ejecutivo y las recomendaciones para garantizar el cumplimiento efectivo de los acuerdos y mandatos de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Países Miembros del Sistema, todo con el fin de fortalecer su funcionamiento. Para cumplir tal cometido deberá acordar una hoja de ruta a más tardar en dos meses.

En la Reunión de Presidentes, el 20 de diciembre de 2016, denominada XLVIII Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países Miembros del SICA, y bajo la PPT de Nicaragua, se mandató en la Declaración de Managua, bajo el pilar de Fortalecimiento institucional:

Mandato 5. Instruir al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores que retome en el primer trimestre del año 2017, el proceso de reflexión sobre el futuro de la integración regional, que se inició en el año 2015.

Durante la PPT de Nicaragua se formuló una hoja de ruta con plazos más acorde a las realidades institucionales de la región, la cual se encuentra en ejecución. Se consideró fundamental que el CMRREE continuara con dichas reflexiones a efectos de que presentaran sus conclusiones más importantes a la Cumbre de Presidentes de junio de 2017⁴.

En atención al Mandato 5 de la Declaración de Managua, en la LXIX Reunión del CMRREE, el 2 de

⁴ Es importante mencionar que para la fecha de este documento se habían realizado seis sesiones intersectoriales.

marzo de 2017, se dieron una serie de acuerdos que incluían temas en el proceso de reflexión sobre el futuro del SICA.

Acuerdo 9.1 Dar por recibido el informe presentado por la SG-SICA sobre mandatos presidenciales e instruir al Comité Ejecutivo que realice una revisión del mismo, para identificar su vigencia y adoptar las decisiones pertinentes. Asimismo, se hacer un llamado a la institucionalidad del SICA para que cumplan con el Procedimiento para la Formulación y Presentación de Mandatos para la Reunión de Presidentes y Jefes de Estado. De igual forma, incluir este tema en el Proceso de Reflexión sobre el Futuro del Sistema de la Integración Centroamericana.

Acuerdo 14.1 Dar por recibida la Propuesta de Política Migratoria Integral Regional elaborada por la OCAM, e incorporar el tema en el proceso de reflexión sobre el futuro del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA).

La PPT informó a las delegaciones que se ha agendado una Reunión Extraordinaria del Consejo de Ministros como segunda fase del proceso, en cumplimiento del Mandato de la Declaración de Managua.

Acuerdo 15.1 Acoger la propuesta de la Presidencia Pro Tempore de realizar una Reunión Extraordinaria del Consejo de Ministros el 4 de mayo de 2017, para iniciar una segunda fase del proceso de reflexión sobre el futuro del SICA, en cumplimiento del mandato de la Declaración de Managua.

Las delegaciones realizaron una recapitulación del estado de situación sobre la elección de titulares, tema que se retomará en la reunión del proceso de reflexión sobre el futuro del SICA. La PPT destacó los principios fundamentales del Reglamento para la elección de titulares como el equilibrio geográfico, rotación, oportunidad, proporcionalidad, publicidad y transparencia, y solicitó a la SG-SICA completar el informe presentado con los datos que permitan identificar los nombramientos de los secretarios(as) anteriores y las nacionalidades, a fin de contar con una herramienta para la toma de decisiones. Se decidió continuar la discusión sobre las solicitudes pendientes de aprobación, en la reunión del proceso de reflexión del CMRREE del SICA.

Dicha discusión, se realizó el día 4 de mayo de 2017 en un Taller especial en el marco del proceso de reflexión mandatado por la Reunión de Presidentes, en Heredia, Costa Rica. Se discutieron los siguientes puntos de agenda: i. Contextualización de la región, ii. Agenda estratégica priorizada, iii. La implementación y gestión orientada a resultados, iv. Temas de gestión para la toma de decisiones en el corto plazo.

Así, bajo la PPT de Costa Rica, en la XLIX Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países Miembros del SICA, el 29 de junio de 2017, en la Declaración de San José. "Hacia una agenda estratégica regional para el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible", los presidentes:

Considerando: La importancia de continuar con el proceso de reflexión sobre el futuro del SICA, ante la necesidad de contar con un sistema robusto, eficiente, transparente y con alta capacidad de gestión para responder a las necesidades de la región.

Es hasta este punto que el Proceso de Reflexión sobre el Futuro del SICA tuvo avances claros, posteriormente, desde el segundo semestre del año 2018 no se han generado mayores avances respecto a dicho proceso.

3. Visiones estratégicas de los actores

Como se mostró en la sección anterior, la reflexión sobre ¿hacia dónde va el SICA? no es un tema nuevo, por el contrario, es un proceso que desde el año 2010 ha estado en estudio por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de los países miembros del SICA. La presente sección espera dar luces sobre las distintas posturas país a lo largo del mismo. Se ha visto una serie de consensos y disensos entre los países, sobre cuál debe ser el futuro de la integración centroamericana y cómo debe ser abordado.

3.1. Primer punto de consenso: la necesidad de repensar a la integración centroamericana.

El primer punto de consenso es el que marcó el inicio del proceso de reflexión durante el año 2013, y se ve reflejado en el Mandato 11 de la Declaración de Buenaventura, en el cual, se pide al CONPLAN y al COMIECO que junto con la SG-SICA elaboren y presenten una visión de largo plazo para la integración centroamericana.

En base a este mandato, las instituciones regionales presentaron el documento llamado “La Hora de Centroamérica”, que proponía encaminar el desarrollo de la integración centroamericana al modelo del “regionalismo estratégico”, a partir del cual, los Jefes de Estado y Gobierno de la Región SICA acordarían recibir el documento y continuar el proceso, incluyendo a la SIECA y la SISCA (Mandato 17, Declaración de Buenaventura).

A partir de este momento, se iniciaron las rondas de trabajo del documento de avance “Proceso de Reflexión sobre el Futuro de la Integración Centroamericana”,

en el que se abordaba el proceso de reflexión desde cuatro ejes: (a) fuerzas motrices, (b) marco jurídico, (c) institucionalidad, y (d) participación de la población e identidad centroamericana. En estos cuatro puntos se hicieron preguntas que servirían de base para la reflexión.

Es importante señalar que, durante la redacción de este documento, hubo diferentes posturas entre las instituciones del SICA a las que se les había pedido coordinar el proceso, así como diversas correcciones de forma y de fondo, son estas últimas las que consideramos importantes señalar (*ver Tabla N° 1*).

Tabla N°1: Puntos de debate entre la SG-SICA, SIECA, SISCA y la ST- COMPLAN, en la redacción del documento de avance del Proceso de Reflexión sobre el Futuro del SICA, a junio de 2015.

Sección	Institución del SICA	Cambio realizado
Generales	SISCA y SIECA	El cambio de la pregunta “¿Cuáles son los motores capaces de impulsar el desarrollo económico y social en la región?” por “¿Cuáles son los motores de un desarrollo equitativo e inclusivo en lo económico y social en la región? ¿Qué puede ofrecer el proceso de integración para favorecerlos?”
Los desafíos de la agenda económica	ST-CONPLAN	Añadió como temas de interés para la acción regional: el impulso de proyectos e inversiones estratégicas, el desarrollo energético y de infraestructuras, la democratización financiera y bancarización o la formalización de la economía y la generación de empleo informal.
Los desafíos de la agenda social	ST- CONPLAN	Sugirió las siguientes tendencias temáticas: un debate sobre la educación universitaria, el acceso y uso de tecnologías, los retos en provisión de servicios sociales que implica la expansión de las clases medias, el desarrollo urbano y la política vivienda, la seguridad social y sus interacciones con los problemas de seguridad ciudadana.
	SIECA	Ajuste a la introducción sobre los mercados laborales de la siguiente forma: “En ese sentido, es relevante el análisis de las implicaciones de las transformaciones económicas en el funcionamiento de los mercados laborales de manera que se fomente una mayor integración laboral y que sean acordes al propósito de ir consolidando una zona de libre movilidad comercial”.
	Comentarista de la SIECA	Se creó todo un apartado de preguntas sobre el enfoque integral dentro de la sección “Otros temas y condiciones críticas para el desarrollo”.
“Centroamérica como bloque...”,	SISCA y SIECA	Se ajustó el primer bloque de preguntas, pasando de “¿La región aspira realmente a ser un bloque, por ejemplo, en lo económico? ¿Y en lo político? ¿La región actúa o no en bloque?” a “¿La región aspira realmente a ser un bloque económico o político ante el escenario internacional? ¿La región actúa o no en bloque para abordar diferentes temas, no solo económicos, sino también políticos y sociales, entre otros?”
	Comentarista de la SIECA	Se agregó la pregunta: “¿Centroamérica necesita de una “marca regional” para la promoción de la identidad y visión regional en temas ligados al comercio, turismo y las inversiones?”
Marco jurídico	Comentarista de la SIECA	Se ajustó la pregunta: “¿Hasta qué nivel los países están dispuestos a llevar a la práctica el carácter comunitario del SICA, tal como lo establecen el Protocolo de Tegucigalpa y demás instrumentos jurídicos?”
	SG-SICA	Se ajustó la pregunta “¿Cómo el proceso de integración y su institucionalidad pueden aprovechar mejor las dinámicas de la integración real, en particular de los actores económicos y empresariales?”, y ya no “¿Cómo el marco jurídico y la institucionalidad de la integración pueden aprovechar mejor las dinámicas de la integración real, en particular de los actores económicos y empresariales?”
El valor agregado del SICA y sus instituciones	SIECA	Se excluyeron dos preguntas: “¿La integración es un medio o un fin? Puede ser ambas. ¿Debería ser un fin para luego ser un medio [para el Desarrollo, la Paz, Libertad y la Democracia en la región]?, y ¿Cómo el proceso de integración puede aportar a reducir las brechas entre países y cómo puede contribuir a su atenuación?” por ser muy abstractas y estar ya consideradas en la discusión sobre “fuerzas motrices”.
Sostenibilidad financiera de la institución	SG-SICA	Se agregó la pregunta “¿Qué rol podrían asumir en esta cuestión entidades como el Banco Centroamericano de Integración Económica?”
Participación de la población e identidad centroamericana	SIECA	Se agregó el componente de “identidad centroamericana” al título
	SG-SICA	Se ajustó la pregunta: “¿Cuán inclusivo es el proceso de integración?” por “¿En qué medida la población está incidiendo y podría involucrarse más en el proceso de integración?”
	ST-CONPLAN y algunos comentaristas de la SIECA	Se agregó el siguiente párrafo: “Parece necesario analizar los mecanismos más adecuados para avanzar hacia una institucionalidad regional que no prioriza solo a los gobiernos, sino que tenga apertura a las expresiones de la sociedad civil y de los ciudadanos de los países que participan en el Sistema. Es decir, hay que pensar en iniciativas innovadoras no solo para mejorar la comunicación y la participación de la población en los debates del Sistema, sino para fortalecer la identificación y compromiso de los centroamericanos con la región y con la institucionalidad que la está consolidando.”

Fuente: elaboración propia en base al documento de avance sobre el Proceso de Reflexión sobre el Futuro de la Integración Centroamericana, SGSICA.

Este documento fue finalizado en junio de 2015, y fue abordado en la Reunión Especial del CMRREE, realizada el 12 de noviembre de 2015 en El Salvador.

De acuerdo a los documentos consultados, no se evidencian posturas país divergentes, por el contrario, los resultados de dicha reunión muestran un consenso en la *"necesidad de buscar un punto de inflexión en el desarrollo del proceso de integración, a fin de fortalecer beneficios a la población regional"* y en el *"consolidar avances logrados y resolver obstáculos que interfieren en el logro de mejores resultados del proceso de integración"*. En base a esta reunión se acordaron 22 puntos en común; los cuales se dividían en tres grandes grupos: a) ideas centrales alrededor de la discusión sobre núcleos de interés compartido, b) en relación a la institucionalidad y su funcionamiento sistémico y c) algunas consideraciones adicionales en lo relativo al funcionamiento sistémico.

Entre los puntos más importantes del primer grupo, estaba la idea de que el foco del proceso de integración debe ser procurar la generación de beneficios para la población de la región, reconocer la existencia de presiones de grupos de interés al interior de los países que pueden frenar los avances de la integración, la importancia de la integración económica, la existencia de un desbalance entre lo que se le paga al SICA con sus beneficios, siendo más los segundos.

Asimismo, hubo consenso en la idea que había que seguir con la reflexión, con una fuerte noción de establecer una ruta clara para avanzar en el proceso de integración, tomando en cuenta el andamiaje jurídico existente, así se acordó que *"se considera que no se busca reformar el marco legal, sino más bien, enfrentar los desafíos y aprovechar las oportunidades... Las discusiones permitieron establecer que la problemática del proceso de integración parece no ser el andamiaje jurídico, sino la capacidad de implementar las decisiones de la Reunión de Presidentes"*. Sin embargo, se acogió por interés la propuesta que los países asuman el liderazgo de temas específicos (País Acompañante)

dentro de la agenda determinada por los 5 pilares prioritarios y se hizo un compromiso de continuar con la reflexión haciendo una consolidación primero de las 22 secretarías que ya conforman el núcleo duro del sistema.

Respecto a la institucionalidad y su funcionamiento sistémico, el punto más importante fue el consenso sobre *"la necesidad de fortalecer la capacidad de implementación en el Sistema, con el apoyo de los países mediante una distribución funcional del trabajo"*, aquí se volvió a proponer la noción del **Tema -País Acompañante**, y fortalecer el funcionamiento sistémico alrededor de los pilares vigentes.

Sobre *"algunas consideraciones adicionales en lo relativo al funcionamiento sistémico"*, los puntos consensuados más importantes fueron: que el sistema no está siendo funcional en su desempeño y que es imprescindible profundizar el estudio sobre la institucionalidad y su proceso de integración, y de ser posible hacer un inventario de instituciones del SICA.

3.2. Primer disenso: Reunión del Consejo de Ministro de Relaciones Exteriores del SICA, realizado el 16 de diciembre de 2015, en El Salvador

Durante esta Reunión se dio una discrepancia entre cómo se abordarían los pasos a seguir en el proceso de reflexión. Se presentaron diversas propuestas, donde se destaca: a) la propuesta "Tema- País Acompañante", que era respaldada por al menos dos países, b) La propuesta de crear una hoja de ruta (que plantearon dos países de formas distintas) y c) la idea de continuar con el proceso de reflexión, donde no se denotan acciones claras. A continuación, se explicará cada postura país dentro de la Reunión (ver Tabla N°2).

Tabla N° 2: Posturas de los países del SICA sobre el Proceso de Reflexión sobre el Futuro de la Integración, al 16 de diciembre de 2015.

País	Postura
Belize	No queda clara su postura. Durante toda la discusión sobre el proceso de reflexión no se registró ningún comentario en acta.
Guatemala	Para Guatemala, el proceso de reflexión debe estar encaminado a un robustecimiento de la SG-SICA, asimismo, consideraron necesario comprometerse a continuar con una segunda fase, y avanzar por resultados que puedan ver los presidentes, y contar con el apoyo de otros actores.
El Salvador	La PPT El Salvador fue la que dio continuidad al proceso de reflexión, por lo que su interés en el mismo es determinado, se mostraba complacido con los resultados del proceso encaminado, donde los puntos de coincidencia fueron expresados en la Reunión Especial del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, realizada el 12 de noviembre de 2015 en El Salvador. Sin embargo, dejó claro que no apoyaría una reforma con el mecanismo "Tema- País acompañante", debido a que consideraba que no era necesario añadir mecanismos burocráticos y consideraba que podría sustituir las funciones de la PPT o la SG-SICA.
Honduras (PPT)	Felicitó a la PPT-El Salvador por su compromiso con el tema, al mismo tiempo, ratificó su compromiso con el proceso de reflexión. No obstante, no se registra una postura clara.
Nicaragua	La postura de Nicaragua era crítica con el sistema y su institucionalidad, por lo que sí mostraba su compromiso con el proceso de reflexión. No obstante, no se mostraba del todo de acuerdo con la metodología escogida. Para la delegación de Nicaragua esto debía hacerse a partir de una revisión exhaustiva del Protocolo de Tegucigalpa, haciendo un análisis de todos sus artículos.
Costa Rica	Para Costa Rica existe la necesidad de hacer un alto en el camino y replantear el modelo de integración que se había venido construyendo, por lo tanto, era necesario crear una hoja de ruta a partir del análisis de debilidades del SICA y que sea evaluada por los presidentes.
Panamá	Este país tenía una visión muy a favor de la reforma, proponiendo y apoyando el mecanismo "Tema- País observador" y que, de aceptarlo, preferirían trabajar con el tema de seguridad. Al mismo tiempo, mencionó su interés en trabajar en una nueva agenda, donde mostró su interés al trabajo en dos grandes ejes: la seguridad y la inserción del SICA en los temas de la nueva agenda de desarrollo global. Asimismo, se mostró de acuerdo con el que la SG-SICA continuara con la propuesta metodológica del mecanismo de "Tema- País acompañante" de acuerdo a lo planteado en la reunión del 12 de noviembre de 2015.
República Dominicana	Este país se mostró de acuerdo con continuar con el proceso de reflexión, que buscar fortalecer el proceso de integración, visto como un motor del desarrollo en la región. Planteó la necesidad de profundizar en la Unión Aduanera, mejorar la comunidad aérea y marítima y simplificar los mandatos presidenciales. A pesar de no mostrar una postura clara, se puede inferir que República Dominicana apoya a Panamá con la idea de adoptar el mecanismo "Tema- País observador".

Fuente: elaboración propia en base al Acta de la Reunión del Consejo de Ministro de Relaciones Exteriores del SICA, celebrada el 16 de diciembre de 2015

3.3. Segundo disenso: "El Nuevo SICA"

Como se mencionó anteriormente, durante el primer semestre del año 2016, se circuló (por parte de la PPT- Honduras) una propuesta de reforma para el SICA, llamada "Declaración del Nuevo Sistema de la Integración Centroamericana". Esta propuesta fue realizada sin consultar con la SG-SICA.

El día 6 de junio de 2016, durante la reunión y ante

la propuesta presentada, se observó un cambio en las posturas de los países, mostrando tres posturas respecto a la nueva declaración, por un lado, estaba el grupo de países que apoyaba la iniciativa (4 países), en segundo, había un país que apoyaba con reservas, y, en tercer lugar, había dos países que se negaban de forma contundente a la misma. A continuación, se explican las posturas país a partir del análisis de la "Declaración del Nuevo Sistema de la Integración Centroamericana (ver Tabla N° 3)

Tabla N° 3: Posturas de los países del SICA ante el Proceso de Reflexión sobre el Futuro de la Integración, al 6 de junio de 2016.

País	Postura
Belize	La postura de este país, inicialmente, fue a favor de un nuevo SICA. Mencionó que no se deben seguir proponiendo proyectos para mejorar la ciudadanía si no se miran los problemas internos del Protocolo de Tegucigalpa, a efectos de reflejar las realidades de ese momento. Sin embargo, también planteó que la declaración necesitaba más análisis y que se consideraba que estaba "cargada", por lo que algunas cosas debían ser eliminadas.
Guatemala	Este país consideraba importante iniciar el proceso de reflexión para la modernización del Sistema, planteó que la propuesta de reforma tenía cosas buenas que podían ser rescatadas. Sin embargo, la delegación de Guatemala solicitó que antes de trabajar el proceso de reflexión debía llevarse a cabo un diagnóstico sobre la nómina del personal, salarios y presupuestos, del SICA. Asimismo, aceptaron aprobar una hoja de ruta, y una expresión de voluntad política para iniciar el proceso.

El Salvador	La posición de El Salvador es clara, no aceptan la reforma del SICA tal y como lo había planteado Honduras, no comparte el enfoque de la declaración, planteó que en lugar de hablar de una reforma institucional era mejor hablar de fortalecimiento institucional (se proponen mejoras a la transparencia del SICA). Asimismo, se alineó a la propuesta de fortalecer al Comité Ejecutivo para que sea este el que guíe el proceso de reflexión. Volvió a rechazar la idea de crear el mecanismo “Tema- País Acompañante”. Fue este país uno de los que más fuerza demostró para parar la firma de esta declaración. También propuso que se trabaje sobre una agenda estratégica, incluyendo el diseño institucional, el financiamiento y la transparencia del SICA.
Honduras (PPT)	La postura de Honduras es a favor de la reforma del SICA. Fue este país que propuso firmar la Declaración del Nuevo SICA, que buscaba por una parte la reducción del número de secretarías (apuntando a una secretaría general unificada) y rescató el mecanismo tema país acompañante, entre otros.
Nicaragua	Nicaragua es otro país que se muestra en contra de la propuesta por un nuevo SICA, debido a considerarla inviable. Resaltó que se deben priorizar aquellos temas que unan y permitan un trabajo conjunto, así como, materializar los programas y proyectos que sean tangibles y visibles para las poblaciones, a efectos de generar los resultados deseados. Igualmente, resaltaron que el SICA cuenta ya con una institucionalidad, y en algunos casos las fallas no se dan por problemas de definición del sistema, sino por falta de respeto y aplicación de lo que establecido. Para ello, se necesita una reflexión más profunda, y considerar aspectos que han quedado en el camino. A pesar de su postura, dejó la puerta abierta al diálogo.
Costa Rica	La delegación de Costa Rica presentó sus reservas a la nueva declaración; sin embargo, este no se niega rotundamente, como en el caso de Nicaragua y El Salvador. La postura de Costa Rica, conforme fue avanzando la reunión se alineó más hacia la idea del fortalecimiento del Comité Ejecutivo para continuar con el proceso de reflexión.
Panamá	Apoya la propuesta de Honduras sin ninguna reserva, y es de los principales impulsores del mecanismo de “Tema-País Acompañante”; de la misma forma, plantea que es importante hacer una apreciación valiosa para ellos, sobre los efectos de los mandatos presidenciales y percibe que hay un problema de comunicación y coordinación entre las secretarías, para su cumplimiento. También retomó la idea de una Secretaría Única. Finalmente, planteó que, si bien no debe ser la propuesta de Honduras la elegida, esta podía servir de hoja de ruta.
República Dominicana	La postura de República Dominicana empezó mostrando un ímpetu por la reforma, que al principio parecía estar apoyando la propuesta de Honduras. Sin embargo, a lo largo de la reunión se fue uniendo a los países que se oponían a la misma, aceptando – a pesar de que se rompiera con la fuerza con la que apoyaba a Honduras -, que la propuesta de país acompañante generaría problemas, en la medida que son menos temas que países.

Fuente: elaboración propia en base a los apuntes internos sobre de la Reunión Técnica Preparatoria a la Cumbre Presidencial, 6 de junio de 2016.

Tras esta serie de discusiones, el proceso de reforma ha venido avanzando hasta el año 2017; donde, los documentos disponibles solo muestran los consensos.

3.4. Segundo consenso: las Reuniones del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de 2017

Tras las rondas de discusión de la PPT de Honduras, las posturas de los países del SICA se fueron consolidando en grandes áreas temáticas, en su mayoría,

recurrentes de las previas rondas de discusión. Debido a las limitantes de la integración solamente se explicará cómo se pretende abordar cada tema y – de encontrarlas – las distintas posturas país. (Ver Tabla N° 4).

Tabla N° 4: Puntos de consenso en el Proceso de Reflexión sobre el Futuro del SICA, al 4 de mayo de 2017.

Tema	País	Comentarios	Observaciones
La definición de una agenda priorizada:	Costa Rica (PPT)	Propuso una aproximación al problema de la violencia que pueda ser atacado sin uso militar	Es este tema el que causó más divergencias, la SG-SICA mencionó que esa información se había entregado en diciembre de 2016. Aun así, la definición de la agenda generó una gran discusión.
	Panamá	Expresó que se aprecia positivo el alinear la agenda estratégica con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y es importante medir los resultados (a través de la creación de indicadores)	
	República Dominicana	Expresó su apoyo a la postura de Panamá	
	Nicaragua	Expresó su apoyo a la postura de Panamá	
	El Salvador	Planteó que la SG-SICA necesitaba clarificar sus prioridades.	
Refuerzo al Comité Ejecutivo del SICA para llevar a cabo el proceso de reflexión	Costa Rica (PPT)	Enfatizó que el espíritu del Mandato 2 de Roatán busca garantizar al Comité Ejecutivo los recursos humanos y financieros necesarios para el cumplimiento de sus competencias. Asimismo, sugirió la creación de un grupo <i>ad hoc</i> para dicho trabajo.	Respecto a este punto, la SG-SICA presentó el informe llamado " <i>Documento de Propuesta para el fortalecimiento del Comité Ejecutivo del SICA</i> " en el marco del Mandato 2 de la Declaración de Roatán, el cual fue considerado inviable en el contexto actual del SICA, y que no se ajustaba a lo solicitado.
Inventario de instituciones y recurso humano del SICA	Guatemala	Reiteró la solicitud de " <i>contar con una especie de censo</i> " que permita saber cómo está integrado el SICA.	Este tema es una consulta recurrente que se le hace a la SG-SICA, especialmente de parte de Guatemala; sin embargo, durante cada reunión de Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, o Reunión de Presidentes donde esta solicitud se hace, la misma exige elementos diferentes.
Aceptar las solicitudes para ser países observadores:	Guatemala	Aún realiza consultas por el Estado de Palestina. Asimismo, sugirió que en el proceso de reforma se diera un papel más protagónico a los Estados Observadores.	Debido a la moratoria existente en el proceso de moratoria, por lo que se discutió sobre la posibilidad de admitir a todos los observadores solicitantes. En este punto se acordó: <ul style="list-style-type: none"> • Que la SG-SICA prepare, como insumo importante, un organigrama de la institucionalidad. • Que el Comité Ejecutivo y grupos ad hoc (jurídico y seguimiento) se reúnan una vez al mes para el estudio de los reglamentos. • Esperar que los países terminen las consultas para las solicitudes de observadores. • Que el Comité Ejecutivo continúe las consultas para que se abogue a la revisión del reglamento para los observadores.

Fuente: elaboración propia en base a la Ayuda Memoria de la Reunión del Consejo de Ministro de Relaciones Exteriores del SICA, 4 de mayo de 2017

4. Reflexiones abiertas

Del análisis previamente realizado, se han identificado las siguientes ideas fuerza, en torno a las que se vuelve necesario hacer una reflexión:

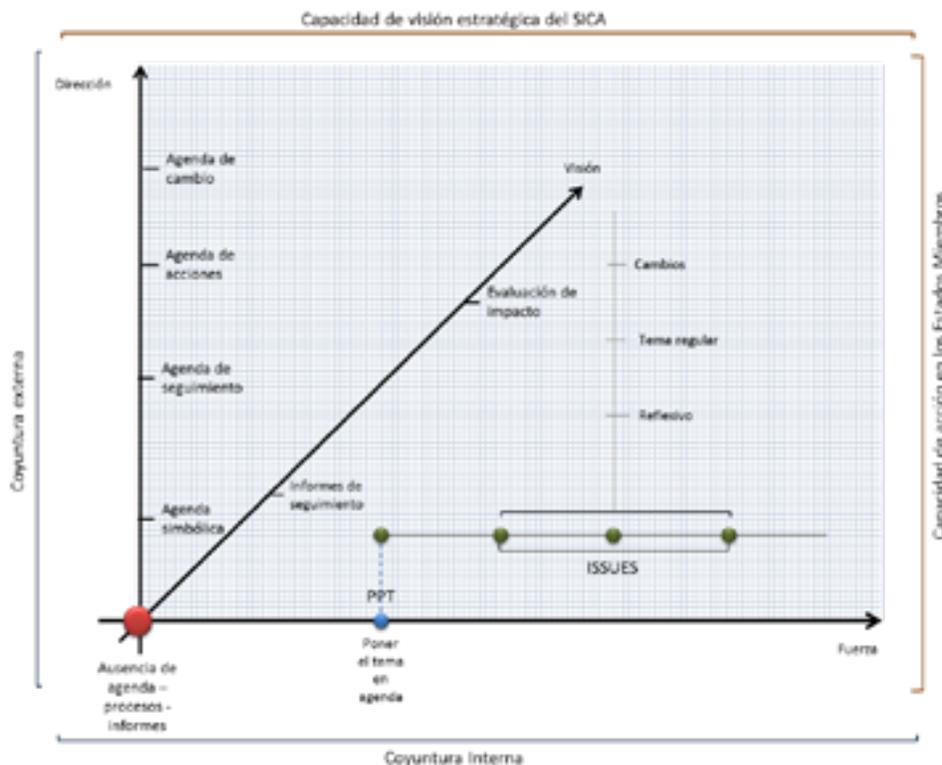
Idea fuerza N°1. El Proceso de Reflexión del Futuro del SICA es una realidad inacabada y, por momentos, este parece una discusión inagotable, cuya velocidad aumenta según la PPT que lo impulse.

Idea fuerza N° 2. Dentro del proceso de reflexión, influyen la fuerza, la dirección y la visión que cada PPT le dé (ver Diagrama N° 6). De la fuerza, dependerá si este tema se mantiene en agenda o no. De la

dirección, se planteará si: a) la agenda de trabajo será meramente simbólica, b) si en esta se propone un seguimiento sobre lo ya trabajado, c) si es una agenda con nuevas acciones, o d) se propone una agenda de cambio institucional.

De la visión dependerá: a) el tipo de seguimiento que se le dé al proceso, b) si se presentarán informes, o c) se establecerán una serie de indicadores de impacto que permitan medirlo. Este análisis puede usarse con los distintos temas que surjan en la agenda, y durante el proceso de reflexión, pasando de la discusión aislada del tema, a que se convierta en un tema recurrente, hasta que se plantee su agenda de cambio.

Diagrama N° 6: Proceso de Reflexión del Futuro del SICA



Fuente: Elaboración propia.

En ese sentido, se entiende que cada PPT, con sus acciones u omisiones, ha contribuido a moldear el Proceso de Reflexión sobre el Futuro del SICA (ver Diagrama N° 7). Guatemala y la PPT Belize.

Por su parte, fue durante la PPT de Panamá donde se dio el Mandato que marcó el origen del proceso de reflexión, por ello, se considera que fue esta PPT quien puso el tema en agenda, más no se tienen los insumos necesarios para afirmar qué clase de agenda propuso

o cuál era el seguimiento esperado.

En el caso de la PPT de República Dominicana, el proceso tuvo un seguimiento, en tanto se estudió el documento "La Hora de Centroamérica"; sin embargo, su agenda se considera simbólica en tanto solamente se mandató el elaborar un nuevo documento como base para la reflexión.

El caso de la PPT El Salvador, refleja una fuerza y dirección determinada en comparación a las PPT

que le precedieron, así como la puesta en marcha de una agenda de seguimiento, que requería de informes de seguimiento del proceso. Es con esta PPT que empezaron a surgir los temas (issues) sobre los que empezaría a caminar su reflexión, en base al Documento de Avance del Proceso de Reflexión sobre el Futuro del SICA, presentado por la SG-SICA, SISCA, SIECA y la SE-CONPLAN; sin embargo, no contaban con una adecuada articulación con la forma de pensar y las expectativas esperadas por parte del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores.

En una posición similar se encuentra la PPT Costa Rica, la cual insistió en la propuesta de fortalecer al Comité Ejecutivo como un punto de seguimiento al proceso de reflexión.

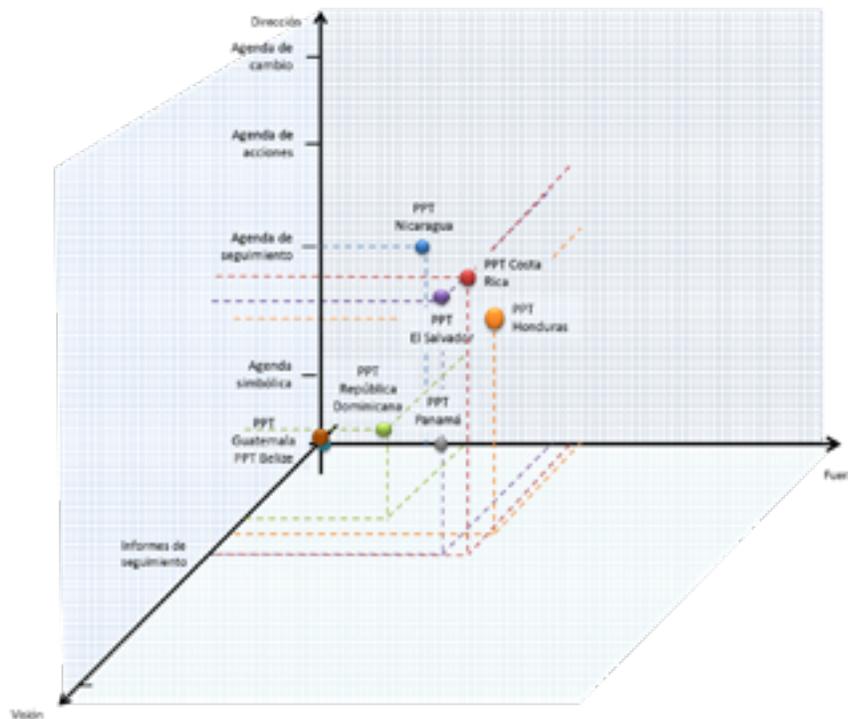
La PPT Honduras deja de lado el proceso de reflexión, asume de forma discriminada los aspectos que considera tendrían viabilidad política, y los convierte en una propuesta de transformación institucional, cuya forma en la cual se llevó genera una cierta tensión

entre los Estados Miembros y dificulta la discusión y valoración de varias de sus propuestas. Es así como la Declaración de Roatán constituye una recuperación de los issues del proceso de reflexión que en su momento contaron con la voluntad política para su adopción y seguimiento.

El caso de la PPT Nicaragua se evidencia una defensa hacia los equilibrios institucionales vigentes y a su vez se infiere -en carácter de percepción subjetiva- su intención de evitar abrir la "caja de pandora" sobre reformas y modificaciones al Protocolo de Tegucigalpa, y asegurar con paso firme el avance en los puntos de consenso ya registrados.

En la PPT Costa Rica se pone la fuerza y la dirección en algunos de los subcomponentes de la Declaración de Roatán y al igual que en la PPT El Salvador se propone un enclaustramiento para continuar el análisis y debate a nivel político sobre cuál ha de ser el futuro del proceso de la integración centroamericana.

Diagrama N°7: Acciones de las Presidencias Pro Tempore en el Proceso de Reflexión sobre el Futuro del SICA



Fuente: Elaboración propia.

Idea fuerza N° 3. Todos los países están de acuerdo con continuar y avanzar en la reflexión sobre el Futuro del SICA, y en su importancia como un proceso de transformación; sin embargo, sus puntos de vista sobre cómo debe avanzar y sus pasos a seguir, son ambiguos, mostrando un amplio espectro de polisemia conceptual. Para unos importa conocer quién es quién en la integración; para otros, esta reflexión debe darse mediante el análisis de la normativa y la eliminación de aquella que parezca innecesaria; mientras que, para otro grupo, el proceso pretende estudiar a la integración, pero sin mayores alteraciones en su status quo. Ante estas posiciones, se abren las siguientes preguntas para el debate: ¿Quiénes son los ganadores y perdedores de la integración? ¿Qué papel poseen los jugadores con poder de veto - veto players-?

Idea fuerza N° 4. La ambigüedad de posiciones en algunos issues ha derivado en un desacuerdo de algunos países con la forma en cómo se está llevando el proceso de reflexión, revela que dentro del mismo existe una crisis de expectativas, originada de la diferencia entre lo que se espera y lo que el andamiaje institucional permite realizar. Esta crisis de expectativas trae a colación la crisis de expectativas que generalmente se tiene de la integración cuando se compara a la integración ideal y la interacción real.

Idea fuerza N° 5. A lo largo del Proceso de Reflexión sobre el Futuro del SICA, se ha evidenciado un dilema y una tensión entre las acciones que buscan la tutela del interés inmediato y las que buscan el interés difuso. Tal tensión abre la pregunta: ¿Para qué generaciones queremos la integración? ¿Qué generaciones queremos que gocen de los frutos de la integración?

Idea fuerza N° 6. Con la dispersión de esfuerzos que se han venido realizando a lo largo del Proceso de Reflexión sobre el Futuro del SICA, cabe hacerse la pregunta ¿sobre qué integración estamos hablando? Esto debido a la multiplicidad de temas que entran y salen de su agenda.

Idea fuerza N° 7. En el proceso de reflexión, se ha evidenciado una carencia de un análisis sistémico de las acciones impulsadas. Así, pareciera que, por momentos, la discusión se concentra en una propuesta de reformas del SICA, sin considerar su viabilidad jurídica, competencial y presupuestaria. Esta carencia de análisis de viabilidad, hace que las propuestas de reforma se discutan desde una especie de ceguera parcial, ignorando si en su realidad serán capaces de solventar los problemas estructurales, coyunturales o aparentes, para los que fueron creadas.

Idea fuerza N° 8. En las discusiones sobre el proceso de reflexión del SICA, se habla mucho de sus carencias y sus falencias, y – como se mencionó anteriormente – en base a ella, se han propuesto reformas. Sin embargo, a lo largo de este proceso, parece que se han ignorado los logros y el impacto positivo que ha tenido la integración en la región, aspectos que no pueden, ni deben, ser ignorados. Esto debido a la poca retroalimentación o interés de las partes para entender una visión más holística.

Idea fuerza N° 9. En el proceso de reflexión, parece que existe una lista positiva y una lista negativa de temas, la primera dicta los temas que se deben de analizar para hacer una reforma, y la lista negativa, hace mención a aquellos que no se deben (o deberían de) tocar y mantener su vigencia; idealmente, los temas en cada una de estas listas están fijos; sin embargo, a lo largo de sus discusiones, varios temas pasan de la lista positiva a la negativa, y viceversa, dependiendo de la coyuntura o inclusive se da un debate mixto entre ambos sin una claridad explícita de su naturaleza.

Idea fuerza N° 10. En algunas ocasiones, las discusiones parecen centrarse y profundizar en un tema específico, ignorando el resto del andamiaje institucional. Por lo tanto, para el proceso requiere de una observancia multinivel, para comprender como se manifiesta a nivel micro, macro, meta y meso (ver Diagrama N° 8)



Fuente: Elaboración propia.

Idea fuerza N° 11. El proceso acoge discusiones de temas que siempre han estado en la antesala del CMRREE, o que provienen de presiones históricas pero que se han dejado de lado; esto debido a que a lo largo de la integración centroamericana, han existido conflictos visibles y conflictos potenciales, los primeros, se manifiestan claramente; mientras que los segundos, se encuentran latentes y ocultos entre los pensamientos y sentires de los actores estratégicos que han salido a la luz debido a los cambios en la coyuntura. Este no reconocimiento y atención ha generado un efecto globo de presión, cuyo crecimiento obliga en la actualidad la necesidad de definir muchos de esos temas postpuestos, por ejemplo: a) criterios de análisis para la adopción de

países observadores, b) qué pasa con las instancias que se niegan a cumplir los mandatos presidenciales, c) qué pasa con las instancias que no transparentan sus procesos y documentos presupuestarios, entre otros temas.

Idea fuerza N° 12. El fenómeno de la burocratización en las agendas de los Consejos de Ministros, sea el sector que sea, provoca un desplazamiento de las discusiones centrales y medulares, hacia la definición de aspectos de gestión y rutina administrativa, que deberían de ser subsanados en la medida de sus posibilidades por las secretarías o instancias competentes.

Referencias Bibliográficas

Declaración Conjunta y Plan de Acción. Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de Países del SICA para el Relanzamiento del Proceso de la Integración Centroamericana. 20 de julio de 2010. Recuperado de: <http://www.sica.int/consulta/documento.aspx?idn=51219>

Declaración de Buenaventura. XLII Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países Miembros del SICA. 14 de diciembre de 2013. Recuperado de: <http://www.sica.int/consulta/documento.aspx?idn=83304&idm=1>

Declaración de Punta Cana. XLIII Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países Miembros del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). 27 de junio de 2014. Recuperado de: <http://www.sica.int/consulta/documento.aspx?idn=88035&idm=1>

Declaración de Roatán. XLVII Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA. 6 de julio de 2016. Recuperado de: <http://www.sica.int/consulta/documento.aspx?idn=103348&idm=1>

Declaración de la Comisión Permanente de Órganos Comunitarios del Sistema de la Integración Centroamérica. 11 de marzo de 2016. Recuperado de: <http://www.sica.int/consulta/documento.aspx?idn=102660&idm=1>

Declaración Final Sesión Especial del Parlamento Centroamericano y Foro de Órganos Comunitarios y Otras Expresiones: Fortaleciendo la Integración. 23 de agosto de 2017. Recuperado de: <http://www.sica.int/consulta/documento.aspx?idn=110839&idm=1>

Declaración de Managua. XLVIII Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA. 20 de diciembre de 2016. Recuperado de: <http://www.sica.int/consulta/documento.aspx?idn=105331&idm=1>

Declaración de San José. XLIX Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA. 29 de junio de 2017. Recuperado de: <http://www.sica.int/consulta/documento.aspx?idn=108639&idm=1>

La Estrella de Panamá. Consejo de Ministros de Planificación del SICA intercambian estrategias. 20 de octubre de 2014. Recuperado de: <http://laestrella.com.pa/economia/consejo-ministros-planificacion-sica-intercambian-estrategias/23814653>

Ministerio de Relaciones Exteriores y de Culto de la República de Costa Rica. Cancilleres del SICA analizan el futuro del proceso de la integración. 4 de mayo de 2017. Recuperado de: <https://www.rree.go.cr/?sec=servicios&cat=prensa&cont=593&id=3389>

Ministerio de Relaciones Exteriores y de Culto de la República de Costa Rica. Informe de Gestión Presidencia Pro-Témpore de Costa Rica en el Sistema de la Integración Centroamericana I Semestre del 2017.

Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de El Salvador. Noticias SICA. Recuperado de: <https://rree.gob.sv/tag/sica/>

Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Dominicana. Noticias SICA. Recuperado de: <http://www.mirex.gob.do/medios/noticias/concluye-encuentro-cancilleres-sica-espana;-esta-tarcontinua-reunion-numero-73-ministros-exteriores-sica>

Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Guatemala. Reunión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores del SICA. 28 de abril de 2014. Recuperado de: <http://www.minex.gob.gt/noticias/Noticia>

aspx?ID=3135

Noticias de América Latina y El Caribe (2015). SICA realiza Reunión del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores. Recuperado de: <https://www.nodal.am/2015/12/sica-realiza-reunion-del-consejo-de-ministros-de-relaciones-exteriores/>

Presidencia de la República de Costa Rica (2015). Comunicado. Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores del SICA se reúne en Costa Rica. Recuperado de: <https://presidencia.go.cr/comunicados/2017/03/consejo-de-ministros-de-relaciones-exteriores-del-sica-se-reune-en-costa-rica/>

Secretaría de Relaciones Exteriores de la República de Honduras. Noticias 2016. Recuperado de: <http://www.sre.gob.hn/Sala%20de%20Prensa%202016/sala%20de%20prensa%20fichero%20Julio%20de%202016.html>

Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (2017). Destino Centroamérica: reflexiones para integrar la integración. La Libertad, El Salvador. Recuperado de: https://www.academia.edu/35404563/Destino_Centroam%C3%A9rica_reflexiones_para_integrar_la_integraci%C3%B3n

Sistema de la Integración Centroamericana. Relanzamiento de la integración centroamericana. Recuperado de: <http://www.sica.int/integracion/index.aspx?Idm=1>

Sistema de la Integración Centroamericana (2015). Documento de avance sobre el proceso de reflexión sobre el futuro de la integración centroamericana.

Sistema de la Integración Centroamericana (2015). Síntesis de la Fase I del Proceso de Reflexión. Insumos para la reflexión sobre el futuro de la integración regional.

Sistema de la Integración Centroamericana (2015). Informe del Taller de Reflexión de Ministros de Relaciones Exteriores del SICA, 12 de noviembre de 2015.

Sistema de la Integración Centroamericana (2015). Inicia Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de los países del SICA. 16 de diciembre de 2015. Recuperado de: http://www.sica.int/noticias/inicia-reunion-de-ministros-de-relaciones-exteriores-de-los-paises-del-sica_1_101403.html

Sistema de la Integración Centroamericana (2017). Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores del SICA analiza retos y desafíos del proceso de integración regional. 4 de mayo de 2017. Recuperado de: http://www.sica.int/noticias/el-consejo-de-ministros-de-relaciones-exteriores-del-sica-analiza-retos-y-desafios-del-proceso-de-la-integracion_1_107535.html

Villacañas, José (2015) " 'Populismo'. Madrid: La Huerta Grande" en Zanatta, Loris (2015) "El populismo". Madrid: Difusión KATZ.

Vargas, J., Orantes Rivera, E., y Quintanilla Aguilar, A. (2017). Las agendas de las políticas regionales: una visión dialéctica intersectorial. Revista de Análisis de la Realidad Nacional, (114), 71-107. Recuperado de: <http://ipn.usac.edu.gt/wp-content/uploads/2017/03/IPN-RD-114.pdf>



El fortalecimiento institucional del SICA a través de la adopción del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores.



El fortalecimiento institucional del SICA a través de la adopción del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores

Investigador¹
MSc. Víctor Miguel Vega Brizuela

Resumen

El presente ensayo surge como una propuesta para el fortalecimiento de la institucionalidad del Sistema de la Integración Centroamericana –en adelante SICA- a partir de la futura adopción por parte del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores –en adelante CMRREE- de su propio reglamento de organización y funcionamiento, órgano del SICA que en la actualidad no cuenta con este tipo de reglamento comunitario. Este reglamento comunitario permitiría definir los alcances y funciones del órgano principal de coordinación del SICA, otorgando a este una mejor capacidad de respuesta ante los retos que enfrenta la región.

Palabras clave

SICA, Fortalecimiento Institucional, Reglamento Comunitario.

Abstract

This essay emerges as a proposal for the strengthening of the institutional framework of the Central American Integration System - henceforth SICA - based on the future adoption by the Council of Ministers of Foreign Affairs (hereinafter CMRREE) of its own organizational regulation and operation, SICA instance that currently does not have this type of regulation. This community regulation would make it possible to define the scope and functions of SICA's main coordinating body, giving it a better capacity to respond to the challenges facing the region.

Key words

SICA, Institutional Framework, Community Regulation.

¹Investigador. Centroamericano nacido en Costa Rica. Licenciado en Derecho de la Universidad de Costa Rica. Máster en Derecho Comunitario y Derechos Humanos de la Universidad de Costa Rica con mención honorífica en el trabajo final de graduación. Ex-becario del Programa de Movilidad Científica de la SG-SICA. Abogado de Costa Rica. Correo electrónico: victor-12-06@hotmail.com.

Recibido: 14 de mayo de 2018.

Aprobado: 17 de mayo de 2018.

I. Introducción.

El proceso de integración centroamericana ha sido un camino trazado por varios Estados del continente americano desde hace más de sesenta años, específicamente desde el año 1951 con la suscripción por parte de El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Costa Rica de la Carta de San Salvador (reformada en 1962), la cual constituyó la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) con el objetivo de alcanzar el progreso y desarrollo económico, social y político de la región.

Este esfuerzo se vio suspendido en la década de los ochenta, debido a los conflictos bélicos de alcance regional que desangraron a nuestros pueblos centroamericanos, los cuales encontraron su final mediante la suscripción de los Acuerdos de Esquipulas I y II en los años de 1986 y 1987, estos acuerdos dieron estabilidad a la región y definieron una serie de elementos que serían fundamentales en el futuro para la continuación del esfuerzo integracionista.

Algunos de estos elementos que sirvieron de antesala de lo que en 1991 sería la constitución del SICA fueron: a) las cumbres presidenciales (1986-1989) con el objetivo de alcanzar la paz en la región, las cuales, hoy en día constituyen el mayor órgano de decisión del SICA, con competencias supranacionales (Reunión de Presidentes), b) la definición de principios que luego formarían parte del derecho comunitario centroamericano, como lo son: el principio democrático, solidaridad, gradualidad y progresividad, especificidad, respeto de derechos humanos, globalidad, buena fe y atribución de competencias y c) la creación del Parlamento Centroamericano como órgano de planteamiento, análisis y recomendación.

Una vez superados los problemas regionales antes mencionados, el espíritu integracionista, fue retomado gracias a la firma del Tratado Marco del SICA o mejor conocido como el Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la ODECA –en adelante PT- (conformado por los cinco Estados Parte de la ODECA y Panamá, asimismo, Belice y República Dominicana se adhirieron años después). Este instrumento jurídico internacional creó la comunidad económico-política que aspira a la integración centroamericana (artículo 1, PT, 1991) y modificó la estructura institucional de la ODECA (artículo 8, PT, 1991) mediante la creación del

SICA, marco institucional con el objetivo de crear una región de paz, democracia, libertad y desarrollo.

La creación del SICA, representó para la región el establecimiento de un nuevo ordenamiento jurídico supranacional, regido por el derecho comunitario centroamericano, este se conoce como un complejo de normas jurídicas que crean un sistema jurídico-institucional nuevo, con carácter supra nacional y sui generis, caracterizado por ser autónomo, obligatorio, directo y eficaz; compuesto por fuentes y principios políticos, económicos y jurídicos propios, con el cual se regulan relaciones de personas físicas, jurídicas, públicas, privadas y Estados (Salazar & Ulate, 2013, p. 153).

A partir de aquí, es que el desarrollo de la integración centroamericana empezó a surgir mediante la emisión de normas comunitarias, divididas a nivel doctrinal y pragmático en dos fuentes principales denominadas: derecho originario y derecho derivado.

La primera de estas, también conocida como derecho comunitario primario constituye el marco constitucional de un proceso de integración, en donde se otorgan competencias legislativas y/o administrativas a las instituciones comunitarias y supranacionales, esta fuente se encuentra constituida por: a) los tratados internacionales (en donde los tratados constitutivos definen los objetivos y principios de sus instituciones, además otorgan un amplio poder para formular la legislación a aplicar para conseguir tales objetivos), b) los tratados de adhesión (regulan los derechos y obligaciones de cada país miembro que decida integrarse o adherirse a la Comunidad, a su vez, se fijan plazos o prórrogas para el cumplimiento de determinadas obligaciones) y c) los convenios suscritos por la comunidad (en donde las reglas consuetudinarias y los principios generales del Derecho Internacional son aplicables a todos los Estados miembros de la comunidad).

La segunda, también conocida como derecho comunitario secundario constituye el conjunto de actos adoptados por las instituciones comunitarias en el ejercicio de sus competencias con la finalidad de cumplir los objetivos pactados en los tratados comunitarios. Esta fuente se encuentra dividida en decisiones, declaraciones, mandatos, resoluciones, reglamentos, acuerdos y recomendaciones (artículo 3

a 11, Reglamento para la adopción de decisiones del SICA (RAD), 2013).

A través del desarrollo de estas normas comunitarias es que el proceso de integración centroamericana ha podido avanzar en sus objetivos y propósitos, especialmente, mediante la adopción de normas derivadas emitidas por los órganos de decisión supranacionales del SICA, a saber, Reunión de Presidentes, Consejos de Ministros y Comité Ejecutivo, en donde gracias a las características y principios del derecho comunitario la norma derivada es de aplicación inmediata (vigencia a partir de su adopción) y de efecto directo (confiere derechos y obligaciones que pueden ser invocados ante las autoridades administrativas y judiciales internas) para los Estados parte de la comunidad, estas características han permitido a los tribunales constitucionales de los Estados miembros del SICA otorgarles rango superior a las leyes nacionales, pero no sobre la constitución (CSJ-CR, exp. 0164-72, 28 de marzo de 1973).

Por lo cual, el presente trabajo busca analizar la importancia que tiene la norma derivada para el ordenamiento jurídico comunitario centroamericano y de cómo existe la necesidad de regular la organización y funcionamiento de los Consejos de Ministros del SICA, con el objetivo de organizar su función e incidencia en el proceso de la integración centroamericana.

Así pues, este ensayo se encuentra dividido en cuatro puntos, en los cuales en el primer punto se desarrolla una breve introducción sobre el proceso histórico-jurídico de la integración centroamericana y de la constitución del derecho comunitario centroamericano, en el segundo punto se realizará una descripción de las funciones, organización y características del CMRREE, en el tercer punto se plantearán las razones por las cuales el reglamento de organización y funcionamiento de este Consejo de Ministros es una norma comunitaria inspirada en las normas originarias y derivadas del derecho comunitario centroamericano, por último, en el cuarto punto se enumerarán las conclusiones obtenidas del presente trabajo.

II. El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores: organización y funcionamiento.

El SICA es el marco institucional de la Integración Regional de Centroamérica (artículo 2, PT, 1991), su estructura jurídica está compuesta por Órganos principales, estos son: la Reunión de Presidentes, la Reunión de Vicepresidentes y Designados a la Presidencia de la República, el Parlamento Centroamericano, la Corte Centroamericana de Justicia, los Consejo de Ministros, el Comité Ejecutivo y la Secretaría General (artículo 12, PT, 1991), los cuales “tienen dentro de la Comunidad Centroamericana el carácter de supranacionales; son distintos e independientes de los Órganos de sus Estados Miembros... actuando cada uno de ellos dentro del ámbito de su respectiva competencia, es decir, ocupándose de los asuntos y materias que le son propios” (CCJ, Exp. No. 10-18-7-2000, 13 de marzo de 2002).

Sin embargo, solamente la Reunión de Presidentes, los Consejos de Ministros y el Comité Ejecutivo cuentan con la facultad de adoptar decisiones de carácter vinculante para los Estados Miembros y para los órganos, secretarías e instituciones del SICA, inspiradas en los principios y propósitos del SICA (artículo 9, PT, 1991), estas decisiones son adoptadas mediante mandatos, reglamentos, resoluciones, recomendaciones y acuerdos (artículo 3 y 7, RAD, 2013).

Dentro de los órganos antes mencionados, el CMRREE tiene una particularidad que lo hace resaltar sobre los otros dieciséis Consejos de Ministros, y es que se considera el Órgano Principal de Coordinación (artículo 16, PT, 1991), característica que le permite ser parte del Sector Político del SICA, en el cual realiza la función de coordinar los sectores de la integración centroamericana, mediante el ejercicio de diez funciones específicas.

Tal y como se mencionó en el párrafo anterior, este Consejo ejerce funciones de coordinación, además de ello, ejerce otras tres tipos de funciones, las cuales son: generales, de seguridad democrática y de cooperación regional, todas estas serán desarrolladas y ampliadas posteriormente.

Este órgano principal del SICA se encuentra integrado por los funcionarios de cada uno de los Estados miembros de que conformidad con la legislación interna de su Estado, ostenten el cargo de Ministro de Relaciones Exteriores y que tengan las competencias nacionales para decidir por su Estado, asimismo, en caso extraordinario puede ser integrado por quién ostente el cargo de Viceministro de Relaciones Exteriores y que se encuentre debidamente facultado, para lo cual, en cada reunión que participan deben previamente acreditarse ante la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana –en adelante SGSICA-, esto de acuerdo a lo establecido en el Protocolo para la Acreditación de los Funcionarios Representantes de los Estados miembros ante los Órganos del SICA.

Asimismo, este funciona mediante la celebración de reuniones ordinarias y extraordinarias, celebradas cada seis meses en el país que ostenta la Presidencia Pro-Témpore del SICA –en adelante PPT-, también, existen otro tipo de reuniones denominadas sectoriales e intersectoriales, como bien sabemos, el PT define distintos sectores de la integración centroamericana, dentro de los cuales encontramos los sectores económico, social, cultural y político (artículo 8, PT, 1991), por consiguiente, este Consejo puede realizar reuniones sectoriales, cuando se convoquen con otros órganos del Sector Político del SICA, así por ejemplo, una reunión posible sería entre el CMRREE y el Consejo Judicial Centroamericano, también, puede realizar reuniones intersectoriales, en las cuales participan órganos de diferentes sectores de la integración, en donde sirve de ejemplo algunas reuniones en el pasado entre el Consejo de Ministros de Integración Económica y este Consejo de Ministros. Con respecto al quórum, este lo establece la participación de todos los Ministros o Viceministros debidamente facultados respectivos a los Estados miembros y la adopción de sus decisiones se rige por el consenso, no obstante, si existe duda si una decisión es de fondo o procedimiento, esta se adoptará por mayoría de votos.

Además, no cuenta con un representante legal para su funcionamiento, por el contrario cuenta con un Presidente Temporal por seis meses que ejerce cinco funciones principales, estas son: a) organizar, preparar y presidir las reuniones ordinarias y extraordinarias, b) convocar a las reuniones a los demás Estados

miembros por medio de la SGSICA, c) ejercer funciones de vocería durante los seis meses en que ostente la PPT, d) verificar el quórum y las acreditaciones de los asistentes para la integración del órgano y e) constatar el consenso de las decisiones adoptadas por el órgano. Por otro lado, se encuentra organizado institucionalmente, por el acompañamiento de dos instancias fundamentales para el desarrollo del SICA, estas instancias son: la SGSICA, la cual cuenta con doce atribuciones o funciones y ha sido creada por el PT; y la Comisión de Seguridad de Centroamérica –en adelante CSC- instancia que posee veintiún atribuciones para ejercer en el Modelo de Seguridad Democrática establecido en el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica –en adelante TMSD-.

Ambas instancias forman parte de esta organización institucional debido a las normas originarias y derivadas del SICA que las facultan para ello, en donde la SGSICA participa en función de Secretaría Técnica Administrativa –en adelante STA-, debido a la Resolución 01-2012, norma derivada del SICA, emitida por el Comité Ejecutivo –en adelante CE-SICA- del 19 de marzo del 2012.

Mientras que, la CSC forma parte de la organización institucional gracias al TMSD, norma originaria del SICA, la cual la faculta por ser *"una instancia subsidiaria de ejecución, coordinación, evaluación y seguimiento, de elaboración de propuestas, así como de recomendaciones de alerta temprana, y cuando proceda, de pronta acción"* (artículo 50, TMSD, 1995) de la Reunión de Presidentes y del CMRREE.

En conclusión, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores del SICA puede ser definido de la siguiente forma: es un órgano principal del SICA, de carácter supranacional, integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores de los Estados miembros, y en caso extraordinario, por su Viceministro de Relaciones Exteriores debidamente facultado, se encuentra liderado por el ejercicio de un presidente temporal determinado por la rotación de la PPT del SICA por un plazo de seis meses; asimismo, es capaz de reunirse de manera ordinaria y extraordinaria, sectorial e intersectorial, el cual se encuentra organizado institucionalmente por el propio Consejo de Ministros, la SGSICA y la CSC; por último, cuenta con la facultad de ejercer cuatro tipos de funciones (Generales,

de coordinación del SICA, seguridad democrática y cooperación regional), las cuales se manifiestan mediante la adopción por consenso de decisiones vinculantes (reglamentos, resoluciones, acuerdos y recomendaciones) a los Estados miembros y a los órganos, instancias y secretarías del SICA, debido a su condición de órgano principal de coordinación del Sistema de la Integración Centroamericana.

III. Una propuesta de reglamento comunitario para el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores: A partir de la norma originaria y derivada del SICA.

El objetivo principal por el cual este trabajo ha sido realizado es la de determinar las razones por las cuales la adopción de un reglamento de organización y funcionamiento para este Consejo es fundamental para el fortalecimiento de la institucionalidad del SICA, por consiguiente, en este apartado se busca evidenciar como desde un ejercicio de ordenamiento y análisis prospectivo de la mayoría de normas emitidas en el marco del SICA por más de veintisiete años de existencia relacionadas directa o indirectamente con el CMRREE, permitirían una transformación de este, con la cual se aumentaría su capacidad de respuesta frente a las necesidades regionales y propiciaría una mejor cultura de transparencia y rendición de cuentas por parte de este órgano principal del SICA.

Anteriormente en el SICA han existido distintos órganos e instancias que han adoptado a través de los años reglamentos comunitarios con el objetivo de organizarse y definir su funcionamiento en la integración centroamericana, con el objetivo de normar ciertos elementos de trascendencia para estos órganos, dentro de los cuales resaltan: su organización institucional, naturaleza jurídica, integración de sus miembros, funciones y atribuciones de sus órganos, forma de ejercicio de la PPT, forma de la celebración y convocatoria de sus reuniones, el establecimiento de su STA y de la redacción de las actas y la forma y contenido de sus decisiones, entre otros.

Ante estos elementos antes mencionados, el CMRREE podría desarrollar su reglamento de organización y funcionamiento basado en estos puntos, por lo cual mediante un análisis prospectivo de las normas originarias y derivadas comunitarias se desarrollará

el alcance de estos elementos en este Consejo y de cómo una norma que regule estos elementos podría colaborar en el fortalecimiento institucional del SICA. En el punto anterior, se desarrollaron los siguientes puntos: a) miembros integrantes, b) forma de ejercicio de la PPT y c) organización institucional, por lo cual, no serán abordados en este apartado.

Así pues, como primer punto la naturaleza jurídica se encuentra definida por los artículos 12 y 22 del PT, correspondiente a los órganos principales del SICA y a la obligatoriedad de sus decisiones.

Como segundo punto, las funciones y atribuciones del CMRREE, antes dividida en cuatro tipos de funciones, pueden ser encontradas puntualmente en las normas originarias y derivadas del SICA, donde en el Derecho Originario se encuentran en: a) PT, artículos 17, 18, 20, 31 y 37 y b) TMSD, artículos 35 inciso a), 39, 40, 42, 43, 52 incisos a), c), f), 56, 57, 61, 63, 65 y 71.

Mientras que, en el Derecho Derivado las encontramos definidas en: a) el reglamento para la formulación, presentación, aprobación y ejecución presupuestaria de la SG-SICA, artículo 10, b) la resolución 2007-CMRE: Sobre las acciones y actuaciones de la Comisión Centroamericana Permanente para la erradicación de la Producción, Tráfico, Consumo y Uso ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (CCP), puntos 1 y 2, c) la resolución 02-2014-CE-SICA: Procedimiento para la Formulación y Presentación de Mandatos para la Reunión de Presidentes, puntos Tercero y Quinto, d) el acuerdo 2007-CMRE y RP: Acuerdo de creación del Organismo Superior de Control del SICA, artículo 2, punto 3; artículo 4, punto 3, 7 y 12 y e) la resolución 01-2013-CMRE: Se aprueba el Mecanismo de Gestión, Coordinación e Información de la Cooperación Regional, artículos 5, punto A, punto B: número 6 y número 9 y punto C: número 3 y 5, artículo 6 y artículo 9.

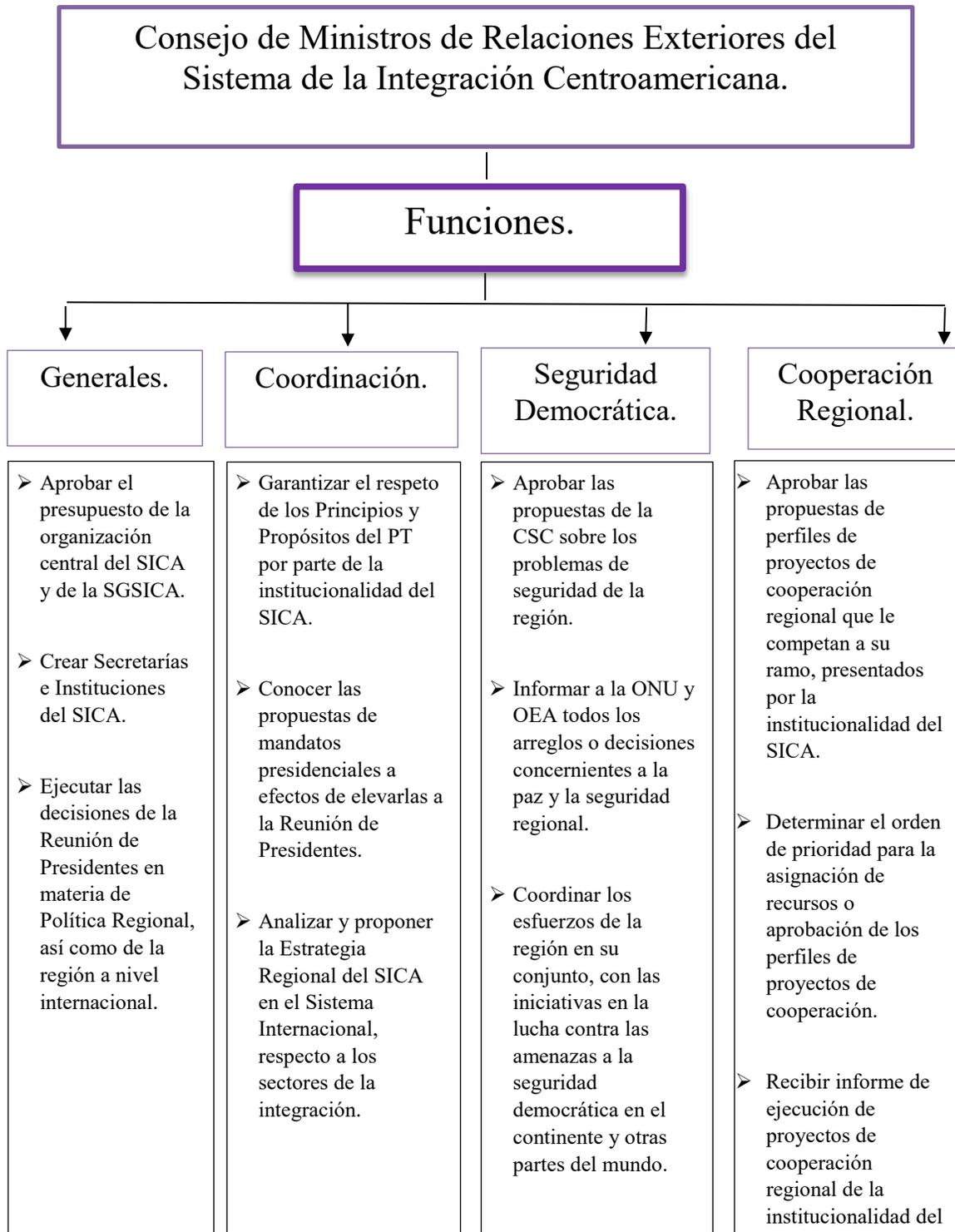
Así pues, de acuerdo a lo antes mencionado, es posible determinar que las funciones de este Consejo de Ministros no solo se interpretan mediante la aplicación de la norma del Derecho Originario, como si se da en otros, sino que se ve complementado por el Derecho Derivado del SICA, razón por la cual, un reglamento de organización y funcionamiento del CMRREE, permitiría organizar en una sola norma la totalidad de las funciones de este, las cuales son aproximadamente cuarenta funciones aplicadas en los distintos sectores

de la integración. Aunado a ello, partiendo desde un punto de vista prospectivo, este ejercicio les facilitaría a los miembros integrantes de este Consejo conocer hasta donde les es posible actuar en el marco del SICA, mejorando así la capacidad de respuesta ante

las necesidades regionales del SICA.

De las normas antes mencionadas, algunas de estas funciones realizadas por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores se resumen en la siguiente tabla.

Tabla 1. Funciones del Consejo de Ministros del SICA.



Como tercer punto a regular por parte del reglamento comunitario se encuentra el tema de las reuniones celebradas por este Consejo de Ministros, en donde se deben tomar tres puntos a consideración para

el desenvolvimiento de esta, los cuales son: a) las reuniones técnicas preparatorias, b) la agenda de la reunión y c) el desarrollo de la reunión.

Con respecto a las reuniones técnicas preparatorias, debe ser definido la forma en la cual estas deben ser realizadas, en donde se sugiere que estas sean realizadas como ha dictado la práctica, por lo cual deberán ser convocadas por la PPT por intermedio de la SGSICA, una vez hecho esto, las Cancillerías de los Estados miembros del SICA deberán comunicar por medio de nota verbal al país que ostenta la PPT a través de la SGSICA los técnicos de sus delegaciones que participarán en estas reuniones.

Asimismo, otro tema fundamental a definir son los alcances de estas reuniones, los cuales podrían ser definidos de acuerdo a lo dispuesto por el Reglamento de organización y funcionamiento de la CSC, adoptado por el CMRREE el 14 de marzo del 2018, en donde se estableció como propósito de estas: a) el abordaje de los temas propuestos en la agenda de la reunión, elevando a este sus observaciones y consideraciones, b) la preparación de un resumen ejecutivo del resultado del trabajo y c) la consideración de los documentos que serán conocidos en la reunión.

Por otro lado, se sugiere que la agenda de las reuniones de este Consejo de Ministros se base en los siguientes puntos: a) la discusión prioritaria de los temas competenciales, b) el seguimiento a acuerdos de reuniones pasadas, c) la coordinación y seguimiento de las decisiones y medidas políticas de carácter económico, social y cultural que puedan tener repercusiones internacionales, d) las propuestas de mandatos presidenciales propuestos por la institucionalidad del SICA y e) los temas de interés regional propuestos por la SGSICA, este último punto incluido en la agenda de la reunión debido a la función de STA que realiza esta instancia para con el Consejo. Por último, el desarrollo de la reunión debe ser conducido por el Ministro de Relaciones Exteriores que ostente la PPT del SICA, quien a su vez, debe de realizar varias funciones, dentro de las cuales se pueden mencionar: la verificación del quórum, las acreditaciones, la lectura de la agenda acordada, la moderación de las discusiones o debates y la búsqueda del consenso entre los Estados miembros del SICA. Como último punto, debe ser abordado la redacción de las actas y la forma y contenido de las decisiones adoptadas por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, puntos que representarían un gran avance en el ámbito de transparencia y rendición de cuentas por parte de este Consejo para con los ciudadanos de los Estados miembros del SICA.

Puesto que, para las actas de las reuniones debe ser establecida una forma de redacción sucinta de los hechos que se discuten en la reunión, por medio de reglamento con el objetivo de que la STA realice actas concisas y resumidas del avance de las tareas realizadas por este Consejo de Ministros, facilitando así la lectura y entendimiento de estas por parte de los Ministerios de Relaciones Exteriores integrantes de este Consejo.

Aunado a ello, la forma y contenido de las decisiones debe ser establecida por este reglamento, esto permitiría complementar otras normas comunitarias adoptadas anteriormente, en donde se sugiere que como mínimo estas cuenten con: título, preámbulo, parte dispositiva, forma (nombre, cargo y firma del integrante facultado para adoptar la decisión en representación del Estado miembro) y anexos, por otro lado, con respecto a este tema algo que es necesario cambiar en la práctica de este Consejo, es la exclusión de los Acuerdos de las actas de las reuniones, ya que estos al igual que las resoluciones, reglamentos y recomendaciones deben ser publicados en la Gaceta Oficial del SICA, como un ejercicio de transparencia por parte de este órgano principal.

En conclusión, este reglamento comunitario evidenciaría ser una norma originada a partir del análisis del Derecho Originario y Derivado del SICA, el cual complementaría el ordenamiento jurídico comunitario centroamericano, mediante la ampliación y definición de varios elementos que en la actualidad causan controversia en el marco del SICA, debido a las diversas interpretaciones normativas aplicadas por parte de los Estados miembros del SICA, por lo cual, este reglamento establecería las reglas claras para el funcionamiento de este Consejo de Ministros con respecto a su labor en el proceso de la integración centroamericana. Por último, la adopción de acuerdos en un documento aparte al de las actas permitiría un ejercicio de rendición de cuentas y de transparencia por parte del CMRREE ante los ciudadanos de los Estados miembros del SICA y significaría un cumplimiento total del artículo 10 del PT.

IV. Conclusiones.

Una vez concluido el presente ensayo se ha llegado a varias consideraciones finales que se desprenden del análisis de estas líneas, en donde se ha encontrado que la adopción de un reglamento de organización y funcionamiento por parte del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores podría beneficiar el fortalecimiento institucional del SICA mediante la transformación de este Consejo como un órgano con una mejor capacidad de respuesta ante las necesidades regionales y con una cultura de transparencia y rendición de cuentas ante la ciudadanía de los Estados miembros del SICA, hechos que servirían de ejemplo a los demás órganos principales, por lo cual, los principales argumentos conclusivos a los que se han arribado son:

1. El proceso de integración centroamericana ha sido un camino trazado por ocho Estados miembros con un objetivo en común, crear una región de paz, desarrollo, libertad y democracia, el cual ha tenido en su historia tres hitos determinantes: la creación de la ODECA en 1951, los Acuerdos de Esquipulas I y II (1986-1987) y la creación del SICA mediante la suscripción del Protocolo de Tegucigalpa en 1991.
2. El desarrollo del derecho comunitario centroamericano, a través de la emisión de normas originarias y derivadas ha permitido el desarrollo del marco institucional de la integración regional de Centroamérica, ejemplo de ello en materia de desarrollo de la institucionalidad del CMRREE ha sido la suscripción del TMSD (Derecho Originario), el cual desarrollo el Modelo de Seguridad Democrática en Centroamérica y otorgo funciones y competencias a este Consejo de Ministros mencionadas en este trabajo, de la misma manera el Reglamento para la formulación, presentación, aprobación y ejecución presupuestaria de la SG-SICA (Derecho Derivado) también le ha brindado competencias y atribuciones. Desarrollo normativo que ha fortalecido la legalidad del ordenamiento jurídico comunitario centroamericano.
3. De acuerdo a lo establecido por los tribunales constitucionales de los Estados miembros del SICA, las normas comunitarias poseen rango superior a las leyes pero inferior a la Constitución Política.

4. Se ha logrado determinar la importancia que cumple la normativa derivada para el ordenamiento jurídico comunitario centroamericano, en donde se puede evidenciar su característica de ser una norma complementaria, ya que mediante su adopción es posible complementar las competencias y funciones otorgadas por los Estados miembros del SICA a los órganos comunitarios, en este caso al CMRREE, el cual ha podido especificar la forma de ejercer sus funciones mediante la adopción de resoluciones, reglamentos, acuerdos y recomendaciones.

5. Solamente la Reunión de Presidentes, los Consejos de Ministros y el Comité Ejecutivo cuentan con la facultad de adoptar decisiones de carácter vinculante.

6. El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores es el órgano principal de coordinación del SICA, característica que le permite ser parte del Sector Político del SICA, en el cual realiza la función de coordinar los sectores de la integración centroamericana.

7. Permitió la construcción de una conceptualización de este Consejo de Ministros, desde la interpretación de la norma originaria y derivada del SICA, así como el uso de la jurisprudencia de la Corte Centroamericana de Justicia y la aplicación de la doctrina comunitaria centroamericana.

8. Se encontraron elementos comunes desarrollados por otros órganos del SICA en sus reglamentos comunitarios, dentro de los cuales resaltan: su organización institucional, naturaleza jurídica, integración de sus miembros, funciones y atribuciones de sus órganos, forma de ejercicio de la PPT, forma de la celebración y convocatoria de sus reuniones, el establecimiento de su STA y de la redacción de las actas y la forma y contenido de sus decisiones, entre otros.

9. La adopción de este reglamento comunitario representaría un avance en materia de rendición de cuentas y transparencia por parte del CMRREE, el cual serviría de ejemplo para los otros órganos principales del SICA.

V.Referencias Bibliográficas.

Corte Centroamericana de Justicia. Expediente No. 10-18-7-2000. Sentencia del 13 de marzo del 2002.

Corte Suprema de Justicia de Costa Rica. Expediente 0164-72, sentencia Foto Sport, del 28 de marzo de 1973.

Salazar, C. & Ulate, E. (2013). Manual de Derecho Comunitario Centroamericano. El Salvador: Talleres de Impresiones.

SICA. (1991). Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA). 13 de diciembre de 1991.

SICA. (1995). Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica. 15 de diciembre de 1995.

SICA. (2013). Reglamento para la Adopción de Decisiones del SICA. 24 de junio del 2013.

SICA. (2017). Reglamento de la Presidencia Pro-Témpore. 16 de noviembre del 2017.

SICA. (2017). Reglamento para la formulación, presentación, aprobación y ejecución presupuestaria de la SG-SICA. 28 de septiembre del 2017.



Gobernar sin gobierno la integración centroamericana. Apuntes para una reforma del SICA.



Gobernar sin gobierno la integración centroamericana. Apuntes para una reforma del SICA.

Investigador¹
Francisco Santos Carrillo

Resumen

En este trabajo se presenta un estudio teórico y empírico sobre la gobernanza del SICA y sus repercusiones sobre el proyecto integracionista. Se sostiene que el problema de gobernanza del SICA no se encuentra tanto en el número ni en el coste de órganos y agencias, sino en un cúmulo de deficiencias vinculadas al diseño institucional y a la falta de compromiso de los actores gubernamentales con el marco de integración vigente. El modelo actual, basado en el control intergubernamental de los órganos de gobierno, no es adecuado para alcanzar los objetivos de la integración ni para llevar a cabo con éxito un proceso de regionalización que propicie la construcción de una región.

Palabras clave

Gobernanza regional, integración centroamericana, diseño institucional, intergubernamentalismo, regionalización

Abstract

This paper presents a theoretical and empirical study on the governance of SICA and its repercussions on the integrationist project. It is argued that the problem of governance of SICA is not so much in the number or the cost of organs and agencies, but in a cluster of deficiencies linked to institutional design and the lack of commitment of government actors to the current integration framework. . The current model, based on the intergovernmental control of the governing bodies, is not adequate to achieve the objectives of integration or to successfully carry out a process of regionalization that favors the construction of a region.

Key words

Regional governance, Central American integration, institutional design, intergovernmentalism, regionalization

¹Investigador. Profesor del Departamento de Estudios Internacionales de la Universidad Loyola Andalucía e investigador de la Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación. Doctor por la Universidad de Córdoba (España), Máster en Estudios Contemporáneos de América Latina por la Universidad Complutense de Madrid y Licenciado en Geografía e Historia. Profesor titular y miembro del Comité Académico del Máster en Integración Regional Centroamericana y Desarrollo de la UCA Managua, UCA José Simeón Cañas de El Salvador y Universidad Rafael Landívar de Guatemala.

Recibido: 13 de junio de 2018.
Aprobado: 19 de junio de 2018.

1. Introducción:

El cuestionamiento sobre el funcionamiento del Sistema de Integración Centroamericano (SICA) es uno de los temas recurrentes en la agenda de la integración centroamericana desde su reactivación. Y con razón. A lo largo de estas casi tres décadas de refundación se evidencian una serie de deficiencias relacionadas con la falta de eficacia de sus políticas, la baja capacidad para el cumplimiento de mandatos y con una débil coordinación sistémica. El sistema presenta también debilidades manifiestas en aspectos esenciales como la concentración de poder en determinados órganos, la inexistencia de un presupuesto sistémico o la configuración institucional de algunos de sus órganos principales, que no cuentan con atribuciones funcionales claras ni con el reconocimiento de todos los Estados miembros. Todo ello ha propiciado un clima de descontento y desconfianza hacia el proceso en buena parte de los actores involucrados, cada uno con sus propias razones, cuya reacción habitual es la tendencia a pensar que el sistema se encuentra en un estado de crisis de gobernanza casi permanente.

Por lo general, esta situación lleva consigo aparejada una demanda de reforma del Sistema que se intensifica en los momentos de agotamiento de la agenda. Todo parece indicar que nos encontramos en uno de esos momentos. En materia de inserción en los mercados internacionales, finalizaron procesos clave como la firma del DR-CAFTA o el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, mientras que quedó estancado el proyecto de conformación de la unión aduanera. En lo que se refiere a la agenda interna, la estrategia del relanzamiento parece haber perdido impulso tras los magros resultados ofrecidos por la mayoría de las políticas desplegadas, especialmente algunas que llegaron cargadas de expectativas, como la Estrategia de Seguridad Centroamericana (ESCA) o las reformas vinculadas al fortalecimiento institucional. Finalmente, el apoyo procedente de la cooperación internacional se ha visto reducido como resultado de la crisis económica sufrida por una parte importante de los países donantes, que han reducido sustancialmente el flujo de fondos. tras la importante reducción del flujo de fondos propiciado. Algunos observadores han vinculado este proceso al agotamiento de Esquipulas como proyecto de

desarrollo para la región (Caldentey, 2014).

Pensando en la posibilidad de reforma, es necesario preguntarse qué tipo de reforma necesita la integración y si existen las condiciones adecuadas para llevarla a cabo. El regreso de los problemas de gobernabilidad que atraviesan en estos momentos buena parte de los Estados miembros quizás no sea el mejor momento para construir confianza, alcanzar consensos y profundizar la cooperación. Sin embargo, una posible modificación del escenario podría traer consigo oportunidades. En ese caso convendría extraer aprendizajes de las experiencias de reforma anteriores y analizar en profundidad el conjunto de problemas que aquejan a la integración.

Las primeras acciones de reforma institucional se localizan en fecha tan temprana a la reactivación como 1997 y, si bien ha registrado algunos avances significativos en materia de capacidades (Caldentey, 2014), a día de hoy no ha sido capaz de resolver los principales problemas de gobernanza del Sistema, la mayoría de los cuales se planteaban ya por aquellas fechas (Caldentey, 2014; Santos, 2014, Santana, 2015). Desde el primer mandato presidencial a tal efecto -emitido en la XVI Cumbre de los Presidentes Centroamericanos celebrada en San Salvador el 30 de marzo de 1995, por la que se solicitó al BID y a la CEPAL que efectuaran "una evaluación a la gestión operativa de los órganos e instituciones de la integración centroamericana, para proceder a su modernización", la demanda de reforma se sustenta en la necesidad de alcanzar mayor eficacia y eficiencia de sus procedimientos y resultados¹. A grandes rasgos, estos argumentos se han mantenido durante los cuatro procesos abiertos hasta la fecha (Santos, 2014; Caldentey, 2014), respaldados por un consenso acerca de la complejidad e irracionalidad que supone contar con una voluminosa y costosa estructura que presenta una hoja de servicios con insuficientes resultados. Sin embargo, como ya señalase el propio informe CEPAL-BID hace dos décadas, la existencia de un alto número de órganos y agencias no tiene por qué relacionarse con términos de ineficacia o ineficiencia. Más bien podría ser un importante instrumento de regionalización mediante la generación de relaciones transnacionales y transgubernamentales capaces de generar redes de interdependencias que fomenten un tipo de integración social dese abajo. De la misma

¹ Ver XVI Cumbre de los Presidentes Centroamericanos, celebrada en San Salvador, El Salvador, el 30 de marzo de 1995. En <http://www.sica.int/consulta/reuniones.aspx?ldm=1&identstyle=401&ident=1&idm=1>. Entrada 18 de mayo de 2018

manera, la descentralización mediante una adecuada red de agencias multinivel podría dar lugar a un accionamiento común eficiente (CEPAL-BID, 1997). Conformada como Sistema, la estructura del SICA no surgió realmente como tal. Fue el resultado de la agregación de múltiples órganos e instituciones heredadas y de la tendencia a la creación de otros tantos nuevos espacios en virtud de la profusión de mandatos emanados desde la Cumbre de Presidentes. En sintonía con la más genuina tradición del ejercicio de la política latinoamericana (Lechner, 1977 y Camou, 2001), la integración centroamericana fue un proyecto eminentemente político, y como tal se preocupó fundamentalmente de la gobernabilidad del espacio regional, estableciendo las bases para el ejercicio de los procesos de toma de decisiones. Pero no fue tan cuidadoso a la hora de definir las acciones de gobernanza en un espacio gubernamental difuso que va más allá de la cooperación entre Estados. Esto significa atender sobre qué bases se establecerían los procesos de acción colectiva y toma de decisiones y quiénes serían los actores y las instituciones que participarían en dicho ejercicio.

En un mundo determinado por el impacto de las dinámicas globales, la gobernanza democrática actual demanda que la acción de gobierno y los procesos de toma de decisiones sean compartidos con los actores no gubernamentales y con instituciones formales e informales. Esto último requiere contar con algunas de las cualidades que, a primera vista, se advierten deficitarias o cuanto menos ambiguas en la construcción institucional del SICA. En términos estrictamente teóricos, tanto desde el punto de vista de las teorías del regionalismo como de política comparada, requiere, al menos, capacidades y competencias por parte de las instituciones y agentes que ejercen y participan en el gobierno; requiere también un diseño jurídico, político e institucional coherente, que cuente con la legitimidad y la confianza de la comunidad política y social; y, finalmente, requiere una financiación suficiente que no distorsione ni obstaculice el ejercicio de gobierno y de una administración eficiente legalmente impecable.

De entre las razones que, a priori, ofrecen una explicación plausible a la situación de la gobernanza que aquí se ha descrito, este trabajo se va a centrar en las dos consideradas como principales: la escasa idoneidad del diseño institucional del SICA y la

inexistencia de una metodología integracionista que permita alcanzar con eficacia los objetivos de la integración. Con el ánimo de ofrecer insumos para el debate acerca de un posible proceso de reforma, el trabajo que se presenta a continuación sostiene que el problema de gobernanza del SICA no se encuentra tanto en el número ni en el coste de órganos y agencias, sino en un cúmulo de deficiencias vinculadas al diseño institucional y a la falta de compromiso de los actores gubernamentales con el marco de integración vigente. No obstante, el problema de gobernanza se formula aquí, principalmente, como resultado de la escasa racionalidad sistémica. El problema de la racionalidad del diseño institucionales más determinante y, como se ha demostrado a lo largo de estos años, no se resuelve únicamente actuando con reformas superficiales sobre órganos y agencias. Se trata de un problema de modelo que presenta incoherencias entre los objetivos comunitarios y los métodos intergubernamentales que dominan el proceso de toma de decisiones. Desde un punto de vista racionalista, hablamos de un modelo que formula instrumentos de política regional pero que tiene dificultades para hacerlos efectivos al no conseguir articular las preferencias de los principales actores: concentra el poder, no dispone de espacios que representen los intereses regionales, ni de un diseño institucional que ofrezca garantías sobre los procesos de gobernanza, de coordinación y de agencia (Santos, 2016). En términos constructivistas, dificulta la construcción social de la región al dificultar la socialización de los actores a través de las normas e identidades regionales. En definitiva, el modelo actual no es adecuado para alcanzar los objetivos de la integración centroamericana ni para llevar a cabo con éxito un proceso de regionalización que propicie la construcción de una región (De Lombaerde y Söderbaum, 2013; Van Langenhove, 2016).

Las dos cuestiones de fondo que, no obstante, subyacen en este debate son, primero, si políticamente existen los consensos necesarios en la región para afrontar los costes de una reforma del modelo de este calado. Es decir, si los Estados miembros comparten la misma o similar idea acerca del significado de la integración y si han definido cuáles son sus intereses dentro de la misma. Y, segundo, si la región cuenta con las capacidades necesarias para gestionar con eficacia una gobernanza sin gobierno (Rosenau, 1992). Una reforma que, básicamente, contemplaría la necesidad de diferenciar entre la implementación

de acciones regionales mediante el método integracionista o acciones mediante el método tradicional de la cooperación intergubernamental. Una y otra no son incompatibles ni excluyentes dentro de un sistema de integración, cada una de ellas responden a objetivos diferenciados y a la coyuntura del momento. La infraestructura institucional de la integración centroamericana podría dar cobertura a ambas modalidades, pero se necesita diferenciarlas y dotarlas de los instrumentos jurídicos y políticos específicos para operar con ciertas garantías de éxito. Hasta ahora, lo que se observa en el SICA es que sólo se cuenta con algunos instrumentos para ejercer el método de cooperación intergubernamental. La experiencia muestra que este tipo de consensos son muy difíciles de alcanzar en contextos estrictamente intergubernamentales debido a la prevalencia de las preferencias nacionales. Con esta premisa, comúnmente aparecen dificultades para conformar una agenda común, divergencias a la hora de entender qué es una agenda común y diferentes tipos de acciones comunes dentro de la agenda.

Para dar respuesta a estas cuestiones y contrastar la hipótesis, se analizan, en primer lugar, los fundamentos teóricos de la gobernanza en el marco de la integración y el nuevo regionalismo. Esto permite tener una idea más desarrollada acerca del verdadero debate que está detrás de una gobernanza eficaz. El concepto de gobernanza regional se incluye dentro del paradigma de la gobernanza global como núcleo del estudio de las relaciones internacionales contemporáneas. El tipo de conflicto que presenta es el que aquí se ha denominado “gobernar sin gobierno”, una variante de planteamientos similares ya formulados por teóricos clásicos de la gobernanza como Rhodes, Rosenau o Young, que nos sirve para poner de relieve la problemática de una acción de gobierno en escenarios transnacionales donde no existen actores claramente definidos para ejercerlo. El estudio que se realiza sobre las distintas respuestas ofrecidas por el regionalismo clásico, el enfoque de política comparada o el nuevo regionalismo, muestra la persistencia en todos ellos del dilema entre dos formas de gobernar las instituciones comunes: el de la cooperación intergubernamental, basada en acuerdos no vinculantes; o el de la integración, basada en la transferencia de competencias de gobierno.

A continuación, el trabajo se centra en la revisión empírica de los principales escenarios de la gobernanza de la integración centroamericana: el diseño institucional del SICA, como estructura donde tienen lugar las acciones de gobierno; y la formulación de políticas sectoriales del SICA, como proceso donde tiene lugar la definición de normas, la interacción entre los actores y, en definitiva, la acción colectiva que da respuestas a los problemas comunes. Aunque analíticamente distintas, las estructuras y los procesos de gobernanza se encuentran estrechamente vinculados por ser ámbitos institucionales donde tiene lugar la coordinación y la regulación social. Dado que las políticas regionales se definen en los espacios políticos e institucionales del sistema, estudiar la problemática que se localiza a lo largo del proceso de formulación e implementación nos permite apreciar con claridad la racionalidad y coherencia del sistema, así como las necesidades que éste tiene de reformarse, en su caso, para poder alcanzar los objetivos de la integración. Para finalizar, se elaboran las conclusiones pertinentes.

Metodológicamente, el estudio es uno de los resultados del proyecto de investigación sobre políticas públicas regionales que desarrolla, desde 2014, el grupo de investigación en regionalismo y desarrollo de la universidad Loyola Andalucía y la Fundación ETEA. Durante este tiempo, las actividades de investigación han sido múltiples en el entorno del SICA, desde la participación en el diseño de las propias políticas hasta la elaboración de informes de investigación, impartición de seminarios con grupos de actores involucrados, entrevistas con actores tomadores de decisión, grupos Delphi y tres rondas de encuestas realizadas sobre actores participantes en el ciclo de las políticas.

2. Gobernanza regional en las teorías de integración y el nuevo regionalismo.

El significado del concepto de gobernanza cuenta con una extensísima e inabordable literatura desde que apareció en los debates académicos en la década de los noventa. La razón es su ambigüedad y potencial para ser aplicado sobre cualquier ámbito o nivel de gobierno, sea local, global o multinivel. De manera genérica, la idea de gobernanza refleja los procesos de toma de decisión y acción colectiva que tienen lugar en los espacios públicos contemporáneos. Se refiere al

conjunto de reglas y normas que guían la interacción entre actores públicos y privados que participan en la solución de problemas comunes a través de instituciones formales e informales en sociedades complejas y dinámicas (Pollack, 2005). Esta definición abarca todos los procesos institucionales relacionados con el ejercicio de gobierno; los distintos modos institucionalizados de coordinación mediante los cuales se adoptan e implementan decisiones colectivamente vinculantes (Scharpf, 2000). Se trata de entender cómo el sector público, en conjunto con actores del sector privado, nacionales y transnacionales, es capaz de proporcionar dirección y control para la sociedad y la economía (Peters, 2012). Los gobiernos siguen siendo los agentes determinantes de las políticas públicas, pero los resultados de las mismas dependen cada vez menos de ellos debido a la compleja interacción entre actores y factores intervinientes. El concepto de gobernanza adquiere, por tanto, mayor amplitud que la de gobierno. Lejos de utilizarse como sinónimo de gobierno, significa, más bien, un cambio en el significado de gobierno o una nueva forma de gobernar la sociedad (Rhodes, 2005), quedando la diferenciación entre lo privado y lo público mucho más difusa.

Sin embargo, lo que caracteriza específicamente al concepto de gobernanza, más concretamente, es el protagonismo que otorga a la acción colectiva informal mediante la incorporación de actores no gubernamentales al proceso de formulación de políticas públicas. Este hecho supone un cambio sustantivo con respecto a otros análisis de política comparada. La innovación tiene lugar como resultado de las transformaciones producidas en las sociedades contemporáneas. Aspectos como el impacto de la globalización, el predominio ideológico del mercado, las crisis provocadas por el intervencionismo del Estado y la erosión del Estado del bienestar, pero también de la generalización de la democracia y de una demanda de transparencia y rendición de cuentas, propiciaron una corriente general favorable al traslado de la responsabilidad en materia de políticas públicas y prestación de servicios a las redes de actores privados. De ahí que, para algunos autores, el análisis de la gobernanza es un reflejo de la generalización de las políticas neoliberales y del traslado de la responsabilidad pública a actores privados, mientras que para otros representa una muestra de apertura democrática de los espacios públicos y una visión más fiel de la

naturaleza compleja de las sociedades actuales.

2.1. Gobernanza global como núcleo de las Relaciones Internacionales y del regionalismo

En el ámbito de la disciplina de las Relaciones Internacionales, no obstante, el enfoque de gobernanza ha contado con un desarrollo particular debido a las necesidades de cooperación que históricamente han tenido los Estados en un orden internacional anárquico (Keohane, 1984). Tradicionalmente, la gobernanza internacional se ocupó del análisis de las normas y las instituciones creadas por los Estados para participar en acciones colectivas y crear un orden internacional. El impacto de la globalización puso de relieve la necesidad de contar con nuevos enfoques teóricos que permitieran explicar con mayor rigor los patrones sobre los que se fundaban los vínculos contemporáneos de cooperación, con nuevos actores en liza y carentes de instrumentos formales de gobierno (Peters, 2012). Una definición genérica y contrastada del concepto de gobernanza en el ámbito de las Relaciones Internacionales que incluye ya la nueva tendencia puede ser la que ofrece Rosenau, como "*los procesos colectivos de gobierno a través de los cuales se pretende alcanzar el mantenimiento del orden y el logro de los objetivos colectivos*"² (Rosenau, 2000).

El orden global, por lo tanto, no depende ni responde ya únicamente a los intereses de los Estados. Los teóricos de la gobernanza plantean que los gobiernos contemporáneos carecen del conocimiento y la información necesarios para resolver problemas económicos y sociales complejos, concibiendo de esta manera la gobernanza como una interacción y una negociación entre actores públicos y privados en una arena política determinada (Pollack, 2005). La nueva gobernanza global se produce a través de relaciones en red entre diferentes tipos de actores con diferentes tipos de autoridad y poder que están integrados tanto en acuerdos formales como informales, convirtiéndose en la principal narrativa de las Relaciones Internacionales. Las relaciones internacionales contemporáneas son ahora una disciplina centrada en la gobernanza de una sociedad global (Barnett y Sikkink, 2010).

² Traducción propia

Como expresión genuina de gobernanza global, el campo de estudio de la integración y del regionalismo ha contribuido notablemente a su desarrollo conceptual. El análisis de la gobernanza en el marco del regionalismo se ocupa de observar la incidencia que tiene la interacción entre las redes de actores gubernamentales y no gubernamentales en las instituciones regionales, formales e informales, y su capacidad para hacer cumplir los objetivos y acuerdos establecidos o implementar las políticas debidamente constituidas. La particularidad de este fenómeno es que tiene lugar en espacios regionales con distintos niveles de institucionalidad, pero sin un gobierno o una autoridad regional formal con capacidad coercitiva equivalente a la de los gobiernos nacionales para hacer cumplir los acuerdos, sean vinculantes o no. El cumplimiento de los mismos y, por lo tanto, el avance de los procesos regionales y su fortaleza institucional, depende del compromiso y la responsabilidad de los actores participantes.

El regionalismo clásico estableció las categorías de cooperación e integración como modelos explicativos de la colaboración que se producía entre los Estados en los espacios regionales formales. Cooperación e integración representan, respectivamente, la menor y mayor intensidad del proyecto regional, tanto en cantidad como en calidad (Börzel, 2016). En la década de los noventa, el nuevo regionalismo, por su parte, incorporó una visión de la gobernanza regional que cuestionaba la vigencia de las premisas anteriores. Considera el fenómeno del regionalismo como una construcción social que pone de relieve el papel que juegan los actores del mercado y de la sociedad civil, dando lugar a un modelo de gobernanza ya no estrictamente gubernamental y formal, sino basadas igualmente en relaciones de cooperación informales asociadas a un proceso de regionalización (Söderbaum y Shaw, 2003; Hettne, 2005). Regionalismo y regionalización se han asimilado a procesos formales e informales respectivamente (Wallace, 1990), aunque esta relación dista de quedar clara, debido a que el regionalismo formal puede y suele ser un importante factor de regionalización (Closa, 2016).

A diferencia de los enfoques del regionalismo clásico, el enfoque de gobernanza es habitual en el análisis de los procesos del nuevo regionalismo, pese a que encuentra problemas para explicar los niveles de intensidad de los procesos sin recurrir a ellos. Significa,

además, devaluar el compromiso y la formalidad establecidos en la construcción institucional, puesto que los acuerdos informales pueden no vincularse a las responsabilidades legales o los compromisos establecidos en una organización internacional. Por otro lado, las tres agendas de investigación conviven y comparten elementos comunes. De hecho, el enfoque de gobernanza regional contiene elementos de las teorías del regionalismo clásico y del nuevo regionalismo. Al incorporar las diversas formas de interrelación entre los actores y las coaliciones formales e informales que éstos conforman en los espacios multinivel, su poder explicativo es mayor (Börzel y Risse, 2016). Permiten, igualmente, un abordaje sin demasiados traumas por parte de las epistemologías racionalistas y constructivistas habituales, si bien el enfoque de gobernanza comparte fundamentos con las posiciones constructivistas que caracterizan al nuevo regionalismo. En definitiva, contribuyen a un mayor conocimiento de fenómenos tan complejos como la integración, el regionalismo y la construcción de regiones, formales e informales, conformados en torno a instituciones y regímenes transnacionales, y por ello dotadas de normas, reglas y leyes, pero no de gobierno. Como parte de la gobernanza global, la gobernanza regional se ve lastrada por lo que se ha denominado "gobernanza sin gobierno" (Rosenau y Czempiel, 1992; Young, 1998), y plantea una serie de conflictos sobre el diseño institucional y sus efectos que se abordan, con distinto éxito, desde distintos enfoques teóricos.

2.2. La gobernanza del regionalismo clásico: integración frente a cooperación en procesos liderados por los Estados

Desde las primeras teorías funcionalistas de las Comunidades de Seguridad (Deutsch, 1957 y 1967), pasando por el Neofuncionalismo (Haas, 1958 y 1970; Nye, 1968; Schmitter, 1970), la teoría de la integración económica (Balassa, 1961), el primer intergubernamentalismo (Hoffman, 1966) o incluso desde la perspectiva institucionalista liberal de los Regímenes Internacionales (Keohane, 1984), la creación de instituciones regionales (internacionales) sobre las que los Estados delegan tareas propias de los gobiernos se justifica en los beneficios que éstas ofrecen para resolver problemas colectivos de orden transnacional, proporcionando bienes públicos,

acuerdos y compromisos en distintos órdenes o flujos de información. Aunque aparece igualmente la voluntad por compartir una serie de principios y valores, el argumento impulsor es el beneficio que los Estados esperan obtener de la cooperación entre sí. El regionalismo aparece en esta primera época clásica como un proyecto formal dirigido por los Estados, y son los Estados los que determinan las instituciones y definen las políticas en defensa de sus intereses y las preferencias nacionales. Sin embargo, la tradicional cooperación entre Estados no ofrecía respuestas adecuadas para explicar el fenómeno integracionista.

Los teóricos neofuncionalistas plantearon la necesidad de que los Estados, a partir de un determinado grado de integración, se vieran abocados a ceder soberanía a las instituciones regionales a medida que se materializaba el proceso de derrame hacia otros sectores. Las instituciones regionales, actuando en representación de los intereses comunes, se iban dotando paulatinamente de competencias supranacionales en materia de políticas con objeto de poder dar respuesta a las demandas de bienes públicos del sistema. La teoría de la integración económica, con su lógica gradual por etapas, se encargó de corroborar dicha apreciación, dado que los procesos de liberalización de los mercados nacionales (integración negativa) exigían acciones complementarias en materia de políticas (integración positiva) que neutralizaran las externalidades negativas e hicieran eficiente el nuevo mercado regional (Tinbergen, 1954 y 1965; Scharpf, 1999). Por ejemplo, en el momento de conformación de una unión aduanera. Nuevamente, el incremento de las regulaciones ensanchaba el marco institucional de la integración y, con ello, el poder político de las instituciones regionales. El marco de la cooperación que caracteriza a los regímenes internacionales intergubernamentales quedaba claramente superado; era necesario un modelo que posibilitara una mayor capacidad de integración.

Desde esta lógica, cooperación e integración se presentan como dos metodologías distintas que miden la menor o mayor intensidad del fenómeno del regionalismo. La cooperación regional opera mediante procesos de toma de decisiones y una acción colectiva basada en la autoridad y el control estatal en las instituciones intergubernamentales. Por su parte, la integración regional requiere el establecimiento de instituciones regionales dotadas

de competencias supranacionales delegadas que permitan la toma de decisiones vinculantes para el conjunto de Estados miembros. En este último caso, lo que se plantea en términos de gobernanza son dos aspectos fundamentales: primero, hasta qué punto los Estados mantienen el control de los procesos o, por el contrario, ceden este protagonismo a las instituciones y actores regionales, que serían entonces los encargados de la adopción de normas y de hacerlas cumplir; y, segundo, cómo hacer esto último, es decir, cómo diseñar instituciones regionales que cumplan estos cometidos (Lenz y Marks, 2016).

En el modelo de integración, los Estados que forman parte de una organización regional se comprometen formalmente con unos objetivos esperando que los Estados socios que lo acompañan en el proyecto les correspondan. Estos compromisos se materializan en el seno de instituciones internacionales formales que regulan el comportamiento de los miembros y restringen su capacidad para liberarse de los compromisos aceptados. Siguiendo a Closa, "la intensidad y el alcance de los compromisos formales dependen directamente del tipo de objetivos o de bienes públicos regionales que persigan las organizaciones. Cuanto mayor sea el número de objetivos y más ambiciosos en relación con el statu quo, más sólidos serán los compromisos institucionales necesarios para que la organización logre alcanzarlos" (Closa, 2016, pp. 2-3). Bajo esta premisa, la gobernanza en un modelo de integración se sustenta en la solidez del diseño institucional de las organizaciones regionales formales y en su capacidad para garantizar el cumplimiento de los compromisos a los Estados miembros. Supone la integración como un proceso político comandado por los Estados, sin menoscabo de la participación de otros agentes no gubernamentales que, en todo caso, se insertan dentro de los procesos establecidos y regulados.

Esta formulación refleja en buena medida los aprendizajes del proceso histórico europeo. Como se ha podido demostrar empíricamente, los avances en materia de integración activan mecanismos políticos e institucionales con un importante potencial transformador sobre la acción colectiva y la gobernanza, muchas de las cuales terminan teniendo repercusiones en el orden internacional. Esta lógica está detrás, por ejemplo, del incremento de las políticas reguladoras en la Unión Europea o de las dinámicas de gobernanza

multinivel (Bulmer, 1994; Sandholtz y Stone Sweet, 1998, Stone Sweet, Sandholtz y Fligstein, 2001; Hooghe y Marks, 2001). Las instituciones regionales se reforzaron políticamente en Europa frente a los gobiernos nacionales mediante un aumento de las lealtades, debido a que la creciente interdependencia entre los actores regionales incrementó la demanda de reglas, normas e institucionalidad sobre la que operaban. El impacto de este cambio sobre el conjunto de las sociedades nacionales ha sido sustantivo. A los beneficios, en términos de eficacia de los mercados y disminución de los costes de transacción en el diseño de los procesos de políticas, hay que restar la merma de soberanía infligida sobre la capacidad reguladora de los Estados. En períodos de crisis sistémica, la tentación al repliegue intergubernamental suele aparecer de manera recurrente entre los países peor parados. En Europa, esta transferencia de competencias hacia las instituciones regionales ha encontrado detractores tras la gestión de la crisis financiera y económica reciente. A la pérdida de soberanía se han añadido otros aspectos relacionados con este tipo de dinámicas transnacionales, como el cuestionamiento de la legitimidad democrática de las instituciones del nivel regional.

Por su parte, las formulaciones liberales ven la integración como una variante avanzada de los regímenes internacionales. La cooperación entre Estados que tiene lugar se fundamenta en la priorización de las preferencias nacionales, entendidas como una acción racional por parte de los actores involucrados, que posteriormente son negociadas con los socios en el seno de las instituciones regionales (Keohane y Hoffman, 1991; Moravcsik, 1993 y 1998). El modelo de gobernanza en este caso se rige generalmente mediante acuerdos intergubernamentales de cooperación. De esta manera, el control de los procesos queda siempre en manos de los gobiernos, quienes sólo ceden competencias en aquellos casos puntuales en los que obtienen claros beneficios. Pero mantienen la cooperación como opción predominante y prioritaria. En aquellas instituciones y agencias con competencias supranacionales, el control de los gobiernos se puede ejercer por diferentes vías. Volviendo al caso europeo, el único con bagaje científico y académico que puede ilustrar este fenómeno, el control gubernamental se ejerce, entre otros, a través de una constelación de comités con distintas funciones (Pollack, 2003).

El modelo intergubernamental, sin embargo, impone limitaciones al proceso de integración, debido a que la priorización de las preferencias nacionales terminará, tarde o temprano, siendo contradictoria con la lógica gradualista de la integración. Desde un punto de vista racionalista, la opción por uno u otro modelo depende, por tanto, de la intensidad que alcance el proceso de integración y de la idoneidad del diseño institucional para materializar el paso de la cooperación a la integración. Se puede ver en términos de incremento de la demanda y capacidad de la oferta (Mattli, 1999). Como el resultado de un balance positivo entre los objetivos establecidos por los Estados promotores y los beneficios netos que proporciona al conjunto de actores participantes, que los empujará, o no, hacia una demanda de mayor integración. Ahora bien, ¿es posible la emergencia de este modelo ideal de regionalismo en proyectos conformados por Estados con bajos niveles de desarrollo socioeconómico, ausencia de una democracia liberal consolidada o problemas de gobernabilidad? ¿Es posible en estas condiciones formar coaliciones de actores en favor del regionalismo? O, en su defecto: ¿en qué medida trasladarán estas debilidades al espacio regional? ¿Por qué no ha sido posible más allá de Europa trascender los límites de la cooperación intergubernamental? La literatura teórica ofrece argumentos a buena parte de esta batería de cuestiones, pero sin resultados satisfactorios que permitan explicarlos (De Lombaerde y Söderbaum, 2013; Börzel y Risse, 2016).

2.3. La gobernanza del regionalismo desde el enfoque de política comparada

El estudio de la gobernanza del regionalismo desde la perspectiva de política comparada tiene su origen en la emergencia de los análisis federalistas sobre la integración europea en la década de los setenta (Mariscal, 2003), alcanzando cierta relevancia en la segunda mitad de los noventa y años sucesivos a partir de los novedosos trabajos de Simon Hix (1994, 1999 y 2005). Posteriormente, la presión y la influencia de las dinámicas transnacionales que la globalización ha venido ejerciendo sobre las políticas nacionales invitaron a estudiar ambos planos de manera general y comparada (Krahmann, 2003; Stone, 2008).

Fundamentalmente, este enfoque metodológico estudia el sistema político de la integración utilizando las mismas categorías de análisis que se utilizan

para las políticas del Estado-nación. Un proyecto de integración regional, cuyo objetivo se sitúe en la construcción gradual de una comunidad política y económica regional, necesita dotarse de una estructura institucional formal y de los instrumentos políticos necesarios para atender a las demandas políticas de los actores que tienden a maximizar sus preferencias en un marco restrictivo, para gestionar la relación entre actores gubernamentales y no gubernamentales y para proveer políticas públicas que las satisfagan (Scharpf, 2000; Pollack, 2005). Es decir, requiere la conformación de un sistema político que conviva, en otro nivel, con los sistemas políticos de los estados miembros.

El sistema político de la integración es peculiar, pero guarda similitud con los modelos federales y otros aspectos de los modelos estándares, de manera que puede ser entendido como una variante de los esquemas generales (Hix, 2005). Puede llegar a expresarse mediante una estructura organizativa que cuente con órganos ejecutivos, legislativos o judiciales, e incluso contar con la capacidad de adoptar políticas públicas vinculantes. Ahora bien, no puede compararse con el tradicional modelo weberiano. Carece del monopolio de la fuerza, de instrumentos de federalismo fiscal que lo dote de recursos y se ve aherrojado por una débil legitimidad democrática. Este es un factor determinante que obliga a buscar salidas por la vía de la constitucionalización.

El análisis de la gobernanza parte del alcance limitado de sus prerrogativas institucionales, del hecho de que una organización internacional de integración tiene unos objetivos específicos y no es un Estado. No obstante, sin serlo, un proyecto integracionista formal que defina una estructura política tenderá a replicar, en la medida de lo posible, su modelo nacional en el nivel regional, aunque sólo sea por una cuestión de pretendida eficiencia. Este es un elemento controvertido, especialmente para aquellos proyectos regionales conformados por Estados con un desempeño político e institucional con problemas de gobernabilidad y gobernanza, como es el caso centroamericano.

Desde estas premisas, centra su comparación sobre los elementos clave de los sistemas políticos estándar: sus nivel y capacidad de federalización, la distribución y la delegación de poderes entre el nivel nacional y

el regional, la naturaleza y comportamiento de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, su capacidad reguladora y distribuidora, la institucionalización de los espacios de participación y deliberación, etc. Y es un enfoque interesante para conocer a fondo la naturaleza y el comportamiento de las instituciones regionales, de especial interés en etapas de crisis y reformas. Algunos aspectos de las instituciones, como el liderazgo y las capacidades técnicas frente a sus contrapartes nacionales, pueden erigirse como un factor determinante en el éxito de determinados procesos de gobernanza. En otros casos, pueden fomentar el acceso y participación de las redes de actores no gubernamentales.

El enfoque de política comparada resulta también provechoso para el conocimiento del ciclo de las políticas públicas, un aspecto que puede vincularse directamente a la eficacia de la integración.

En su defecto, es un acercamiento que requiere un proyecto integracionista con objetivos comunitarios y una estructura política e institucional con cierto nivel de desarrollo, de tal manera que permita cierto recorrido al análisis. Debido a su carácter eminentemente formal, es susceptible de dejar fuera patrones de análisis vinculados con las redes de actores informales, cuestionando el carácter de la región como construcción colectiva. Su escasa repercusión sobre el análisis del regionalismo latinoamericano contemporáneo se debe exclusivamente a la incompatibilidad con los objetivos de algunos proyectos y al bajo nivel de desarrollo de los procesos de institucionalización formal en otros. Pero no encontramos razones en el caso centroamericano, concretamente.

2.4. Gobernanza y nuevo regionalismo

En la década de los noventa, la reformulación reflectivista en el campo de las Relaciones Internacionales dio paso a una renovación de los paradigmas clásicos del regionalismo. La observación de los nuevos proyectos regionales que se estaban conformando y su asociación al fenómeno de la globalización llevó a los teóricos del nuevo regionalismo a otorgar un mayor protagonismo a los actores no gubernamentales en el proceso de regionalización. El nuevo regionalismo se inserta como parte intrínseca de las dinámicas de la gobernanza global; concretamente ha sido definido

como el compromiso político para organizar el mundo en términos de regiones, en el que los Estados ejercen el liderazgo (Gamble y Payne, 1996; Hettne, 2005; Acharya, 2012), aunque no exclusivamente (Boas, Marchand y Shaw, 2003). Se produjo entonces un cambio en el foco del análisis. Los Estados perdieron el monopolio de liderazgo como agente impulsor de los procesos, compartiendo ahora este papel con el conjunto de actores del mercado y de la sociedad civil en general. En cuanto a los análisis sobre los resultados del regionalismo, por su parte, dejaron de ocuparse de la cantidad y calidad de la integración formal y pasaron a interesarse por los efectos de la regionalización informal, es decir, por la construcción social de las regiones. El eje de la discusión pasó de los conceptos integración-cooperación, centrados meramente en la acción de los Estados, al de regionalismo-regionalización, en el que los Estados eran los promotores de la creación política de las regiones, pero compartían el proceso de regionalización con los grupos de interés económico y la sociedad civil en general (De Lombaerde y Söderbaum, 2013).

Esta deriva del marco analítico, sin embargo, no explica adecuadamente cuál es el valor de los acuerdos formales entre Estados ni el papel que deben desempeñar las instituciones regionales formalmente constituidas. Los proyectos regionales de los noventa siguen siendo eminentemente estatales, aspiran a procesos que incluso superan los límites del comercio regional, pero se resisten a delegar autoridad ni dotar de competencias a las instituciones regionales, como tampoco muestran intención de habilitar de forma efectiva los espacios de participación para los actores no gubernamentales. ¿Dónde radica, entonces, el compromiso necesario en todo proyecto transnacional? En la mayoría de aspectos, son espacios incluso más restrictivos que los del viejo regionalismo. En el caso de los proyectos latinoamericanos más recientes, UNASUR y ALBA-TCP, el liderazgo de los Estados se manifestó de manera más rotunda, si cabe, mientras que el fuerte peso político y la debilidad institucional han hecho prácticamente inviable la posibilidad de acuerdos que propiciaran acuerdos para la provisión de bienes públicos regionales. La regionalización de estos procesos es cuestionable y difícilmente evidenciable. De ahí que los avances teóricos de los enfoques reflectivistas, en este sentido, no hayan sido tan eficientes como los racionalistas a la hora de explicar los fundamentos del nuevo regionalismo.

A diferencia del concepto de regionalismo, los enfoques del nuevo regionalismo definen regionalización como el proceso de construcción de una región (Hettne, 2005). A lo largo del mismo se produce un incremento de los niveles de interdependencia, hasta poder hacer de la región un actor internacional con entidad propia (actorness) (Hurrell, 1995; Katzenstein, 1996; Schulz, Söderbaum y Ojendal, 2001; Van Langenhove, 2003). Por otro lado, la influencia del constructivismo le otorga el carácter de proceso histórico y estructural y, por lo tanto, contingente, colectivo, plural y social (Gamble y Payne, 2003). En este enfoque, la naturaleza social y cultural de los actores regionales participantes impide que haya dos procesos iguales en dos regiones distintas, por lo que el debate entre regionalismo formal e informal se vuelve más relevante. Pero la construcción social de regiones implica una disputa política entre los distintos actores participantes acerca de la idea de región y sus estrategias para definirla (Hettne y Söderbaum, 2000). De ahí la mayor importancia del estudio de la gobernanza de los procesos.

Hettne y Söderbaum tipificaron el proceso de regionalización bajo el concepto de "regionness" (Hettne y Söderbaum, 2000), como una herramienta metodológica para estudiar la construcción multidimensional de regiones. Bajo un enfoque evolutivo no determinista, y guardando cierto paralelismo con la teoría de la integración económica (Balassa, 1961), establecen cinco etapas en la construcción de regiones: creación de un espacio regional, un complejo regional, una sociedad regional, una comunidad regional y una región-estado. Al tratarse de una construcción social, se requieren instrumentos, acciones y dinámicas que congreguen los intereses y faciliten la interacción entre los actores. Es decir, el proceso de regionalización avanza a medida que es capaz de resolver demandas y problemas comunes de actores con lealtades cada vez más regionales, por lo que difícilmente pueden ser resueltos ya en los espacios nacionales. Los actores interactúan a través de acciones en las que se ven involucrados y legitiman el proceso porque perciben la utilidad de la región como espacio complementario al Estado-nación. La cuestión es: ¿quién aporta estos mecanismos institucionales capaces de generar confianza sobre los actores participantes? No aparece otra respuesta que no sea la necesidad de contar con instituciones formales que puedan guiar la acción colectiva representando intereses comunes

regionales. Estamos, nuevamente, ante la misma frontera epistemológica. Por tanto, las fases más avanzadas de regionalización enfrentan decisiones similares a las que ofrecían las teorías de la integración del viejo regionalismo, puesto que van a requerir políticas comunes que den respuesta a las demandas de los actores regionales y cesión de soberanía para hacerlas efectivas. La cooperación mediante políticas coordinadas no vinculantes da lugar a un escenario muy contingente para el éxito de las políticas comunes, debido a la tendencia a dar prioridad a las preferencias nacionales, es decir, a hacer prevalecer los intereses nacionales sobre los regionales. Se requiere más formalidad, y no menos.

Frente a esta limitación, toman nuevamente valor los enfoques integracionistas que defienden la necesidad de seguir diferenciando los conceptos de integración y cooperación y los de supranacional e intergubernamental como resultado de los procesos (Stone Sweet y Sandholtz, 1997; Malamud y Schmitter, 2006; Börzel, 2013 y 2016; Malamud, 2013). El punto de convergencia con el nuevo regionalismo se produce a través de los procesos de regionalización contruidos sobre organizaciones regionales formales con aspiraciones o alcance comunitario. En ellos, la aplicación de un método que combine integración y cooperación en un diseño institucional que permita la participación y coordinación de los distintos actores interesados podría iluminar la evolución de los procesos.

El enfoque de gobernanza regional proporciona, en este caso, un marco de análisis metodológico de gran interés, debido a que incluye todas las opciones teóricas disponibles. De acuerdo con Börzel (2016), no se puede ver como una teoría que explique cuándo y por qué surge el regionalismo, ni por qué toma un diseño institucional particular, cambia en el tiempo o resulta más o menos efectivo. Pero explica cómo se relacionan estructuralmente los actores con las instituciones regionales y cómo tiene lugar el proceso de coordinación social. En el primer caso, nos ofrece información sobre las condiciones y reglas que se utilizan para coordinar las acciones de los distintos actores, especialmente si existen restricciones jerárquicas o de competencia entre ellos. En cuanto al proceso de coordinación, el análisis de gobernanza permite analizar el diseño institucional que guía las modalidades de coordinación entre los actores y regulan los procesos.

3. El marco de la gobernanza de la integración centroamericana: estructura política, diseño institucional y políticas sectoriales del SICA

Los procesos de gobernanza que tienen lugar en el SICA se encuentran lastrados por una serie de deficiencias que tienen su primer reflejo en las incoherencias que presenta el conjunto del diseño institucional, como espacio de coordinación donde los actores participantes ajustan su comportamiento. El Protocolo de Tegucigalpa establece en su artículo nº 1 que los Estados miembros son una comunidad económico-política que aspira a la integración de Centroamérica. En el artículo 2 se establece el SICA como el marco institucional de la integración regional de Centroamérica, y en el artículo 3 se establece como objetivo fundamental del SICA la realización de la integración centroamericana. Este artículo 3 agrega un catálogo de diez propósitos de desarrollo multidimensional, entre los que destaca la consecución del bienestar y justicia económica y social, alcanzar la unión económica o la preservación del medio ambiente. Y para cumplir estos propósitos se establecen una serie de principios, especificados en el artículo 4, entre los que destacan el de paz, desarrollo, democracia y libertad, solidaridad, gradualidad, participación de todos los sectores sociales, seguridad jurídica y buena fe entre los Estados miembros, entre otros.

No cabe duda, por tanto, de que el modelo centroamericano es un modelo de integración regional que aspira a la construcción de una comunidad regional y que, por tanto, va más allá de un régimen internacional de cooperación intergubernamental. Es un regionalismo que demanda mayor cantidad y calidad de integración que los acuerdos de libre comercio o los modelos de cooperación intergubernamental. Sin embargo, el diseño institucional del que se dota en su conjunto, desde la estructura de gobierno pasando por las normas y reglas que se establecen en los distintos procesos, corresponde al de una organización internacional con un alcance y unas prerrogativas limitadas y no al de un modelo que tienda gradualmente a la construcción de una comunidad. Este hecho arroja dudas sobre su capacidad para cumplir con estos principios,

propósitos y objetivos incluso desde un punto de vista gradual.

3.1. Estructura de gobierno y poder político

El diseño institucional del SICA se caracteriza por

un alto grado de concentración de poder político en órganos con naturaleza compartida, nacional y regional. No existe ningún órgano ejecutivo, jurídico o legislativo de carácter exclusivamente regional que cuente con delegación de poder vinculante y represente los intereses regionales.

Cuadro nº 1. Órganos de gobierno poder político en el SICA desde un enfoque de Política Comparada y su naturaleza.

Órganos Políticos del SICA	Poder Político (asimilado)	Toma de decisiones	Naturaleza	Instrumentos jurídicos vinculantes
Reunión de Presidentes	Ejecutivo (compartido con los gobiernos nacionales) y Legislativo.	Consenso	Intergubernamental y Supranacional	Declaraciones, Acuerdos, Decisiones y Resoluciones
Consejos de Ministros	Ejecutivo (compartido con los gobiernos nacionales) y Legislativo	Consenso	Intergubernamental y Supranacional	Resoluciones, Reglamentos, Acuerdos y Recomendaciones
Corte Centroamericana de Justicia	Judicial. Se ejerce por delegación.	Mayoría	Supranacional	Ordenanzas y Reglamentos
Parlamento Centroamericano PARLACEN	Legislativo-Consultivo (no obligatorio)	Mayoría	Supranacional	Ninguno ¹
Comité Consultivo del SICA, CCSICA	Consultivo (no obligatorio)	Mayoría	Supranacional	Ninguno

Fuente: Elaboración propia

El gobierno del SICA está a cargo de dos instancias, la Reunión de Presidentes y los distintos Consejos de Ministros sectoriales, todos ellos órganos que cuentan con doble representación, nacional y supranacional. Esta situación genera un claro conflicto de intereses que incentiva la resolución de las tensiones en beneficio de la conformación de las preferencias nacionales, debido a que es en dicho espacio donde los presidentes y ministros obtienen la potestad y legitimidad política para gobernar. El origen de su poder político se sitúa en los espacios nacionales y es a esa clientela política a quien están obligados a satisfacer.

En estos dos espacios de gobierno regional, las decisiones se toman por consenso entre los representantes nacionales, una fórmula que garantiza

la gobernabilidad pero que difícilmente puede aspirar a transformaciones significativas del statu quo; por el contrario, puede dar lugar a bloqueos insuperables. Sus decisiones son, jurídicamente, de obligado cumplimiento para los Estados miembros, pero incorporan distintos aspectos no exentos de ambigüedad, como el requisito de la publicidad de las resoluciones, cumplimentado habitualmente de forma irregular, o la posibilidad de encontrar oposición en disposiciones legales previamente recogidas en los ordenamientos jurídicos nacionales.

Los órganos ejecutivos están acompañados por el Comité Ejecutivo, encargado de garantizar la ejecución administrativa de los mandatos presidenciales y del establecimiento de las políticas sectoriales. Compuesto por representantes gubernamentales,

Las decisiones, aun no vinculantes, pueden ser: Resoluciones; Recomendaciones; Declaraciones; Pronunciamientos; Dictámenes; Reglamentos; Opinión ilustrativa previa y otras.

pese a su clara naturaleza regional, este órgano no se estableció hasta 2008 con funciones de coordinación confusas, vacíos normativos y un comportamiento que responde claramente a los intereses de los gobiernos (Esquivel Avendaño, 2015). En cualquier caso, como se verá más adelante, la emisión de actos jurídicos de obligado cumplimiento para los Estados no es muy frecuente en la actividad normativa y legislativa de los órganos de gobierno. Esto ocurre, especialmente, con los reglamentos en materia de políticas regionales que son aprobadas por los Consejos de Ministros. La falta de compromiso político para su cumplimiento o la falta de consenso sobre los términos de dicho reglamento pueden ser las causas que expliquen esta situación. Una y otra intervienen como mecanismos obstaculizadores de facto para el avance del proceso de regionalización, puesto que obligan a un difícil acto de alineamiento de la voluntad y de los intereses de todos los actores participantes.

Por otro lado, la Corte Centroamericana de Justicia, el PARLACEN o el CCSICA poseen naturaleza supranacional y funciones jurídicas, legislativas y consultivas, pero tienen muy mermadas sus capacidades por no contar con atribuciones ni competencias para intervenir en los procesos de gobierno. En el caso del PARLACEN, ejerce como cámara representativa de la ciudadanía centroamericana y cuenta con capacidad de iniciativa en materia de políticas sectoriales, pero, en la práctica, su accionamiento legislativo es casi inexistente debido a que sus decisiones no son vinculantes. En lo que se refiere al CCSICA, la función consultiva no es obligatoria ni tampoco cuenta con financiación para sus actividades, quedando sus facultades igualmente mermadas. La Corte es el único órgano supranacional con poder en el sistema. Posee la potestad para actuar como tribunal comunitario de tipo federal que resuelve las disputas entre actores, pero arrastra un importante déficit de legitimidad debido a que una mayoría de los Estados miembros del SICA no son suscriptores de su protocolo. Esto supone un serio inconveniente para operar con garantías. Estos órganos han sido muy criticados y objeto de reformas no totalmente cumplimentadas, lo que marca un precedente negativo acerca de la efectividad de este tipo de procesos. No obstante, su desempeño no es más que el resultado de la indeterminación que caracteriza su posición dentro del sistema.

El sistema político del SICA se ve lastrado, por tanto, por la confusión que produce la inexistencia de una clara separación de poderes en el eje horizontal, entre el nivel nacional y el regional. Los órganos centrales de gobierno ejercen a la vez las funciones de representación de sus respectivos gobiernos nacionales y las ejecutivas y legislativas del gobierno regional. A su vez, la toma de decisiones por consenso obliga a alinear las preferencias nacionales de todos los Estados miembros para avanzar, pero esta empresa dista de ser tarea fácil incluso cuando aparecen conflictos cuyo impacto puede llegar a ser compartido. El problema agente-estructura que se plantea hace que el modelo sea proclive a la obstaculización de los procesos. La jurisdicción termina siendo concurrente en los consejos de ministros, donde el poder y las competencias de distinto nivel tienden a encontrarse sin prescripciones vinculantes.

En el eje vertical encontramos de nuevo el solapamiento entre órganos que acaparan las funciones legislativas y ejecutivas en los niveles regional y nacional, aunque en este caso no tendría por qué tener efectos negativos. La confluencia de poderes es, de hecho, típica hasta cierto punto en los sistemas federales. Por ejemplo, la coincidencia de un órgano ejecutivo en ambos niveles debiera facilitar la coordinación de los acuerdos y políticas, dado que son los mismos actores los que están facultados en uno y otro lugar. Sin embargo, no siempre se observa esta situación, dándose el caso de políticas regionales que son aprobadas por el consejo de ministros correspondiente y luego presentan problemas de implementación en el nivel nacional por parte del mismo ministerio que participó en la aprobación de dicha política en el nivel regional.

La función ejecutiva es, probablemente, la que recoge un mayor número de críticas por su ineficacia. No obstante, el centro de las mayores críticas suelen ser los órganos y agencias regionales de carácter técnico encargados de implementarlas, con las secretarías a la cabeza. Ya se ha hecho referencia a la deficiencia de capacidades que han caracterizado al sistema y a la falta de recursos disponibles. En su descargo, se ha podido constatar cómo el programa de fortalecimiento que se viene implantando desde hace más de una década ha dado sus frutos cuando los cuadros funcionariales se han dotado de recursos y de continuidad, aunque suelen estar muy condicionados por los avatares de la cooperación internacional

que los sostiene. Con todo, lo más significativo es que se suele olvidar que las funciones ejecutivas son compartidas entre el nivel regional y nacional. Son también responsabilidad de los gobiernos nacionales. Y es aquí donde se detectan evidencias significativas de desconexión, desarticulación y falta de coordinación. La ausencia de instrumentos normativos diferenciados y vinculantes que se derivan de los órganos de gobierno, especialmente de los consejos de ministros, la falta de consenso en los consejos de ministros sectoriales del SICA y las propias debilidades en materia de capacidades de los ministerios, similares o incluso mayores que en el nivel regional, impide que se alcancen mayores niveles de eficacia.

En el caso del poder legislativo, concretamente, el impacto del parlamentarismo en el sistema político del SICA es prácticamente nulo. El papel marginal que se le otorga al PARLACEN supone un déficit de representatividad y un riesgo de concentración de poder en los órganos gubernamentales que se hace más patente si tenemos en cuenta el cuestionamiento de la eficacia de los parlamentos de algunos estados miembros. Esta situación ayuda, igualmente, a entender la escasa presencia de los partidos políticos centroamericanos en la integración y el bajo nivel de interés que suscita en sus programas electorales. De igual modo, los sistemas de partidos políticos centroamericanos son objeto de una importante crítica por su bajo nivel de representatividad y volatilidad.

En lo que respecta al poder judicial, más allá de las debilidades ya señaladas de la Corte, la ambigüedad de los tratados y las lagunas del marco jurídico, por su parte, fomentan igualmente la sensación de desorden y falta de coordinación institucional. Su ambigüedad permite la suficiente amplitud y flexibilidad para sortear los conflictos de intereses que amenazan los consensos. De tal manera que, a modo de ejemplo, la actividad legislativa ha sido profusa a la hora promover iniciativas, pero poco rigurosa para proveerlas de instrumentos normativos y de contenidos.

Finalmente, los actores involucrados en la estructura de gobierno y poder político en el ámbito regional son, fundamentalmente, funcionarios nacionales y regionales. En el primer caso, acaparan los órganos de poder político y de decisión, con un papel relevante por parte de los jefes de estado y ministros. El papel

de los funcionarios nacionales de segundo nivel es menos evidente, aunque su rol puede llegar a ser determinante en el momento de la implementación de políticas sectoriales.

Los funcionarios regionales son más determinantes en el funcionamiento del sistema, pero se ven limitados por el carácter meramente administrativo de sus actividades y por la precariedad a la que se ven sometidos en muchos casos debido a la falta de recursos de los órganos regionales y a la dependencia de los proyectos de la cooperación internacional, limitados en tiempo y recursos. En aquellos casos que han conseguido tener continuidad, estos funcionarios han sido los artífices de las políticas sectoriales, convirtiéndose en verdaderos representantes de los intereses regionales. No obstante, son habitualmente objeto de crítica por parte de los actores gubernamentales, a los que deben enfrentarse en muchas ocasiones para hacer prosperar las políticas, aunque por lo general muestran mayor eficacia que sus homónimos nacionales.

Uno de los grupos de agentes no gubernamentales que han jugado un papel destacado en el proceso centroamericano es el que se podría denominar, siguiendo a Stone, como los "profesionales de políticas transnacionales" (Stone, 2008). Se constituye como un grupo heterogéneo de técnicos consultores expertos, ejecutivos de ONGs y agentes de redestransnacionales que han llegado de la mano de los programas de la cooperación internacional que financiaron las acciones en materia de políticas regionales. Su presencia se ha justificado, habitualmente, por la falta de capacidades técnicas locales y por la necesidad de garantizar la eficacia, la transparencia y la rendición de cuentas de los proyectos. Su aportación, en aquellos casos que tuvieron continuidad y consiguieron apropiarse del significado del proyecto integracionista, se aprecia claramente en el desempeño de los funcionarios regionales y en la transmisión de conocimiento a las redes regionales de funcionarios y actores no gubernamentales. No obstante, su presencia ha sido también criticada por su ineficiencia y por ocupar espacios y recursos en teoría destinados a los actores locales.

Con todo, lo más destacado en cuanto a la incorporación de actores al proceso es la creación casi espontánea de espacios para la participación de la ciudadanía

y de la sociedad civil, tanto redes regionales como grupos vinculados al mercado. Esta innovación se ha producido como resultado de la puesta en práctica de los procesos de formulación de políticas sectoriales, que ejercieron de efecto llamada a la participación de los grupos de interés involucrados. No obstante, está por ver cuál es su verdadera aportación al proceso, puesto que muchos de estos grupos no han dado el salto a los espacios participativos institucionalizados. Se mantienen en espacios muy heterogéneos de carácter administrativos e informal, por lo general ligados al destino de las políticas regionales.

Por tanto, el peso de los actores en la estructura institucional del SICA es muy desigual. En términos de poder político, recae en favor de los principales actores gubernamentales. Estos acaparan los espacios rectores donde se toman las decisiones, siendo verdaderamente los que dan forma a la construcción institucional regional. Sin embargo, la gobernanza regional y la eficacia del sistema requiere la necesidad de coordinación entre éstos y los actores regionales, tanto formales como informales. Una coordinación eficaz que aún no se ha logrado. Los funcionarios regionales ocupan una posición difícil, puesto que están obligados a ejecutar los mandatos que afectan a las políticas regionales sin contar con la facultad ni con los medios necesarios, quedando supeditados a la voluntad de cooperación de los gobiernos nacionales para implementarlas con ciertas garantías de éxito. Y en cuanto a los actores regionales no gubernamentales, su papel como agentes es creciente pero aún no pasa de ser el de meros legitimadores del proceso, puesto que la capacidad de incidencia política está más vinculada con el peso que juegan en el nivel nacional. En cualquier caso, no se puede decir que, ni por intereses ni por capacidad, los actores no gubernamentales estén ejerciendo el papel de impulsores de un regionalismo más profundo. Caso aparte merecen los actores de la cooperación internacional que apoyan el proceso, cuyo impacto ha sido desigual, pero responden a las debilidades estructurales del sistema; de ser resueltas, probablemente su relevancia sería aún menor.

3.2. La formulación de las políticas regionales del SICA

De entre los procesos que ilustran el impacto del

diseño institucional en la consecución de los objetivos de la integración centroamericana, el de formulación de políticas regionales en el marco del SICA resulta especialmente significativo debido a que supone la mayor expresión de gobernanza. El carácter multidimensional de la integración y la aspiración del SICA de convertirse en un instrumento de desarrollo para la región, expresada ya en el Protocolo de Tegucigalpa², hizo de la formulación de políticas sectoriales una aspiración que sólo pudo desarrollarse con cierta continuidad en la última década. La falta de recursos y la debilidad institucional fueron un obstáculo insuperable en el desarrollo del proceso hasta la aparición de los fondos de la cooperación internacional, que permitieron poner en marcha la estrategia de Relanzamiento de la Integración 2010. Aunque algunos sectores habían alumbrado ya distintos instrumentos de política, la estrategia dotó a la integración de una agenda prioritaria en torno a la cual se formularon todo un catálogo de políticas.

Durante los años de mayor apogeo de fondos de la cooperación internacional, el apoyo al fortalecimiento institucional -fundamentalmente dando continuidad a las estructuras funcionariales de las secretarías- propició la aparición de propuestas de políticas e instrumentos de política en prácticamente todas las áreas del SICA. Muchas de ellas fueron un fiel reflejo de la debilidad institucional y de la falta de tradición en materia de políticas públicas que la región arrastra secularmente. Con la disminución de los fondos y el reposicionamiento de la cooperación internacional tras la crisis, esta realidad ha terminado por dejar en la cuneta a más de una veintena de iniciativas en sectores como el ambiental, fundamentalmente, y el social. Con todo, en este trabajo se identifican hasta un total de diecisiete (17) políticas vigentes con cierto recorrido institucional, si bien algunas de ellas se encuentran con problemas de financiación y no tienen asegurada su continuidad.

Para el presente trabajo, el interés en el estudio de este catálogo no está tanto en la determinación de la calidad de las políticas, de su resultado o de su impacto, sino en la información que nos brinda sobre la gobernanza del SICA. Las políticas regionales suponen la máxima expresión del regionalismo formal. Durante su proceso de formulación se ponen

² Protocolo de Tegucigalpa: artículos 3, 4, 15, 18 y 20.

a prueba tanto los mecanismos institucionales que determinan la acción de gobierno como los objetivos y la actitud de los actores involucrados, que operan en este marco y deben ajustarse al mismo. La caracterización de la naturaleza de las políticas y su proceso de formulación representan, por lo tanto, la máxima expresión de la gobernanza sistémica. En el primer caso, nos proporciona información acerca de la eficacia y la idoneidad del diseño institucional del SICA para formular políticas que permitan alcanzar los objetivos de la integración. En el segundo, nos muestra cómo tiene lugar la acción colectiva que las establece.

a) Caracterización de las políticas regionales del SICA
La caracterización de las políticas regionales del SICA presenta una uniformidad notable y bajos niveles de institucionalización. Su accionamiento estaría todavía más cercano a la cooperación intergubernamental que a las de un proyecto integracionista debidamente institucionalizado, aunque tanto por los objetivos como por las dinámicas que vienen desarrollando instituciones regionales y actores, se aprecian elementos propios de un proceso de integración. No obstante, la cantidad y la calidad de la cooperación que se produce entre los Estados miembros en el seno del SICA es todavía insuficiente para hablar de la existencia de un verdadero proceso de este tipo.

Las políticas se sitúan dentro de las prioridades sectoriales de la agenda del relanzamiento, con la

excepción de la política cultural. A grandes rasgos, el análisis estructural de las políticas saca a la luz las contradicciones existentes entre los objetivos del SICA y el diseño institucional del que se ha dotado para alcanzarlos. Concretamente, un análisis de conjunto nos lleva a apreciar incoherencias entre las disposiciones contempladas en los tratados fundacionales y el ejercicio pleno de las competencias por parte de las instituciones, en aspectos relativos a la juridicidad, la precisión de los mandatos emitidos y la aplicación práctica de los mismos.

Las carencias que se observan en la identificación y definición de instrumentos políticos, jurídicos e institucionales, pueden vincularse con la resistencia por parte de los gobiernos a la hora de adquirir compromisos vinculantes en materia de políticas comunes, coloquialmente denominada como falta de voluntad política. Pero también está estrechamente relacionada con la falta de capacidades institucionales de los Estados de la región, con sus problemas de gobernabilidad y con las reticencias entre Estados miembros para cooperar con mayor intensidad entre sí debido a la persistencia de conflictos y a la desconfianza. En un contexto de este tipo, la inexistencia de la figura de un federador interno o externo, es decir, un Estado miembro o actor internacional que asuma los costes de la integración, termina por consolidar la regla del mínimo común denominador.

Cuadro nº 2. Caracterización general de las políticas regionales del SICA. Elaboración propia

Política	Modalidad	Juridicidad	Coordinación	Financiación	Participación Actores
Libre Comercio ³	Regulativa ⁴	Media ⁵	Media ⁶	Gubernamental	Reducida ⁷
Facilitación Comercio	Complementaria	Baja	Baja	Cooperación Internacional	Reducida
Pesca y Acuicultura 2005-15 y 2015-25	Regulativa	Media	Media	Cooperación Internacional gubernamental	Amplia y
Agenda Mipyme	Regional Complementaria	Baja	Media	Cooperación Internacional gubernamental	Amplia y
Política Agraria CA	Complementaria	Baja	Baja	Cooperación Internacional	Media
Estrategia Desarrollo Territorial	CA de Rural Complementaria	Baja	Baja	Cooperación Internacional	Amplia

Política Regional de Movilidad y Logística CA	Marco	Complementaria	Baja	Baja	Cooperación Internacional	Amplia
Estrategia de Cambio Climático	Regional	Complementaria	Baja	Media	Cooperación Internacional gubernamental	Amplia y
Estrategia Ambiental	Regional	Complementaria	Baja	Media	Cooperación internacional gubernamental	Amplia y
Política Centroamericana para la Gestión Integral de Riesgos (PCGIR)		Complementaria	Baja	Baja	Cooperación Internacional	Media
Negociación conjunta medicamentos		Complementaria	Alta	Alta	Cooperación Internacional	Baja
Política de Salud		Complementaria	Baja	Baja	Cooperación Internacional	Baja
Política Regional de Igualdad y Equidad de Género (PRIEG)		Complementaria	Baja	Baja	Cooperación Internacional	Media
Política Educativa		Complementaria	Baja	Baja	Cooperación Internacional	Media
Política Cultural		Complementaria	Baja	Baja	Cooperación Internacional	Media
Estrategia de Seguridad de CA		Complementaria	Baja	Baja	Cooperación Internacional	Baja

Fuente: Elaboración propia.

³Incluye Régimen Aduanero y Arancelario y Acuerdos sobre circulación de vehículos, transporte aéreo y telecomunicaciones

⁴Regulativa: Normas y reglamentos regionales de obligado cumplimiento que afectan al conjunto de Estados miembros; Complementaria: acciones de política regional no vinculante que complementan a las políticas nacionales, por lo general distribuyendo recursos a proyectos y grupos involucrados.

⁴Alta: Reglamentos vinculantes, competencias compartidas y medidas coercitivas; Media: Reglamentos vinculantes, competencias compartidas sin medidas coercitivas; y Baja: Sin reglamentos ni competencias definidas, o competencias definidas no vinculantes y sin medidas coercitivas.

⁶Alta: La política es aplicada en todos los países miembros bajo la coordinación, seguimiento y monitoreo conjunto de los órganos regionales y los órganos gubernamentales nacionales correspondientes; Media: La política es aplicada por la mayoría de los países miembros bajo la coordinación de los órganos regionales con los órganos gubernamentales de los países que la aplican, que se encargan de su seguimiento y monitoreo; Baja: La política es aplicada sólo por una minoría de países miembros bajo la coordinación de los órganos regionales con los órganos gubernamentales, que se encargan de su seguimiento y monitoreo, o no está siendo aplicada por ningún país miembro.

⁷Amplia: Participan actores gubernamentales, grupos de interés y grupos de la sociedad civil; Media: participan actores gubernamentales y grupos de interés; Reducida: participan únicamente actores gubernamentales

t La modalidad de política recurrente es el de complementariedad. De acuerdo a la información suministrada por los funcionarios y técnicos participantes en el proceso de formulación, el objetivo de la mayoría de las políticas es complementar las acciones de política nacional de los Estados miembros distribuyendo recursos procedentes de las aportaciones de la cooperación internacional. No son, por tanto, políticas supranacionales, sino una variedad sui-generis de cooperación regional. Las excepciones son las políticas de libre comercio y la de acuicultura

y pesca, cuyos objetivos son, respectivamente, la regulación del libre comercio regional y la de una parte del sector acuícola y pesquero dentro del mismo.

De ellas se derivan bajos niveles de juridicidad, en general. La mayoría han sido aprobadas por la Reunión de Presidentes, pero sus disposiciones no cuentan con la aprobación del Comité Ejecutivo, salvo en aquellos casos en los que se elaboraron reglamentos, ni han contado con la publicidad exigida a toda política pública⁸. Son políticas que se caracterizan por no contar con un marco de competencias definidas

⁸En este caso, cabe destacar que la Gaceta oficial se inauguró en 2015, es decir, en fecha posterior a la aprobación de la mayoría de las políticas identificadas. No obstante, en el caso de aquellas políticas aprobadas con fecha posterior, no todas han aparecido publicadas en la Gaceta.

ni con reglamentos vinculantes que garanticen su implementación de forma regulada. En el caso de aquellas que sí los contempla, el sistema carece de instrumentos coercitivos que sancionen los incumplimientos. El recurso a la Corte de Justicia centroamericana tiene una eficacia limitada por el hecho de que algunos países miembros no forman parte de dicho órgano. Por lo tanto, la falta de juridicidad merma ostensiblemente la confianza y el crédito de las instituciones regionales.

Los niveles de coordinación entre las instancias regionales y nacionales son también predominantemente bajos. La coordinación entre las secretarías regionales y los órganos y agencias nacionales suele ser conflictiva. La propia coordinación entre los actores sectoriales a nivel nacional es complicada debido a los bajos niveles de institucionalidad y los desequilibrios de recursos, enormes entre los actores de algunos sectores. El rol de los órganos regionales suele ser el de facilitación de las políticas, pero no todos los gobiernos se ven impelidos a su implementación. En ese caso, suele ser relevante la forma en la que se haya definido la política en las etapas de identificación y diseño, en la medida en que la formulación de la política haya podido dar respuesta a la conformación de las preferencias de los distintos actores. Los cambios de gobierno, la disputa por los fondos y la conformación de coaliciones de actores nacionales en defensa de sus posiciones de privilegio suelen ser escollos difíciles de superar cuando se carece de instrumentos coercitivos.

En cuanto a la financiación, la práctica totalidad de las políticas se financian con fondos de la cooperación internacional, quedando su sostenibilidad en el aire incluso en casos de relativo éxito. Esta situación de dependencia externa resta soberanía al sistema y lo deja en una posición muy vulnerable. Y da lugar a un escenario de disputa y competencia por la captación de fondos con otros actores regionales, incluidos los gobiernos nacionales. La inexistencia de un presupuesto sistémico ilustra en buena medida el compromiso de los Estados miembros con la integración.

Otros problemas identificados que se derivan de la dependencia de la cooperación son las imposiciones y solapamiento de agendas por parte del financiador. En algunos casos, pueden llegar incluso a desvirtuar

los objetivos iniciales de la política, aunque lo más común es que dé lugar a ineficiencias relacionadas con problemas de alineamiento, apropiación, armonización y sostenibilidad.

Por último, uno de los aspectos más destacados y positivos de la caracterización de las políticas regionales del SICA ha sido la creciente participación por parte de actores no gubernamentales, grupos de interés y representantes de la sociedad civil. Este aspecto se encuentra presente de manera transversal, salvo en procesos muy específicos vinculados a áreas estrictamente gubernamentales. Aunque su impacto está todavía lejos de incidir en la gobernanza regional (Santos, 2013), ilustra la pertinencia de la actuación regional en materia de políticas públicas ante la evidencia de problemas comunes que carecen de suficiente respuesta en los niveles nacionales. Es, igualmente, un indicador de la existencia de grupos de actores con intereses regionales o transnacionales que están decididos a aprovechar la oportunidad de participar en espacios que, en algunos casos, encuentran vedados en el nivel nacional.

b) El proceso de las políticas regionales del SICA

El segundo aspecto a destacar es el relacionado con la acción colectiva que tiene lugar durante el proceso de formulación de las políticas: quien participa, en qué y quién toma las decisiones acerca de la política en cada una de las etapas. El tipo de interacción que tiene lugar entre los distintos actores a lo largo del ciclo de la política es relevante no sólo para conocer algunos de los factores causales del éxito o fracaso de la política, sino también para comprender el juego político de la integración y el rol que ocupa en el mismo cada uno de los actores participantes. Desde este enfoque, una revisión sobre las distintas etapas del ciclo de las políticas regionales del SICA nos permite apreciar aspectos sustantivos de la gobernanza de la integración.

En general, la información que hemos venido recopilando en los últimos años refleja, en buena medida, bajos niveles de desempeño y falta de experiencia de las distintas instituciones de la región en el manejo de este tipo de procesos. Tanto a nivel político como técnico se evidencian debilidades en las capacidades para el trabajo en materia de políticas públicas, que pueden relacionarse con el

magro desempeño de los Estados miembros en este mismo aspecto. El déficit en la cantidad y calidad de sus políticas públicas es una característica ya conocida de la mayoría de estados centroamericanos (Martínez Franzoni, 2014). Sin embargo, la aparición de iniciativas de política pública en el nivel regional podría estar contribuyendo a la transformación de este escenario habitual. La oferta de soluciones políticas y públicas desde espacios alternativos a los estatales ha despertado el interés de aquellos actores transnacionales que hasta ahora tenían que valerse por sus propios medios. Sin duda, la generalización de la apertura a la participación de los grupos no gubernamentales supone una innovación determinante, que se une al liderazgo político y las aportaciones técnicas de los órganos regionales, muy visible cuando éstos han sido fortalecidos mediante la continuidad y dotación de recursos. La presencia de estos grupos, profusa en muchos casos, ha dotado de sentido a las políticas regionales, siendo un factor de éxito en políticas como la de pesca y acuicultura o en la agenda regional de las mipyme. Su impacto sobre la

gobernanza de las políticas ha sido importante porque ha puesto de manifiesto aspectos que ya venían siendo sugeridos por la teoría, como el protagonismo de las instituciones regionales, la complejidad de los procesos debido a su fragmentación o la pérdida de control por parte de los órganos rectores.

El liderazgo de las instituciones y agencias regionales es otro factor de cambio, aunque no en todos los casos. Pese a las reticencias y la falta de compromiso de los gobiernos, han mostrado que en aquellos sectores donde la problemática es capaz de concitar consensos, es posible cooperar a pesar de la ausencia de un gobierno regional que haga cumplir los acuerdos. Bajo este liderazgo regional, existen grupos de interés y una sociedad civil que parecen estar dispuestos a ofrecer su apoyo y lealtad a cambio de soluciones que no son ofrecidas por sus gobiernos correspondientes. No obstante, es necesario reiterar que se trata de un proceso aún por construir en el que los Estados miembros deben involucrarse mucho más.

Cuadro nº 3. Participación actores en el ciclo de las políticas regionales del SICA.

Facilitación Comercio	COMIECO, SIECA, BID	COMIECO, BID-USAID	SIECA,	Parcialmente asumida por los gobiernos, SIECA, BID	SIECA, BID
Pesca y Acuicultura 2005-15 y 2015-25	CM Pesca, OSPESCA, CONFEPESCA, OECAP	OSPESCA, CONFEPESCA, OECAP, Directores nacionales	GANP, Comisión	Gubernamental OSPESCA	Comité Ejecutivo OSPESCA, Grupos de Trabajo
Agenda Regional Mipyme	CENPROMYPE, Consejo MIPYME, gremiales	CENPROMYPE, Consejo MIPYME, Gremiales, Cooperación Internacional	MIPYME, CCSICA,	CENPROMYPE, asumida por los gobiernos	parcialmente CENPROMYPE, Consejo MIPYME
Política Agraria CA	CM Agricultura, SCAC	SCAC, RUTA, BCIE, FAO, SICTA, SIECA, ETEA, Cooperación Internacional, Ministerios Nacionales	IICA, OIRSA,	SCAC, escasamente asumida por los gobiernos	SCAC, RUTA
Estrategia CA de Desarrollo Rural Territorial	CM CAC, SCAC	SCAC, RUTA, FAO, CCSICA, PRAT	IICA,	SCAC, parcialmente asumida por algunos gobiernos	SCAC
Política Regional de Movilidad y Logística CA	COMITRAN, SIECA	COMITRAN, COCATRAN, COCESNA, CODITRAN, COCAVIAL, Comisión Regional Logística y Movilidad, Directores Planificación, GTR		Sin información	Sin información
Estrategia	CCAD, SECCAD	CCAD, SECCAD,		Regional, escasamente asumida por	Sin información

Regional de Cambio Climático		CEPREDENAC, SECOMISCA, SIECA, CRRH, CCSICA, Cooperación Internacional	los gobiernos	
Estrategia Regional Ambiental	Gobiernos, CCAD, SECCAD	CCAD, Sector Sector, CCSICA, Cooperación internacional	SECCAD, Privado, Cooperación	Regional, escasamente asumida por los gobiernos Sin Información
Política Centroamericana para la Gestión Integral de Riesgos (PCGIR)	CEPREDENAC	CCAD, CEPREDENAC, SIECA, SISCA, Foro Consultivo Regional		Regional, Sin información Sin información
Negociación conjunta medicamentos	COMISCA, SECOMISCA, STR	COMISCA, SECOMISCA, Gobiernos, PARLACEN	CTR, CCSICA,	Regional, Asumida por los gobiernos SECOMISCA, CTR, FEDEFARMA, FES, gobiernos nacionales
Política de Salud	COMISCA, SECOMISCA	SECOMISCA, CTR OPS	CEIP, gubernamental,	Regional, Escasamente asumida por los gobiernos Sin información
Política Regional de Igualdad y Equidad de Género (PRIEG)	COMMCA, STCOMMCA	STCOMMCA, SGSICA, Cooperación Internacional	Redes, CCSICA,	Regional, Escasamente asumida por los gobiernos CTS, STCOMMCA
Política Educativa	CM Educación, CECC, STCECC	CECC, Consulta sectorial	STCECC,	Regional, Escasamente asumida por los gobiernos Sin información
Política Cultural	CM Cultura, CECC, STCECC	CECC, STCECC		Regional, Escasamente asumida por los gobiernos Sin información
Estrategia de Seguridad de CA	Comisión de Seguridad SGSICA, Dirección de Seguridad SGSICA,	de Comisión Seguridad, Dirección de Seguridad, Gobiernos CA,		Regional, Sin información Parcialmente asumida por los gobiernos, Cooperación Internacional (UE, España, Alemania, BID, EEUU, México)

Fuente: Elaboración propia

Por ejemplo, la identificación de las políticas es claramente una iniciativa de los órganos regionales, de los consejos de ministros y sus secretarías sectoriales, no quedando claro si la política responde a una demanda de los grupos de interés sectoriales o a la justificación de la acción regional para acceder a fondos de la cooperación que permitan su sostenibilidad. El flujo top-down es habitual, por otra parte, en este tipo de estructuras regionales; la cultura política y la desconfianza sobre la potencial pérdida de control sobre la política que supone la apertura a la participación de grupos de interés juega un papel importante. Pero no tiene por qué suponer un problema en la gobernanza de los procesos. En teoría, los consejos de ministros están acreditados como conocedores de la problemática de su sector

y de la coyuntura política y administrativa para estimar la oportunidad sobre la puesta en práctica de una política. No obstante, el consenso en el nivel regional sobre la necesidad y puesta en práctica de una política no se corresponde, en la mayoría de las ocasiones, con la asunción de dicha política cuando llega el momento de implementarla a nivel nacional. Pese a que los acuerdos de los consejos de ministros son de obligado cumplimiento, llegado el momento de implementar la política, no suelen ser asumidos por los órganos gubernamentales. De ahí que el liderazgo de los consejos de ministros genere dudas si en la identificación de la política no se cuenta con la participación y la complicidad de los órganos gubernamentales. Cuando la identificación ha contado con la participación plural de los distintos

grupos, gubernamentales y no gubernamentales, de interés y de la sociedad civil, la política ha sido más sólida y, por lo general, ha salido adelante contando con el apoyo de la cooperación y con la asunción por parte de los gobiernos.

Donde esta participación plural se ha visto materializada ha sido en la fase de diseño de las políticas. Estos espacios han sido muy productivos para la creación y consolidación de redes regionales, tanto entre actores gubernamentales como no gubernamentales. Iniciativas de políticas como las de facilitación del comercio, pesca y acuicultura, agenda mipyme, PRIEG o la negociación conjunta de medicamentos han permitido mayor interacción, comunicación y fluidez entre los actores. En algunos casos, estas redes han ejercido de grupos de presión para el cambio de actitud de los gobiernos en políticas como la integración aduanera (Guatemala, Honduras y El Salvador) o la negociación conjunta de medicamentos. En estos casos, las instituciones regionales han salido claramente beneficiadas, al ser vistas como espacios funcionales donde se pueden resolver problemas.

En todo caso, no parece que los gobiernos tengan motivos para preocuparse por la existencia de un trasvase de autoridad y lealtades entre los estados nacionales y las instituciones regionales. La principal razón es que, incluso en aquellos procesos más exitosos, la mayoría de las políticas definidas en los espacios regionales no están siendo asumidas por los ministerios, órganos y agencias gubernamentales. En la mayoría de los casos, son políticas que aspiran ser transferidas a las instituciones gubernamentales, pero que quedan supeditadas a un trabajo de coordinación con escasos resultados que se realiza desde las secretarías sectoriales del SICA. En algunos casos, como por ejemplo las políticas relacionadas con el sector ambiental, se puede observar cómo los contenidos de estas políticas están ejerciendo influencia sobre las políticas nacionales, en un proceso típico de difusión de políticas, pero no terminan de ser asumidas. Pero el liderazgo de las instituciones regionales en la etapa de implementación de las políticas es un espejismo. Merece la pena subrayar que las políticas regionales son instrumentos para ser implementados por las instancias nacionales. Las instituciones regionales no cuentan ni con la legitimidad ni con las competencias para emprender esta labor.

Las causas que explican esta situación son varias, la mayoría de las cuales ya han sido expuestas en este trabajo. Por sintetizar, se han referido ya las deficiencias del diseño institucional del SICA, que no favorece la definición de instrumentos jurídico-normativos de carácter vinculante. Más arriba se señalaba también la falta de capacidades en materia de política pública y una cultura política imbuida de nacionalismo y celo por una supuesta soberanía que, en realidad, oculta una dependencia externa que dura ya cerca de dos siglos. Se han identificado los riesgos por la pérdida de control sobre las políticas que suponían la asunción de una política protagonizada por actores no gubernamentales, ya sean instituciones regionales o redes y grupos de interés; y la ausencia de un actor hegemónico que asuma los costes y externalidades de la integración. Pero aún habría que añadir algunos factores más, como la falta de recursos para la financiación de las políticas públicas por parte de los Estados, un tema que termina generando cierta tensión entre los gobiernos y el SICA por la pugna de los fondos de la cooperación internacional; o la pervivencia de intereses y preferencias nacionales en algunos sectores contrarios al desarrollo del mercado regional y sus procesos de ajuste que cuentan con alianzas y estrechos lazos con los gobiernos.

Por último, teniendo en cuenta el bajo nivel de implementación que sufren las políticas, los procesos de evaluación son meramente testimoniales. Sin embargo, en aspectos como la rendición de cuentas queda aún mucho camino por recorrer. En este sentido, los espacios de representación ciudadana y de la sociedad civil, como el PARLACEN y el CCSICA, no han ejercido el rol de seguimiento y monitoreo de los procesos que hubiera sido deseable. Su papel en la gobernanza de la integración está más cerca del de legitimación que de la contestación.

4. Conclusiones

En este trabajo se ha analizado la gobernanza de la integración centroamericana desde enfoques teóricos y empíricos. Desde la teoría, se ha recogido la evolución de la visión de la gobernanza regional desde las teorías de la integración, que optan por la diferenciación entre cooperación e integración, y las teorías del nuevo regionalismo, que ponen el énfasis entre regionalismo formal y regionalización informal.

Se subraya la necesidad de establecer diferenciaciones entre una gobernanza regional basada en la cooperación y otra en la integración, puesto que representan formas distintas de regionalismo con resultados distintos. Sin embargo, los argumentos que se ofrecen sugieren que ambos términos no son incompatibles, pudiendo convivir en un mismo marco institucional.

En un marco de gobernanza regional en el que la región es vista como construcción colectiva, la participación de los actores gubernamentales y no gubernamentales pueden definir en qué ámbitos tiene lugar un regionalismo de mayor calidad y de mayor cantidad. Ahora bien, en aquellos sectores donde los beneficios comunes aconsejen mayor calidad y cantidad de regionalismo, se requieren instituciones regionales formales a las que se delegue soberanía mediante competencias vinculantes y otros instrumentos de política pública respaldadas por el compromiso de los Estados. La cooperación intergubernamental no vinculante es insuficiente para propiciar una comunidad regional. No es posible resolver problemas comunes sin políticas comunes que puedan llegar a ser efectivas. El diseño institucional y la construcción de una estructura política regional debe tener capacidad para implementar políticas regionales. De lo contrario, el descrédito y la deslegitimación pública pueden llevarlas al fracaso.

Esta formulación teórica se ha contrastado empíricamente mediante el análisis del diseño institucional del SICA y el proceso de formulación de políticas regionales que tiene lugar en su seno. En síntesis, el diseño institucional del SICA presenta una serie de debilidades estructurales que debilitan los procesos de gobernanza.

Se trata de un escenario claramente favorable a la acción de los actores gubernamentales, sin delegación de poderes a órganos de naturaleza exclusivamente regional o comunitaria que tengan como prioridad la defensa de estos intereses. Este modelo facilita la gobernabilidad de los procesos, supeditándola exclusivamente al acuerdo diplomático en la Reunión de Presidentes. Pero, a cambio, dificulta la modificación del statu quo y desincentiva la gobernanza regional.

Los intereses regionales quedan supeditados a los nacionales, dejando un escenario escasamente

idóneo para la construcción de confianza entre los Estados miembros en el que prevalecen las dinámicas de mínimo común denominador. La ausencia de algunos Estados en órganos clave del Sistema y la inexistencia de un presupuesto que financie y sostenga las actividades de las instituciones comunes resulta ilustrativo del compromiso de los Estados miembros con el proceso.

Por su parte, la concentración de poder, la falta de compromiso y de recursos tienden a hacer ineficaces los procesos, que se ven obstaculizados por la saturación, la falta de capacidades y la tendencia al incumplimiento de los mandatos. El control intergubernamental y la inexistencia de contrapesos de poder sobre el Sistema abre el camino a la arbitrariedad, la falta de transparencia y de rendición de cuentas puede, por su parte, desincentivar la participación de los actores no gubernamentales, al no encontrar espacios de comunicación donde expresar sus intereses regionales.

Todo ello se refleja en los procesos de gobernanza que tienen lugar dentro del sistema, siendo el de formulación de políticas uno de los más representativos. El catálogo de políticas es amplio y profuso desde hace al menos una década. Su propia existencia debe ser vista como un importante avance de la integración y una importante aportación de las instituciones y de los funcionarios regionales.

No obstante, las políticas sectoriales del SICA se caracterizan por su bajo nivel de institucionalización, implementación y de impacto, aunque existen algunos casos de éxito. Pero carecen de los instrumentos jurídicos y políticos necesarios. En la mayoría de los casos no cuentan con competencias ni compromisos vinculantes; sus capacidades son muy limitadas y deben ser financiadas casi exclusivamente por la cooperación internacional, lo que convierte al sistema en un órgano dependiente, logrando con ello el efecto justamente contrario a los objetivos de la integración.

La modalidad de política recurrente es el de complementariedad bajo mecanismos de transferencia, pero sus niveles de coordinación con los gobiernos son muy mejorables. El ciclo de la política está protagonizado por los órganos y actores regionales, con implicación desigual por parte de los gobiernos. Lo más destacado en este proceso ha sido

la creciente incorporación de los grupos de interés y otros actores no gubernamentales, que corroboran la pertinencia de la puesta en práctica de las políticas.

En definitiva, lo que nos muestra el análisis de la gobernanza del proceso de formulación de las políticas públicas en el marco del SICA es la inexistencia de una metodología para operar con las políticas regionales. O, lo que es lo mismo, la falta de una metodología integracionista, si tenemos en cuenta el papel central que juegan las políticas en el proceso de integración. Prácticamente, todo el proceso se ve lastrado por falencias metodológicas y normativas: falta de precisión conceptual (política, estrategia, agenda, plan de acción, etc.), de definición de competencias, de formulación de los principios de accionamiento, de articulación de los procesos, de claridad sobre normas vinculantes-no vinculantes, de financiación, de solapamiento de atribuciones, de reglas claras de participación, etc. El catálogo de debilidades es,

ciertamente, amplio, mientras que apenas se aprecian fortalezas.

En un escenario tan contingente como este, la eficacia de los procesos de política son la excepción y no la norma. Sin embargo, las manifestaciones que tienen lugar a lo largo del proceso no son más que reacciones al diseño institucional del modelo de integración que se ha promovido. A tenor de lo observado en este estudio, no es tanto un problema de gobernanza sino de modelo. Las dinámicas de regionalización demandan instrumentos de política y mecanismos jurídicos y administrativo que el sistema no es capaz de proveer. Las reformas que no se centren en la superación de estos condicionantes probablemente se encontrarán con el mismo problema. Cuestión aparte es que las capacidades y la confianza en el cumplimiento de los compromisos por parte de los Estados socios permita llevar a una reforma institucional de tal calado.

Referencias Bibliográficas

- Acharya, A. (2012) "Comparative Regionalism: A Field Whose Time has Come?" *The International Spectator*, 47(1): 3–15.
- Barnett, M. y Sikkink, K. (2010) *From International Relations to Global Society*. En Reus-Smit, Ch. y Snidal, D. *The Oxford Handbook of International Relations*, pp. 62-83. Oxford University Press
- Boas, M.; Marchand, M. and Shaw, T. (2003) *The Weave-World: The Regional Interweaving of Economies, Ideas and Identities'*, in Fredrik Söderbaum and Timothy M. Shaw (eds), *Theories of New Regionalism* (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003), pp. 197–210
- Börzel, T. (2013) *The Disparity of European Integration in honour of Ernest B. Haas*. Routledge. London
- Börzel, T. (2016) *Theorizing Regionalism: Cooperation, Integration and Governance*. En Börzel, T. y Risse, T. *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*, pp. 41-63. Oxford University Press.
- Bulmer, S. (1994) *The Governance of the European Community Policy-Making*. *Journal of Common Market Studies* XXI: 349-363
- Caldentey del Pozo, P. (2014) *Los desafíos estratégicos de la integración centroamericana*. CEPAL, Serie Estudios y Perspectivas, México, nº 156.
- Camou, A. (2001). *Los desafíos de la Gobernabilidad*. México: Flacso/IISUNAM/Plaza y Valdés
- CEPAL-BID (1997) *La integración centroamericana y la institucionalidad regional*. Documentos de Proyectos, Estudios e Investigaciones. Sede subregional de la CEPAL en México (Estudios e Investigaciones)
- Closa, C. (2016) *Governance structures and processes in integration organizations*. En Closa, C. y Cassini, L. *Comparative Regional Integration: Governance and Legal Models*. Cambridge University Press
- De Lombaerde, Ph. y Söderbaum, F. (2013) *Regionalism*. Vol. I. SAGE, Los Angeles, London, New Delhi, Singapore y Washington DC.
- Deutsch, K. W. (1957) *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*, Princeton University Press, Princeton, NJ
- Deutsch, K. W. (1967) *France, Germany and the Western Alliance. A Study of Elite Attitudes on European Integration and World Politics*, Charles Scribner's Sons, N.Y.
- Esquivel Avendaño, E. (2015) *Análisis jurídico del funcionamiento del Comité Ejecutivo del Sistema de Integración Centroamericana*. En *Revista de Derecho*, nº 19
- Gamble, A. and Payne, A. (1996) *Regionalism and World Order*. Macmillan Education UK,
- Gamble, A. and A. Payne (2003) "The World Order Approach", in: F. Söderbaum and T. Shaw (eds), *Theories of New Regionalism*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 43–62.
- Haas, E. B. (1961) *International Integration: The European and the Universal Process*. *International Organization*, 15(3) (1961): 366–392

- Haas, E. B. (1970) *The Study of Regional Integration: Reflections on the Joy and Anguish of Pretheorizing*.
- Hettne, B. (2005) *Beyond the New Regionalism*. *New Political Economy*, 10(4) (2005): 543–571.
- Hettne, B. y Söderbaum, F. (2000) *Theorising the Rise of Regionness'*, *New Political Economy*, 5(3) (2000): 457–472.
- Hix, S. (1994) *The Study of the European Community: The Challenge to Comparative Politics*. *West European Politics* 17: 1–30. (1996).
- Hix, S. (2005) *The Political System of the European Integration*. Palmgrave Macmillan, London
- Hoffmann, S. (1966) *Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe*. *Daedalus* 95: 862-915
- Hooghe, L.; Marks, G. y Marks, G. W. (2001) *Multi-level Governance and European Integration*. Rowman & Littlefield.
- Hurrell, A. (1995) *Explaining the resurgence of regionalism in world politics*. *Review of international Studies*, 21, 4, 331-358
- Malamud, A. y Schmitter, Ph. C. (2006) *La experiencia de integracion europea y el potencial de integracion del Mercosur*. *Desarrollo Económico* nº 46, nº 181,
- Martínez Franzoni, J. (2014) *Social policy in Central America: stubborn legacies, positive yet limited change*. En Sánchez Ancochea, D. y Martí I Puig, S. *Handbookk of Central American Governance*, p. 95-116. Routledge, London an NY
- Katzenstein, P.J. (1996) *"Regionalism in Comparative Perspective"*, *Cooperation and Conflict*, 31(2):123–159
- Keohane, R. (1984) *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton University Press. Princeton, New Jersey
- Keohane, R. y Hoffman, A. (1991) *Institutional Change in Europe in the 1980s"*, in: R.O. Keohane and S. Hoffmann (eds), *The New European Community. Decision-Making and Institutional Change*, Boulder, CO: Westview Press, pp. 1–40
- Lechner, N. (1977) *La crisis del Estado en América Latina*. *Revista Mexicana de Sociología*. 2/77. Abril-Junio. México: UNAM. Pp. 389-426
- Lenz, T. y Marks, G. (2016) *Regional Institutional Design. Pooling and Delegation*. En Börzel, T. y Risse, T. *The Oxford Handbook of Comparative Regionalism*, pp. 513-537-. Oxford University Press.
- Malamud, A. (2013) *Overlapping regionalism, no integration: conceptual issues and the Latin American experiences*. *EUI Working Papers RSCAS*, nº 20; European University Institute/Robert Schuman Centre for Advanced Studies
- Mariscal, N. (2003) *Teorías políticas de la integración europea*. Tecnos. Madrid
- Mattli, W. (1999) *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond*, Cambridge: Cambridge University Press.

- Moravcsik, A. (1993) "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Inter-governmentalist Approach", *Journal of Common Market Studies*, 31(4): 473–524.
- Moravcsik, A. (1998) *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca, NY: Cornell University Press
- Nye, J. (1968) Comparative Regional Integration: Concept and Measurement. *International Organization*, 22(4) (1968): 855–880
- Peters, G. B. (2012) *Gobernanza y burocracia pública*. El Colegio de México. Centro de Estudios Internacionales. México
- Pollack, M. A. (2003) *The Engines of European Integration: Delegation, Agency, and Agenda Setting in the EU*. Oxford University Press, Oxford, UK
- Pollack, M. A. (2005) *Theorizing EU Policy-Making*. En Wallace, H.; Wallace, W. y Pollack, M. A. *Policy-Making in the European Union*, pp. 13-48. Oxford University Press, Oxford UK
- Rhodes, R. W. (2005) *La nueva gobernanza. Gobernar sin gobierno*. En Cerrillo, A. *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Madrid
- Rosenau, J. y Czempiel, E. O. (1992) *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge University Press. Cambridge, UK
- Rosenau, J. (2000) *Change, Complexity, and Governance in Globalizing space*. En Pierre, J. *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*, pp. 169-200. Oxford University Press
- Sandholtz, W. y Stone Sweet, A. (eds.) *European Integration and Supranational Governance*, Oxford University Press, Oxford
- Santana, Diana (2015) *Análisis sistemático y propuestas para la reforma institucional del SICA: Especial referencia al proceso de toma de decisiones y el reparto de competencias de sus órganos centrales*. En *Encuentro No. 101*, 17-38
- Santos, F. (2013) *Sociedad civil e integración centroamericana*. Colección Estudios Centroamericanos nº 3. Fundación ETEA. Córdoba
- Santos, F. (2014) *Dilemas de la integración centroamericana: Las propuestas de reforma institucional del SICA en perspectiva*. En *Revista Centroamericana de Administración Pública*, 66-67
- Santos, F. (2016) *Los modos de las políticas de la integración centroamericana*. En *Revista de Derecho*. No. 20, 2016 / 31 – 46
- Scharpf, F. (2000) *Gobernar en Europa eficaz y democráticamente*. Alianza Editorial. Madrid, 2000
- Schmitter, Ph. C. (1970) *A Revised Theory of Regional Integration*, *International Organization* 24: 836-868
- Schulz, M., Söderbaum, F. and Öjendal, J. (2001), "A Framework for Understanding Regionalization," in Schulz, Söderbaum and Öjendal (eds). Schulz, M., Söderbaum, F. and Öjendal, J. (eds) (2001), *Regionalization in a Globalizing World*, London: Zed, pp. 1–21

Söderbaum, F. y Shaw, T. (eds), (2003) *Theories of New Regionalism*. Basingstoke: Palgrave Macmillan

Stone, D. (2008) *Global Public Policy, Transnational Policy Communities, and Their Networks*. *Policy Studies Journal*. Volume 36, Issue 1, February 2008

Stone Sweet, A.; Sandholtz, W. y Fligstein, N. (2001) *The Institutionalization of Europe*. Oxford University Press. Oxford.

Tinbergen, T. (1954) *The Integration of Current Transactions'*, *International Economic Integration*. Elsevier, Amsterdam,

Van Langenhove, L. (2003) *Theorizing Regionhood*. UNU/CRIS e-Working Papers

Van Langenhove, L. (2016) *Building regions: the regionalization of the world order*. Routledge, London

Wallace, W. (1990) *The dynamics of European Integration*. Pinter. London

Young, O. R. (1999) *Governance in World Affairs*. Cornell University Press. Ithaca and London



DOCUMENTOS





Consideraciones para el fortalecimiento del
Marco Legal de la industria cinematográfica
en Costa Rica.



Consideraciones para el fortalecimiento del Marco Legal de la industria cinematográfica en Costa Rica.

*Investigador¹
Dr. Ronald Hidalgo Cuadra*

Resumen

La actividad cinematográfica en Costa Rica se encuentra regida por una ley promulgada en 1977 que crea el Centro Costarricense de Producción Cinematográfica. La actualización del ordenamiento jurídico exige revisar la estructura administrativa del Centro, el papel del Estado y los estímulos que requiere la industria cinematográfica.

Abstract

Costa Rica's cinematographic activity is ruled by a law promulgated in 1977 that created Costa Rica's Cinematographic Production Center. The update of legal ordering demands revising of the administrative structure of said center, the role of the state and the stimuli that the cinematographic industry requires.

Palabras clave

Ordenamiento jurídico, Legislación, Producción audiovisual, Cine, Cultura, Estado.

Key words

Legal system, Legislation, Film Production, Culture, State.

¹ Doctor en Derecho de la Universidad de Costa Rica y docente en la Facultad de Derecho de esa Universidad. Consultor privado. Correo electrónico: rjhidalgo@ice.co.cr.

Recibido: 18 de enero de 2018.

Aprobado: 18 de abril de 2018.

Introducción

El impacto económico de la industria cinematográfica y audiovisual sirvió de sustento para que en julio de 2007, según Decreto No. 34024-MCJ, el Poder Ejecutivo declarara de interés público por el efecto positivo en la balanza de pagos, la utilización de recursos, insumos y materias primas nacionales, la creación de empleos directos e indirectos, el incremento en la demanda de turismo y el desarrollo regional u otras ventajas que la conviertan en una importante fuente de desarrollo y posicionamiento internacional del país.

Desde 1977 el Centro Costarricense de Producción Cinematográfica se desempeña como la institución técnica y cultural especializada en el fomento, desarrollo y producción cinematográfica. El impulso legislativo inicial dio base para la actividad creadora desarrollada directamente por el Estado. Actualmente, el motor económico que supone la producción y distribución de obras cinematográficas, ha volcado la atención sobre esta actividad para caer en la cuenta que, desde ese año hasta la fecha, la realidad que se muestra al legislador es muy diferente a la de hace cuarenta años. Son múltiples los vacíos que suplir.

El presente estudio tiene como objetivo exponer (con trazos muy gruesos ciertamente) el marco legal que utiliza la Administración Pública para atender la actividad cinematográfica, para luego centrarse en aspectos conceptuales y metodológicos de lo que debe ser una reforma legal en este sector.

1. El papel del Estado en el ordenamiento jurídico actual

1.1. La actividad cinematográfica como derecho humano y como objeto de fomento

Identificar el papel del Estado frente a la actividad cinematográfica, parte desde un inicio de reconocer que puede ser enfocada como un derecho humano así como una industria perteneciente al quehacer económico en la sociedad.

Como derecho humano existen varios instrumentos que la comprenden; el reconocimiento no es explícito, sino que la protección se obtiene como parte de la vida cultural (creación, divulgación, etc.).

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Ley No. 4229-A del 11 de diciembre de 1968) se reconoce el derecho de toda persona de participar de la actividad creadora y el deber del Estado de asegurar la conservación, desarrollo y difusión de la cultura (artículo 15).

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, incorporada al derecho costarricense al ser aprobada en la Ley No. 4534 del 23 de febrero de 1970, extiende su texto (artículo 26) a los derechos que consigna la Carta de la Organización de Estados Americanos¹. Dentro de los deberes que esta Carta asigna a los Estados, se encuentra el de dar "importancia primordial, dentro de sus planes de desarrollo, al estímulo de la educación, la ciencia, la tecnología y la cultura orientadas hacia el mejoramiento integral de la persona humana y como fundamento de la democracia, la justicia social y el progreso".

En el artículo 89 de la Constitución Política de 1949, el Estado costarricense asume la actividad artística como apoyo de la iniciativa privada en el desarrollo de las actividades culturales.

Como señala la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 32, los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática. La dimensión de la actividad cinematográfica como derecho fundamental se basa, también, en el apego a los derechos y las libertades fundamentales de los demás y en ese tanto exige la no discriminación por razón de género, nacionalidad, grupo étnico, cultura o religión, y el respeto a la diversidad. De esta forma, en un lenguaje cinematográfico, son obras que comunican ideas, narran historias (verídicas o no), exponen una visión del mundo, que no es más que una forma de presentarse la libertad de expresión, con los consabidos límites que posee.

La otra dimensión de la cinematografía es el impacto que tiene para la vida económica. Bajo la singular denominación de Economía Naranja, se presta atención a los bienes y servicios que tradicionalmente se asocian con las políticas culturales, los servicios

¹ Artículo 47 de la Carta de la Organización de Estados Americanos, suscrita en Bogotá en 1948 y reformada por el Protocolo de Buenos Aires en 1967, por el Protocolo de Cartagena de Indias en 1985, por el Protocolo de Washington en 1992, y por el Protocolo de Managua en 1993.

creativos y los deportes, por el peso que muestran en el proceso productivo y su capacidad para la generación de empleo.

De acuerdo con las mediciones de la Cuenta Satélite de Cultura (2015), el sector audiovisual aporta más al PIB que las exportaciones de banano y café juntas. Asimismo, generó un crecimiento productivo que osciló entre el 6,2 % y el 11,8% para los años 2012 y 2013, lo que produjo empleo en producción audiovisual y publicidad, respectivamente.

La perspectiva de fomento a la actividad privada es la que se refleja en el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 "Alberto Cañas Escalante". Dentro del Programa de desconcentración cantonal o artística, educativa y cultural (1.2.2.) se encuentra el Objetivo 1.2.2: "Impulsar un desarrollo desconcentrado y articulado de las artes escénicas, musicales, plásticas, audiovisuales y literarias, que incentiven la participación de todos los sectores de población" (MIDEPLAN, 2015, p. 273). Tenemos, entonces, que la actividad cinematográfica exige del Estado una respuesta amplia. En primer lugar, una función de tutela como derecho fundamental, en la cual los mecanismos judiciales de protección desempeñan un papel relevante. En segundo término, como actividad económica, la función orientada a su fomento está comprendida. La industria cinematográfica es un objeto amplísimo para el fomento. El Estado tiene al frente un proceso que involucra la creación, producción, distribución, exhibición y formación cinematográfica y audiovisual, así como los servicios técnicos conexos (iluminación, música, vestuario, etc.). Los intervinientes serían de lo más variado, pueden ser personas nacionales o extranjeras, pertenecientes al sector privado o al público, etc., y las relaciones contractuales que originen pueden carecer de una previsión normativa para resolver controversias en materias especializadas. De igual manera, los cambios tecnológicos exigen regulaciones flexibles que consideren los avances en el soporte físico de la obra que utilice, de la tecnología que permita la fijación de las imágenes o los sonidos y de los medios utilizados para su reproducción o difusión.

Precisamente, es la función de fomento donde el marco normativo presenta las mayores debilidades.

² En su dictamen C-174-2001 del 19 de junio de 2001, la Procuraduría General de la República se ocupa de las personalidades jurídicas instrumentales: "La personalidad jurídica es la cualidad propia de la persona. En efecto, atribuir personalidad jurídica a un ente es crear un centro autónomo de imputación de derechos y obligaciones (persona). La particularidad de esa imputación radica en que se hace a la persona en tanto tal y no como parte de un ente mayor. La personalidad, además, determina que el ente no forma parte de una organización ministerial y que posea un ámbito de actuación propio.

El silencio es la tónica dominante acerca de estímulos y mecanismo de fomento. Se ha mantenido sin modificación desde 1977 lo que explica la profundidad del "desenganche" con el estado actual de la industria. Seguidamente, se exponen algunos aspectos en los que el rol del Estado adquiere expresión concreta en las normas e instituciones de la Administración Pública costarricense.

1.2. El Centro Costarricense de Producción Cinematográfica

Con la promulgación de la Ley No. 6158 del 25 de noviembre de 1977, se crea el Centro Costarricense de Producción Cinematográfica (en adelante CCPC) como una persona jurídica, independiente y diferenciable de la del Estado o ente mayor. Al atribuirle la ley esa condición de persona pública se hace en forma irrestricta y plena; sería inapropiado atribuirle al CCPC una personalidad "instrumental", pues esta noción se reservó para casos en que la personificación no es plena sino limitada a administrar ciertos fondos o a asumir asuntos determinados², mientras que al CCPC la esfera de competencia sobre la actividad cinematográfica es irrestricto, así como las facultades de administrar un patrimonio propio.

Hay que advertir que la Ley No. 6158/77 contiene algo verdaderamente inusitado. Después de dar plena carta de nacimiento al CCPC como un ente público, con las acostumbradas atribuciones de personalidad y capacidad de administrar un patrimonio propio, el artículo 7 expresa que se estaría a la espera que el Poder Ejecutivo sometiera a la Asamblea Legislativa dentro de seis meses, una futura Ley Orgánica de la institución que le diera su organización y estructura definitivas, ya sea como institución o empresa pública del Estado, de manera que se garantizara, al mismo tiempo, su mayor eficacia y flexibilidad dentro de las limitaciones propias de los organismos públicos, y su independencia e imparcialidad, principalmente políticas.

Esta ley nunca se promulgó y el CCPC ha venido funcionando con el texto legal que se emitiera inicialmente concebido como andamiaje temporal y removible. Hasta la fecha, la Ley No. 6158/77 ha

sostenido con mérito la función desarrollada por el CCPC. Es suficiente, como se recordará, que el sujeto y el fin se encuentren previstos por la ley, para que una entidad pública pueda desarrollar un servicio (artículo 12 de la Ley General de la Administración Pública). El CCPC cuenta con una potestad reglamentaria indiscutible para emitir las reglamentaciones necesarias para las actividades del Centro (artículo 6, inciso d), supliendo lo que sea preciso para su buena marcha, dentro de los límites propios de la potestad reglamentaria en general para todo ente público.

Otro aspecto que merece ser destacado de la Ley No. 6158/77 es se va más allá del fomento. El artículo 2 de esta ley indica que corresponde al Centro la "producción, adquisición, archivo y distribución de toda naturaleza de películas, sin perjuicio de las que realicen los particulares". Los términos empleados por la ley comprometen al CCPC con un «hacer», o sea, con una prestación activa enfocada a la producción, adquisición, archivo y distribución de material cinematográfico.

1.3. Categorización del CCPC como ente público

Esta personalidad jurídica tiene varios efectos. Para comprenderlos, según los rasgos distintivos que la personalidad presenta en el Derecho Público, podemos puntualizar:

a. Es una persona de Derecho público y por ello, de carácter colectivo, esto es, las conductas que lleva a cabo no son las de una persona en particular. Las instituciones públicas consisten en un grupo de personas cooperando para un cometido común. Al CCPC le son imputables los actos y decisiones de esa colectividad, no solo los actos y decisiones de una persona en concreto (Director Ejecutivo por ejemplo). Ese grupo viene definido por quienes ostentan una relación jurídica funcional, o sea que prestan sus servicios a la institución, a nombre y por cuenta de ésta, como parte de su estructura organizacional a raíz de una investidura, válida y eficaz, sin que nos interese el carácter representativo del cargo o si es remunerado (artículo 111 de la Ley General de la Administración Pública). Dicha relación funcional se da en las personas que figuran en su Junta Directiva, en los cargos sufragados con salario, o en fin, respecto de todos los que aparecen como parte integrante de su organización.

b. Toda personalidad pública posee una capacidad jurídica de Derecho público y una capacidad de Derecho privado. Es una sola persona con dos capacidades. Esto les permite desarrollar actos propios de los entes estatales menores que poseen las potestades que el Estado (como ente mayor) tiene a su favor. Por ejemplo, la facultad de ejecutar sus decisiones sin tener que acudir a la vía judicial. Los actos de Derecho privado que esa doble capacidad pero única personalidad comprende, se refieren, por ejemplo, a la esfera contractual.

La doble capacidad está configurada desde y a partir de la ley. La Constitución Política demanda a los funcionarios del Estado que no son más que depositarios de la autoridad y que no pueden arrogarse más atribuciones que aquéllas que la ley -en sentido amplio- les conceda. La "lista" de servicios y actos que un ente público se encuentra autorizado por el ordenamiento jurídico no es otra cosa que la suma de las competencias públicas que corresponden al ente. El CCPC se encuentra confinado a un área específica de acción, fin que no puede modificar ni declinar, a diferencia de lo que puede suceder con una empresa privada que puede abandonar lo que fue su negocio central para ocuparse de otros cometidos.

Un ente no puede intervenir o asumir una determinada competencia si no está autorizado a hacerlo. Sólo el Estado, como ente mayor, posee un haz de competencia ciertamente ilimitado en función del bienestar que debe asegurar a todos los habitantes de la República (artículo 50 de la Constitución Política) o bien común, concepto que delimita la esfera competencial del Estado.

Por ello, el primer punto que debe despejarse es el alcance de la Administración Pública para utilizar el contrato, esto es si el principio de legalidad debe enlistar todos los contratos a los que se encuentra autorizado un ente público, de tal forma que el silencio en determinada figura, se entienda como una prohibición. Si tenemos legalmente establecido el sujeto y el fin a satisfacer, la personalidad jurídica de que goza el ente público le permitirá utilizar todos los contratos necesarios para alcanzar ese propósito que el legislador le ha encomendado (principio de regulación mínima). Dado que la actividad contractual del Estado no es más que un medio, no es preciso que el ordenamiento contenga una lista de los contratos que puede celebrar un determinado ente público. El

principio de legalidad no debe ser comprendido de una forma tan estricta; el ente público se encuentra habilitado para celebrar todos aquellos que sean necesarios para el logro de sus fines, aunque la ley no identifique a qué categorías puede acudir.

Ahora bien, los entes públicos no son titulares de los bienes que poseen. No son propietarios de ellos de la misma manera que lo puede ser un ciudadano de sus bienes. Únicamente pueden regalar dinero o dar premios si la ley -formal y material- se los permite. Los entes públicos lo que poseen, como regla, son facultades de administración del patrimonio que se les ha entregado para satisfacer los propósitos públicos; por eso las decisiones de enajenación se encuentran limitadas por lo que deben ser autorizadas clara y expresamente por el ordenamiento jurídico³. Esta primera aproximación nos lleva a postular vedados aquellos contratos que no sean idóneos o aptos para los fines legalmente asignados.

El ordenamiento costarricense cuenta con una norma, que por la personificación tan clara de la que goza el CCPC puede acudir; dice el artículo 3 de la Ley de Contratación Administrativa:

“Cuando lo justifique la satisfacción del fin público, la Administración podrá utilizar, instrumentalmente, cualquier figura contractual que no se regule en el ordenamiento jurídico-administrativo. En todos los casos, se respetarán los principios los requisitos y los procedimientos ordinarios establecidos en esta Ley, en particular en lo relativo a la formación de la voluntad administrativa.”

El segundo aspecto que se desprende de la personalidad plena -no instrumental- que la ley confiere al CCPC es que puede promulgar los reglamentos internos -de organización y servicio- que sean necesarios para el cumplimiento eficiente de su cometido legal.

Queda fuera de la potestad reglamentaria del CCPC lo siguiente:

a. La reglamentación a la Ley No. 6158/77. Esto es: el desarrollo detallado de su contenido. Los reglamentos ejecutivos a las leyes están reservados

constitucionalmente al Poder Ejecutivo.

b. La reglamentación orgánica, que debe ser propuesta al Poder Ejecutivo para que la emita. Esta reglamentación tendrá relación con su orden interno y el manejo presupuestario (orden económico).

c. Aquellas reglamentaciones que posean efectos hacia otras organizaciones gubernamentales, cuya competencia no puede ser afectada, obviamente, por una entidad como el CCPC.

d. Aquellos que limiten o afecten libertades constitucionales. Esta labor corresponde a la ley ordinaria, emanada de la Asamblea Legislativa bajo el procedimiento establecido para su emisión.

2. ¿Está el Centro Costarricense de Producción Cinematográfica desconcentrado?

La separación básica que se presenta en la Administración Pública costarricense en cuanto a la distribución de competencias, es la centralización y la descentralización.

En la centralización las competencias pertenecen a un solo centro de acción, que normalmente se identifica con el Estado -*stricto sensu*- que es el Poder Ejecutivo. La descentralización consiste en la transferencia definitiva de una competencia específica en un sujeto público determinado, competencia que no pertenecerá en lo sucesivo a la Administración central. En nuestro Derecho, los elementos fundamentales de la descentralización son los siguientes:

i. Una especialidad limitada a una materia que se confiere, o al territorio dentro del cual se va a cumplir esa competencia. Los sujetos que son favorecidos de la competencia creada o transferida desde el Estado central son entes públicos con personalidad jurídica;

ii. La existencia de un patrimonio propio y de una personalidad jurídica de la que está dotado el sujeto público, y

iii. El control de tutela administrativa, por el cual la Administración central puede dirigir y coordinar. El órgano descentralizado no está sometido a órdenes ni a instrucciones concretas para el desempeño de su competencia exclusiva.

³ Ese es, por ejemplo, el caso de la constitución de fideicomisos con fondos públicos. Por el hecho de constituirse una separación patrimonial en manos del fideicomisario, o bien contratos de garantía, como prendas o hipotecas, que poseen la potencialidad de traslado de bienes estatales o municipales, la autorización legal debe ser expresa (Artículos 14 de la Ley de la Administración Financiera de la República y 62 del Código Municipal).

La descentralización debe ser diferenciada de la desconcentración. La desconcentración consiste en transferir, por ley o reglamento, una competencia a un órgano administrativo dentro de la estructura de un ente público, no alterable por acto administrativo singular (Ortiz, 2002).

Las entidades descentralizadas no se encuentran ligadas a ninguna entidad pública, en cambio los órganos desconcentrados se encuentran adscritos a una dependencia. La Procuraduría General de la República fue del criterio que la adscripción era el signo definitorio de la desconcentración:

"... cuando una ley dispone que un órgano es adscrito no le está dando, por ese motivo, la naturaleza de un ente dependiente, ni tampoco un perfil de sujeción, sino que mediante esta figura se trata de establecer una desconcentración administrativa." (Procuraduría General de la República, dictamen C-229-79 del 5 de octubre de 1979)

Esta postura inicial fue modificada para negar que el uso del término "adscripción" tenga una consecuencia ineludible acerca de la naturaleza jurídica de una organización administrativa:

"... el hecho de que el legislador hubiere utilizado el término "adscrito" no significa que con ello se estuviere determinando la naturaleza del órgano o ente al cual se analiza, sino que hay que buscar dicha naturaleza a través de otros elementos" (Procuraduría General de la República, dictamen C-158-85 del 15 de julio de 1985).

La Sala Constitucional mantuvo una línea similar en el sentido de que la desconcentración no es compatible con el otorgamiento de una personalidad jurídica y con la capacidad de administrar un patrimonio propio. Al atender la consulta legislativa del Proyecto de Ley de Hidrocarburos, expresó en su resolución No. 6240-93 de las 14:00 horas del 26 de noviembre de 1993,

"I. LA NATURALEZA JURIDICA DE LA DIRECCION DE HIDROCARBUROS: Uno de los aspectos centrales cuestionados por los diputados, es la naturaleza jurídica del órgano creado en el artículo 3 del Proyecto y las atribuciones de las que está siendo investido, en cuenta la de suscribir contratos en materia de hidrocarburos y contratar empréstitos con entidades nacionales y extranjeras. La Dirección General de Hidrocarburos se crea como órgano del

Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas (MIRENEM) para ejercer las funciones que se le asignan respecto de la exploración y explotación de sustancias hidrocarburadas. Para cumplir sus propósitos se le otorga capacidad contractual y autonomía financiera y presupuestaria. Del análisis de estos elementos y de las potestades que se le confieren, tanto en el artículo 4, como en los 5.ch) y 5.i) del Proyecto, se concluye que, aunque sería un órgano desconcentrado de la Administración Central, dentro del MIRENEM. sin embargo, se le dota de una serie de potestades tales que equivalen a una autonomía administrativa casi plena, que inevitablemente comporta el otorgamiento de una personalidad jurídica incompatible con su condición subalterna. En este sentido, es necesario señalar que, con la creación de la Dirección General, se pretende configurar una institución con el régimen jurídico propio de un ente descentralizado -con capacidad contractual, autonomía financiera y presupuestaria, patrimonio propio, etc.-; bajo la cobertura de un órgano desconcentrado, que por su naturaleza no podría contar, a lo sumo, más que con una personalidad jurídica meramente instrumental. No es posible delegar en la Dirección General competencias atribuidas por la Constitución al Poder Ejecutivo en sentido estricto -Presidente de la República y Ministro de la cartera-, no empece que se le otorgue tal personalidad instrumental. Dicho de otra manera, si el legislador opta por desconcentrar un órgano de una Cartera de Gobierno, no puede dotarlo de personalidad jurídica propia e independiente de ésta, en los términos de administración descentralizada, en tanto el titular de la Cartera integra con el Presidente de la República, el órgano constitucional "Poder Ejecutivo" que es su jerarca necesario; salvo que el legislador opte por crear una verdadera institución descentralizada u autónoma, la cual, en todo caso, requeriría para su creación una ley aprobada por votación no menor de dos tercios del total de los miembros de la Asamblea Legislativa (art. 189 Constitución Política), en razón, precisamente, de que su creación implica el desplazamiento de competencias que constitucionalmente corresponden al Poder Ejecutivo como jerarca de la Administración Central; de lo contrario, se conformaría un régimen de excepción, que puede conducir a una atomización del Poder Ejecutivo y de sus propias competencias que repugna a la ideología constitucional."

Se encuentra reservado a la ley dotar a una determinada organización estatal de personalidad jurídica. Se requiere entonces de una expresa decisión política de la Asamblea Legislativa, expresada jurídicamente como una ley, para tener atribuida la personalidad jurídica a una organización gubernamental.

La Ley No. 6158/77 expresa en su artículo 1°;

Artículo 1°.- Créase, como institución técnica y cultural especializada del Estado, el Centro Costarricense de Producción Cinematográfica, adscrito al Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, para fomentar y desarrollar la producción y cultura cinematográfica nacionales. Tendrá personalidad jurídica de derecho público e independencia en el ejercicio de sus funciones, dentro de los planes nacionales de desarrollo y las disposiciones de la presente ley."

Por decisión legislativa hay un expreso y claro otorgamiento de personalidad jurídica. Esto apareja, como lógica consecuencia, la posibilidad de ser titular de un patrimonio propio y de administrarlo con la facultad de celebrar todos los actos y contratos necesarios para cumplir los cometidos legales asignados al CCPC. El otro aspecto que debe ser destacado es un rasgo que es incompatible con la desconcentración consistente en la independencia en el ejercicio de sus funciones al CCPC.

Esta independencia ha hecho que la Contraloría General de la República declinara atribuirle un carácter desconcentrado. En su oficio No. 11374 (DAGJ-1576-2002) del 17 de setiembre de 2002, expresó:

"El criterio de este Despacho es que el Centro es ente con personalidad y capacidad jurídica instrumentales, con presupuesto propio, y con competencia para el manejo de sus recursos financieros y de las contrataciones que realice. Debe interpretarse que la normativa confiere capacidad al Centro de trabajar en forma independiente, ajustándose a los procedimientos y normativa vigente, sus contrataciones administrativas, así como también goza de capacidad para las decisiones que involucren el manejo de su presupuesto (modificaciones y aprobaciones), manteniéndose siempre su condición de "órgano" adscrito al Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, procurándose así la uniformidad de políticas y criterios en materia de cultura costarricense."

El criterio por el cual se ha venido sosteniendo que el CCPC es un órgano desconcentrado en grado mínimo, con personalidad jurídica meramente instrumental, es incorrecto por lo siguiente:

a. Cuando se emite la Ley No. 6158 de 25 de noviembre de 1977, la figura de la desconcentración no había sido introducida en nuestro ordenamiento jurídico. Fue con posterioridad a 1977, con la promulgación de la Ley General de la Administración Pública, No. 6227 del 2 de abril de 1978 que fuera publicada el 30 de mayo de 1978, que se contempla la figura de la desconcentración y se delimita sus manifestaciones (*mínima y máxima*). Antes de 1978 es muy probable que al emitir la Ley No. 6158/77, la voluntad del legislador no contara con esta forma de distribución de las competencias, ni fuera objeto del debate parlamentario.

b. La Ley No. 6158/77 se negó expresamente a dar la estructura definitiva al CCPC. El artículo 7 de esa Ley dispuso al Consejo Nacional de Cinematografía que se preparara un proyecto de ley para que se le confiera su "organización y estructura permanente". Pero los pilares fundacionales delineados en la Ley 6158/77, que dan independencia al establecer al CCPC, aspiran a que una esa ley organizara todo un ente o empresa públicos, sin dejar entrever ligamen alguno con el Gobierno Central.

c. La Ley No. 6158/77 no se pronuncia, con la claridad requerida en estos casos, por dotar de desconcentración al CCPC. Tampoco lo hizo la Contraloría General de la República en su oficio No. 11374 del 17 de setiembre del 2002. Una lectura detenida de este criterio nos lleva a reconocer que el pronunciamiento está interesado, más que en definir la naturaleza jurídica, en reconocerle al CCPC plena capacidad contractual de tal forma que puede llevar los procedimientos de contratación separado de la Proveeduría institucional del Ministerio de Cultura, que fue, precisamente, lo consultado.

d. La independencia que la Ley No. 6158/77 le confiere al CCPC debe ser ubicada en su correcta dimensión. El artículo 1° la menciona con claridad, y la reitera el artículo 7 precitado. La independencia es un indicador de que existe una esfera de acción reservada al CCPC y es, sin lugar a dudas, un rasgo incompatible con la desconcentración.

La praxis prevaleciente ha sido tener al CCPC como un órgano desconcentrado más del MCJD, como

por ejemplo se hace en el Reglamento para las Coproducciones (Decreto Ejecutivo No. 30451-C). Las razones de corte político, presupuestarias, logístico (concretamente que el MCJD contara con una estructura con la cual apoyarse es asesoría legal, auditoría interna, etc.), dieron base para que a lo largo del tiempo, la situación desconcentrada del CCPC fuera natural e incuestionable y así se mantiene. Actualmente, el CCPC no ha logrado reivindicar la descentralización, mucho menos una desconcentración siquiera máxima.

3. La Comisión Fílmica de Costa Rica

Al exponer en su Considerando VI que es necesario que el Estado promueva una serie de acciones dirigidas tanto al fomento y promoción de la cinematografía y el sector audiovisual, como a la atracción de filmaciones y producciones extranjeras al país, mediante la creación de una comisión con participación de distintas entidades y organizaciones del sector público y privado, como instancia del Poder Ejecutivo encargada de la unión de esfuerzos para la atracción de inversiones y promoción de exportación de servicios de la industria audiovisual y cinematográfica, el Decreto Ejecutivo No. 35384-MCJ-COMEX del 24 de julio de 2009, crea la Comisión Fílmica de Costa Rica.

La función primordial de esta Comisión, cuyas sesiones son privadas (artículo 12), es la de encargarse de "... la unión de esfuerzos para la atracción de inversiones y promoción de exportación de servicios de la industria audiovisual y cinematográfica" (artículo 1º). Su artículo 2 enumera las atribuciones que ejerce:

a. Generales:

1. Conocer en sus sesiones sobre aquellos asuntos tramitados y sometidos por cada entidad u organización que la conforman, en los temas relativos a las acciones, proyectos y producciones relacionadas con la atracción de inversiones y promoción de exportaciones de servicios de la industria audiovisual y cinematográfica;
2. Formular recomendaciones y mecanismos de cooperación entre las entidades y organizaciones participantes, sobre los distintos temas mencionados en el inciso anterior, con el propósito de contribuir a resolver y prevenir las situaciones

que puedan afectar las realizaciones y producciones cinematográficas y audiovisuales;

3. Mantener una coordinación permanente entre las entidades y organizaciones de los sectores participantes, para facilitar la labor institucional público-privada y las gestiones de aquéllas, a favor de las realizaciones y producciones cinematográficas y audiovisuales;
4. Intercambiar conocimientos y experiencias con las demás entidades públicas y organizaciones privadas que podrían eventualmente conocer y colaborar en los objetivos planteados;
5. Comunicar y divulgar sobre temas de su interés, relativos a las acciones, proyectos y producciones que se desarrollen en el sector de la industria audiovisual y cinematográfica.

b. Específicas:

1. Apoyar las acciones, proyectos y producciones orientadas a la promoción del país en el exterior como destino de inversión en materia de filmación y producción cinematográfica, así como escenario de rodaje de películas, documentales, comerciales y series de televisión.
2. Coadyuvar junto con las autoridades locales respectivas, en la promoción de locaciones para filmar.
3. Informar al sector cinematográfico y audiovisual sobre las instancias competentes encargadas de los trámites aduaneros para el ingreso temporal de bienes y equipos necesarios para la filmación de películas en territorio costarricense, los regímenes de exención fiscal para la atracción de inversión privada en Costa Rica, los procedimientos migratorios para el ingreso de personal y registro de empresas, entre otros.
4. Colaborar con la generación de estadísticas y estudios sobre la industria audiovisual y cinematográfica en el país, así como propiciar la creación de un directorio de proveedores de servicios audiovisuales en Costa Rica.

La Comisión se integra con representantes de los ministerios de Comercio Exterior, de Cultura, la Promotora de Comercio Exterior, el Instituto Costarricense de Turismo, así como un representante del sector privado relacionado con la industria audiovisual y cinematográfica.

El CCPC no aparece en su integración. El Centro asiste pero únicamente con voz, al igual que lo hace la Coalición de Iniciativas para el Desarrollo (CINDE).

La finalidad que se asigna -por decreto- a la Comisión Fílmica afectan las competencias que -por ley- están conferidas al CCPC. La Ley No. 6158/77 le asigna facultades, como las de conceder premios, organizar festivales, representar al país en el exterior, etc., que lo sitúan como un componente insoslayable dentro de la función que el Estado asume en materia cinematográfica.

Como las atribuciones legales del CCPC no se mencionan en este Decreto, la actividad de la Comisión se sobrepone, funcional y políticamente, a las iniciativas que desarrolle el CCPC. La falta de coordinación al crear estos órganos, respecto de entidades que ya existen, es notable. Formalmente, se da la coexistencia entre estas dependencias, sin que esa coexistencia asegure el papel que el Centro está llamado a tener.

4. Oportunidades de mejora

Para los propósitos de este estudio, interesa ubicar las áreas o puntos críticos sobre los que debe versar una reforma normativa. Lejos de centrarnos en un contenido determinado para una regulación legal en materia de cine, lo apropiado es que, a partir de un diagnóstico, se pueden ubicar zonas estratégicas a tratar.

Si el diagnóstico es estrictamente jurídico, las propuestas de enfoque están constreñidas a lo estrictamente legal. Este es el ámbito de las consideraciones que se desarrollan en adelante.

4.1. Precisiones previas (aspiraciones, conceptos)

Es fundamental que una propuesta de reforma normativa tenga definidos los temas sobre los que va a versar, es decir, cuáles situaciones deben necesariamente ser atendidas por una ley.

Está profundamente arraigada la concepción de que la norma jurídica va a resolver una determinada cuestión,

⁴ En lo personal, me inclino por evitar la dispersión normativa. La seguridad y certeza jurídicas se favorece con que sea un solo texto legal el que trate una materia en forma integral.

confiando en la existencia de una magia verbal de la norma. Hay que ser claros en esta obviedad: Los fines en una sociedad no se logran cuando son convertidos en texto legal. Sea que se opte por una ley (Ley General de Cine, ó Ley Reguladora de la Actividad Audiovisual)⁴ o por canalizar la iniciativa de reforma en varias leyes, según sea lo favorable desde el juego de lo político.

Una base metodológica fundamental es fijar los fines que busca obtener la regulación de una actividad determinada y que la ley (y nada más que la ley) es el camino para satisfacerlos. Las denominadas «cuotas de pantalla» no deben ser fijadas por la ley ya que introducen una indeseable rigidez. Bien puede el legislador delegar su regulación específica, fijando éste los trazos fundamentales.

Delimitar las aspiraciones de la ley (con la que se hace política pública) es una tarea que no puede dejarse de lado: el fomento junto al insoslayable fortalecimiento del aparato estatal competente. La ley, formal y material, constituye un mecanismo necesario para el fomento (por la reserva legal que se presenta en materia tributaria) como por las modificaciones a la estructura estatal establecida por leyes preexistentes.

Asuntos como la organización interna del CCPC, el contenido las relaciones contractuales especiales, constituyen materia reglamentaria y el legislador puede desentenderse de su atención.

En cambio, las atribuciones del órgano jerarca del CCPC, si hay exclusividad de sus competencias la habilitación para utilizar fideicomisos, el régimen laboral del personal, la fiscalización a cargo de la Contraloría General de la República, la facultad para dar premios a su costo, la creación y funcionamiento de un fondo especial destinado al fomento.

Otra obviedad: el lenguaje. Siempre es aconsejable que la ley precise cómo van a ser entendidos los términos que utilice, resolviendo anticipadamente que su interpretación se desvíe de los objetivos propuestos. A saber: si la actividad cinematográfica comprende lo audiovisual, si se regula todo el proceso o si algunas partes de éste, cómo se va a concebir en el texto de la ley terminológicamente (creación, producción, comercialización, distribución,

exhibición), qué comprenden los “servicios conexos” (vestuario, alimentación, decorados, iluminación, música, etc.).

4.2. Delimitación de competencias y atribuciones del Estado

La estructura estatal amerita no sólo diseñar una entidad como lo es actualmente el CCPC, sino considerar el papel que tienen otras dependencias que actualmente han intervenido. Tal es el caso del Ministerio de Cultura y de la Comisión Fílmica de Costa Rica, cuya participación es ahora insoslayable como parte del mecanismo de fomento (incentivos y beneficios).

La formulación de la política pública en materia de cine, se mantendría en manos del Poder Ejecutivo (Presidente y respectivo Ministro de Cultura). El actual CCPC (o la denominación que se escoja) conserva un papel especializado en estos temas y la ley puede asignarle preparar esas políticas en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo, y cualquier otro instrumento que emita el Ministerio de Cultura para el sector, o directriz de la Administración Central, para que, una vez acogida por el Poder Ejecutivo, constituya una política pública del Estado. Correlativamente, es el Ministerio a quien corresponde la evaluación de las políticas, si se han cumplido con ajuste a los principios de economía, eficacia y legalidad, disponiendo los ajustes necesarios para corregir las desviaciones o los incumplimientos.

El CCPC conservaría su carácter de entidad técnica especializada, que le corresponde velar por el cumplimiento de la política pública, así como de los planes y metas que le fueron asignados, junto con atribuciones como las siguientes:

- a) Promover la creación y producción de obras audiovisuales en el país, prioritariamente las impulsadas por costarricenses;
- b) Promover la coproducción de obras audiovisuales tanto a nivel nacional como internacional;
- c) Mantener una coordinación permanente entre las entidades y organizaciones de los sectores participantes, para facilitar la labor institucional público-privada y las gestiones de aquéllas, a favor de las realizaciones y producciones cinematográficas

y audiovisuales;

d) Administrar el Fondo de Fomento Cinematográfico y Audiovisual.

e) Impulsar la distribución y la exhibición de obras audiovisuales tanto a nivel nacional como internacional;

f) Otorgar las contribuciones económicas para fomentar el desarrollo audiovisual en su dimensión cultural e industrial, según el reglamento a la presente ley;

g) Planificar, promover, y ejecutar las acciones para la distribución y exhibición de obras audiovisuales costarricenses, en el mercado nacional e internacional;

h) Fomentar la distribución y exhibición, bajo principios de reciprocidad, de la cinematografía y audiovisual de países o uniones de países con los cuales se mantengan acuerdos de coproducción, cooperación y acceso preferencial;

i) Extender las certificaciones de nacionalidad de las obras audiovisuales;

j) Reunir, custodiar, conservar y difundir el patrimonio audiovisual nacional, como institución técnica y cultural del Estado especializada en este campo;

k) Realizar y apoyar la capacitación, las investigaciones y publicaciones dentro del campo audiovisual;

La potestad reglamentaria del CCPC le permitirá regular la actividad cinematográfica. La importancia de los reglamentos debe ser subrayada en tanto son instrumentos que poseen una mayor flexibilidad en comparación con la ley, para mantenerse al paso de la realidad (tecnológica, económica, etc.), e incorporar aspectos técnicos para los que el Centro pueda encontrarse en mejor capacidad de insertar adecuadamente en cada reglamento. La participación de los agentes o sectores a los que se dirija la regulación es fundamental, para consultar su parecer (no vinculante), como lo preceptúa el artículo 361.2 de la Ley General de la Administración Pública.

La revisión legal exige ponerse a tono con la interacción que otras dependencias públicas realizan. Tal es el caso de la Comisión Fílmica. No parece conveniente mantener su papel a nivel de decreto ejecutivo, de tal forma que sea acogido por la ley. La existencia de esta Comisión como órgano del CCPC o en forma separada (como lo ha sido hasta ahora) es una decisión de la Asamblea Legislativa. Lo importante es que los

ámbitos de actuación de cada uno se encuentren claros.

4.3. Contrataciones especiales y alianzas públicos privadas

El artículo 3 de la Ley de Contratación Administrativa establece que la Administración Pública puede acudir a cualesquiera figuras contractuales para la consecución de los fines legalmente asignados. Esta norma le permite al Ministerio de Cultura, y al CCPC, un amplio margen de actuación en lo que se refiere a utilizar formas contractuales específicas.

Actualmente el CCPC utiliza el Reglamento para las Coproducciones del Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, sus Programas y sus Órganos Desconcentrados, promulgado mediante Decreto Ejecutivo No. 30451-C del 9 de abril de 2002. Se trata de una normativa especial para el contrato de coproducción en que el Ministerio, o alguno de sus órganos desconcentrados, produzca conjuntamente un espectáculo, obra escénica, teatral, coreográfica, musical, o cinematográfica, así como actividades didácticas, para lo cual se celebrará un convenio que definirá las obligaciones de las partes⁵.

El artículo 10 de este Reglamento indica que, en todo lo no previsto, se acudirá a la Ley de Contratación Administrativa, al Reglamento de esta ley y a las demás leyes conexas.

Como tipo contractual abierto, el reglamento presenta un texto aplicable para actividades artísticas, como el teatro o la música, por lo que los aspectos específicos de la actividad cinematográfica no aparecen. Es por ello que el contrato de coproducción en cine justificaría un tratamiento especial a ser desarrollado, en sus líneas generales, por la ley, como el destino de los réditos, ganancias, beneficios económicos, premios, etc., que puedan originarse con la obra, si debe ser objeto de refrendo interno todo el convenio, y si corresponde al CCPC o al Ministerio comparecer, a fin de clarificar la persona jurídica que está asumiendo obligaciones y, correlativamente, el presupuesto afectado o favorecido.

En lo tocante a las asociaciones público privadas, es importante que sean contempladas expresamente, como parte de los instrumentos a utilizar por el CCPC, contemplando en la ley las estipulaciones que la especialidad de la cinematografía impongan, de ser el caso.

4.4. Régimen de incentivos

Lo crucial aquí es que su diseño, sea cual fueren los incentivos y estímulos que el legislador estime necesario disponer a favor de la industria cinematográfica, permita su control y evaluación.

Cuando estamos hablando de control no se trata de imponer formas sin sentido o asfixiar al interesado. El peligro siempre será hacer inviable la actividad. De lo que se trata es que la Administración Pública pueda corroborar que el uso del incentivo fue real y verificable, de tal forma que los abusos y desviaciones puedan evitarse o revertirse oportunamente. Los puntos de control ubicados con sentido, garantizan el uso de los incentivos y protegen la buena imagen de la institucionalidad nacional. Bien diseñados los controles y ubicados inteligentemente en toda la cadena productiva para crear valor, son claves.

La evaluación es diferente al control. Consiste, para este caso, en analizar por diversos medios (estadísticos, auditorías, etc.) que los incentivos están logrando los cometidos para los que fueron instaurados. Aparte de integrar la función administrativa, la evaluación es una exigencia contemplada por el artículo 11 de la Constitución. Los incentivos no son perennes nichos de confort, cuando se cumplan los objetivos para los que nacieron deben desaparecer; además, si son ineficaces modificarse, ajustarse o eliminarse.

5. Apreciaciones finales

La estructura inicial de la cual se dotó al Centro Costarricense de Producción Cinematográfica era la propia de una entidad pública descentralizada. Asimismo, la esfera competencial incorporó la creación de obras cinematográficas por parte del Estado.

⁵ La dispensa de este convenio, cuando la coproducción sea convenida entre las dependencias públicas, es incorrecta a mi parecer. La descripción de las prestaciones a que se obligan las partes es siempre un requerimiento básico.

Con el transcurso del tiempo, la adscripción al Gobierno Central unida a la falta de dotación de recursos, propició que fuera integrado al Ministerio de Cultura como una dependencia desconcentrada más, a pesar de que su Ley de Creación No 6851/77, le permite desplegar su función con independencia en uso de una personalidad jurídica plena (no instrumental).

Las formas de fomento se ubican en los aspectos fiscales, tradicionalmente. No obstante, los aspectos de orden migratorio y aduanal que afectan la producción cinematográfica no ha sido objeto de una respuesta del ordenamiento jurídico, el cual se ha circunscrito -por lo menos a nivel legal- a lo meramente orgánico-estructural, esto es, al establecimiento de una entidad estatal cuyo cometido sea lo relacionado con la actividad cinematográfica.

La realidad que la industria cinematográfica muestra hoy en día, no está acompañada de un marco jurídico legal que contemple incentivos para promover la creación ni la producción.

Como actividad creadora el cine es resultado de la vida cultural y artística. En esta faceta, los derechos fundamentales contribuyen a delimitar su contenido. Es también impulso a las acciones e iniciativas para el desarrollo de la cultura cinematográfica, tales como la formación de espectadores, la formación y perfeccionamiento de técnicos, profesionales, docentes y gestores culturales cinematográficos y audiovisuales.

La atmósfera económica que el fenómeno demanda es particular: requerimientos aduanales de ingresos de equipo, impuestos por la actividad lucrativa desarrollada en territorio nacional por actores y empresas, estatus migratorio, etc.

La acción legislativa impone al Estado remover obstáculos innecesarios y crear las facilidades para el desenvolvimiento de una industria cultural. Con el estado actual del ordenamiento jurídico, no se garantiza apropiadamente el derecho fundamental para el disfrute de la creación cinematográfica.

Referencias Bibliográficas

Constitución Política de la República de Costa Rica. San José, Costa Rica, 07 de noviembre de 1949.

Contraloría General de la República. (2002). Oficio No. 11374 (DAGJ-1576-2002) del 17 de setiembre de 2002. Recuperado de https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/jaguar/sad_docs/2002/11374-2002.doc

Decreto Ejecutivo N° 30451-C. Reglamento para las Coproducciones del Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, sus Programas y sus Órganos Desconcentrados. San José, Costa Rica, 09 de abril de 2002.

Decreto Ejecutivo N° 33669. Modifica al Centro Costarricense de Producción Cinematográfica, el gasto presupuestario máximo fijado para el año 2007. San José, Costa Rica, 07 de febrero de 2007.

Decreto Ejecutivo N° 35384-MCJ-COMEX. Creación de la Comisión Fílmica de Costa Rica. San José, Costa Rica, 24 de junio de 2009.

Ley 4229. Pactos Internacionales de la Organización de Naciones Unidas ONU Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales Pacto de Derechos Civiles y Políticos y Protocolo Facultativo, San José, Costa Rica, 11 de diciembre de 1968.

Ley 6158. Crea el Centro Costarricense de Producción Cinematográfica. San José, Costa Rica, 25 de noviembre de 1977.

Ley 7494. Ley de Contratación Administrativa. San José, Costa Rica, 02 de mayo de 1995.

Ministerio de Cultura y Juventud. (2015). Cuenta Satélite de Cultura Costa Rica. Recuperado de http://www.mcj.go.cr/Cuenta_Satelite/archivos/Resumen_Ejecutivo.pdf

Ministerio de Planificación y Política Económica. (2015). Plan Nacional de Desarrollo 2015 2018 "Alberto Cañas Escalante". Recuperado de <https://documentos.mideplan.go.cr/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/cda1b4868b4f6bdf8b2deeo525b76/PND%2020152018%20Alberto%20Ca%3%B1as%20Escalante%20WEB.pdf>

Ortiz, E. (2002). Tesis de Derecho Administrativo. San José: Editorial Stradtman.

Procuraduría General de la República. (1979). Dictamen C-229-79 del 5 de octubre de 1979.

Procuraduría General de la República. (1985). Dictamen C-158-85 del 15 de julio de 1985.

Anexo

Anexo 1. Resumen dictamen de la Procuraduría General de la República sobre las Personalidades Jurídicas Instrumentales

En su dictamen C-174-2001 del 19 de junio de 2001, la Procuraduría General de la República se ocupa de las personalidades jurídicas instrumentales:

“La personalidad jurídica es la cualidad propia de la persona. En efecto, atribuir personalidad jurídica a un ente es crear un centro autónomo de imputación de derechos y obligaciones (persona). La particularidad de esa imputación radica en que se hace a la persona en tanto tal y no como parte de un ente mayor. La personalidad, además, determina que el ente no forma parte de una organización ministerial y que posea un ámbito de actuación propio

La personalidad coloca al organismo en una posición diferente de quien, por carecer de personalidad jurídica, constituye un órgano, aún cuando éste fuere desconcentrado. Los entes en razón de su personalidad, no están sometidos a una relación de jerarquía o de sumisión orgánica, sino a una relación de dirección. Dicha relación es de confianza y es incompatible con la dependencia jerárquica.

Además, en razón de la personalidad, el ente goza de un patrimonio propio, independientemente de cómo se constituya o se integre. La titularidad de un patrimonio propio implica una autonomía patrimonial y por ende, autonomía de gestión. Conforme con esa autonomía de gestión, el ente podrá realizar todos los actos y contratos necesarios que impliquen gestión de dicho patrimonio. En ese sentido, la potestad de contratar es de principio y sólo es restringida en la medida en que la ley expresamente lo indique

La persona jurídica actúa a través de representantes, que se constituyen en sus personeros legales. La personería hace alusión a esa representación y en ello se diferencia de la personalidad. Podría decirse, en todo caso, que la personería legal tiene interés en el tanto en que se esté ante una persona jurídica. Por principio, la personería presupone la personalidad, lo que no excluye que el legislador en el caso de fondos presupuestarios u otros tipos de órganos los haya dotado de personeros legales. En principio, entonces, el ente tiene personero legal porque es persona jurídica, contrario a lo que se indica en el criterio legal que se ha acompañado.

En los dictámenes Ns. 87-88 de 25 de mayo de 1988 y 115-89 de 4 de julio de 1989 analizamos el fenómeno de las personalidades presupuestarias. En esa ocasión señalamos que en esos supuestos, la personalidad tiende a amparar aspectos diferentes del cumplimiento de los fines y competencias propias del ente a quien se le atribuye esa personalidad. Se trata de separar determinados fondos, en este caso de la municipalidad, afectarlos a ciertos fines y atribuir su gestión a un órgano determinado, al cual se le atribuye personalidad. Por ello hemos hablado de una personificación presupuestaria, en la cual la nueva "persona" permanece integrada al ente u órgano al que pertenecía. Este conserva sus competencias sobre la materia "propia" de la nueva "persona". Empero, al no existir verdaderamente una descentralización de competencias, no puede hablarse de que se está ante la creación de un nuevo ente. Por ello, en la mayoría de los casos se está ante una desconcentración de funciones ligada a una personificación instrumental, lo que no excluye que en algunos supuestos no exista incluso desconcentración funcional o si existe es en grado mínimo.

A partir de la resolución de la Sala Constitucional, N. 6240-93 de las 14 hrs del 26 de noviembre de 1993, el fenómeno es analizado bajo el término de "personalidad instrumental". En dicha resolución, la Sala consideró que en tratándose de órganos del Poder Ejecutivo a lo sumo el legislador podía atribuirles una personalidad instrumental, que no puede comportar una total independencia del Poder Ejecutivo y, por ende, el ejercicio de potestades que a éste compete. Si ese fuere el interés, el legislador tendría que constituir un verdadero ente descentralizado, con desplazamiento de competencias que constitucionalmente corresponden al Poder Ejecutivo como jerarca de la Administración Central. La validez de la personalidad instrumental en el Poder Ejecutivo fue analizada de nuevo por la Sala Constitucional mediante la resolución N. 3513-94 de las 8:57 hrs del 15 de julio de 1994. La Sala declara inconstitucional que se atribuya al Museo Nacional una personalidad jurídica plena y admite como válida la personalidad instrumental.

Integra esa personalidad jurídica plena la autonomía patrimonial, presupuestaria y funcional. Lo cual implica que la personalidad instrumental no debería conllevar esa autonomía. La siguiente resolución manifiesta esa diferencia:

"Los consultantes consideran que estos artículos están transgrediendo las competencias otorgadas por ley a la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos, específicamente en cuanto el artículo 7 inciso e) establece que al Consejo de Transporte Público le corresponde velar por la actividad de transporte público y el artículo 25 dispone como atribución de este Consejo el cálculo del cánón y en esa medida consideran que lesionan lo dispuesto en el artículo 188 constitucional en cuanto a la autonomía de las instituciones autónomas puesto que un órgano del Poder Ejecutivo tendría facultades y competencias que chocan con la autonomía administrativa de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos. La Sala estima que no llevan razón los consultantes en su alegato y que las alegadas violaciones constitucionales no se dan en los artículos consultados. En el proyecto de ley consultado se crea un Consejo de Transporte Público como órgano con desconcentración máxima que tendrá personalidad jurídica instrumental, autonomía patrimonial, financiera y presupuestaria e independencia funcional y administrativa, que estará especializado en materia de transporte público pero adscrito al Ministerio de Obras Públicas y Transportes. La Sala quiere llamar la atención a la Asamblea Legislativa en el sentido de que se está proponiendo la creación de un híbrido jurídico en el proyecto, que resulta inexplicable a la luz del Derecho Administrativo y que amenaza más bien en convertirse en foco de conflictos innecesarios. Esto porque se define, por una parte, como órgano de desconcentración máxima (como tal, subordinado, pese a reservársele algunas competencias exclusivas ya que incluso podría dársele personalidad jurídica meramente instrumental), pero, por la otra, se le confieren atributos propios de una persona jurídica materialmente independiente, es decir, de ente descentralizado. Tal confusión resulta inconstitucional y, por lo tanto, requiere corregirse, debiendo definir el legislador su posición sobre qué clase de organización administrativa pretende instaurar en este campo..." Sala Constitucional, resolución N. 9530-99, de las 9:15 hrs del 3 de diciembre de 1999.

El calificativo de "instrumental" que se hace a la personalidad significa que es una personalidad limitada al manejo de determinados fondos señalados por el legislador, que permite la realización de determinados actos y contratos con cargo a esos fondos, pero que no comporta una descentralización funcional verdadera. Su atribución supone una gestión presupuestaria independiente y, por ende, la titularidad de un presupuesto propio."



El delito de plagio en el ordenamiento
jurídico penal nicaragüense

El delito de plagio en el ordenamiento jurídico penal nicaragüense

Investigador¹
Roger Lenín Santos López

Resumen

El presente artículo tiene como objetivo general analizar la regulación jurídica del plagio en el Código Penal nicaragüense. Se encuentra dividido en dos partes la primera dirigida a sistematizar los presupuestos de la conducta de plagio, a partir de establecer el tratamiento teórico que existe en relación a esta, y una segunda parte, en la cual se determinan los elementos constitutivos del delito de plagio y se propone una regulación jurídica para este delito en el ordenamiento jurídico nicaragüense. Para su desarrollo se utilizaron métodos de investigación como el análisis, síntesis, inducción y deducción, teórico-jurídico y el exegético analítico.

Palabras clave

Plagio, Delit, Protección penal, Ordenamiento jurídico nicaragüense

Abstract

The general objective of this article is to analyze the legal regulation of plagiarism in the Nicaraguan Penal Code. It is divided into two parts, the first aimed at systematizing the assumptions of plagiarism behavior, from establishing the theoretical treatment that exists in relation to this, and a second part, which determines the constituent elements of the crime of plagiarism and a legal regulation for this crime is proposed in the Nicaraguan legal system. For its development research methods such as analysis, synthesis, induction and deduction, theoretical-juridical and exegetical analytical were used.

Key words

Plagiary, Crime, Criminal protection, Nicaraguan legal system.

¹Santos, R. Investigador. Doctorado en curso en Cuestiones Actuales del Derecho por la Universidad Centroamericana, Máster en Derechos Penal y Procesal Penal por la Universidad Politécnica de Nicaragua, Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua

Recibido: 13 de marzo de 2018.

Aprobado: 18 de abril de 2018.

Introducción

La protección penal de los derechos de autor es un tema controvertido, máxime si se tiene en cuenta las complejidades que cada día reviste la adecuación de la conducta infractora de estos derechos a los tipos penales relacionados con ellos, lo que tiene su causa, en gran medida, en la inmensa posibilidad de infracciones que se abren ante los nuevos usos de la tecnología y la protección de dichos derechos en este ámbito. Como afirma Rengifo García, "La respuesta a estas interrogantes debe ser el comienzo para pensar o repensar si ese expansionismo del Derecho Penal, que ha llegado al campo de la propiedad intelectual, vale la pena revisarlo y mantenerlo" (Rengifo García, 2010, p. 317).

En este sentido no han faltado tampoco aquellos que consideran que "El Derecho Civil se muestra impotente por sí solo para hacer frente a este fenómeno delictivo; (...) los remedios cautelares civiles no proporcionan la eficacia de los instrumentos propios del proceso penal, como son la entrada y registro, el comiso, etc.; la sanción civil, en el mejor de los casos, no logra compensar más que el perjuicio beneficio que la infracción comporta, requiriéndose por ello el especial rigor de la sanción penal para neutralizar las técnicas y apetencias del enriquecimiento injusto" (García Rivas, 1995, pág. 118).

Sin embargo, pese a los múltiples argumentos que se pudieran utilizar en uno u otro sentido, y que siempre serán objeto de debate, lo cierto es que la protección penal de los derechos de autor constituye todo un reto para los ordenamientos jurídicos. Aún cuando se comience a desechar la idea de concebir estos delitos como normas penales en blanco, lo cierto es que los elementos normativos del tipo deben ser interpretados y explicados con arreglo a normas no penales. Dicha interpretación parte desde el propio tiempo que se hace necesario qué entender como obra, puesto que la Ley de Derechos de Autor y Derechos Conexos de Nicaragua en su artículo 13, al igual que la mayoría de los países pertenecientes al sistema continental de derechos de autor, no establece con carácter taxativo y numerus clausus cuáles son las obras que protege.

En principio y como afirma Quintero Olivares, dicha posición parece provocar una cierta inseguridad jurídica, sin embargo, a juicio de este autor esta

sensación debe corregirse "en atención a la fijación legal de unos criterios en todo caso condicionantes de la calificación de obra", por ello, continua exponiendo, "el intérprete de la Ley penal no puede ampliar los conceptos fijados por la LPI" (2008, pág. 1). Empero, este problema se agudiza cuando tampoco la norma de propiedad intelectual es clara en este sentido, tal como sucede con el plagio.

La conducta de plagio tiene como principal problema que no se halla definida ni en las leyes de propiedad intelectual ni tampoco en los códigos penales, lo que es controvertido y hace difícil la determinación de los límites de esta conducta. En el ordenamiento jurídico nicaragüense no queda claro si es posible hablar de la regulación penal del plagio. El artículo 247 inciso f) del Código Penal nicaragüense presenta múltiples vacíos e inconsistencias. La regulación realizada por el legislador es controvertida e imprecisa por múltiples motivos, entre los que sobresale la amplitud de la conducta, que abarca otros supuestos de transgresión de estos derechos diferentes del plagio.

Por ello constituye objetivo de este artículo analizar la regulación jurídica del plagio en el Código Penal nicaragüense, siendo determinados como objetivos específicos, 1) sistematizar los presupuestos de la conducta de plagio, 2) determinar los elementos constitutivos del delito de plagio y, 3) proponer una regulación jurídica para el delito de plagio en el ordenamiento jurídico nicaragüense.

Para el desarrollo de estos objetivos se utilizaron métodos de investigación que se aplican tanto en los estudios de las ciencias sociales como en las ciencias jurídicas, entre ellos: el análisis, síntesis, inducción y deducción, teórico-jurídico y el exegético analítico. El trabajo se encuentra dividido en dos partes la primera dirigida a cumplimentar el primer objetivo específico, a partir de establecer el tratamiento teórico que existe en relación a la conducta de plagio, y una segunda parte, en la que se cumplen los dos últimos objetivos, a partir de explicar los elementos del tipo penal.

1. El plagio. Apuntes para su definición

El plagio es posiblemente la conducta que contra los derechos de autor más agrede al patrimonio cultural y al propio desarrollo cultural de la humanidad, por no quedar determinado quien es el autor. Con ella existe

un ataque directo contra el estímulo de la creación, el incentivo en el cual reside precisamente la ratio de la tutela jurídica que el ordenamiento jurídico reconoce a los derechos de autor y a los derechos conexos.

Según el Diccionario de Propiedad Intelectual por el vocablo plagio se entiende "acto de presentar como propia una obra, sin autorización del autor. Este concepto no abarca sólo la copia servil, sino también la utilización de la parte substancial de otra obra. La delimitación exacta del término depende de la interpretación de los tribunales y de la configuración legal del concepto de originalidad" (Iglesias Rebollo & González Gordon, 2005, p. 156)

Para Lipszyc (2006) el plagio es "el apoderamiento ideal de todos o de algunos elementos originales contenidos en la obra de otro autor, presentándolos como propios". (p. 567). Por su parte Álvarez de Benito considera que "sólo constituirá ilícito el plagio que permita reconocer la obra original sin que sea ofrecida su verdadera paternidad" (2003, p. 280). Mientras que Suárez-Mira Rodríguez, Judel Prieto, y Piñol Rodríguez consideran como tal "la acción de copiar o imitar fraudulentamente algo" (2011, p. 4). Por otro lado y, para Jorge Barreiro "Estamos ante el ataque más grave y característico contra la propiedad intelectual que afecta especialmente a su dimensión moral (...), aunque relacionado con la idea de su explotación posterior" (p. 769).

En el contexto del ordenamiento jurídico español resulta muy reiterado el pronunciamiento que a estos efectos realizara el Tribunal Supremo español en una sentencia dictada el 28 de enero de 1995, en el cual se reconoce al plagio como "una conducta con la cual se produce un estado de apropiación y aprovechamiento de la labor creativa y esfuerzo ideario o intelectual ajeno", (...) "el plagio ha de entenderse, en su concepción más simplista, todo aquello que supone copiar obras ajenas en lo sustancial. Se presenta más bien como una actividad material mecanizada y muy poco intelectual y menos creativa, carente de toda originalidad y de concurrencia de genio o talento humano, aunque aporte cierta manifestación de ingenio".

Como señala Ortega Doménech (2005), las características del plagio no se encuentran muy bien definidas. Este supone una conducta ilícita que va más

allá de la reproducción no consentida, a estos efectos este autor establece una gradación en relación al derecho de reproducción para finalmente concluir que "el plagio no sólo engloba la reproducción in consentida y el afán de lograr una copia del original, sino que, además, niega el derecho de paternidad del autor hacia su obra" (p. 237)

1.1. Requerimientos del plagio

Reviste especial importancia la determinación de los requerimientos o condiciones que son necesarios para que podamos decir que nos encontramos en presencia de una obra que ha sido objeto de plagio. En palabras de Del Río Labarthe & Astocondor Valverde, los presupuestos para la configuración jurídica del plagio son a) usurpación de la paternidad; b) ausencia de consentimiento del autor; c) la divulgación y d) el elemento intencional o dolo (2013, p. 333). Sin embargo, como tendremos oportunidad de analizar más adelante no coincidimos con todos estos presupuestos, especialmente el referido con el consentimiento, aunque constituyen punto de partida en un debate que aún no se encuentra zanjado.

Por ello, nos parece de recibo la posición de Antequera Parilli quien enumera como elementos constitutivos del plagio los siguientes: "a) La existencia de una obra anterior (originaria o derivada, divulgada o inédita); b) La apropiación de elementos originales protegidos de la obra preexistente, para incorporarlos a una posterior; c) La incorporación en forma íntegra o parcial de la creación precedente, es decir, mediante la toma de todos o solamente de algunos de los elementos de la obra primigenia que constituyan una manifestación personal con características de originalidad; d) La utilización de tales elementos con usurpación de la paternidad" (2011, p. 336)

En la doctrina consultada, autores como Antequera Parilli, Castán, Del Río Labarthe, Echavarría Arcila, coinciden en afirmar que no existe plagio si no existe un derecho exclusivo, ni una obra original. Sin embargo, en este sentido se impone realizar dos importantes precisiones tanto en sentido de la exclusividad del derecho como el del carácter original de la obra.

1.1.1. La obra y la concepción de originalidad

Para desentrañar la esencia de este requerimiento es necesario recabar la propia concepción de qué es una obra. Es lógico que no puedan ser objeto de plagio aquellas creaciones intelectuales que no son consideradas obras. Al respecto la Ley de Derecho de Autor y Derechos Conexos de la República de Nicaragua, considera que no pueden ser considerada como tales las ideas, procedimientos, métodos o conceptos matemáticos (art. 14, 1999) así como tampoco, las leyes, las disposiciones gubernativas, proyectos de ley, actas, acuerdos, deliberaciones y dictámenes de los órganos y organismos públicos y traducciones oficiales de los textos anteriores (art. 16, 1999).

A estos efectos es importante tener en cuenta que el Derecho de Autor no protege la idea en sí misma considerada, sino la forma en la que esta se exterioriza, se manifiesta en su forma, ordenación, configuración y estructura. Teniendo en cuenta además que la protección deferida se hace con independencia de que la obra se encuentre o no registrada, puesto que el acto en virtud del cual tiene causa dicha protección es el de la creación. Dicho principio ha sido reconocido en el artículo 2 del Reglamento de la Ley de Derechos de Autor y Conexos, Decreto No. 22 de 2000. En el que se especifica que "el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Ley de Derechos de Autor y Derechos Conexos no están subordinados al cumplimiento de ninguna formalidad y, en consecuencia, el registro y depósito del Derecho de Autor y Derechos Conexos es meramente facultativo y declarativo, no constitutivo de derechos. Las obras no registradas, ni publicadas quedan protegidas desde su creación".

Por otro lado, resulta imprescindible considerar, como lo destacan autores como Antequera Parilli, Castán, Del Río Labarthe, Echavarría Arcila, Lipszyc, Rengifo García, Quintero Olivares, el plagio se basa en la coincidencia de los elementos sustanciales de una obra con otra, y no en los meramente accesorios.

Autores como Castán ponen en el concepto de la originalidad el elemento distintivo o configurador, según sea el caso, del plagio. A estos efectos el autor

expresa que "El plagio incide por tanto en la forma interna de la obra. La obra plagaria es una obra nueva, es una obra diferente, una obra expresada bajo una forma exterior distinta, pero claro, es una obra que carece de originalidad, es una obra en la que no es posible advertir esa huella, esa impronta, ese sello personal del autor; peor aún, es una obra en la que reconoce, precisamente la huella, la impronta o el sello de otro autor" (Castan, 2009, p. 49)

En similar sentido Álvarez de Benito se refiere al tratamiento individualizado de cada obra para distinguir entre autonomía creativa y simple plagio (Álvarez de Benito, 2003). En principio la propuesta que hace este autor parece fácil, pero lo cierto es que es muy difícil de determinar, sobre todo cuando estamos en presencia de un plagio parcial. En relación a ello, Quintero Olivares refiere que le corresponde al Derecho Penal entrar a entrever los supuestos de plagio solo en los casos de "identidad sustancial" (2008)

Este concepto, compartido también por un sector no desdeñable de la doctrina tampoco es claro. Es necesario tener en cuenta no solo la obra, sino en sentido general todo el proceso creativo y determinar qué es lo sustancial. Este criterio no existe, al menos de forma abstracta, teniendo en cuenta que depende en gran medida del tipo de obra de que se trate, pues no es igual hablar de elementos o partes sustanciales de una obra audiovisual que una obra literaria o plástica.

Por ejemplo, como bien recuerda Castán a la hora de analizar la figura del plagio en la obra audiovisual los elementos que hay que tener en cuenta para ello son primeramente el argumento y su concreción en la trama de la obra, su desenvolvimiento, sucesión de acciones, curso que toma la acción; en segundo lugar es necesario tener en cuenta los personajes de la obra tanto los principales como los secundarias, caracteres personalidades, entre otros elementos, y por último los aspectos formales de la obra, escenografía, acompañamiento musical, movimientos de cámaras, situaciones escénicas. (Castan, 2009)

Este propio autor, pero refiriéndose a los formatos de televisión¹ comenta que el análisis comparativo del plagio en este caso requiere que se tengan en cuenta

¹ El formato de televisión, se trata de un documento que contiene los elementos técnicos e intelectuales necesarios para la realización de ciertos programas de televisión, la expresión admite dos acepciones, el paperformat y el TV programformat (Castán, 2009, p. 59)

los siguientes elementos comparativos: a) determinar si el formato plagiado es o no original, luego es necesario excluir la eventual coincidencia en la idea general del programa o en la temática que aborda, que no goza por sí sola de protección bajo el Derecho de Autor, b) posteriormente es necesario excluir los elementos que son comunes al acervo cultural de esa categoría de programas o vengán impuestos por razones de índole técnicas propias del medio y, c) por último, es necesario concentrar la comparación en aquellos otros elementos que constituyen el núcleo esencial en donde radica la originalidad del programa y su aptitud individualizadora. (Castán, 2009, pp. 65-66)

Como se aprecia las diferencias entre una u otro tipo de obra reviste el hecho de que se tengan en cuenta elementos totalmente diferentes al momento de analizar la existencia o no de plagio. Más allá de un concepto general o de la descripción de este ilícito le corresponderá al juez analizar caso por caso en los que se manifiesta esta conducta ilícita, siendo el criterio de la originalidad el único criterio que hasta este momento se presenta como válido para realizar dicha actividad, aún cuando su utilización genere más de una controversia.

Para Iglesias Rebollo y González Gordon la originalidad no es más que la "creación propia del autor, las ideas, información o métodos incorporados a la obra no tienen por qué cumplir este requisito. Este término nunca debe confundirse con el concepto de novedad" (Iglesias Rebollo & González Gordon, 2005, p. 146)

Álvarez de Benito refiriéndose a la concepción de la originalidad en el Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual de España, considera que este concepto tiene dos nociones una objetiva y otra subjetiva, la primera, según este autor, hace alusión al hecho de que la obra sea nueva en el sentido creativo del término, mientras que la segunda está dada por el vínculo que existe entre la obra y su autor, por el acto creativo que revela la personalidad de su creador (Álvarez de Benito, 2003). Sin embargo, no dejan de existir otros autores como Bercovitz Rodríguez Cano que incluso hablan de una teoría mixta de la originalidad en la cual se conjugan los aspectos más esenciales de la primera y la segunda teoría (2003).

La teoría que sin dudas parece encontrar mayor asidero es la teoría subjetiva de la originalidad que recaba conceptos como el de singularidad o el de altura creativa y que depende de la categoría de las obras (Bercovitz Rodríguez- Cano, 2003)

En este tema resulta de particular importancia la delimitación dentro de la originalidad de aquellas creaciones que son de aprovechamiento común e inciden en la originalidad de la obra. Como refiere Álvarez de Benito "a medida que la obra de un autor llega a formar parte de la cultura de la que a su vez dimana, es en ocasiones muy problemático distinguir entre lo que constituye plagio y lo que es utilización común de ciertos elementos creativos de difícil atribución individualizada" (Álvarez de Benito, 2003, p. 267). Reviste especial complejidad la determinación de qué es lo común con la comunidad y qué no es, hay que diferenciar aquello de lo que ha agregado el autor y aquello en lo que se expresa de manera original, que también es susceptible de ser incorporado como patrimonio de la comunidad, es decir, se debe distinguir lo que ha sido creado en un momento u otro, existiendo siempre un estrecho margen para distinguir.

1.1.2. La exclusividad de los derechos de autor

El derecho de autor en sí mismo considerado es un derecho que se sustenta en la exclusividad, es precisamente esta condición la que funge como requisito sine qua non para que sea considerado como un incentivo a la creación. Ahora bien siendo el plagio una conducta que lesiona, como hemos tenido oportunidad de analizar anteriormente, tanto a los derechos morales como a los derechos patrimoniales, es válido retomar que el carácter exclusivo no está dado solamente por el ejercicio exclusivo de los derechos patrimoniales, sino también por los primeros, siendo este carácter consustancial con la propia naturaleza de los derechos morales que se reconocen inherente a la condición de autor, y a la protección que le deparan los ordenamientos jurídicos que así lo reconocen.

Por ello es común que al abordar el tema del plagio se tenga que hacer su análisis tanto desde la perspectiva de la exclusividad de los derechos patrimoniales como de los derechos morales. En correspondencia con

ello, dicha conducta debe entenderse tanto cuando la exclusividad sobre los derechos patrimoniales ha expirado, y la obra se encuentra en dominio público como cuando no, puesto que en el primer caso si bien no existe una lesión de los derechos patrimoniales si existe una lesión de los derechos morales. En correspondencia con esta posición consideramos desacertado hablar de la "vigencia" de los derechos de autor, cuando se habla de plagio se debe hacer en el sentido de poder determinar si el objeto de plagio es o no una obra, pero no de vigencia en el sentido de delimitación temporal de derechos, a menos que la protección contemplada a los derechos morales se encuentre supeditada a la protección que se confiere a los derechos patrimoniales.

Otro de los presupuestos que suele ser analizado en relación a este particular es el tema de la divulgación del plagio y si es necesario o no que el plagio salga de la esfera personal de quien realiza la conducta ilícita. Autores como Álvarez de Benito, afirman que el plagio existe desde el momento en que existe apropiación ilegítima de una obra con independencia del resultado (Álvarez de Benito, 2003). Sin embargo, como expresan Del Río Labarthe y Astocondor Valverde el plagio que es realizado solo en la esfera personal no reviste trascendencia penal, por lo cual es necesario que éste sea divulgado, es decir que el público haya tenido acceso a la obra plagiada (2013).

Si bien coincidimos con esta posición como uno de los presupuestos necesarios para que se pueda hablar de plagio, es importante acotar que salvo en lo referido al consentimiento del titular del derecho estamos hablando de divulgación en el entendido contemplado en la definición séptima del capítulo segundo de la Ley de Derechos de Autor y Derechos Conexos de Nicaragua, que considera como tal "todo acto por el cual, la obra, interpretación o fonograma, se hace accesible por primera vez al público en cualquier forma o por cualquier procedimiento". Definición que es certera conforme lo reconocido por la doctrina como divulgación (Lipszyc, 2006)

Otra de las preguntas que salta a la vista es el hecho de si se puede hablar de plagio cuando se hace una transformación de la obra, en principio y en una acepción amplia del término plagio es posible hablar de éste cuando estamos en un supuesto de transformación de la obra, vista ésta como cualquier

modificación de la forma de la obra que implique una obra diferente (Bercovitz Rodríguez- Cano, 2003, p. 96). En principio cualquier modificación de este tipo sin la debida autorización no solo significa una apropiación de una obra ajena, y una lesión a la integridad de la obra si dicho acto se ha realizado sin la debida autorización, sin embargo, no pudiéramos hablar de plagio, al menos en el sentido estricto de la palabra. Ello obedece al hecho de que no se ha producido strictu sensu una copia o reproducción de la forma de expresión de la obra, por lo cual considerar la transformación como plagio iría en contra de la propia interpretación restrictiva de la norma.

También se ha delimitado entre el hecho de que la obra se encuentre inédita o se encuentre publicada. A estos efectos Álvarez de Benito afirma que "(...) desde el punto de vista del plagio, la protección de la obra inédita es especialmente rigurosa, en mayor medida que cuando se trata de una obra ya publicada puesto que el perjuicio ocasionado en el primer caso es de mucha mayor entidad, progresivamente más liviano a medida que la obra se integra y se funde con su entorno social" (Álvarez de Benito, 2003)

A nuestro juicio el hecho de que la obra se encuentre publicada o no, no incide en la conducta o en el carácter ilícito del plagio, pero sí en el daño que se provoca con dicho actuar. Con este actuar se está provocando una verdadera lesión en el derecho de divulgación de la obra. En el ordenamiento jurídico nicaragüense el carácter inédito de la obra es una de las circunstancias agravantes de este tipo de delito, según el artículo 251 del Código Penal, las sanciones previstas para este tipo de delitos "se incrementarán en una tercera parte en sus límites mínimos y máximos, cuando recaigan sobre una obra no destinada a la divulgación".

1.2. Tipos de plagio

La propia indeterminación que existe en la figura del plagio ha provocado disímiles clasificaciones, al respecto no existe una posición única ni determinada. Autores como Ruipérez & García-Cabrero (2016) hablan dealmenos tres tipos de plagio, pero en sentido totalmente distinto. Dichos autores se refieren a que existe un tipo de plagio estrictamente jurídico, uno que responde a una utilización coloquial del término como "acción de copiar" y otro que tiene una marcada perspectiva académica.

Estos autores, citando a Dreier y Ohly, Kastner, entre otros, consideran que el primero de estos tipos de plagio existe solo cuando nos encontramos en presencia de derechos de autor reconocidos sobre la obra y hay intencionalidad en el engaño. Por otra parte consideran que existe plagio académico citando a Fishman cuando alguien: 1) Usa palabras, ideas o elementos de obras; 2) Atribuibles a otra persona o fuente identificable; 3) Sin especificar la obra o la fuente de la que se ha obtenido; 4) En una situación en la que existe una legítima expectativa de mencionar una autoría original; 5) Con el fin de obtener un beneficio, crédito o ganancia que no necesariamente han de ser crematísticos. Aunque también incluyen dentro de este la perífrasis basada en un original que no es citado o cuando no existe una atribución directa del autor original (Ruipérez & García-Cabrero, 2016)

La clasificación propuesta por los autores reviste especial importancia si se tiene en cuenta la postura que éstos adoptan en relación con el plagio académico, en éste consideran que no es imprescindible el elemento subjetivo de intencionalidad, aunque si su penalización y a estos efectos proponen el delito de estafa científica con criterios de aplicación mucho más severos (Ruipérez & García-Cabrero, 2016)

Por su parte Álvarez de Benito habla de al menos tres tipos de plagio. Aquel que se realiza sin reproducción de la obra y sin elaboración de la misma, y tiene lugar mediante la atribución como propia de una obra ajena; el que tiene lugar mediante la reproducción o imitación servil de la obra original sin elaboración de la misma. A su juicio, este tipo de plagio se limita a difundir una creación ajena con su propio nombre, en el que no existe ningún tipo de elaboración creativa de una parte o de varias de la obra, como sucede en el tercer tipo de plagio reconocido por este autor, el cual puede darse sin reproducción de la obra original (Álvarez de Benito, 2003)

Muy interrelacionado con la anterior clasificación se encuentra la que realizan otros autores a partir de ubicar el plagio dentro del concepto genérico de préstamo. Según Nettel Díaz (2013) existen al menos cuatro posibilidades de préstamo, el directo total; directo parcial; indirecto total; indirecto parcial. Para esta autora el préstamo directo o total constituye plagio, no así en el caso del préstamo directo parcial que es el supuesto de la cita, en el cual según la propia

autora lo trascendente es determinar si el texto tiene interés independientemente de las citas que contiene.

En el caso del préstamo indirecto total entran los supuestos de la traducción y la adaptación, ejemplos clásicos de las obras derivadas, mientras que a juicio de la autora el préstamo indirecto parcial es el campo que se presta a mayor debate, puesto que puede constituir una estrategia para evitar la acusación de plagio al mantener disimulado el referido préstamo (Nettel Díaz, 2013). Sea cual fuera la clasificación adoptada lo cierto es que lo más difícil en el plagio, como nos recuerda Quintano citado por Jorge Barreiro (sf), el problema fundamental se encuentra en determinar cuándo empieza el plagio y cuando termina la originalidad de la obra.

1.3. Distinción del plagio de otras figuras

No se puede confundir los supuestos de plagio con la utilización de anónimos, seudónimos, apócrifos. Para Landeira Prado, es apócrifo como “una subcategoría dentro del seudónimo que se diferencia de éste en que el apócrifo es aquel texto puntual por el que un autor, en un momento concreto y determinado crea una determinada obra, digamos ajena a su línea de trabajo o estilo propio” (2006, pág. 500). El rasgo fundamental para distinguir el apócrifo de otros supuestos como es el seudónimo es la puntualidad del trabajo, es decir, el nombre falso no es el que habitualmente utiliza el autor, sino que este utiliza el apócrifo para un trabajo determinado, lo que puede tener múltiples motivos desde políticos hasta humorísticos.

Para Quintero Olivares (2008) la usurpación de la condición de autor es una forma de plagio, sin embargo, es ello lo que a nuestro juicio no es del todo claro, al menos en una concepción estricta de este término, tal como lo hemos venido apuntando. Desde nuestro entender el plagio es una forma de usurpar la condición de autor, pero no al revés puesto que existen otras posibilidades de usurpar la condición de autor que no es directamente plagio, este es el caso por ejemplo de la suplantación de la personalidad del autor.

La suplantación de la personalidad es otro de los supuestos que también es necesario distinguir del plagio dada la estrecha interrelación que existe entre ambas figuras es el supuesto de suplantación

de la personalidad. Figuras en las cuales, como ha sido reconocido por la doctrina, existe una evidente interrelación, pero sin embargo no puede decirse que exista una idéntica coincidencia entre una u otra figura. La suplantación de la personalidad debe ser entendida como “el acto por el cual un autor crea una obra original atribuyéndosela a un tercero” (Landeria Prado, 2006)

La suplantación, por lo general, se sustenta en motivos de falsificación, engaño o lucro, sin embargo, quien realiza el acto de suplantación no se arroja de la condición de autor o creador, sino que convierte a un tercero autor de la obra del creador, es decir, en estos casos de suplantación se hace en beneficio de un tercero, o es otro quien se ve beneficiado de la condición de autor. La suplantación de la personalidad está estrechamente relacionada con el denominado por la doctrina plagio inverso, en el que se coloca el nombre de una persona ajena a la creación de la obra para aprovecharse de la reconocida fama de aquél (Del Río Labarthe & Astocondor Valverde, 2013). El plagio tampoco puede ser confundido con la falsificación puesto que en este acto no existe una apropiación de la condición de autor.

2. La protección penal del plagio: especial referencia al ordenamiento jurídico nicaragüense

No existe uniformidad en relación con la regulación de esta figura en las normas penales y las normas de derecho de autor. En aquellos países en los que no se encuentra tipificada esta conducta autores como Ortega Domenéch, (2005) consideran que el plagio puede ser penalizado como un delito de estafa, posición esta que, según el propio autor, asume el Código de Propiedad Intelectual francés. Sin embargo, más allá de lo acertado o no de esta posición que merece un estudio más detallado en relación a lo que el Código Penal de cada país tipifica como estafa, lo cierto es que esta posición parece mucho más acertada que la adoptada por la Corte Suprema de Justicia colombiana en la sentencia de 28 de mayo de 2010 de la Sala de Casación Penal.

Esta sentencia, si bien fundamenta, la importancia crítica que la propiedad intelectual ha tomado para el Derecho Penal (Rengifo García, 2010) realiza una

interpretación extensiva del precepto penal que en el ordenamiento jurídico colombiano protege los derechos de autor y derechos conexos y apoyado en el bloque de constitucionalidad de este país, penaliza una conducta de plagio aún cuando este ordenamiento jurídico no penaliza dicha conducta ni de forma expresa o indirecta. En este sentido hay que reafirmar nuestra posición en relación a que la utilización de analogías no solo va en detrimento del principio de intervención mínima, sino también va en contra de la propia seguridad jurídica que cualquier ordenamiento jurídico debe aspirar a poseer. Por lo demás, ya en nuestro caso, la interpretación analógica contra reo está expresamente prohibida por el art. 10 CP Nicaragua.

Según Lipszyc (2006) los requisitos para la tutela penal de los derechos de autor son: 1) que se trate de una obra protegida, por aplicación de los principios generales sobre la protección de las obras; 2) que la utilización no se haya efectuada al amparo de una limitación del derecho de autor o de los derechos conexos; 3) que el plazo de protección se encuentre vigente, es decir, que no se haya extinguido el derecho; 4) que la conducta del agente se adecue a una figura típicamente incriminada; 5) la existencia de dolo en el agente y 6) el ánimo de lucro que no es un elemento constitutivo de las figuras delictivas contra el derecho de autor y los derechos conexos, excepto cuando la norma que tipifica el delito lo exige expresamente (Lipszyc, 2006). En nuestro caso, respecto al ánimo de lucro, el art. 247 del CP de Nicaragua, con buen sentido se conforma con el propósito de detener un beneficio económico.

2.1. El plagio como conducta punible

El delito de plagio es un delito de resultado, puesto que la acción típica provoca una lesión al referido bien jurídico. Lipszyc (2006) delimita las tipificaciones de las lesiones contra los derechos de autor en tres clases 1) lesiones al derecho moral; b) lesiones a los derechos patrimoniales y c) lesiones mixtas, al derecho moral y a los derechos patrimoniales. En este sentido considera, con acierto, que el plagio provoca una lesión de tipo mixto, puesto que provoca lesiones tanto los derechos morales como en los patrimoniales. Incluye al plagio dentro de las lesiones mixtas.

En el caso del delito de plagio teniendo en cuenta que este lesiona tanto derechos morales como derechos patrimoniales, y siendo los primeros intransmisibles es lógico que los autores siempre sean víctimas de este delito, sin embargo, en el caso de la infracción de los derechos patrimoniales habría que determinar si existe cesión o licenciamiento de dichos derechos para poder determinar si además del autor otras personas pueden ser consideradas víctimas de dicho delito o simplemente perjudicados.

Como bien refiere Echavarría Arcila (2016), el tipo penal de plagio es compuesto, puesto que “describe tres diversas conductas que constituyen, por sí mismas, una descripción típica autónoma y que deben realizarse de manera acumulativa. Según esta autora estas tres conductas son la copia, *la apropiación y la utilización*.”

Es necesario tener en cuenta que estas conductas por lo general se realizan de manera coincidente, de hecho es común que se utilice indistintamente los términos “copiar o apropiarse” de obras ajenas (Quintero Olivares, 2008) para referirse al mismo fenómeno, al plagio, además de que no siempre es posible distinguir entre apropiación y/o utilización, incluso se pudiera argumentar que la copia es una forma de estas últimas. Sin embargo, como bien nos refiere Echavarría, la mejor forma de poder valorar la distinción que existe entre estas conductas está dada por el hecho de los disímiles derechos que se laceran con cada una de estas conductas.

En el plagio siempre concurre la usurpación de la condición de autor. La infracción al derecho moral del autor tiene lugar siempre en el derecho de paternidad, pero no siempre de la misma forma en otros derechos como el de integridad de la obra, o la lesión a los derechos patrimoniales en igual medida, ello está determinado por el hecho de si el plagio es parcial o total, en el primer caso existe, por lo general una lesión al derecho de integridad de la obra, puesto que la misma se ha transformado, además de la vulneración de los derechos de reproducción, comunicación pública y distribución también presentes.

En los delitos contra los derechos de autor y especialmente en el delito de plagio, es imprescindible distinguir entre el bien jurídico protegido y el objeto material de la acción típica, visto este último como

la realidad material o inmaterial en la que se basa el bien jurídico y que esvalorativamente neutra (Arauz Ulloa, 2003). En correspondencia con este concepto podemos afirmar que mientras el bien jurídico son los derechos de autor, que tienen una naturaleza compleja, pues se encuentra integrado por facultades de carácter moral y patrimonial (Jorge Barreiro, sf); por el otro, el objeto material de la acción de plagio es la obra literaria, artística o científica, la cual como hemos venido argumentando necesita ser original para ser protegida. Como objeto inmaterial la obra necesita ser fijada en cualquier tipo de soporte o comunicada a través de cualquier medio y que no necesita inscripción registral para ser reconocida como tal, así como tampoco los derechos que se reconocen sobre la obra. (Boix Reig & Jaraño Leal, 1996) (Jorge Barreiro, sf).

La protección deferida por el ordenamiento jurídico nicaragüense en el apartado in comento, no se extiende a otros supuestos de plagios como puede ser la interpretación o ejecución de las obras, aun cuando el tipo penal se refiere al ejercicio no autorizado de los derechos de autor y los derechos conexos, lo cierto es que el apartado a aplicar solo se refiere a “autoría” y los artistas intérpretes y ejecutantes no son considerados autores en el ordenamiento jurídico nicaragüense. Ello a su vez trae a colación otro tema de singular importancia como es el hecho de considerar como objeto material del plagio en este tipo de prestación intelectual, que, si bien no es susceptible de ser protegida como obra, dado los criterios que el legislador utiliza para delimitar a este si puede estar dotada de la suficiente creatividad como para ser considerada una creación de naturaleza intelectual.

Sin embargo, una vez más, la trascendencia del bien jurídico protegido y su correlación con otros principios de aplicación del Derecho Penal como es el de intervención penal mínima nos lleva a desistir de la idea de concebir como objeto de plagio, al menos punible, la interpretación o la ejecución.

2.1.1. La autorización ¿justificativo del delito?

La autorización es vista en los delitos contra la propiedad intelectual como justificativa del delito. El Código Penal de Nicaragua establece como uno

de los elementos que configura el tipo penal realizar cualquiera de los actos establecidos en la norma sin autorización escrita del titular del derecho lo que desecha de plano la posibilidad de concebir otras formas de autorizaciones como son las autorizaciones tácitas.

De manera general, para los delitos contra los derechos de autor, el consentimiento es causa de atipicidad (Jorge Barreiro, sf) (Boix Reig & Jaraño Leal, 1996). En correspondencia con ello las autorizaciones en esta materia suponen que se deba precisar quién es el titular de los derechos para averiguar si ha sido quien ha concedido dicha autorización, y en qué términos, en otras palabras, la suficiencia de la autorización. Este último elemento tiene que ser además analizado en correspondencia con el hecho de que las autorizaciones no siempre son necesarias. En determinados supuestos, contemplados por la propia Ley de Derechos de Autor, es posible utilizar la obra sin contar con dicha autorización, dada la existencia de limitaciones, sin embargo es supuesto tampoco parece tener cabida en el delito de plagio teniendo en cuenta que la obra solo se puede utilizar en ejercicio del derecho de cita y en este supuesto existe una utilización de la obra más nunca una apropiación de la misma, dado que dichas citas solo se pueden ejercer sobre obras ya divulgadas, en la medida justificada por el fin que se persiga, conforme a los usos honrados e indicando la fuente y el nombre del autor de la obra utilizada, tal como prevé el artículo 32 de la Ley de Derechos de Autor y Conexos, ya citada.

Al respecto parece que el legislador penal obvió en el caso del apartado f) el caso de que no puede existir atribución falsa de autoría aún cuando se tenga autorización del único titular de esta. En el caso de la autoría, y específicamente del delito de plagio resulta totalmente imposible justificar el acto bajo un error vencible o invencible o error de prohibición puesto que el carácter ajeno de la obra enerva cualquier posibilidad de que ésta pueda ser apropiada por un tercero, dado que es imposible conceder autorización para este fin, y al respecto no pudiera existir error en relación al alcance de la autorización o sobre su necesidad.

La intervención de autores "negros" no puede ser confundida tampoco con la intervención de auxiliares en la realización de la obra. Dicha intervención tiene

como límite la relevancia creativa, como afirma Álvarez de Benito si el auxiliar no aporta ningún elemento creativo estamos en presencia de un trabajo mecánico, si ocurre lo contrario es un caso de coautoría (Álvarez de Benito, 2003)

Estos se han denominado indistintamente como colaboradores o correctores, o de modo indirecto como jornaleros, esclavos literarios o negros, este último término se debe en criterio de Landeira Prado (2006) por el trabajo oculto y oscuro que realizan, enajenando su paternidad a cambio de estipendio económico. Este propio autor denomina como tal al "autor de una obra, principalmente literaria, cuyo derecho moral de paternidad –autoría en su sentido más amplio- es transmitido a un tercero, generalmente a cambio de una retribución, el cual divulgará y/o publicará la obra como si fuera su legítimo autor" (Landeira Prado, 2006, p.504)

No sería descabellado pensar que el encargo realizado para que se realice dicha obra en el caso de este espurio sistema de colaboración, pudiera ser considerado una suerte de autorización. Sin embargo, está de más afirmar que dado el carácter irrenunciable de los derechos morales, este acto se encuentra fuera del comercio, como bien opina Landeira Prado (2006), posición que compartimos. Sin embargo, pese al carácter nulo de este contrato lo cierto es que en este supuesto tampoco nos encontramos en presencia de un supuesto de plagio dado que no ha sido ignorada la figura del escritor y existe una contraprestación económica.

Coincidimos con Del Río Labarthe y Astocondor Valverde (2013) en que, a nuestro juicio, en sede de derechos de autor como ramas administrativas, el autor no tiene facultad para autorizar el plagio sobre su obra no solo porque existe una vulneración de los derechos morales de los autores, sino también por un interés público, el interés del consumidor y usuarios de las obras de poder vincular la obra con su verdadero autor. En este mismo sentido otros autores como Antequera Parilli (2011) coinciden en afirmar que implica un atentado contra la fe pública y el patrimonio cultural.

2.2. Sujetos del delito: activo y pasivo

El sujeto activo, en principio, puede ser cualquiera, siempre y cuando sea diferente al creador, dado que el autoplagio no llega a formar parte nunca de la prohibición. Sin embargo, polémico resulta la concepción del plagio en el caso de una obra que sea producida en coautoría, para Goyte Pierre y Mejías Rodríguez (2012) si es posible que en esta materia el otro coautor sea autor de un delito contra los derechos de propiedad intelectual.

Sin embargo, en el delito que nos ocupa, teniendo en cuenta que la conducta del autoplagio no implica penalización alguna, hay que precisar que ello solo es posible siempre y cuando uno de los autores haya utilizado la aportación que haya realizado otro coautor, siempre que dicho aporte se encuentre bien delimitado, puesto que más controvertido sería justificar que nos encontramos ante un delito de plagio cuando la obra se ha realizado bajo un supuesto de coautoría perfecta en el cual es imposible determinar la contribución de cada uno de los coautores. En este caso estaríamos ante una infracción de los derechos de autor, pero no específicamente ante un delito de plagio, propiamente.

En relación a las formas de autoría, Echavarría Arcila (2016) opina que el delito de plagio puede ser susceptible de cualquier forma de concurso de personas, cuales son la autoría material, la coautoría, la autoría mediata, la determinación y la complicidad; sin embargo, otros autores como Quintero Olivares (2008), refiriéndose a los delitos contra los derechos de autor de manera general, es del criterio que estos delitos son de simple actividad, por lo que es susceptible que en los mismos exista coautoría, aunque no participación, así como tampoco formas imperfectas de ejecución. Parecido a este último criterio es el sostenido por Jorge Barreiro para quien en estos casos nos encontramos en presencia de una "modalidad delictiva que se ajusta a la estructura de los delitos de mera actividad, siendo posible la tentativa, y difícil o imposible la frustración" (Jorge Barreiro, *sf*, p. 773). Criterio con el que estamos totalmente de acuerdo.

Por otra parte, se encuentra la figura del sujeto pasivo, quien ha de ser el titular de los derechos de propiedad intelectual o sus cesionarios. En el caso de los derechos

de autor, dado el carácter inmaterial de la obra, objeto de protección hay que distinguir entre el autor de la obra, los cesionarios de los derechos que existan sobre la misma y el titular del soporte material que contiene la obra, son supuestos totalmente diferentes. La doctrina autoralista distingue entre el corpus mysticum y el corpus mechanicum, la adquisición del soporte que contiene la obra no implica la adquisición de derechos a menos que expresamente así se haya pactado en el contrato traslativo del dominio sobre el soporte.

2.3. El elemento subjetivo: el dolo

El elemento subjetivo exige el dolo, ha de existir una actitud clara de querer aprovecharse del trabajo de otro, conciencia y voluntad en querer realizar la conducta típica prohibida penalmente. Para Quintero Olivares (2008), los delitos contra los derechos de autor, dentro de los que incluye el plagio son delitos concurre el dolo directo, por lo que no solo debe existir la voluntad de explotar la creación ajena, sino también una acción material concreta y plasmada en hechos.

Para otros autores como Del Río Labarthe y Astocondor Valverde (2013), es posible al menos en el orden teórico hablar incluso de dolo eventual especialmente en aquellos supuestos en los cuales provocar el daño a la obra y su autor no sea el objetivo central del autor del delito sino "la posibilidad de lesionar el derecho de autor de terceros con absoluto desprecio por la paternidad de la creación" (Del Río Labarthe y Astocondor Valverde, 2013, p. 335).

A nuestro juicio esta posibilidad, si bien discutible desde un plano teórico, parece tener poca probabilidad en la realidad dado que el mero desprecio por la paternidad de la creación ya guarda el mérito suficiente para que estemos hablando, en materia de derecho de autor, de un daño. Además, en el elemento subjetivo del tipo penal del plagio tiene especial importancia la concepción de ajenidad de la obra, aún cuando no se sepa en realidad de quién es.

La ajenidad está estrechamente relacionada con el conocimiento que se tenga de la obra, al respecto Echavarría Arcila (2016) habla de que este conocimiento puede ser real o potencial, sin embargo, lo cierto es que es poco probable que el plagio tenga lugar si dicho conocimiento es potencial puesto que la

realización de la actividad de plagiar supone la copia, actividad esta que no puede desarrollarse si no existe un conocimiento real de la obra.

La ajenidad está interrelacionada con una conducta que es básica en el plagio como es la copia o reproducción, según Rengifo Garcia, para que esta última exista es necesario además de la similitud objetiva la prueba de que “en efecto el demandado tuvo la posibilidad de conocer, usar o acceder a la creación del demandante” (Rengifo Garcia, 2010, p. 313).

2.3.1. El ánimo de lucro

Como bien refiere Lipszyc “Una legislación carente de sanciones penales para reprimir las infracciones a los precitados derechos sería inocua” (2006, p. 551), sin embargo, es necesario conciliar los intereses merecedores de tutela jurídica que se manifiestan en el derecho de autor con otros intereses presentes en la sociedad y que también forman parte de la convivencia social como es el principio intervención penal mínima, que no es más que un principio rector de aplicación del Derecho Penal.

Para Goyte Pierre y Mejías Rodríguez (2012) se configura a partir de dos supuestos, el primero que solo los actos más graves realizados contra el bien jurídico son los sancionados penalmente y siempre que exista una justificación jurídica la solución hay que ubicarla en sede no penal. En este contexto resulta imposible olvidar que la represión penal tiene que tener un carácter excepcional aplicada solo cuando la conducta sea de cierta entidad y sea potencial y apreciablemente dañosa (Benito, 2003).

Para los primeros autores, anteriormente citados, el ánimo de lucro es el pivote alrededor del cual se distancia el ilícito civil del ilícito penal, lo que marca la relevancia o no de este tipo de ilícito. Mientras que para otros no es más que un elemento subjetivo adicional de la conducta típica (Del Río Labarthe & Astocondor Valverde, 2013).

El ánimo de lucro se define de una manera amplia como el propósito de enriquecimiento, ganancia económica, provecho o ventaja, sin embargo, la doctrina penal consultada es del criterio que, a los efectos de esta figura delictiva, dicha interpretación no puede ser realizada de manera amplia o extensiva. Una de

las consecuencias de este principio de intervención penal mínimo es la interpretación restrictiva del precepto penal, por ello el “ánimo de lucro” debe ser interpretado en el estricto sentido de lucro comercial (Duro, 2006).

Constituye esta una posición que es asumida por otros reconocidos penalistas dentro de la doctrina española, que considera que el ánimo de lucro no es más que una patrimonialización de estos delitos, aun cuando en determinados casos como el delito de plagio exista una afectación tanto a los derechos morales como a los patrimoniales que se reconocen sobre la obra, siendo estos derechos el bien jurídico protegido (Díaz y García Conlledo, 2002). Sin embargo, a nuestro juicio a pesar de esta patrimonialización ello no puede ser entendido como que el bien jurídico protegido sean solo los derechos o facultades patrimoniales, sino todo lo contrario, los derechos de autor en su concepción compleja, incluyendo tanto uno como otro derecho.

Para los ya citados, Goyte Pierre y Mejías Rodríguez (2012), la valoración del lucro como elemento subjetivo adquiere otro matiz dada la presencia de los derechos patrimoniales. Aunque los autores no explican, de manera clara, por qué la presencia de estos derechos incide en que la valoración del lucro adquiera otro matiz, es imposible a estos efectos obviar la especial regulación que entorno a los mismos existen. Los derechos patrimoniales de autor son derechos independientes cuya explotación puede ser realizada de manera indistinta, y constituyen el fundamento para que los autores puedan recibir beneficios económicos provenientes de la utilización de la obra por cualquier medio, forma o proceso, tal como ha sido previsto en las reformas realizadas al Decreto No. 22-2000, Reglamento de la Ley de Derechos de Autor y Conexos, realizadas por el Decreto No. 24-2006, aprobado el 29 de marzo del 2006.

En el análisis de la conducta hay que tener en cuenta la existencia de ánimo de lucro, el beneficio económico obtenido del plagio y el daño patrimonial que sufre el autor plagiado, estos son elementos totalmente diferentes. La importancia del daño a los efectos de la pena es nula, a estos efectos es necesario tener en cuenta que existe una equiparación del plagio total al plagio parcial a los efectos de la represión penal de la pena. Esta posición según Álvarez de Benito (2013) obedece a razones punitivas. En sede civil esta

distinción si es trascendente, trascendente dado que puede ser que el plagio realizado no provoque una afectación a la obra original lo que además puede estar determinado por el hecho de que sea el plagio total o parcial.

El ánimo de lucro y beneficio económico no se pueden confundir, todo beneficio económico tiene ánimo de lucro, pero no todo ánimo de lucro se materializa por medio del beneficio económico. La regulación prevista en el ordenamiento jurídico nicaragüense contempla el término de beneficio económico y no el ánimo de lucro. Principio este concepto es más preciso que el de ánimo de lucro, al menos en los términos que hemos venido analizando, sin embargo, no por ello deja de ser impreciso, y hasta cierto punto controvertido.

En la doctrina española autores como Díaz y García Conlledo (2002) han sostenido que el término ánimo de lucro, utilizado en este ordenamiento jurídico hay que entenderlo como ánimo de enriquecimiento, ánimo de obtener una ventaja patrimonial. Interpretación con la que estamos de acuerdo y que tiene un significado similar al término utilizado en la norma nacional de beneficio económico. Este término debe ser interpretado según el contexto teniendo en cuenta las particularidades del caso en concreto, así como en relación con el propósito de perjudicar a otro, demostrándose en cada uno de los supuestos cuál es la ventaja patrimonial que se ha obtenido con el actuar que infringe los derechos de autor.

No es dable olvidar que el término de beneficio económico, en principio, debería desempeñar, al igual que el de ánimo de lucro, la función de determinar cuándo la conducta infractora tipifica un ilícito penal y cuándo no. Aunque esta función no es precisamente la desempeñada en el ordenamiento jurídico nicaragüense, dado que el artículo 251 del CP contempla la ausencia de este propósito como una atenuante; por ende, el beneficio económico no puede ser entendido como uno de los límites entre el orden penal, civil o administrativo. Creemos que este tema deberá ser tenido en cuenta legerferenda a los efectos de una futura modificación de este tipo penal.

2.4. Bien jurídico protegido y la naturaleza del delito de plagio

No existe consenso en la doctrina en relación al bien jurídico protegido en el delito de plagio y su ubicación en los Códigos Penales. En el ordenamiento jurídico español, por ejemplo, pese a que el delito de plagio se encuentra enunciado en el apartado correspondiente a los delitos socioeconómico, autores como Álvarez de Benito (2003) consideran que el motivo de la prohibición que se materializa en la tipificación no son los daños ocasionados en los derechos patrimoniales del autor o de los titulares sobre la obra, sino la defensa de la titularidad intelectual, es decir, el derecho moral a la paternidad de la obra. Sin embargo, este no es un criterio uniforme otros autores esgrimen que el bien jurídico tutelado en este país son los derechos económicos de los titulares de la propiedad intelectual (Duro, 2006).

En correspondencia con esta posición, autores como Suárez-Mira Rodríguez, Judel Prieto y Piñol Rodríguez refiriéndose al ordenamiento jurídico español, esgrimen que la concepción del plagio dentro de este tipo penal se hace precisamente por el riesgo de lesión a los derechos patrimoniales reconocidos a su autor, este carácter es además reforzado, a juicio de estos propios autores, con la exigencia existente en ese momento del ánimo de lucro como elemento del tipo penal en el ordenamiento jurídico español (2011).

El tema de los bienes jurídicos que se protegen no constituye un tema baladí, todo lo contrario, y guarda una estrecha relación con el ejercicio de la acción y la necesidad de que su carácter sea público o semipúblico. En esta materia un importante debate ha tenido lugar en el ordenamiento jurídico español donde el requisito de perseguibilidad de los delitos contra la propiedad intelectual² y la propiedad industrial ha sido objeto de varias modificaciones. Cuando los delitos contra los derechos de autor tenían el carácter de ser semipúblicos la denuncia del perjudicado constituía un requisito de perseguibilidad, sin embargo, el denunciante no puede forzar luego su sobreseimiento aun cuando retire dicha denuncia (Álvarez de Benito, 2003)

² El ordenamiento jurídico español en sentido general nombra a la propiedad intelectual lo que el ordenamiento jurídico nacional nombra derecho de autor y derechos conexos, y propiedad intelectual tanto a estos como la propiedad industrial. Esta última posición es la que mantienen la mayoría de los países pertenecientes al sistema continental de los derechos de autor e incluso la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual.

Sobre este criterio se ha provocado un enconado debate que se pregunta la factibilidad o no de este carácter en relación con la eficacia de la penalización de este tipo de delitos. Para autores como Duro (2006), la posibilidad de la perseguibilidad de oficio de estos delitos permite la más plena y eficaz persecución penal, en similar sentido García Rivas citando a Busch considera que "la necesidad de instar de parte la persecución de estos delitos no se adecua a los tiempos actuales ni a los hechos" (García Rivas, 1995, p. 120).

Opinión distinta sostienen autores como Rodríguez Moro para quien la "realidad muestra que difícilmente prosperan las acciones penales relativas a la protección de los derechos de propiedad intelectual no presididas por la directa participación de los sujetos agraviados", este autor considera que "la conversión de estos delitos en públicos amplía la intervención del Derecho Penal a casos de poca relevancia, incluso para los propios sujetos agraviados" (2011, p. 14).

Todo parece indicar que el ordenamiento jurídico nicaragüense dispensa a los delitos contra el derecho de autor y los derechos conexos el carácter de delitos público, siendo su persecución establecida de oficio. Sin embargo, no se puede obviar los argumentos que se esgrimen, por parte de la doctrina especializada en la materia en relación a la exasperación punitiva que ello puede significar. Por ello, es importante no olvidar que más allá de los daños provocados con este tipo de delitos que puede alcanzar incluso impactos socioeconómicos, nos estamos refiriendo a delitos cuyo bien jurídico protegido es de naturaleza individual, puesto que la razón de ser de la protección deferida por los derechos de autor, sigue siendo el propio autor y su obra. Más allá de la trascendencia supraindividual de la conducta infractora.

Estrechamente interrelacionado con la posición que acabamos de sostener se encuentra la posibilidad conferida en algunos ordenamientos jurídicos, de escoger por parte del ejercitante de la acción por la vía penal, civil o administrativa a capricho o conveniencia.

A nuestro juicio este último planteamiento es, sin dudas, el de más peso a la hora de desechar la posibilidad de perseguir penalmente el plagio en la obra audiovisual, puesto que la determinación de la responsabilidad de las personas jurídicas, depende

en primer lugar de su reconocimiento dentro del ordenamiento jurídico de cada país, y, además, de las propias particularidades del proceso en materia probatoria y de ejecución de la sentencia en el caso que esta tenga una naturaleza condenatoria.

3. Una propuesta de reforma a la tipificación del plagio

Echavarría Arcila, realiza una propuesta de tipificación del delito de plagio en el ordenamiento jurídico colombiano: "Plagio. El que copie, de manera literal o simulada, uno o más elementos originales de una obra ajena protegida por derecho de autor y se atribuya la autoría de los mismos, incurrirá, si los utiliza públicamente, en (...sanción penal)". (2016, p. 99)

La propuesta, si bien a nuestro juicio está dotada de una depurada técnica en cuanto a la concepción de la conducta del plagio como conducta sancionada penalmente, no ofrece atisbos en relación a los elementos que deben ser tenidos en cuenta para que dicha conducta sea penalmente reprimida.

Si bien la autora especifica en su artículo que dicho concepto parte del plagio punible como concepto restrictivo que penaliza solo las conductas más graves e intolerables, lo cierto es que en dicha propuesta no queda claro como determinar esta lesividad y relevancia (Echavarría Arcila, 2016)

A nuestro juicio cualquier propuesta que se realice en este sentido en la configuración de este tipo penal en el ordenamiento jurídico nicaragüense debe partir por considerar: a) la no utilización del ambiguo término de plagio, sino exponer de forma clara cuáles son las conductas que deben ser desarrolladas por el comisor de este delito de manera acumulable como son la copia, apropiación y utilización de la obra original precedente, b) también es necesario que queden determinados en el tipo penal los elementos que puedan servir para establecer los límites de la intervención penal, los cuales necesariamente debemos encontrar en el beneficio o lucro económico.

Entendido este de la forma anteriormente expuesta, a nuestro juicio no consideramos atinado el criterio de no considerar el elemento del provecho económico como parte de la conducta punible porque el bien

jurídico protegido es de los derechos de autor (ibid). Si bien este no es una circunstancia esencial para la configuración de la conducta del plagio si lo es para poder establecer claros límites entre la protección que esta deferida al ordenamiento jurídico civil y al penal, de esta suerte se propone excluir del art. 251 CP la tipicidad de la conducta cuando se realiza "sin el propósito de obtener un beneficio económico" dejando esta circunstancia a otros ámbitos del ordenamiento jurídico.

4. Resultados y aportes

A partir de todo lo expuesto podemos concluir que el plagio es una conducta que agrede de forma directa al patrimonio cultural de la humanidad, al no estar determinado el autor de la obra. La conducta de plagio no se encuentra definida ni en las leyes de propiedad intelectual ni tampoco en los códigos penales, ello hace difícil la determinación de los límites de esta conducta, lo que además ha provocado disímiles clasificaciones. El bien jurídico protegido son los derechos de autor, que tienen una naturaleza compleja, pues se encuentra integrado por facultades de carácter moral y patrimonial; mientras que el objeto material de la acción de plagio es la obra literaria, artística o científica.

Para que exista plagio es necesario la existencia de un derecho exclusivo, así como de una obra original. La originalidad constituye el único criterio que hasta este momento se presenta como válido para determinar cuándo empieza el plagio y cuando termina la originalidad de la obra, así como la coincidencia de los elementos sustanciales de una obra con otra. Siendo necesario tener en cuenta no solo la obra, sino en sentido general todo el proceso creativo, a partir de establecer qué es lo sustancial. El plagio reviste trascendencia penal si es divulgado, es decir si el público ha tenido acceso a la obra plagiada.

Una reforma de la tipificación del delito de plagio en el Código Penal nicaragüense debe partir por incluir las tres conductas típicas de este delito, la copia, la apropiación y la utilización de una obra ajena. Además debe existir como criterio delimitador de la conducta que tipifica un ilícito penal de cualquier otro ilícito la existencia de un beneficio económico y el carácter ajeno de la obra, el cual se encuentra interrelacionado con la conducta de la copia, al propio tiempo que se enerva cualquier posibilidad de que ésta pueda ser apropiada por un tercero, dado que es imposible conceder autorización para este fin.

Referencias Bibliográficas

Álvarez de Benito, P. (2003). Obligaciones del autor en el contrato de edición. Madrid: AISGE Fundación y Editorial Reus.

Antequera Parilli, R. (2011). El plagio a la luz de la jurisprudencia y la doctrina administrativa comparada . En Estudio de Derecho y Propiedad Intelectual. Homenaje a Arturo Alessandri Besa (págs. 335-367). Santiago de Chile: Editorial Jurídica de Chile .

Arauz Ulloa, M. (2003). El bien jurídico protegido. Revista El Derecho.

Asamblea Nacional. (1999). Ley de Derechos de Autor y Derechos Conexos. Publicada en La Gaceta. Diario Oficial, No. 166, de 31 de agosto de 1999. República de Nicaragua.

Asamblea Nacional. (2006). Ley de reformas y adiciones a la Ley No. 312. Ley de Derechos de Autor y derechos conexos. Publicada en La Gaceta. Diario Oficial, No. 60, de 24 de marzo de 2006. República de Nicaragua.

Asamblea Nacional. (2007). Ley No. 641. Código Penal. Publicada en La Gaceta. Diario Oficial, Año CXIII, No. 83, de 5 de mayo de 2008. República de Nicaragua.

Benito, P. Á. (2003). Obligaciones del autor en el contrato de edición. Madrid: AISGE Fundación y Editorial Reus.

Bercovitz Rodríguez- Cano, R. (2003). La Obra. En R. Bercovitz Rodríguez- Cano, Manual de Propiedad Intelectual. 2da. Edición (págs. 53-81). Valencia: Tirant Lo Blanch.

Boix Reig, J., & Jaraño Leal, A. (1996). Artículos 270-272. En T. S. Antón, Comentarios al Código Penal de 1995, Volumen II (art. 234 a Disposiciones Finales). Valencia: Tirant Lo Blanch.

Castán, A. (2009). El plagio de formatos de programas de televisión. En A. Castán, El plagio y otros estudios sobre derechos de autor (págs. 57-73). Madrid: Editorial Reus Fundación AISGE.

Castan, A. (2009). El plagio de la obra cinematográfica. En A. Castan, El plagio y otros estudios sobre derecho de autor (págs. 45-55). Madrid: Editorial Reus, Fundación AISGE.

Del Río Labarthe, G., & Astocondor Valverde, J. (2013). El Plagio: Delito contra el Derecho de Autor. Anuario Andino de Derechos Intelectuales, 9(Año IX), 329-336.

Diaz y Garcia Conlledo, M. (2002). Voz Delitos contra la propiedad intelectual. En D. M. Luzon Peña, Enciclopedia Penal Básica (págs. 423- 433). Comares.

Duro, C. (2006). Comentario a la circular 1/2006 de la Fiscalía General del Estado. Sobre los delitos contra la propiedad intelectual e industrial tras la reforma de la Ley Orgánica 15/2003. (S. C. Editorial Aranzadi, Ed.) Revista Aranzadi de Derecho de Deporte y Entretenimiento, 18.

Echavarría Arcila, M. A. (enero-junio de 2016). El delito de plagio: una propuesta de regulación penal de la infracción al derecho de autor. Cuadernos de Derecho Penal.

Echavarría Arcila, M. A. (Julio-Diciembre de 2014). ¿Qué es el plagio? Propuesta conceptual del plagio punible. Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, 44(121), 699-720.

- García Rivas, N. (1995). Los delitos contra la propiedad intelectual en el Código Penal de 1995. En *Propiedad Intelectual: aspectos civiles y penales*. Madrid, : Poder Judicial.
- Goite Pierre, M., & Mejías Rodríguez, C. A. (2012). Ilícitos civiles y penales en materia de coautoría. En C. Rogel, & R. Roselló, *Obras originales de autoría plural*. Madrid: Editorial Reus, S.A. Fundación AISGE.
- Iglesias Rebollo, C., & González Gordon, M. (2005). *Diccionario de Propiedad Intelectual*. Madrid: AISGE Fundación, Editorial Reus.
- Jorge Barreiro, A. (s.f.). Artículo 270 coordinador. En G. R. Mourullo, *Comentarios al Código Penal tomo II de la paginas 767 a la paginas 1547* (pág. 767 a 1547). Civitas.
- Landería Prado, R. A. (2006). La autoría figurada y el negro. En C. R. Vide, *Anuario de Propiedad Intelectual 2005* (págs. 491-511). Madrid: Editorial Reus, S.A. Fundación AISGE.
- Lipszyc, D. (2006). *Derecho de autor y derechos conexos*. Buenos Aires : UNESCO/CERLALC/ZAVALIA.
- Nettel Díaz, A. L. (enero/abril de 2013). Derecho de autor y plagio. *Alegatos*, 83, 135-152.
- Ortega Doménech, J. (2005). *Arquitectura y Derecho de Autor*. Madrid.: Editorial Reus AISGE Fundación.
- Pierre, M. G., & Mejías Rodríguez, C. (2012). Ilícitos civiles y penales en materia de coautoría. En C. Rogel, & R. Roselló, *Obras originales de autoría plural*. Madrid: Editorial Reus, S.A. Fundación AISGE.
- Quintero Olivares, G. (2008). Comentario a los art. 270, 271 y 272 CP: Delitos relativos a la propiedad intelectual. En *Comentarios al Código Penal (Tomo II)*. España: Editorial Aranzadi, S.A.U.
- Rengifo García, E. (2010). ¿Es el plagio una conducta reprimida por el Derecho Penal? *Revista La Propiedad Inmaterial*, 14, 303 - 318.
- Rodríguez Moro, L. (2011). Los delitos relativos a la propiedad intelectual como delitos públicos. *Revista Aranzadi de Derecho y Proceso Penal*.
- Ruipérez, G., & García-Cabrero, J. (2016). Plagio e integridad académica en Alemania. *Comunicar. Revista Científica de Educomunicación*, XXIV(48), 9-17.
- Suárez-Mira Rodríguez, C., Judel Prieto, Á., & Piñol Rodríguez, J. (2011). Delitos relativos a la propiedad intelectual e industrial. En *Manual de Derecho Penal. Tomo II. Parte Especial*. España: Editorial Aranzadi, S.A.U.



Relación de la cultura organizacional entre México y Estados Unidos

Relación de la Cultura Organizacional entre México y Estados Unidos

Investigadores¹

MDM. Jovanna Nathalie Cervantes-Guzmán

MBA, Ph.D. José G. Vargas-Hernández

PhD. Guillermo Vázquez-Ávila

Resumen

La cultura organizacional a nivel de nación se integra por los valores, actitudes, fuerza de trabajo, lealtad, relaciones interpersonales, etc. de sus integrantes. En la presente investigación explica cuál es la clave para el éxito empresarial de México y Estados Unidos tomando en consideración un elemento clave para su logro "la cultura organizacional de país en donde opera la empresa". Realizando finalmente una comparación entre ambos países.

Palabras clave

Cultura organizacional, empresas, diferenciación.

Abstract

The organizational culture at the national level is integrated by values, attitudes, work force, loyalty, interpersonal relationships, etc. of its members. The present investigation explained what is the key to the business success of the Mexican and United States relations taking into consideration a key element for its achievement "the organizational culture of the country where the company operates". Finally making a comparison between both countries.

Key words

Organizational culture, companies, differentiation

¹Cervantes, J. Investigadora. Doctora en Ciencias de la Administración por el Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara Profesora en la Licenciatura de mercadotecnia del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA) la Universidad de Guadalajara.

Correo electrónico: nathalie.cervantes34@outlook.com

Vargas-Hernández, J. Investigador. M.B.A y Doctor en Administración Pública por Columbia State University, Doctor en Economía por Keele University. Research professor en Teoría Organizacional en el CUCEA de la Universidad de Guadalajara.

Correo electrónico: jvargas2006@gmail.com

Vásquez-Ávila, G. Investigador. Doctor en Ciencias administrativas y especialista en métodos cuantitativos. Profesor Investigador del Departamento de Mercadotecnia y Negocios Internacionales del CUCEA Universidad de Guadalajara.

Recibido: 03 de marzo de 2018.

Aprobado: 18 de abril de 2018.

1. Introducción

Las personas se integran en grupos para el logro de sus objetivos empresariales, pero se requiere un ente que los dirija, este posee un estilo para manejar el poder y liderazgo que se refleja en la cultura laboral de cada uno de los miembros de la empresa para la realización de sus actividades.

La historia en Estados Unidos de América, el neocapitalismo enfocado a sobrevivir en un ambiente hostil ha tenido una gran influencia en el estilo organizativo de las empresas, en donde los códigos de conducta y los procesos formales pierden su legitimidad lo que se refleja en la erosión en las relaciones laborales entre sus miembros (López, 2010).

Las crisis existentes en las empresas establecidas en México en términos de inseguridad social, política, pobreza, atraso tecnológico, competencia internacional en los mercados, etc. han influenciado negativamente en la motivación de los empleados para el desarrollo de sus trabajos ocasionando consecuencias negativas en la productividad y el incremento del desempleo, además se agudiza por la incertidumbre económica (López, 2010). Por lo que es de vital importancia la cultura organizacional para hacer frente a dichas situaciones.

El objetivo de la presente investigación es explicar cuál es la clave para el éxito empresarial de México y Estados Unidos tomando en consideración un elemento clave para su logro "la cultura organizacional de país en donde opera la empresa". Realizando finalmente una comparación entre ambos países.

En el capítulo uno se realiza una revisión extensa del marco teórico respecto a la cultura organizacional, iniciando desde la definición de la cultura y la organización, el concepto de cultura organizacional de acuerdo a la tipología y lo especificado por los diferentes autores del tema, los tipos de cultura organizacional y sus características, además este capítulo incluye las consideraciones metodológicas.

En el capítulo dos se presenta el instrumento para la medición de la cultura organizacional, su base para las estrategias empresariales y su utilidad, beneficios y limitaciones para las empresas.

Finalmente, en el capítulo tres se desarrolla el análisis de la cultura organizacional en las empresas de Estados Unidos y México, evaluando sus estilos y diferenciadores para conocer el nivel entre ambos, se demuestra como hipótesis que en un país desarrollado existe una mayor cultura organizacional a diferencia de un país en vías de desarrollo.

2. Metodología

2.1. Metodología utilizada en la investigación

- Investigación cualitativa. Es definido por Cid, Méndez & Sandoval (2011) como aquellas propiedades que no son susceptibles de valoración numérica, se busca comprender un determinado fenómeno y como se relaciona un aspecto con otro. El método que se utilizó en la presente investigación es de carácter cualitativo debido a que solo se emplearon fuentes secundarias para la realización de la investigación.
- Investigación exploratoria. Exploración inicial de un conjunto de variables en un momento específico, facilita conocer la relación que existe entre el entorno interno y externo en el cual se produce el problema de investigación (Baptista, et al, 2006). Se proveyó una referencia general de la temática en la investigación.
- Investigación comparativa. Este tipo de estudio es utilizado para evaluar las semejanzas y diferencias de corrientes del pensamiento, autores y teorías (Baray, 2006). Se realizó una comparación entre la cultura organizacional de las empresas en México y Estados Unidos de América.
- Investigación descriptiva. Se encarga de describir y medir con la mayor precisión posible los atributos del fenómeno de manera independiente para lo cual utiliza técnicas de investigación que permitirá la recolección de información (Baptista, et al, 2006). Se describió la cultura, la organización, la cultura organizacional y su relación con las empresas.

3. Marco teórico

El marco teórico - conceptual en el cual es fundamentado este artículo se encuentra constituido por las diversas perspectivas de la cultura, el concepto

de la organización, la conceptualización y los tipos de cultura organizacional, los tipos y características de la cultura organizacional, la cultura organizacional desde la perspectiva de uno de sus principales exponentes, los distintos enfoques en el estudio de la cultura en las empresas, su participación en la estrategia empresarial, su utilidad, beneficios y limitaciones, y por último una análisis de la diferencia entre la cultura organizacional en las empresas de México vs Estados Unidos de América tomando en consideración su comunicación y liderazgo.

3.1. La Cultura Organizacional

3.1.1. Cultura

De acuerdo con Sánchez (2010) el concepto de cultura se puede identificar desde diferentes perspectivas:

- **Antropología.** Es definida por Malinowski (1989) como el conjunto integral constituido por los utensilios y bienes de los consumidores, por el cuerpo de normas que rige los diversos grupos sociales, por las ideas y artesanías, creencias y costumbres. Se considera una muy simple y primitiva cultura o una extremadamente compleja y desarrollada, está en presencia de un vasto aparato, en parte material, en parte humano y en parte espiritual con el que el hombre es capaz de superar los concretos y específicos problemas que lo enfrentan.
- **Sociología.** Es conceptualizada por Rocher (1979) como un conjunto trabado de maneras de pensar, de sentir y de obrar más o menos formalizadas que aprendidas y compartidas por una pluralidad de personas que sirven de un modo objetivo y simbólico a la vez para constituir a esas personas en una colectividad particular y distinta.
- **Psicología.** Es precisada por Schein (1998) como un modelo de presunciones básicas, inventadas, descubiertas o desarrolladas por un grupo dado al ir aprendiendo a enfrentarse con sus problemas de adaptación externa e integración interna, que hayan ejercido la suficiente influencia como para ser considerados como válidos y en consecuencia ser enseñados a los nuevos miembros como el modo correcto de percibir, pensar, y sentir esos problemas.

3.1.2. Organizaciones

Las organizaciones son descritas por Sánchez (2010) como la distribución y organización de las tareas a realizar para mejorar y optimizar los rendimientos y así conseguir la satisfacción de las necesidades humanas, surgiendo por la condición social del hombre que le obliga a ordenar las actividades de las personas con el fin de satisfacer de forma eficiente y adecuada las necesidades del grupo.

Los atributos por los que se les distingue a las organizaciones de acuerdo a Sánchez, (2010) son:

- Fines, objetivos y propósitos que orientan a la actividad.
- Grupo de personas con relaciones interpersonales ordenadas.
- Realización de funciones que buscan fines determinados.
- Búsqueda de eficacia y racionalidad.

3.1.3. Concepto de cultura organizacional

Para comprender la importancia de la cultura organizacional, Diez (2001) describe sus funciones de acuerdo a su tipología:

- **Epistemológica.** Función de la cultura como un mecanismo epistemológico para estructurar el estudio de la organización como un fenómeno social, describiendo la influencia en los procesos organizacionales para tener un mejor entendimiento de las empresas a través de la cultura.
- **Adaptativa.** A partir de su misión se logra una comprensión común sobre los problemas para sobrevivir en un entorno impredecible y cambiante, por lo que debe realizar modificaciones para su adaptación
- **Legitimadora.** Al justificar el sentido y valor de la empresa, refuerza su orientación y finalidad, proporcionando una base sólida del comportamiento como entendible y con sentido, para transmitir el sentido de identidad entre sus miembros.
- **Instrumental.** A través de la manipulación en las técnicas jerárquicas se consigue la gestión eficaz en una empresa; alineando el compromiso en sus miembros con la negociación y consenso en los objetivos, metas, medios e instrumentos.
- **Reguladora.** La cultura permite crear un entorno

- estable al ser una guía informal de comportamiento.
- Motivadora. Los valores compartidos producen en los miembros un mayor compromiso con la empresa.
 - Simbólica. Representa los valores e ideales sociales de los miembros.

Resumiendo los fundamentos epistemológicos en las dos principales raíces disciplinares al observar la organización como cultura (antropológica) y la cultura como un atributo (sociológica) y su aproximación individual (semiótica) y colectiva (funcional), para definir la cultura organizacional. (Ver tabla 1):

Tabla 1: Fundamentos de la cultura organizacional

		Antropológica	Sociológica
Semiótica	Enfoca	Conocimiento individual	Conocimiento individual
	Investiga	No perdura neutral, es nativo.	No perdura neutral, es nativo.
	Observa	Inmersión participativa	Inmersión participativa
	Variable	Depende de la cultura	Independiente de la cultura
	Suposición	Organización son cultura	Organización tiene cultura
Funcional	Enfoca	Comportamiento colectivo	Comportamiento colectivo
	Investiga	Diagnostica permaneciendo neutral	Diagnostica permaneciendo neutral
	Observa	Factores objetivos	Factores objetivos
	Variable	Depende de la cultura	Independiente de la cultura
	Suposición	Organización son cultura	Organización tiene cultura

Fuente: Cameron, K. y Quinn, R. (1999).

La cultura organizacional es definida por diversos autores como:

- Ouchi (1982) señala que la cultura de la organización consta de una serie de símbolos, ceremonias y mitos que comunican al personal de la empresa los valores y creencias más arraigadas dentro de la organización. Estos rituales concretan lo que serían ideas vagas y abstractas, haciendo que cobren vida y significado para que un nuevo empleado pueda percibir su influencia.
- Leal (1991) menciona que la cultura organizacional caracteriza el conjunto de maneras tradicionales y habituales de pensar, sentir, decidir y reaccionar ante amenazas, oportunidades y problemas a los que se enfrenta una organización. Cultura organizacional es también un vínculo emocional que une a la organización, que la cohesiona. Está enraizada en los cimientos forjados por los fundadores de la organización, se nutre de sus héroes y mitos, de sus metáforas y de sus símbolos, y forma una memoria colectiva que se autoalimenta con los éxitos y

fracasos de la organización en el pasado y en el presente de su estrategia.

- Llopis (1992) describe el concepto de cultura organizacional como el conjunto de valores, símbolos y rituales compartidos por los miembros de una determinada empresa, que describen la forma como se hacen las cosas en una organización, para la solución de los problemas gerenciales internos y los relacionados con cliente, proveedores y entorno.
- La cultura organizacional es definida por Schein (1998) como el modelo de presunciones básicas – inventadas, descubiertas o desarrolladas- por un grupo dado al ir descubriendo sus problemas de adaptación externa e integración interna, que hayan ejercido la suficiente influencia como para ser consideradas como el modo correcto de percibir, pensar y sentir esos problemas.

Por otro lado, Schein (1985) señala que los paradigmas de la cultura de una organización poseen un importante eslabón cultural, por lo que se debe tener conocimientos de las condiciones para hacer

relaciones con la cultura de diferentes países.

3.1.4. Tipos de cultura organizacional

Los tipos de cultura organizacional más importante de acuerdo a Falcones (2014) son:

1. Cultura del poder-mercado. La cultura de poder se fundamenta en los valores de la comunidad científica y se encuentra relacionada a la cultura del logro, teniendo como propósitos la productividad y eficiencia. Apoya a las personas en base a sus habilidades y competencia, formándolos para hacer frente a las exigencias del negocio. Las organizaciones que poseen este tipo de cultura se enfocan al logro de resultados.
2. Cultura de la función – jerárquica. Sustentada en la importancia del nivel jerárquico del cargo que desempeñan. La responsabilidad de las operaciones se encuentra centralizada en la persona con el mayor cargo jerárquico. Las decisiones son tomadas en forma descendente por lo que debe haber una estructura jerárquica definida
3. La cultura de la tarea – clan. Conocida como la cultura global, se enfoca en el desarrollo del individuo, garantizando que no solo genere resultados organizacionales también garantiza el cumplimiento de sus planes, definiendo los objetivos en equipo para lograr las metas de forma individual mediante el trabajo en equipo.
4. Cultura de la persona - androcracia. Es una estructura organizacional integrada por profesionales calificados por lo que la capacidad técnica es el origen del empoderamiento. Se tiene la capacidad de resolución de conflictos por el profesionalismo de sus miembros que buscan la optimización de los procesos implementando constantemente mejoras en situaciones estratégicas. Su organización es una estructura fuerte y definida por lo que las personas conocen sus funciones y expectativas como colaboradores.

3.1.5. Características de la cultura organizacional

Las características de la cultura organizacional de acuerdo a Robbins (1993) que representan su esencia:

1. Identificar a los miembros de una organización que se encuentran integrados en la empresa como parte de un todo.
2. Las tareas laborales se encuentran estructuradas

en base a la fuerza del grupo.

3. La toma de decisiones de los directivos se orienta hacia las consecuencias que puedan tener en las personas.
4. Unificación de la empresa para que opere de forma independiente y armónica.
5. Controlar la conducta de los miembros mediante los reglamentos, los procedimientos y la supervisión.
6. Poseer una flexibilidad al riesgo que permita a sus miembros ser creativos y audaces.
7. Son asignadas las recompensas, aumentos, salarios, ascensos de acuerdo a la productividad, antigüedad, u otros factores del empleado.
8. La administración se enfoca exclusivamente al logro de las metas y no en los procesos.
9. La organización reacciona ante los cambios externos mediante una orientación hacia un sistema abierto.
10. La empresa motiva a sus miembros a exponer sus conflictos.

3.1.6. Cultura organizacional de Edgar Schein

Schein (1998) propone tres niveles básicos para el análisis de la organización:

1. Artefactos. Lo visible de una organización en término de estructura y procesos, considerando el ambiente físico, es observado con facilidad, pero tiene un grado de complejidad su descripción. La diferencia entre las organizaciones está dada por el tipo de cultura predominante en sus líderes al ser la base en los valores y visiones de la organización.
2. Valores aceptados y declarados. Son los objetivos, estrategias, filosofía, normas y reglas que rigen a la organización. Los valores son incidencias éticas en las conductas de sus miembros que enseñan a cómo hacer las cosas.
3. Supuestos básicos. Son las legislaciones de la organización que no se encuentran sujetas a cambio o cuestionamientos, consideradas como el mecanismo psicológico y cognitivo para el funcionamiento de la organización.

Schein (1998) realizó un estudio para mejorar a las organizaciones a nivel individual como grupal a través de la presentación de competencias y habilidades de trabajo para desempeñarse en distintas unidades de

evaluación. (Donald, et al, 2003)

- Modelo racional económico. Las personas son motivadas por el interés económico, los recursos, siendo utilizado por las empresas para el cumplimiento de las metas.
- Modelo social. La motivación del trabajo va más allá de lo material, además la productividad y eficiencia dependen de los grupos de trabajo y no de los altos niveles jerárquicos.
- Modelo auto-realización. Tiene como fundamento el desglose de las tareas en sub-tareas, procesos en sub-procesos de las actividades para la esquematización de las actividades, resultando contraproducente en la auto-realización de las personas mediante la búsqueda del significado de lo que realizan, es decir, en trabajos de rutina las personas se sienten poco motivadas y sin un futuro prometedor.

Las otras variables que Schein (1998) considera en su modelo son:

- Las organizaciones poseen un contrato psicológico que son las expectativas de los empleados respecto a la organización, y dependiendo de las inferencias se determina el grado de motivación del personal. Estas expectativas psicológicas se encuentran divididas en tres dimensiones necesarias para la productividad y fidelidad, que son: las expectativas del individuo, del superior, y la organización.

- Capacidad y competencia que poseen los directores de una empresa para realizar el diagnóstico de forma efectiva y veraz.
- Tiempo que un ejecutivo pertenece en el cargo de la empresa o su cambio de posición tiene relación con mantener los valores, modificar las prácticas y procedimientos.
- Ancla de carrera son las aptitudes, expectativas, necesidades, motivos y actitudes desarrolladas por las personas en relación con sus experiencias.
- Para el fomento de una cultura organizacional la empresa debe enfocar los recursos humanos de calidad a los puestos que sirvan para energizar al personal de la organización, lográndose a través del liderazgo direccionado.
- Los diagnósticos preventivos son los procedimientos recomendados por los directivos para obtener una explicación de los hechos con un enfoque negativo a la empresa.

4. Cultura organizacional en las empresas

4.1.1. Instrumento para medir la cultura organizacional en las empresas

El instrumento empleado para la medición de la cultura organizacional en las empresas es: (ver tabla 2)

Tabla 2: Instrumento para la medición de la cultura organizacional en las empresas.

Instrumento	Características	Escala	Fortalezas	Limitaciones
Inventario de cultura organizacional	Estilos de pensamiento de los miembros en un grupo: <ul style="list-style-type: none"> • humanístico-servicial, • filial, • aprobador, • convencional, • dependiente, • esquivo, • opuesto, • orientado al poder, • competitivo, • perfeccionista, • orientado al logro, • auto-actualización. Estos se analizan en base a los factores de la cultura orientada a la persona,	Likert 5 puntos	Validez adecuada, ampliamente experimentado, sólida base psicométrica, traducción de los resultados en gráficos.	Análisis de resultados limitado a los factores culturales.

	satisfacción y tarea.			
Investigación de la cultura organizacional	Describe la cultura en base a las dimensiones: <ul style="list-style-type: none"> • orientación al cliente, • orientación a los empleados, • coherencia entre stakeholders, • impacto de la misión, • madurez directiva, • toma de decisiones, • comunicación, • escala humana, • motivación, • cooperación vs competición, • coherencia organizativa, • producción bajo presión, • Teoría S /Teoría V 	5 puntos	Trabajo cualitativo para su desarrollo.	Solo ha sido utilizado por directores en EUA.
Cuestionario	Dimensiones consideradas: <ul style="list-style-type: none"> • valores, • currículo, • asignación de tareas, • intervención en la dinámica del trabajo, • interacción entre profesionales, • gestión de directivos, • coordinación pedagógica, • innovaciones, • conflicto, • formación de profesorado, • clima. Se colocan en relación de los tipos de cultura: <ul style="list-style-type: none"> • individualista, • fragmentada, • coordinada, • colaborativa 	Se divide en: <p>1.- 12 ítems de las dimensiones, eligiendo entre las situaciones en las que su ajuste a su realidad.</p> <p>2.- 35 ítems con escala de 4 puntos.</p>	Fundamentado teóricamente, alto índice de confiabilidad, en el contexto educativo.	Tipos de cultura organizacional limitadas.
6 dimensiones de la cultura organizacional	La cultura se evalúa en base a las dimensiones: <ul style="list-style-type: none"> • resultados, • empleados, 	Se escogen entre las 5 opciones que se relacionen con la realidad	Probado, con fundamentación teórica, y confiabilidad elevada.	Enfocado en aspectos observable de valores y

al	<ul style="list-style-type: none"> • innovación, • comunicación, • estabilidad, • equipo 	organizacional		prácticos.
CICOU	<p>Cultura se evalúa en base a las dimensiones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • misión, • gobierno, • financiamiento, • gobierno, • financiamiento, • investigación, • metodologías didácticas, • perfil del profesor, • perfil del alumno, empleados, • cohesión organizacional, • énfasis estratégico, • criterio del éxito <p>Los principios de la cultura organizacional:</p> <ul style="list-style-type: none"> • clan, • androcracia, • mercado, • jerarquía 	En una escala del 1 al 4, en cada ítem debe considerar la actual y la deseable.	Aporte de información de la satisfacción sobre culturas existentes y la posibilidad de modificarlas.	Largo y requiere bastante tiempo en contestarlo.
al OCAI				

Fuente: Sánchez, M. (2010).

4.1.2. Funciones de la cultura organizacional como base de la estrategia empresarial

La cultura organizacional como factor de adaptación del entorno facilita la practica en los procesos y objetivos estratégicos (Lucas & García, 2002). La cultura es necesaria en una empresa para lograr sus objetivos mediante la estimulación de la motivación de los empleados para su obtención.

Las variables estratégicas de la cultura organizacional que se vinculan con los objetivos de la actividad económica, mencionadas por Rodríguez (2001) que son:

- Innovación y adaptación al riesgo
- Atención a los detalles

- Orientación a los resultados y el crecimiento
- Orientación al equipo
- Carácter emprendedor

Para la optimización de la eficiencia en la organización debe haber una concordancia entre la cultura, estrategia y estructura organizacional, mediante la aceptación de la visión estrategia en los valores de sus miembros, al enfocarla en la definición de los objetivos específicos en una empresa. Además, debe de haber una cultura integrada en el proceder organizacional apoyándose para avalar la identidad organizacional y la transmisión de las creencias, normas y procedimientos para que las conductas sean acordes a la estrategia global de gestión (Rodríguez, 2004).

Rasgo esencial descrito por Denison (1991) que posee una empresa exitosa es su cultura porque ayuda

a sus integrantes a su adaptación con el entorno, orientación de sus acciones y el reforzamiento en sus metas. Además, plantea principios denominados hipótesis como base en la relación de la cultura y eficiencia:

- Hipótesis de participación. La efectividad de una empresa depende de la participación y compromiso de sus miembros, están directamente relacionados con el sentido de responsabilidad.
- Hipótesis de consistencia. La cultura tiene un impacto positivo en la efectividad. además, en la práctica laboral los sistemas de valores, creencias y símbolos compartidos por los miembros tienen una implicación positiva.
- Hipótesis de adaptabilidad. Se puntualiza como la relación de la empresa con su medio ambiente, sus aspectos que tienen impacto sobre la eficiencia son la habilidad de percibir y responder al ambiente externo, responder a los intereses internos en la estructura corporativa, la reestructuración del comportamiento para su adaptación en la empresa.
- Hipótesis de misión. Definición entre la función y propósitos de la organización, ofreciendo metas claras del curso de acción de los integrantes y la empresa.

4.1.3. Utilidad del estudio de la cultura organizacional en las empresas

La utilidad del estudio de la cultura organizacional para la gestión eficiente de acuerdo a Husenman (1987) son:

- Comprender las consecuencias de la implementación de las estrategias para el desarrollo en una empresa, debiendo estar relacionadas con la cultura asumida.
- Permite una mejor respuesta ante un fenómeno en la modificación de la cultura organizacional interna.
- Al puntualizar el tipo de vínculo social entre los integrantes de una empresa permite determinar el clima social.
- Al comprender la eficacia de una empresa permite incurrir en los lineamientos de cultura acordes con el sistema de recompensas.

Además, Schein (1998) aporta razones para entender

la cultura organizacional:

- La cultura corporativa impacta en la dinámica organizacional por ser un fenómeno visible y tangible.
- La cultura incide en la eficacia empresarial y el rendimiento individual, al influir en la adopción de estrategias para el desarrollo corporativo, adopción de nuevas tecnologías y en los procesos de productividad.
- Es necesario delimitarlo para tener una referencia común para su análisis y uso.

4.1.4. Beneficios y limitaciones de la cultura organizacional en las empresas

Los beneficios de acuerdo a (Thevenet, 2012) son:

- Identidad ante un modelo universal. Diferencias en la identidad de una empresa precedida de modelos de gestión, concebida por los fundamentos lógicos eficaces de los sistemas de gestión.
- Coherencia ante la norma. Modificación de los criterios de apreciación en la búsqueda de soluciones y evaluación de resultados para la delimitación de los estándares de calidad, por lo que existe una coherencia entre las estrategias de desarrollo humano y las de gestión de administración.
- Cultura e inmovilismo. La cultura se encuentra en constante evolución en su aprendizaje en función de las reacciones de la empresa ante el contexto de entorno que evoluciona continuamente.

Las limitaciones de acuerdo a (Thevenet, 2012) son:

- Riesgo de aislamiento. En el aislamiento de la cultura y las metas de la producción, por lo que complica son los procesos de adaptabilidad al medio ambiente.
- Riesgo de egocentrismo. No reconocer los defectos de la empresa que corresponden a su imagen no ideal.
- Cultura sólida. Con dicha cultura le permitirá a la empresa hacer frente a sus problemas de integración interna y adaptación externa, haciendo frente a la resolución de desafíos.

5. Análisis de resultados

5.1. Cultura organizacional en las empresas de Estados Unidos y México

En la siguiente tabla comparativa se muestra las principales diferencias entre la cultura organizacional en las empresas de México y Estados Unidos. (Ver tabla 3)

Tabla 3: Cultura organizacional de México vs EUA

Aspecto	México	Estados Unidos
Sistema de valores. Trabajo / Placer	El trabajo es considerado como una necesidad para sobrevivir, pero tiene un mayor grado de importancia el equilibrio entre la vida personal y laboral. En el trabajo se busca una combinación entre el trabajo y el placer en el ámbito social.	El trabajo tiene un mayor grado de importancia, por lo que existe un menor equilibrio entre la vida laboral y personal, ya que esta solo es aceptable después de la jornada laboral y frecuentemente es sacrificada.
Enfoque teórico vs enfoque practico	Aunque existe una amplia capacidad para teorizar los conceptos globales hay dificultad para trasladarlos a la práctica.	Capacidad analítica desarrollada para la solución de conflictos.
Juntas de trabajo	Se realizan juntas de trabajo para conocer lo que decidió el jefe.	Se realizan juntas de trabajo para discutir los problemas laborales.
Dirección / Supervisión	Enfoque tradicionalista en el respeto hacia la autoridad, vs el enfoque nuevo de los ejecutivos jóvenes que solicitan responsabilidad y autoridad.	Cuestionan las decisiones tomadas por los superiores.
Control	Introducción de los sistemas de control y verificación en grandes compañías.	Altamente desarrollados los sistemas de control y verificación.
Toma de decisiones	El director de la empresa toma las decisiones.	Las decisiones se realizan en primer y segundo nivel.
Contratación de personal	Alto proselitismo en la contratación de familiares y amigos, pero empieza a ver una evolución por las grandes empresas de contratar personal externo.	Los familiares son generalmente excluidos, al favorecer a la contratación externa universal.
Subordinación	Relación horizontal de camarería, relación vertical de autoridad.	Relaciones con los subordinados es distante.
Lealtad	La lealtad del trabajador es hacia el superior inmediato no a la institución, pero empieza a existir una evolución gradual hacia la lealtad hacia uno mismo.	Autolealtad predominante por la movilidad ejecutiva considerable entre las empresas. La lealtad es relativa.
Desarrollo ejecutivo	Los jóvenes egresados son contratados para puestos existentes y en las grandes empresas los ascensos son basados en logros.	Los jóvenes egresados se integran al programa rotativo estructurado de capacitación gerencial que incluye evaluaciones de desempeño y actitudes.

Compromiso	Alto compromiso con los jefes	Compromiso a corto plazo con la empresa.
Competencia	Los trabajadores prefieren en lugar de la competencia, un ambiente amistoso y sin conflicto.	Extremadamente competitivo.
Tiempo	El tiempo es relativo en la guía de las actividades, los compromisos son considerados aproximados.	El tiempo es considerado de máxima importancia y controla todos los aspectos de la vida.
Administración	La administración está enfocada en el poder.	La administración está enfocada en el capital.
Planificación	La planificación es a corto plazo por las cambiantes condiciones económicas y políticas.	Planificación a largo plazo por una estabilidad en el ambiente económico.
División jerárquica en la oficina	Amplio contraste en las oficinas de las diferentes jerarquías.	Existen oficinas privadas para los directivos.
Repartición de utilidades	El reparto de utilidades existe pero no se correlaciona el esfuerzo con los resultados.	El reparto de utilidades no existe.

Fuente: *Elaboración propia con información de (López, 2010) y (Sosa, 2013).*

5.2. Cultura organizacional en Estados Unidos

5.2.1. Estilo laboral y organizativo

La cultura organizativa que impera en las empresas de Estados Unidos por parte de sus colaboradores, es: independiente, agresivo, ambicioso, tenaz, exigente, curioso intelectualmente, atrevido, comprometido, decisivo, pragmático, disciplinado, perfeccionista y descortés (Rothaermel, 2015).

Existe una organización jerárquica enfocada al jefe siendo este el principal tomador de decisiones, con una alta competitividad y especialización entre los miembros que desempeñan diversos roles en la organización con una alta rotación de puestos por considerar al recurso humano como reemplazable. Cuentan con horarios establecidos para laboral enfocándose en alcanzar sus objetivos y metas, el vínculo con los compañeros de trabajo es fuera de las horas de trabajo y son seleccionados en una mayor medida por su utilidad que por la afinidad personal. Existe una inexistencia del equilibrio entre la vida personal y laboral porque el empleado debe estar disponible las 24 horas, y el dinero se convierte en un fin y no un medio para el placer (Landy & Conte, 2016).

Los negocios requieren de una mente fría y rigurosa lo que provoca la falta de empatía en el trabajo afectando las normas de etiqueta, la cortesía y diplomacia en aspectos básicos como el saludo. Con una alta cultura individualista hacia el logro de méritos personales para su promoción laboral, compitiendo incluso con jefes y subordinados para su obtención (Cummins & Worley, 2014).

Los sucesores son pocos y solo se desempeñan en puestos de alta jerarquía, pero antes de ocuparlos son examinados y colocados en diferentes posiciones estratégicas; esto es, porque hay una alta tendencia en buscar a candidatos en una competencia abierta en base a los objetivos del puesto, que posean características agresivas como la dureza y energía para separar las emociones de los negocios (Vroom & Jago, 1990).

5.2.2. El liderazgo

Las actitudes por parte del directivo pueden estar diferenciadas por su personalidad, estrato social y cultural. Con una gestión empresarial basada en la racionalidad analítica, rapidez en decisiones y enfocada al cumplimiento de resultados. Para que los ejecutivos puedan desempeñarse en una posición de liderazgo deben tener presencia, personalidad, agresividad,

sin descuidar la competencia, pero principalmente su eficacia estará ligada a las habilidades que posea para conseguir y mantener las relaciones interpersonales, manteniendo un equilibrio entre las actividades delegadas porque es considerado por ellos como pérdida de poder, por lo que su lealtad es hacia ellos mismos. Su recompensa se encuentra dividida entre el reconocimiento laboral, y la remuneración y el ascenso (Stewart, et al, 2006).

5.2.3. La comunicación

La comunicación se transmite a través de líneas jerárquicas de forma concisa y directa, con un lenguaje agresivo, imperativo, cortante, afirmativo y exigente para el cumplimiento de las actividades, lo que estimula la rivalidad entre el mismo equipo de trabajo por el temor a la humillación o inclusive a perder el empleo. Las decisiones tomadas son fundamentadas para el logro de los objetivos organizacionales, planificando a largo plazo para obtener el éxito de una organización (Castells, 2013).

5.3. Cultura organizacional en México

5.3.1. El liderazgo

La actitud del mexicano hacia el liderazgo es de rechazo por la falta de desconfianza en su capacidad intelectual, el incremento en la responsabilidad, y la desconfianza que el equipo de trabajo no realice las tareas asignadas; por lo que impera una escasez de líderes democráticos y participativos, por una baja expectativa para la obtención de logros, reconocimiento y autoestima. El trabajador que es sometido a la autocracia repite los patrones de comportamiento cuando es ascendido a un puesto directivo, este problema es generado por las relaciones humanas y las actitudes de las personas (Orellana, B & Portalanza, 2014).

5.3.2. El estilo laboral

El trabajo es considerado como un medio para obtener el dinero que le permitirá disfrutar de la familia y amigos, siendo el salario un factor con un alto grado de importancia al momento de elegir un trabajo. Además, existe un alto grado de importancia en el equilibrio entre la vida personal y laboral, priorizando la primera. El trabajador tiene un alto respecto hacia

la autoridad que se demuestra en el seguimiento de las órdenes emitidas por el jefe sin importar si son correctas o incorrectas, por lo que el estilo de liderazgo es autocrático autoritario demostrándose en la estrecha supervisión del jefe hacia los trabajadores. La lealtad del trabajador evoluciona de una devoción paternalista a un auto lealtad encaminada al cambio de trabajo por el incremento en la remuneración económica y ascenso (Calderón, et al, 2015).

Los mexicanos son más teóricos que prácticos porque a pesar de poseen una conceptualización y percepción de los problemas en términos globales, su capacidad de análisis en los aspectos prácticos para la resolución de conflictos carece de amplitud reflejándose en el desinterés de aplicar programas presentados, las promesas no cumplidas, y la reducción en la productividad provocada por la falta de resolución de conflictos (Herrera, 2017).

El ejecutivo no es competitivo con los compañeros porque prefiere un ambiente agradable para trabajar evitando los conflictos. El ascenso laboral tiene una mayor dependencia a las influencias que el trabajo por méritos propios. Anteriormente en las empresas familiares la dirección pasaba de padres a hijos, actualmente ha ido evolucionando a la contratación externa de miembros de la familia a personal calificado que cumpla con las características de la posición (Mafud, et al, 2015).

El tiempo no es un factor determinante en el cumplimiento de compromisos, pues se considera relativo para la realización de las actividades. Existe una falta de planificación a largo plazo acontecida por la imprevisibilidad de la situación económica y política del país (Calderón, et al, 2015).

6. Conclusión

La cultura organizacional en las empresas se ve afectada por la cultura nacional, que se hace visible en las características de las organizaciones.

En Estados Unidos de América la cultura es descrita como individualista, independiente, el trabajo es primordial y la familia pasa a segundo plano, siguen las reglas, y se enfocan en el logro de las metas.

En contraposición la cultura en México se puntualiza como la alta dependencia a la familia por lo que el trabajo pasa a segundo plano, falta de compromiso

con los horarios laborales, y una alta lealtad a los jefes. Comprender el elemento humano es uno de los factores de mayor importancia para el logro de las metas y objetivos de la empresa. Por lo que una cultura organizacional positiva influenciara en el clima que afecta el grado de compromiso de sus integrantes, siendo necesario el desarrollo de equipos de trabajo que trabajen como una unidad.

De acuerdo al ideal de la cultura organizacional expuesta por Edgar Schein, es necesario en México mejorar tanto en los aspectos individuales como nacionales para alcanzar un desarrollo cultural propio que permita el crecimiento de las organizaciones en el país, evitando cometer el error de adoptar modelos de otras naciones productos de su historia, los cuales poseen los mismos conceptos pero con diferentes parámetros.

Referencias Bibliográficas

- Ávila Baray, H. L. (2006). Introducción a la metodología de la investigación. Edición electrónica. Obtenido de: <http://www.eumed.net/libros/2006c/203/>
- Baptista, P., & Fernández, C. & Roberto, H. (2006). Metodología de la investigación, 6º Edición. Bogotá, Caracas: Editorial McGraw Hill.
- Calderón Mafud, J. L., Laca Arocena, F., Pedroza Cabrera, F. J., & Pando Moreno, M. (2015). Efecto de la socialización organizacional sobre el compromiso organizacional en trabajadores mexicanos. Revista Electrónica de Psicología Iztacala, 18(3).
- Cameron, K. y Quinn, R. (1999). Diagnosing and Changing Organizational Culture, Michigan: Addison-Wesley.
- Castells, M. (2013). Communication power. OUP Oxford.
- Cid, A. Méndez, R. & Sandoval. (2011). Investigación: fundamentos y metodología. 2º edición. México: Editorial Pearson Education.
- Cummings, T. G., & Worley, C. G. (2014). Organization development and change. Cengage learning.
- Denison, D. (1991). Cultura corporativa y productividad organizacional. Bogotá. Editorial Legis.
- Donald, C & Gaynor, E. (2003). Suicidio profesional o asesinato organizacional. Theod Institute.
- Falcones, G. (2014). Estudio descriptivo de la cultura organizacional de los colaboradores de la unidad de negocios de supply chain Guayaquil de Nestle Ecuador. Tesis para obtener el grado. Facultad de ciencias psicólogas. Universidad de Guayaquil.
- Herrera Retiz, A. (2017). Aspectos metodológicos de la medición de la productividad.
- Husenman, S. (1987). Introducción a la dinámica del grupo. México: Editorial Trillas.
- Landy, F. J., & Conte, J. M. (2016). Work in the 21st Century, Binder Ready Version: An Introduction to Industrial and Organizational Psychology. John Wiley & Sons.
- Leal, A. (1991). Conocer la cultura de las organizaciones: una base para la estrategia y el cambio. Madrid: Actualidad Editorial
- Llopis, J. (1992), La cultura de la empresa. Madrid: Edita CAM y Universidad de Alicante.
- López, J. (Junio 2010). Relación entre cultura organizacional y liderazgo organizacional. Tesis para obtener el grado de maestro. Maestría en Ciencias en Administración. Instituto Politécnico Nacional.
- Lucas, A & Garcia, P. (2002). Sociología en las organizaciones. Madrid, Editorial Mc Graw Hill.
- Mafud, J. L. C., Arocena, F. A. L., Moreno, M. P., & Cabrera, F. J. P. (2015). Relación de la socialización organizacional y el compromiso organizacional en trabajadores mexicanos. Psicogente, 18(34).
- Malinowski, B. (1984). Una teoría científica de la cultura. Editorial Sarpe.

- Orellana, B. J. S., & Portalanza, C. A. (2014). Influencia del liderazgo sobre el clima organizacional. *Suma de Negocios*, 5(11), 117-125.
- Ouchi, W. Teoría Z, (1982), México, Fondo Educativo Interamericano. Original (1981), Theory Z: How American Business Can Meet the Japanese Challenge. Reaging, Mass: Addison-Wesley.
- Robbins, S. (1993). *Organizational behaviour: concepts, controversies and applications*. Editorial Prentice Hall International.
- Rocher, G. (1979). *Introducción a la sociología*. Barcelona, Editorial Herder.
- Rodríguez, D. (2001). *Gestión organizacional: elementos para su estudio*. Santiago de Chile. 3 edición, editorial Universidad Católica de Chile.
- Rodríguez, D. (2004). *Diagnostico organizacional*. Santiago de Chile. 6 edición. Editorial Universidad Católica de Chile.
- Rothaermel, F. T. (2015). *Strategic management*. McGraw-Hill Education.
- Sanchez, M. (2010). *Caracterización de la cultura organizacional de las instituciones de educación superior del estado de Guanajuato*. Tesis para obtener el grado de doctora. Doctorado en Administración. Universidad Autónoma de Querétaro.
- Schein, E. (1985). *Organizational Culture and Leadership*. San Francisco. Jossey Bass.
- Schein, H. (1998). *La Cultura organizacional y el liderazgo. Una Visión Dinámica*; Plaza y Janes Editores S.A.
- Sosa, A. (2013). *La cultura organizacional, Japón, Estados Unidos y México, una hipótesis*. Facultad de ingeniería. UNAM
- Steward, C; Courpasson, D; & Phillips N. (2006). *Power and organizations*. Stage Publications Series. Londres.
- Tavenet, M. (1992). *Auditoría de la cultura empresarial*. Madrid. Editorial Díaz de Santos.
- Vroom, V & Jago, G. (1990). *El Nuevo liderazgo: dirección y participación de las organizaciones*. Edición Díaz de Santos. Madrid.



La gestión de servicios municipales y su
impacto en el desarrollo
local. Caso municipalidades de la provincia
de Heredia, Costa Rica



La gestión de servicios municipales y su impacto en el desarrollo local. Caso municipalidades de la provincia de Heredia, Costa Rica.*

Investigador¹
MGCI. Gabael de Jesús Armas Vallejos

Resumen

Este trabajo tiene como objetivo principal: evaluar la gestión de servicios municipales entorno a las actividades sustantivas y de apoyo relativas al quehacer de las municipalidades y su impacto en el desarrollo local, fue elaborado con la intención de participar como ponente, en la VI Conferencia REDLAS, San José, Costa Rica en el marco el tema "5) El aporte de servicios al comercio y desarrollo sostenible y con la intención de responder a la siguiente ¿Cuál es el aporte de los servicios en el desarrollo local?

Abstract

This paper has as the main objective to evaluate the management of the municipal services around the activities and the support relative to the occupation of the municipalities and their impact on local development. This paper was prepared with the intention of participating as a speaker, in the VI REDLAS Conference in San José, Costa Rica in the round of conferences number five, about the contribution of services to the trade and sustainable development and with the intention of answering to the following one which is the contribution of the services in the local development?.

Palabras clave

Gobierno Local, Desarrollo sostenible, Servicios municipales

Key words

Local Government, sustainable development, Municipal Services

¹Investigador: Licenciado en Administración con énfasis en Gestión Financiera y Master en Gerencia del Comercio Internacional. Actualmente es Profesor de la Escuela de Administración de la Universidad Nacional de Costa Rica. Estudiante del Doctorado en Dirección de Empresas de la Universidad de Valencia, España, donde concluyó el Diploma de estudios avanzados (DEA). Correo Electrónico: garmasv@hotmail.com

Recibido: 12 de enero de 2018.
Aprobado: 18 de abril de 2018.

1. Introducción

Los procesos de descentralización en los países de América Latina y la emergencia de iniciativas de desarrollo económico local (Alburquerque, 2004), han surgido producto de las exigencias de la crisis y reestructuración económica.

En Latinoamérica, los Gobiernos Locales presentan comúnmente los siguiente problemas, entre otros:

- Organización inadecuada,
- Recursos humanos no calificados para afrontar el cambio,
- Recursos financieros a veces limitados,
- Sub-ejecución presupuestaria, gestión ineficiente,
- Gerencia de liderazgo,
- Carencia de procesos de planificación a corto, mediano y largo plazo.

Estos aspectos han obligado a muchas municipalidades a tener que buscar nuevas formas o métodos creativos para optimizar la asignación de los recursos y buscar nuevas formas de mejorar la prestación de sus servicios.

El nuevo contexto, afectado por los procesos de apertura, crecimiento poblacional, globalización, la descentralización que desde los años 80,s se viene gestando en las instituciones del Estado, por medio de la transferencia de competencias a las Municipalidades, obligándolas a ser más eficientes en la Gestión.

Molina (2006), plantea que el modelo centralista del Estado Costarricense es un componente de la ingobernabilidad, pues cada día el Gobierno Central es menos capaz de atender las necesidades de los ciudadanos. Así mismo, indica que las municipalidades por estar más cerca de los habitantes, tienen la capacidad de conocer los problemas de la ciudadanía. Sin embargo actualmente tienen una escasa posibilidad de ofrecer soluciones.

En el caso de Costa Rica, la Contraloría General de la República (2009), plantea que otras dificultades que enfrentan algunos gobiernos locales están relacionadas con la ausencia de recurso humano competente y unidades administrativas preparadas para la adecuada coordinación, integración y óptimo funcionamiento de los componentes del Sistema de

Administración Financiera.

Además de la exigencia de la Hacienda Pública, los Gobiernos Locales, cada vez se ven presionados por una ciudadanía más informada y que exige más servicios, y éstas deben dar respuesta ofreciendo un servicio oportuno y de alta calidad, respondiendo a los deseos de una ciudadanía en aumento atenta y crítica (Worrall, Collinge, Hill, 1998:472) . De igual importancia es la aparición del espíritu de "servicio de calidad" a través de principios de gestión de la calidad (Harris, 1995). En el sector público, hay una creciente toma de conciencia de la necesidad de introducir los enfoques actuales de calidad, para su eficiente y eficaz prestación de los servicios (Harris, 1995).

En Costa Rica, los Gobiernos Locales tienen como desafío desarrollar nuevas competencias y prestar servicios que antes estaban a cargo del Estado, cada vez se demanda por parte de los usuarios de los servicios municipales, un rol más activo en la promoción del desarrollo local. En este sentido, el Gobierno de la República de Costa Rica, lanza la política de Descentralización y Fortalecimiento del Régimen Municipal Costarricense, la misma se firma en el mes de Febrero 2008.

Distintas instituciones costarricenses, entre ellas la Contraloría General de la República, han planteado, que las Municipalidades requieren de enfoque más gerencial. Lo que no significa abandonar la misión social del municipio, al contrario, más bien es darle una visión integradora al manejo el mismo en todas sus áreas. Se requiere de cambios en la formación, así como en la actitud pasando a una definida orientación al cliente, en este caso ciudadano (Store y Dahl, 2004).

Uno de los grandes retos que tienen las Municipalidades, es mejorar la imagen y ser más eficientes en los servicios que ofrecen, considerando que el régimen municipal, "está siendo fuertemente cuestionado por la ineficacia en la prestación de servicios y el alto costo del inadecuado uso de los recursos públicos, que al fin de cuentas se le factura a los ciudadanos" (Informe No. DFOE-SM-233/2002, Contraloría General de la República: 5-7).

En el caso de Costa Rica, el modelo de gestión Municipal, se podría afirmar que es burocrático-prestador de servicios (limpieza de vías, suministro de

agua, cobro de tributos, recolección de basura), con grandes limitaciones para llevar adelante políticas de desarrollo local, entre ellas: las condiciones económicas, deficiencias organizacionales (recurso humano poco calificado), centralismo en las prácticas políticas y financieras sub-ejecución presupuestaria. Desde el punto de vista organizacional, el modelo de gestión de las instituciones del Estado Costarricense, se ha caracterizado entre otros aspectos por:

- División del trabajo centralizada y verticalizada,
- Dificultad para adaptarse a los cambios mediante procesos de modernización,
- Poco liderazgo,
- Exceso de trámites

Con respecto al liderazgo, este tema ha cobrado gran interés en las últimas décadas, en el contexto de la disminución de los niveles de confianza en políticos nacionales y locales (Pendersen y Hartley 2008).

La Contraloría General de la República de Costa Rica (2009), hace un llamado de atención con respecto distintas acciones públicas que las municipalidades deben analizar para poder dar solución a problemas relacionados, entre otros aspectos, con "debilidades en la planificación de compras vinculadas con la administración de proyectos importante de infraestructura cantonal, la poca disponibilidad de personal capacitado en materia de contratación para que apliquen adecuadamente la normativa técnica y legal y los criterios de eficacia y economía del proceso de aprovisionamiento. También se determinó la ausencia de instrumentos que permitan una fiscalización permanente sobre la ejecución de los proyectos propuestos" (Contraloría General de la República de Costa Rica, 2009).

La necesidad de seguimiento y evaluación de los resultados de la gestión pública municipal se encuentra evidenciada en una serie de recomendaciones que ha emitido en los últimos años, la Contraloría General de la República de Costa Rica. Al respecto (Greiling, 2006) plantea que la medición del rendimiento podría aumentar la transparencia de las administraciones públicas y que el aumento de la rendición de cuentas puede reducir la posibilidad de ocultar ineficiencia, así como la ineficacia.

La preocupación por evaluar el desempeño a través

de la fijación de indicadores de desempeño es un tema que no sólo es preocupación de la empresa privada, también de las instituciones públicas y más aún en la gestión de las municipalidades. Los sistemas de indicadores de Desempeño Municipal son instrumentos de control y evaluación de la Gestión Municipal incluyendo la calidad de vida de sus habitantes, proporcionan información sobre los avances en los procesos municipales, someterlos a conocimiento de la ciudadanía. La función principal de los indicadores es medir, controlar y evaluar la gestión municipal, así como las tendencias y escenarios futuros. (FEMICA/BID, 2008)

Los indicadores son necesarios para poder mejorar. Lo que no se mide no se puede controlar, y lo que no se controla no se puede gestionar. (FEMICA/BID, 2008)

La Contraloría General de la República, ha establecido el Índice de Gestión Municipal con el propósito de establecer una especie de ranking, destacando aquellas que sí cumplen en mayor grado con los indicadores de gestión.

Avendaño (2016) destaca que " los diferentes servicios que brindan las municipalidades del país y otros aspectos como planificación y contratación administrativa gestión vial, son los principales retos de 80 gobiernos locales de Costa Rica."

Lo anterior, ha despertado el interés por establecer modelos de gestión de la calidad, con base en indicadores de gestión, como mecanismo para evaluar el desempeño de la Gestión Municipal, cuyo objetivo es contribuir a que los Municipios inicien un proceso de mejora continua y empiecen a dar señales positivas de una gestión eficiente, eficaz y ordenada presupuestaria y administrativamente. Dado lo anterior, este artículo busca incentivar en las Municipalidades la práctica de análisis de datos que permitan apoyar la toma de decisiones entorno a la gestión de servicios municipales y cómo éstas impactan el desarrollo local.

2. Metodología:

Para efectos de esta investigación la información se obtiene de la siguiente manera:

a. Revisión documental:

- Municipalidades de la Provincia de Heredia, Costa Rica: reseña histórica, misión, visión, estructura, sistema de gestión, valores, procesos, proceso de modernización, productos y servicios, entre otros.
- Análisis del Índice de Gestión Municipal de Costa Rica (2015), el cual se compone de cinco ejes a saber:
 - o Desarrollo y Gestión Institucional.
 - o Planificación, Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas.
 - o Gestión de Desarrollo Ambiental.
 - o Gestión de Servicios Económicos.
 - o Gestión de Servicios Sociales

b. Tabulación y sistematización de la información por medio de excell

c. Análisis de la información

3. Principales Resultados

3.1. Índice de Gestión Municipal de Costa Rica (2015)

Según lo plantea la Contraloría General de la República de Costa Rica (2015) en el índice de gestión municipal se expone los resultados de la evaluación realizada

a las corporaciones municipales compuesta por 61 indicadores, distribuidos en cinco ejes a saber:

- 1-Desarrollo y Gestión Institucional.
- 2-Planificación, Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas.
- 3-Gestión de Desarrollo Ambiental.
- 4-Gestión de Servicios Económicos.
- 5- Gestión de Servicios Sociales.

Lo anterior con el fin de evaluar las actividades sustantivas y de apoyo relativas al quehacer de los gobiernos locales.

Para la contraloría general de la república (2015) "en términos generales, las municipalidades no han mostrado un progreso importante en su gestión y a pesar de un leve incremento en el Índice de Gestión Municipal, existen aspectos en los cuales se ha desmejorado, particularmente en la mayoría de los servicios evaluados que se brindan".

A continuación se presenta el análisis de los resultados de los indicadores de gestión municipal correspondientes al periodo 2015, de las 10 municipalidades de la provincia de Heredia, Costa Rica.

Tabla No 1. Resultados de la variable Desarrollo y Gestión Institucional, Índice de Gestión Municipal, 2015.

	IGM-Variable: Desarrollo y Gestión Institucional										
	Prom.	Barva	Belen	Flores	Heredia	San Isidro	San Pablo	San Rafael	Santa Barba	Sto. Domingo	Sarapiquí
1 Desarrollo y Gestión Institucional	80,18	74,66	92,11	81,22	87,19	79,70	81,20	92,51	54,27	81,83	77,06
1.1 Gestión Financiera	75,96	72,93	86,22	73,84	71,60	81,04	83,41	85,11	58,95	76,90	69,55
1.2 Control interno	63,22	68,65	87,41	48,41	92,59	48,71	56,00	97,00	3,00	77,82	52,65
1.3 Contratación administrativa	91,71	93,53	95,76	91,88	94,00	95,29	94,18	94,53	78,82	92,24	86,82
1.4 Tecnologías de información	87,71	70,12	97,18	100,00	99,88	80,12	93,53	100,00	64,41	74,59	97,29
1.5 Recursos humanos	86,63	69,38	100,00	100,00	92,88	92,88	76,50	92,88	62,25	92,88	86,63

Fuente: Elaboración propia a base de Contraloría General de la República de Costa Rica (2015), Índice de Gestión Municipal.

La contratación administrativa es fundamental para la gestión de las compras en las municipalidades, para ello se crea la Ley 7494, cuyo espíritu es que los procesos de compras de las instituciones públicas de Costa Rica, se realicen con alto grado de transparencia, racionalidad y objetividad. Por tanto es alentador que el promedio de todos los cantones en contratación

administrativa ronda el 91,71, evidenciando que los procesos de contratación para la compra de bienes y servicios se realizan acatando en su mayoría el marco regulatorio establecido en la ley y su reglamento. Lo que viene siendo una garantía para la comunidad que las compras se hacen en cumplimiento de la ley.

El control interno es muy importante para la gestión de las municipalidades, dado que les permite el manejo de los recursos de la forma más transparente, analizando variables como evaluación de los riesgos, actividades de control información y comunicación y supervisión. Sin embargo es alarmante el dato de que el control interno se aplica en un 63.22% como promedio en las 10 municipalidades de la provincia de Heredia, inclusive hay una municipalidad calificada

con un 3%, a pesar de que en Costa Rica existe una ley de Control interno (No. 8262) y su aplicabilidad es de carácter obligatorio. El incumplimiento de las normas que rigen el Control interno podría generar sanciones de tipo legal tanto a lo interno como a lo externo de la organización municipal, por lo que se deben tomar acciones inmediatas para mejorar los procesos de control interno, y de esta forma minimizar los riesgos que se puedan presentar.

Tabla No 2. Resultados de la variable Planificación, Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas, Índice de Gestión Municipal, 2015.

	IGM- Variable: Planificación, Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas										
	Prom.	Barva	Belen	Flores	Heredia	San Isidro	San Pablo	San Rafael	Santa Barba	Sto. Domini	Sarapiquí
2 Planificación, Participación Ciudadana y Rendición de cuentas	63,88	65,50	89,36	73,16	70,84	81,20	41,04	67,14	38,02	58,56	53,98
2.1 Planificación	55,57	46,25	88,80	86,30	47,80	85,15	46,60	50,25	22,60	43,30	38,60
2.2 Participación ciudadana	54,65	66,33	79,47	28,80	72,40	62,80	23,33	59,13	66,60	42,47	45,13
2.3 Rendición de cuentas	84,20	90,33	100,00	100,00	100,00	94,33	51,33	97,67	30,00	95,00	83,33

Fuente: Elaboración propia a base de Contraloría General de la República de Costa Rica (2015), Índice de Gestión Municipal.

El que una municipalidad tenga definido su sistema de planificación contribuye a la búsqueda de soluciones a problemas y necesidades en función del cumplimiento de las metas y los objetivos trazados, contribuyendo a que los recursos disponibles sean utilizados de una manera racional y eficiente.

Llama la atención el dato de que las municipalidades están planificando en 55,57% sus acciones, contrariando los grandes esfuerzos que hace la Contraloría General de la República y el Ministerio de Planificación, por exhortar a las municipalidades a mejorar sus procesos de planificación. La consecuencia de una no planificación es que no se puede vincular el proceso de toma de decisiones con la misión, visión y los valores del municipio, dificultando la definición de un rumbo claro, afectando la construcción de políticas, objetivos y metas consistentes y viables.

Sin un proceso de planificación integral, las municipalidades difícilmente podrían priorizar y analizar los problemas que enfrenta el municipio, dificultando el máximo aprovechamiento de los recursos con que se cuenta.

Las municipalidades deben darle la importancia necesaria a los procesos de planificación con amplia participación y empoderamiento de las comunidades,

ello traería beneficios como: prevenir problemas, disminuir las posibilidades de conflictos, prevenir problemas, optimizar los recursos en función de la eficacia y la eficiencia; destinando más recursos a la conservación del ambiente, a mejorar la gestión administrativa y a impulsar junto con la comunidad la formulación y ejecución de proyectos (infraestructura, recreación, parques, entre otros) de una forma ordenada y organizada.

Como dato interesante es que el rubro de participación ciudadana tiene un 54,75 como promedio de las municipalidades siendo el más bajo el cantón de San Pablo con un 23,33%. Si no se logra hacer que la comunidad participe activamente en los procesos de toma de decisiones y los procesos de planificación, difícilmente

se logrará la sinergia entre la ciudadanía y la municipalidad, requerida para enfrentar los retos presentes y futuros del municipio de una manera planificada.

La asignación de recursos mediante la formulación de presupuestos participativos es un ejemplo de democracia participativa sobre los asuntos de la gestión municipal.

Tabla No 3. Resultados de la variable Gestión Desarrollo Ambiental, Índice de Gestión Municipal, 2015.

	IGM. Variable: Gestión de Desarrollo Ambiental										
	Prom.	Barva	Belen	Flores	Heredia	San Isidro	San Pablo	San Rafael	Santa Barbar	Sto. Doming	Sarapiqui
3 Gestión de Desarrollo Ambiental	49,59	28,79	64,00	45,79	47,02	49,62	41,07	92,00	26,84	63,89	36,86
3.1 Recolección de residuos	60,20	36,16	59,46	52,70	81,73	40,38	36,49	95,95	35,19	82,81	81,08
3.2 Depósito y tratamiento de residuos	44,99	30,62	52,94	47,91	35,38	34,50	25,21	95,59	25,21	82,35	20,18
3.3 Aseo de vías y sitios públicos	41,45	17,24	82,76	34,48	16,38	79,14	65,52	82,76	18,10	18,10	-

Fuente: Elaboración propia a base de Contraloría General de la República de Costa Rica (2015), Índice de Gestión Municipal.

Según el investigador Giovanni R. (s.f),

Las responsabilidades establecidas por la legislación costarricense hacia los gobiernos locales se refleja en leyes como la Ley Orgánica del Ambiente, en la cual el Capítulo II sobre participación ciudadana ordena a las municipalidades “fomentar la participación de los habitantes en la toma de decisiones y acciones dirigidas a proteger y mejorar el ambiente”, el mandato en esta dirección no se ha cumplido a cabalidad, ya que los espacios en la toma de decisiones sobre los recursos naturales son limitados.

Tomando como base los resultados de la variable Gestión de Desarrollo Ambiental, se evidencia que en el tema ambiental hay un rezago muy marcado, especialmente en la parte de depósito y tratamiento de residuos (44,99%) y aseo de vías (41,45%) y sitios públicos. Datos que reflejan que no hay avances

significativos en gestión ambiental, a pesar de la existencia del carácter vinculante de una ley General de Salud No. 5395 y que en el Capítulo II artículo 28o, se otorga a las municipalidades la obligación de velar por la limpieza de vías y de la recolección, acarreo y disposición de los desechos sólidos.

Dicho rezago no es de sorprender, cuando Rodríguez G. plantea que para el año 2013, el 64% de las municipalidades no contaban con plan de desarrollo ambiental, mientras que el 36% de las municipalidades si cuentan con dicho plan. Por lo que se requiere reforzar las acciones para instalar Unidades de gestión ambiental en todas las municipalidades que permitan planificar y aunar esfuerzos no solo a nivel cantonal también a nivel regional, especialmente para solucionar en forma conjunta problemas como la gestión del recurso hídrico, contaminación de los ríos, protección de mantos acuíferos, reforestación, contaminación del aire, entre otros.

Tabla No 4. Resultados de la variable Gestión de Servicios económicos, Índice de Gestión Municipal, 2015.

	IGM.2015. Variable: Gestión de Servicios Económicos										
	Prom.	Barva	Belen	Flores	Heredia	San Isidr	San Pabl	San Rafael	Santa Bar	Sto. Dom	Sarapiqui
4 Gestión Serv. Econ.	67,93	54,80	71,10	66,20	89,00	73,40	73,50	84,50	52,40	50,80	63,60
4.1 Gestión Vial	67,93	54,80	71,10	66,20	89,00	73,40	73,50	84,50	52,40	50,80	63,60

Fuente: Elaboración propia a base de Contraloría General de la República de Costa Rica (2015), Índice de Gestión Municipal.

La gestión vial es una variable importante porque impulsa el crecimiento económico por medio del desarrollo de los mercados, especialmente a nivel local provocando una serie de efectos positivos tales como: estimular el intercambio comercial entre las regiones, permite a la empresa privada el desarrollo

de actividades que generan empleo, mejora el acceso de bienes y servicios a la población y favorece el desarrollo de nuevos mercados y consecuentemente de nuevos productos.

Los datos de la variable Gestión de servicios

económicos, indican que la parte de gestión vial tiene una valoración de 67,93%, evidenciando que aún se necesita aunar esfuerzos entre el estado y las municipalidades para una mejor planificación, ejecución, control y seguimiento de las obras de infraestructura vial, tema que a nivel nacional sigue siendo uno de los grandes desafíos de los Gobiernos locales y también del Gobierno de turno.

Cantones como Barva, Santo Domingo y Santa Bárbara muestran un rendimiento bajo en la gestión vial puesto que no superan el 55%, lo que podría obedecer a que no se gestiona bajo el enfoque de la gestión vial 'por resultados, en donde se establezcan indicadores de gestión que conlleven a una valoración con fines de mejoramiento, permitiendo una mejor planificación de las obras y mejor asignación de los recursos, en función de las principales necesidades.

Tabla No 5. Resultados de la variable Gestión de Servicios Sociales, Índice de Gestión Municipal, 2015.

	IGM.Variable: Gestión de Servicios Sociales										
	Prom.	Barva	Belen	Flores	Heredia	San Isidro	San Pablo	San Rafael	Santa Barbar	Sto. Doming	Sarapiqui
5 Gestión de Servicios Sociales	58,58	66,00	83,00	44,30	69,00	72,35	60,00	76,15	51,75	29,00	34,25
5.1 Parques y obras de ornato	42,76	37,50	87,50	23,25	37,50	94,63	25,00	61,00	37,50	23,75	-
5.2 Atención de servicios y obras s	69,12	85,00	80,00	58,33	90,00	57,50	83,33	86,25	61,25	32,50	57,08

Fuente: Elaboración propia a base de Contraloría General de la República de Costa Rica (2015), Índice de Gestión Municipal.

La gestión de servicio social permite a la población sensibilizarse en la construcción de procesos participativos que faciliten la negociación, y la participación activa en el desarrollo de proyectos de interés comunal, fortaleciendo el trabajo en equipo entre gobierno local, municipalidad y las necesidades de la comunidad. De esta forma se optimizan los recursos y se agiliza la ejecución de actividades o proyectos sociales, mediante la participación activa de los distintos sectores de la población sin discriminación alguna.

La importancia del vínculo de la municipalidad con las organizaciones sociales facilita la gestión de los servicios sociales por cuanto la distribución de los recursos que se transforman en obras y servicios sociales, se hace más eficiente y oportuna.

La atención de servicios y obras sociales (69,12%), requieren de más atención, ya que algunos cantones no superan el 33% de calificación, lo que podría obedecer a la no priorización, falta de recursos, poca planificación de obras de interés social, o un

claro desinterés por destinar recursos o desarrollar proyectos orientados a mejorar los servicios sociales que se ofrecen a la ciudadanía.

Por otra parte, la valoración de la variable permite evidenciar que parques y obras de ornato (42,76%) da a entender que la labor principal como es el mantenimiento de las zonas verdes y la poda de árboles y arbustos, así como la ejecución de proyectos de arborización dentro de los espacios públicos, pareciera que no se está llevando a cabo de manera óptima. Es claro que una vez que la municipalidad interviene en la limpieza y mantenimiento de un parque, también se requiere del compromiso de la ciudadanía de colaborar en el cuidado de los parques, por lo que la municipalidades deben realizar campañas de sensibilización de cuidar los activos intangibles (parques, plazas) que son de uso público, evitando tirar desechos sólidos en los parques y en las zonas de protección de los ríos, en casos extremos dañando las instalaciones, dichas prácticas conllevan a la degradación del medio ambiente y al deterioro de la calidad de vida de las mismas personas.

Tabla No 6. Resultados de todas las variables, Índice de Gestión Municipal, 2015.

IGM 2015 (comprende 10 municipalidades de la provincia de Heredia)

	Prom.	Barva	Belen	Flores	Heredia	San Isidro	San Pablo	San Rafael	Santa Bar	Sto. Domingo	Sarapiquí
1 Desarrollo y Gestión Institucional	80,18	74,66	92,11	81,22	87,19	79,70	81,20	92,51	54,27	81,83	77,06
1.1 Gestión Financiera	75,96	72,93	86,22	73,84	71,60	81,04	83,41	85,11	58,95	76,90	69,55
1.2 Control interno	63,22	68,65	87,41	48,41	92,59	48,71	56,00	97,00	3,00	77,82	52,65
1.3 Contratación administrativa	91,71	93,53	95,76	91,88	94,00	95,29	94,18	94,53	78,82	92,24	86,82
1.4 Tecnologías de información	87,71	70,12	97,18	100,00	99,88	80,12	93,53	100,00	64,41	74,59	97,29
1.5 Recursos humanos	86,63	69,38	100,00	100,00	92,88	92,88	76,50	92,88	62,25	92,88	86,63
2 Planificación, Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas	63,88	65,50	89,36	73,16	70,84	81,20	41,04	67,14	38,02	58,56	53,98
2.1 Planificación	55,57	46,25	88,80	86,30	47,80	85,15	46,60	50,25	22,60	43,30	38,60
2.2 Participación ciudadana	54,65	66,33	79,47	28,80	72,40	62,80	23,33	59,13	66,60	42,47	45,13
2.3 Rendición de cuentas	84,20	90,33	100,00	100,00	100,00	94,33	51,33	97,67	30,00	95,00	83,33
3 Gestión de Desarrollo Ambiental	49,59	28,79	64,00	45,79	47,02	49,62	41,07	92,00	26,84	63,89	36,86
3.1 Recolección de residuos	60,20	36,16	59,46	52,70	81,73	40,38	36,49	95,95	35,19	82,81	81,08
3.2 Depósito y tratamiento de residuos	44,99	30,62	52,94	47,91	35,38	34,50	25,21	95,59	25,21	82,35	20,18
3.3 Aseo de vías y sitios públicos	41,45	17,24	82,76	34,48	16,38	79,14	65,52	82,76	18,10	18,10	-
4 Gestión de Servicios Económicos	67,93	54,80	71,10	66,20	89,00	73,40	73,50	84,50	52,40	50,80	63,60
4.1 Gestión Vial	67,93	54,80	71,10	66,20	89,00	73,40	73,50	84,50	52,40	50,80	63,60
5 Gestión de Servicios Sociales	58,58	66,00	83,00	44,30	69,00	72,35	60,00	76,15	51,75	29,00	34,25
5.1 Parques y obras de ornato	42,76	37,50	87,50	23,25	37,50	94,63	25,00	61,00	37,50	23,75	-
5.2 Atención de servicios y obras sociales	69,12	85,00	80,00	58,33	90,00	57,50	83,33	86,25	61,25	32,50	57,08
	67,65	62,51	84,04	67,29	71,22	74,44	64,58	83,85	46,39	66,17	55,96

Fuente: Elaboración propia a base de Contraloría General de la República de Costa Rica (2015), Índice de Gestión Municipal.

Mantener una buena gestión financiera es muy importante para cualquier gestión de una organización, en especial las municipalidades puesto que permite tener la claridad de los ingresos, los egresos, además de saber en qué se gastan los recursos, a quién van dirigidos esos recursos, cuántos recursos son propios, qué recursos provienen del estado y qué estrategias se han implementado para la atracción de nuevos recursos. Es sorprendente que exista una municipalidad calificada en un 58,95, evidenciando que falta mucho por hacer en materia de gestión financiera, por ejemplo la gestión de cobro que si no se da en forma efectiva, podría afectar en la falta de recursos para obras sociales construcción de infraestructura, o capacitación del personal, entre otros. Sería interesante que se realice un Bench Marking con la municipalidad de Belén que tiene una calificación de 86.22% la más alta de la provincia de Heredia, con la intención de retroalimentarse sobre las acciones que están tomando para la mejora en los procesos de gestión financiera.

Como se puede evidenciar en el cuadro anterior en promedio las municipalidades de la provincia de Heredia salen con un porcentaje (41,45%) muy deficiente en el tema de aseo de vías y sitios público, lo que podría invisibilizar los esfuerzos que se realizan en materia de gestión ambiental ya que el eje ambiental es el más bajo en calificación con respecto a los otros ejes.

En contraposición el eje más alto lo representa desarrollo y gestión institucional con una valoración de 80,18, no sin antes advertir que se deben realizar mejoras especialmente a nivel de control interno que posee una calificación de 63,22%, considerando que si no se mejora al 100% el control interno, podría traer consecuencias negativas no solo para la administración municipal, si no que podrían venir sanciones ya que se está incumpliendo el ordenamiento jurídico establecido en la ley de control interno que tiene carácter vinculante.

En el tema de la contratación administrativa la calificación de promedio de 91,71% es un aliciente de

que si se ha puesto atención al cumplimiento de la ley de contratación administrativa, a pesar del rezago en los mecanismos de control interno. Ello garantiza que los procesos de compra de bienes y servicios están funcionando acorde a los lineamientos de la ley de Contratación administrativa.

En la parte de gestión vial, se necesita aunar esfuerzos entre el estado y las municipalidades para una mejor planificación, ejecución, control y seguimiento de las obras de infraestructura vial, dado que tres cantones muestran un rendimiento bajo en la gestión vial puesto que no superan el 55%. Establecer parámetros o indicadores que permitan medir la eficiencia y la eficacia de la gestión es un gran desafío tanto para las municipalidades, como para el Gobierno de turno.

Es más que evidente que sigue prevaleciendo la dinámica de que en general las municipalidades han estado limitadas a la prestación de servicios básicos a saber:

1. Limpieza y mantenimiento de vías cantonales
2. Seguridad municipal
3. Recolección de basura
4. Desarrollo de proyectos de infraestructura y mantenimiento de espacios públicos.
5. Administración de cementerio
6. Administración de mercado
7. Emisión de permisos, certificaciones, patentes, etc.
8. Recolección de tributos.
9. Servicios varios orientados hacia la población (becas estudiantiles, oficina de la
10. Mujer, bolsa de empleo, promoción cultural)

La atención de servicios y obras sociales (69,12%), requieren de más atención, especialmente en aquellos cantones que no superan el 33% de calificación, lo que podría obedecer a la no priorización, falta de recursos, poca planificación de obras de interés social.

4. Reflexiones Finales

La gestión de servicios municipales no debe limitarse al préstamo de servicios básicos como recolección de basura, aseo de vías, sino que debe generar espacios para la transformación de una prestación de servicios más integral que incluya por ejemplo:

1. La gestión de servicios a nivel municipal, debe plantearse como una estrategia que permita:
 - a. Fortalecer y apoyar las unidades encargadas de la planificación de la gestión de servicios de cada municipalidad.
 - b. Conformar alianzas estratégicas con la comunidad y la empresa privada a fin de fomentar una cultura de monitoreo, evaluación y seguimiento en la gestión de los servicios que presta la municipalidades.
 - c. Fortalecer la participación ciudadana en el establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas y percepción de la comunidad, como forma de mantener una actitud de mejora en la calidad de los servicios.
 - d. Impulsar una adecuada capacitación a los funcionarios de las municipalidades, no solo en servicio al usuario, sino en la importancia de la búsqueda permanente de la excelencia en la gestión de los servicios.
 - e. Establecer estrategias para mejorar los procesos de control interno y gestión financiera, interactuando con aquellas municipalidades altamente calificadas con la intención de intercambiar experiencias y conocer cómo están actuando otras municipalidades para mejorar su gestión financiera.
2. Hay coincidencia con la Contraloría General de la República que hay áreas con mayores oportunidades de mejora. Años 2010-2015, por ejemplo: gestión financiero, control interno, planificación, aseo de vías y sitios públicos, atención de servicios sociales.
3. La práctica constante de poner atención a las bases de datos o fuentes de información sobre indicadores o índices de gestión municipal, puede ser un aporte al fortalecimiento de la toma de decisiones de las autoridades municipales, especialmente los Concejos Municipales, Alcaldías, ya que sirven de referencia para establecer mecanismos de excelencia en los servicios municipales y de esta forma contribuir al mejoramiento del desarrollo local.
4. Se debe romper el paradigma de que las municipalidades son simples prestadoras de servicios básicos, en el caso de la provincia de Heredia son casos aislados en donde el gobierno local y la municipalidad se preocupan por establecer estrategias de gestión tendientes a diversificar los servicios con base a las necesidades reales de la comunidad.

Referencias Bibliográficas

Avendaño A, (2016). Servicios y Gestión Vial estancan calificación de municipalidades,. Periódico El financiero, San José Costa Rica. <https://sites.google.com/cgr.go.cr/igm/generalidades-igm>.

Albuquerque, F. (2004). Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. Revista CEPAL. Revista de la CEPAL, N° 82., pp. 157-171.

Contraloría General de la República de Costa Rica (2015) . Índice de Gestión Municipal. Tomado de <https://sites.google.com/cgr.go.cr/igm/generalidades-igm>.

Contraloría General de la República de Costa Rica (2009). Cuarto informe del Análisis y Opinión sobre la Gestión de los Gobiernos Locales en el período 2008. División de fiscalización operativa y evaluativo, del Area de Servicios Municipales.

FEMICA/BID (2008), Sistema de Indicadores de desempeño municipal Federación del Itsmo de Municipalidades Centroamericanas

Giovanni R. (s.f). Gestión Ambiental Municipal y Participación local. Recuperado de http://estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/013/Gestion-AmbientalMunicipal-Participacion-Local.pdf

Greiling, D. (2006). Performance measurement: a remedy for increasing the efficiency of public services? International Journal of Productivity and Performance Management

Harris, B. (1995). Quality process analysis: a technique for management in the public sector. International Journal of Public Sector Management, Vol. 8 No.1, pp. 11-19.

Molina, F. (2006) La Democracia desde el Municipio: el nuevo Estado descentralizado. 1 ed. San José, Costa Rica: Editorial Juricentro. 202p.; 14 x 21,5 cm.

Pedersen, D. Hartley, J. (2008). The changing context of public leadership and management, Implications for roles and dynamics International Journal of Public Sector Management Vol. 21 No. 4, 2008 pp. 327-339

Rodríguez G. Gestión Ambiental Municipal y Participación Local. Estado de la Nación XIII informe. Tomado de: http://estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/013/Gestion-AmbientalMunicipal-Participacion-Local.pdf.

Store, P. J. y Dahl, R. J. (2004). Value based Management in local Public organizations: A Danish Experience. Caso de estudio: Municipalidad de Aalborg. Cross cultural Management: An International Journal; Vol. 11, No.2, pp. 71-94.

Worrall, L. Collinge, C., Bill T. (2004). Managing strategy in local government. Vol. 10 No. 5, pp. 305-324

REFERENCIAS

CRIA del ICAP*

A continuación se presentan algunas publicaciones sobre la temática "Gobernanza y gobernabilidad del Sistema de la Integración Centroamericana: hacia una racionalidad eficaz", tema de objeto del número de esta revista.

PALABRAS CLAVES:

SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA ; GOBERNANZA ; INTEGRACION CENTROAMERICANA ; OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE

KEY WORDS:

CENTRAL AMERICAN INTEGRATION SYSTEM ; GOVERNANCE ; CENTRAL AMERICAN INTEGRATION ; SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS

Arias, R. (2011). Gobernanza de la seguridad y estado de derecho en Centroamérica: nuevos déficits democráticos. San José, C.R.: Centro de Investigaciones y Estudios Políticos, UCR. Recuperado de http://biblioteca.icap.ac.cr/BLIVI/COLECCION_UNPAN/BOL_FEBRERO_2014_71/UCR/2011/3821-5945-1-PB.pdf

Arroyo, J. (2015). El Sistema Económico Internacional y el Sistema de Integración Centroamericana SICA: una herramienta descriptiva para un crecimiento económico inclusivo y la consolidación de la paz social en la Región SICA. San José, C.R.: ICAP. Recuperado de http://biblioteca.icap.ac.cr/BLIVI/LIBROS/COLECCION_ICAP/2015/Cuadernos_CA_13_digital.pdf

Banino, L. (2011). La Oficina del Gobernante: aportes para fortalecer los procesos de conducción política de las organizaciones públicas. Revista de Servicio Civil, 29. Recuperado de <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan051032.pdf>

CLAD. (2000). La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana. Buenos Aires: Editorial Universidad de Buenos Aires. Disponible en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/UNPAN000178.pdf>

Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica y República Dominicana. (2013). Política regional de igualdad y equidad de género del Sistema de la Integración Centroamericana. s.l.: COMMCA-SICA.

Herrero, F. (2004). La integración centroamericana: beneficios y costos: documento síntesis / CEPAL. Honduras : CEPAL, 2004

Machado, G. y Castillo, M. (2013). Aspectos generales del proceso de integración centroamericana: un breve repaso por su historia. San José, C.R.: ICAP. Recuperado de http://biblioteca.icap.ac.cr/BLIVI/LIBROS/COLECCION_ICAP/2013/Cuadernos_CA_No_5.pdf

Rábade, L. (2008). Estudio de la capacidad de crecimiento de las empresas centroamericanas, fortalezas deficiencias y mejores prácticas. San José, C. R.: CSUCA; SICA; PAIRCA; Unión Europea.

Ramírez, F. (2017). Estrategia para la implementación de la gobernabilidad de tecnología de información en los gobiernos municipales en Costa Rica. (Tesis Doctoral). Instituto Centroamericano de Administración Pública, San José, C.R. Recuperado de <http://biblioteca.icap.ac.cr/BLIVI/TESIS/2017/99.%20Ram%C3%ADrez%20Mora,%20Freddy.pdf>

Regidor, H. (2012). Tendencias de la Nueva Gestión Pública para la administración pública centroamericana. Revista Centroamericana de Administración Pública (62-63): 61-74. Disponible en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan050552.pdf>

Rincón, I., Medina, P. y García, R. (2014). *Cultura ética, gobernabilidad, legitimidad en la administración pública: una visión holística en política económica y políticas públicas*. Saarbrücken, Alemania : Editorial Académica Española.

Rivera, F. (2015). *Corrupción y gobernabilidad en Costa Rica: causas y efectos*. San José, C.R.: ICAP. Recuperado de http://biblioteca.icap.ac.cr/BLIVI/LIBROS/COLECCION_ICAP/2015/Cuadernos_CA_16.pdf

Rojas, C. (2009). *Gestión pública para el desarrollo*. *Revista Centroamericana de Administración Pública*, (56-57): 207-233. Disponible en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan037576.pdf>

Salazar, C. (2014). *Intergubernamentalismo o Supranacionalidad: una perspectiva jurídica del SICA*. San José, C.R.: ICAP. Recuperado de http://biblioteca.icap.ac.cr/BLIVI/LIBROS/COLECCION_ICAP/2014/Cuadernos_CA_12.pdf

Spink, P. (2001). *Nueva gestión pública y regulación en América Latina. Balances y desafíos*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Torres, O. (2016). *Estado, gestión pública, gobernabilidad y gobernanza: la postmoderna concepción de la política y el Estado*. Deutschland, Alemania: Editorial Académica Española.

*** Centro de Recursos de Información y Aprendizaje, CRIA, del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.**

LINEAMIENTOS

NORMATIVAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ARTÍCULOS, CON EL PROPÓSITO DE ORIENTAR A LOS COLABORADORES DE LA REVISTA CENTROAMERICANA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA QUE EDITA, EN FORMA DIGITAL, EL INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, ICAP.

INTRODUCCIÓN

La Revista Centroamericana de Administración Pública, es una publicación semestral en formato digital del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, con sede en San José, Costa Rica. Su propósito consiste en promover una mejor comprensión de los asuntos gubernamentales y de la administración pública. Con este fin, publica los resultados inéditos, de creación propia y originales concernientes a investigaciones, estudios comparados de interés regional, artículos firmados, cifras e información documental, destinadas a facilitar perspectivas y antecedentes sobre la actualidad y los fenómenos novedosos; así como reseñas de publicaciones de reciente aparición en esta materia.

PROPÓSITO

El propósito de la Revista es difundir lo mejor del material pertinente y relevante a las áreas del conocimiento que más frecuentemente apoyan los trabajos académicos, políticos y técnicos de esa especialidad de las ciencias sociales denominada Administración Pública, que a la vez sean de interés particular para la región centroamericana. Para permitir la mayor profundización posible en los trabajos de los eventuales colaboradores, se aclara que las opiniones expresadas en los artículos no tienen que reflejar necesariamente la política de las entidades para las cuales trabajan, así como tampoco la orientación del ICAP, o la Editora de la Revista Centroamericana de Administración Pública.

Esta Revista es la única publicación a nivel regional especializada en Administración Pública, está incluida en varios índices bibliográficos de circulación mundial y en bancos electrónicos de datos: Indicadores Bibliométricos de la Bibliografía Latinoamericana de la Universidad Autónoma de México; en el Índice Latinoamericano de Publicaciones Periódicas, LATINDEX, de la Universidad de Costa Rica; la base de datos de la Red de Naciones Unidas en Administración Pública conocida como UNPAN por sus siglas en inglés; SIDALC; METABASE y en la biblioteca del Centro de Recursos de Información y Aprendizaje, CRIA, del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

INSTRUCCIONES PARA LOS COLABORADORES

Además de su papel central en la educación y de su objetivo fundamental de proveer un medio de difusión de la información concerniente a las instituciones gubernamentales, realiza esfuerzos para promover la excelencia en la preparación de los artículos para su publicación en formato digital. Así las orientaciones aquí contenidas son producto del ajuste para cumplir con los requisitos internacionales de publicaciones de las ciencias sociales:

Los artículos deben enviarse a la Editora de la Revista vía electrónica a la siguiente dirección: publicaciones@icap.ac.cr. Se reciben trabajos en versión editable. La extensión máxima es de



¿Qué es el ICAP?

El Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) es un organismo internacional del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), de carácter intergubernamental, especializado en administración pública y al servicio de la región centroamericana.

Fue creado en 1954 y sus países miembro son: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Actualmente, también se colabora con la República Dominicana y otros países de América Latina.

El ICAP brinda acompañamiento a los sectores públicos del istmo, mejorando sus capacidades de gestión, mediante el desarrollo de investigación, actividades de extensión y la implementación de programas

de capacitación, asesoría y consultoría. Contamos con programas de posgrado a nivel de Doctorado y Maestría:

Maestrías

- Gerencia de la Salud
- Gerencia de Proyectos de Desarrollo
- Gerencia de la Calidad
- Gestión del Conocimiento e Investigación en Políticas Públicas
- Gestión Ambiental y Desarrollo Local
- Gestión y Política Pública
- Gestión de Compras Públicas
- Gerencia en Políticas y Programas Sociales

Doctorado

- Gestión Pública y Ciencias Empresariales