



# Las políticas de la integración regional latinoamericana. Aprendizajes a partir del caso de la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial

Francisco Santos Carrillo & Luis Antonio Fernández Portillo

To cite this article: Francisco Santos Carrillo & Luis Antonio Fernández Portillo (2018) Las políticas de la integración regional latinoamericana. Aprendizajes a partir del caso de la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial, Journal of Iberian and Latin American Research, 24:1, 55-76

To link to this article: <https://doi.org/10.1080/13260219.2018.1471149>



Published online: 08 Oct 2018.



Submit your article to this journal [↗](#)



View Crossmark data [↗](#)



# Las políticas de la integración regional latinoamericana. Aprendizajes a partir del caso de la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial

Francisco Santos Carrillo  and Luis Antonio Fernández Portillo 

Universidad Loyola Andalucía/Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación

## ABSTRACT

The Central American Integration System (SICA) has defined, during the recent years, a positive integration agenda through the generation of public goods and the implementation of regional policy actions in different areas. This fact shows that this is one of the most dynamic Latin American regional integration projects. However, there are still unanswered questions about its effectiveness and impacts on the region. This paper analyzes the implementation of the Central American Strategy for Rural Territorial Development (ECADERT) as an instrument of the regional integration process. The results show the limitations to ECADERT's effective implementation due to deficiencies found in its mechanisms of transfer, diffusion and convergence. Nevertheless, the Strategy shows institutional advances that suggest the feasibility of this type of process in the SICA framework.

## RESUMEN

El Sistema de Integración Centroamericana (SICA) viene definiendo en los últimos años una agenda de integración positiva mediante la generación de bienes públicos y la puesta en marcha de acciones de política regional en determinados sectores. Este hecho lo convierte en uno de los proyectos de integración regional más dinámicos. Sin embargo, persisten las dudas acerca de su eficacia y de su impacto en la región. En este trabajo se analiza el nivel de implementación de la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (ECADERT) como iniciativa que se inscribe en el marco de dicha agenda. Los resultados muestran las limitaciones para su implementación efectiva debido a las deficiencias en los mecanismos de transferencia, difusión y convergencia de la política. No obstante, también presenta avances institucionales que invitan a pensar en la factibilidad de este tipo de procesos en el marco del SICA.

## KEYWORDS

Regional policies; regional integration; Rural Territorial Development; Central America

## PALABRAS CLAVES

Políticas regionales; integración regional; Desarrollo Rural Territorial; Centroamérica

Los espacios de la integración regional han generado oportunidades para la provisión de bienes públicos y la puesta en práctica de políticas sectoriales de desarrollo. Este trabajo tiene como objetivo analizar, a través de un ejemplo de política concreta, la calidad del diseño institucional de las políticas del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), así como de sus mecanismos e instrumentos disponibles para la puesta en práctica de políticas

**CONTACT** Francisco Santos Carrillo  [frsantos@uloyola.es](mailto:frsantos@uloyola.es); Luis Antonio Fernández Portillo  [portillo@uloyola.es](mailto:portillo@uloyola.es)

regionales que permitan la transformación de una región, Centroamérica, que cuenta con los niveles de desarrollo más bajos de América Latina y con un proyecto integracionista de carácter multidimensional. Nos preguntamos si el ámbito regional puede convertirse en un espacio alternativo para la puesta en práctica de políticas exitosas, si los factores de éxito o de fracaso en una política pública de ámbito nacional pueden ser replicados en la escala regional, o incluso si existen indicios que hagan pensar que este ámbito es susceptible de ser aplicado a cualquier tipo de política sectorial. Concretamente, el artículo se centra en el estudio de una de las iniciativas de política más destacada de las implementadas en el SICA, la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (ECADERT). Por su condición de política aplicada en los territorios rurales de la región, los más castigados por situaciones de pobreza y vulnerabilidad, parece ser un buen elemento de análisis, porque permite observar el fenómeno desde los espacios más desestructurados, con menores niveles de institucionalización.

De acuerdo con la más reciente definición de la CEPAL, la integración regional es un proceso multidimensional, cuyas expresiones incluyen iniciativas de coordinación, cooperación, convergencia e integración profunda, y cuyo alcance abarca no solo las temáticas económicas y comerciales, sino también las políticas, sociales, culturales y ambientales.<sup>1</sup> Esta es una definición amplia que da cobertura a todas las expresiones surgidas en la región en los últimos años.

El Nuevo Regionalismo de los noventa modificó los términos del debate en virtud del cambio de orden propiciado por la globalización. Para sus formuladores, el regionalismo es una tendencia y un compromiso político para organizar el mundo en regiones que se encuentra en constante estado de cambio. Puede referirse a un proyecto regional específico y contar igualmente con el apoyo de los Estados, pero no exclusivamente.<sup>2</sup> Autores como Andrew Hurrell incluyen diversas tipologías entre las que se cuentan la regionalización y la cooperación, rompiendo de esta forma con aspectos principales de la formulación teórica clásica de integración regional, puesto que incorporan procesos informales que no tienen por qué institucionalizarse mediante la creación de estructuras políticas ni exigen expresamente cesión de soberanía.<sup>3</sup>

El desarrollo de este debate dio lugar a la aparición de nuevos marcos y enfoques que tendieron a asimilar, de manera indiscriminada, el concepto de regionalismo al de integración regional.<sup>4</sup> Como señalan Philippe de Lombaerde y Fredrik Söderbaum, se ha utilizado tanto para referirse al enorme incremento de acuerdos comerciales como para la incorporación de enfoques metodológicos o de nuevas teorías relacionadas con el concepto de regionalización.<sup>5</sup> Esta ambigüedad ha propiciado confusión a la hora de analizar los distintos escenarios de la integración latinoamericana.<sup>6</sup> Un ejemplo es el Regionalismo Abierto, que aglutina a los proyectos de los noventa que tenían como objetivo la construcción de uniones aduaneras (CAN, MERCOSUR y SICA).

Como reacción y crítica, el Regionalismo Post-liberal aparece como instrumento alternativo de los gobiernos de izquierda de principios de siglo. UNASUR representa esta opción. Tiene como objetivo la construcción de un regionalismo del desarrollo, una integración de carácter político y estratégico que retoma en buena medida la agenda del desarrollismo latinoamericano basado en la búsqueda de autonomía en el sistema internacional, añadiendo ahora otros objetivos en materia de complementariedad productiva.<sup>7</sup> Por último, una tercera corriente es la denominada Post-hegémónica que, de manera similar a la anterior, configura un modelo de regionalismo desarrollista muy politizado y dogmático, sustentado

en programas de cooperación sur-sur alternativos a la globalización neoliberal en los que destacan los aspectos de cooperación política y social y de acción colectiva.<sup>8</sup> El proyecto más representativo es el ALBA. En cualquier caso, todos ellos poseen como característica común la apuesta por una gobernanza intergubernamental reacia a cualquier tipo de cesión de soberanía.<sup>9</sup>

La integración regional centroamericana data de 1960, con la creación del Mercado Común Centroamericano (MCCA) a partir de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA). En 1991, como producto del proceso de Esquipulas, se reactiva el proyecto con la creación del SICA, estructura político-institucional que se subroga a la ODECA.<sup>10</sup> De acuerdo con los objetivos establecidos en sus tratados fundamentales, adopta un modelo de integración clásico basado en una estructura multidimensional que se caracteriza por una gobernanza marcadamente intergubernamental.<sup>11</sup>

Aprobada por el Consejo de Ministros del Consejo Agropecuario Centroamericano en marzo del 2010 y por la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA en junio del 2010, la ECADERT forma parte de la agenda del pilar económico del Relanzamiento de la integración centroamericana y su objetivo es la generación de oportunidades y el fortalecimiento de las capacidades de la población de los territorios rurales, dotándolos de una institucionalidad social que impulse el desarrollo solidario, incluyente y sostenible.

El trabajo que se presenta propone una herramienta metodológica que arroja evidencias acerca de la naturaleza de la ECADERT como política regional y de la problemática que afronta su implementación, utilizando para ello la perspectiva del ciclo de la política. El estudio consiste en la obtención de una serie de indicadores de la política elaborados a partir de la percepción de un grupo cualificado de *policy-makers*, que permiten caracterizarla como política regional y evaluar su idoneidad como instrumento de desarrollo regional.

A continuación, en primer lugar, se presentan los fundamentos teóricos del estado de la cuestión en sus distintas dimensiones. Seguidamente, se exponen la propuesta metodológica y los resultados obtenidos durante el proceso de investigación. Por último, se ofrece un análisis de los resultados y las conclusiones correspondientes.

## La dificultad para valorar las políticas de integración

Uno de los factores que contribuyen al cuestionamiento de la integración está relacionado con la falta de consenso acerca de sus beneficios, especialmente si los acuerdos de integración están conformados por países en vías de desarrollo, en lo que ha venido a denominarse esquema sur-sur.<sup>12</sup> Como algunos autores han puesto de relieve, no está claro si las acciones de política en el marco de la integración contribuyen al desarrollo en sus distintas dimensiones, o si el nivel regional es apropiado para la provisión de bienes públicos.<sup>13</sup> La integración actual es un fenómeno complejo por su naturaleza heterogénea, multidimensional y multinivel.<sup>14</sup> No sólo existen distintas tipologías de integración (integración profunda, acuerdos de libre comercio, cooperación tradicional entre países), sino que esta incide sobre aspectos económicos, políticos y sociales e involucra a múltiples actores regionales, nacionales y locales en el proceso de toma de decisiones.

Esta complejidad dificulta el diseño de metodologías que permitan evaluar adecuadamente los procesos que se desencadenan con la puesta en práctica de un proyecto integracionista, incluyendo la disponibilidad de información. El problema se percibe especialmente al valorar los efectos de la aplicación de las políticas de integración, debido a las dificultades

para encontrar indicadores que ofrezcan información neta sobre sus aportaciones. La amplia interrelación existente entre la mayoría de indicadores válidos y la ambigüedad que los caracteriza hacen muy complicada su identificación.<sup>15</sup> Tampoco los diseños y arreglos institucionales son semejantes en cada uno de los proyectos integracionistas, lo cual dificulta la extrapolación de categorías de forma general. La integración es un fenómeno heterogéneo y dinámico en el tiempo, con objetivos y contenidos cambiantes, siendo imposible determinar el umbral o nivel óptimo de las políticas.<sup>16</sup>

Por otro lado, el análisis de las políticas públicas en el ámbito de la integración regional está muy ligado al estudio del diseño institucional que las regula formalmente y a la gobernanza que las guía y dirige formal e informalmente. En este sentido, los enfoques metodológicos más recientes en materia de análisis de políticas públicas para América Latina se centran en la calidad del proceso de formulación de las políticas (PFP), que da forma a las políticas, las impulsa desde la idea hasta la implementación y las sostiene (o no) a lo largo del tiempo.<sup>17</sup> Un diseño adecuado de las reglas y procedimientos que rigen el funcionamiento de las instituciones formales se constituye en un elemento determinante para alcanzar las metas de las políticas, ya sea para satisfacer los intereses de los actores, para la distribución de los recursos y, en definitiva, para gestionar de forma efectiva la relación principal-agente.<sup>18</sup> Un diseño institucional adecuado debe ser capaz de definir los niveles de gobernanza (regulación), coordinación y agencia (control).<sup>19</sup> Se trata de buscar la relación existente entre los factores de demanda, procedentes de la creciente interdependencia de los actores involucrados en la política, y los factores de oferta, procedentes de la construcción institucional disponible, que actúa como agente en el proceso de implementación, seguimiento y coordinación de la política.<sup>20</sup>

Ninguno de estos asuntos ha tenido un protagonismo significativo en la definición de los proyectos integracionistas latinoamericanos. Se esforzaron en la creación y ampliación de mercados, pero no llegaron a establecer verdaderas agendas de políticas comunes.<sup>21</sup> La inexistencia de políticas comunes dificulta la percepción de los beneficios de la integración. Del mismo modo que la existencia de instituciones políticas que no albergan políticas ha deteriorado la credibilidad y la imagen de los proyectos integracionistas. El insuficiente crecimiento de los mercados regionales y la inexistencia de políticas sectoriales que corrijan las limitaciones de la integración económica no permiten generar los niveles de interdependencia necesarios para dar lugar a una demanda efectiva de integración. El protagonismo recae, entonces, en los Estados, que terminan por promover una integración desde la oferta, caracterizada por el intergubernamentalismo, y que garantiza la preservación de los intereses de los gobiernos. Esta sería la modalidad predominante en América Latina.<sup>22</sup>

No obstante, la presión de las instituciones puede terminar por promover una cartera de acciones de política regional en casi todos los proyectos integracionistas. Un ejemplo claro se encuentra en el SICA, especialmente tras la adopción de la agenda estratégica del Relanzamiento de la Integración Centroamericana en julio de 2010. Se estaría, en este caso, ante una integración bajo la modalidad de la demanda, liderada por las instituciones integracionistas como actores que defienden sus intereses buscando una mayor interdependencia regional, en su afán de justificar su existencia ante la sociedad. Lógicamente, en el caso de las instituciones del SICA se trata de un liderazgo mucho más débil que el de los Estados, incapaz de romper su predominio. De hecho, su financiación corre en gran medida a cargo de la cooperación internacional.<sup>23</sup>

**Tabla 1.** Enfoques del desarrollo rural en América Latina

Período	Etapas	Enfoques del desarrollo rural
Hasta mitad del siglo XX Década de los 50 y 60 del s. XX	Periodo hacendal y de plantación Periodo de industrialización sustitutiva (IS), reformas agrarias y colonización	Desarrollo Comunal Generación y transferencia de tecnología. Revolución Verde. Reformas agrarias
Década de los 80 y 90 del s. XX	Periodo de liberalización económica: entrada hacia la economía de mercado. Fracaso del modelo de IS	Sistemas de producción. Desarrollo Rural Integrado
Años noventa hasta finales del s. XX	Periodo de libre mercado con ajuste estructural y escasa intervención del Estado. Consejo de Washington	Congelación del desarrollo rural. Fondo de Compensación Social
Principios del s. XXI hasta nuestros días	Periodo de libre mercado con apertura e inserción internacional. Reactivación parcial del papel del Estado. Iniciativas de integración regional como respuesta a la globalización	Fondos de Compensación Social. Desarrollo Rural Territorial

Fuente: Moscoso, 2006: 590, y elaboración propia.

## El Desarrollo Rural Territorial (DRT) y la ECADERT

La evolución de los enfoques previos de desarrollo rural en América Latina (ver tabla 1) vino muy condicionada por una visión agrarista del desarrollo rural, que ha limitado la generación de rentas no agrarias de los territorios rurales; por otro lado, las consecuencias de las políticas inspiradas en el Consenso de Washington congelaron los fondos destinados al desarrollo rural por parte de los Estados. Además, esos enfoques dieron escasa participación a los actores rurales, destinatarios últimos de las políticas de desarrollo rural.<sup>24</sup> Se puede hablar de cierto fracaso de estos enfoques para hacer frente a la pobreza de las áreas rurales y la creciente desigualdad en la distribución de los ingresos rurales, sobre todo en lo referente a las grandes brechas existentes entre los países de la región.<sup>25</sup>

A pesar de lo anterior, desde los años 90 ha habido una disminución importante de la pobreza rural en Centroamérica, si bien persisten grandes diferencias entre los países. Así, mientras que en Costa Rica el 27,3% de la población rural es pobre en 1990 y el 19% en 2012, en Honduras los respectivos porcentajes son el 88,1% y 76,5%.<sup>26</sup>

Esto ha hecho surgir nuevos paradigmas englobados bajo el concepto de Nueva Ruralidad,<sup>27</sup> como el enfoque del DRT, que parece idóneo para la realidad latinoamericana,<sup>28</sup> a pesar de sus limitaciones.<sup>29</sup>

Las principales características del DRT son su abordaje del desarrollo rural en varias dimensiones (político-institucional, social, económica, ambiental y cultural) y su propuesta de una metodología *bottom-up*, en la que son los actores de los diferentes territorios los que se organizan institucionalmente para diseñar su estrategia de desarrollo que sea capaz de hacer frente a los principales problemas identificados por ellos mismos. Los principales problemas de los territorios centroamericanos, como la crisis de la agricultura familiar o la inseguridad alimentaria, reciben la prioridad que los propios territorios deciden.

La adopción del enfoque territorial del desarrollo rural y de la ECADERT por parte de los países es desigual. Se puede decir que la relación se lleva a cabo a dos niveles. Por un lado, está el nivel del Gobierno, que participa en la Comisión Regional y la respectiva Comisión Nacional, órgano gestor de la ECADERT en cada país. En algunos casos, los gobiernos adoptan el enfoque del DRT y vinculan su política nacional de desarrollo rural en mayor o menor medida con la ECADERT. Por otro lado, la ECADERT está promoviendo

experiencias piloto en territorios concretos, como los denominados territorios focales, donde se impulsan iniciativas, proyectos e instituciones bajo el enfoque territorial (ver tabla 2). En estos territorios, los países están organizando a los actores para formar instituciones de gestión del territorio (grupos de acción local) y promoviendo determinados proyectos de diversa índole, sobre todo en la dimensión económica, como medidas para la consolidación de la agricultura familiar campesina, o para la diversificación económica en los territorios mediante nuevos tipos de actividades no agrícolas. Los aprendizajes así conseguidos servirán para extender el modelo a otros territorios y para mejorar en el diseño de las políticas nacionales y regionales vinculadas al desarrollo rural.

La ECADERT, como política pública del SICA, posee dos peculiaridades condicionantes. La primera es su condición de política de DRT que busca dar respuestas a una problemática regional común, la de la pobreza rural, cuya solución no parece depender ya únicamente de la capacidad de regulación nacional, según los escasos resultados que se vienen obteniendo.<sup>30</sup> En este sentido, una política regional que promueva la transformación institucional y la innovación puede aparecer como un incentivo para el conjunto de actores involucrados, rompiendo la fragmentación que caracteriza en la actualidad a este tipo de políticas en América Latina.<sup>31</sup>

La segunda peculiaridad de la ECADERT responde a su condición de política del SICA. Esta adscripción puede aparecer como un factor limitante a causa de las contradicciones persistentes entre el marco jurídico y la estructura institucional del SICA, que mantiene abiertas cuestiones pendientes de resolver relacionadas con el predominio de una gobernanza intergubernamental en el Sistema.<sup>32</sup> Algunas de ellas afectan de lleno a la implementación de las políticas regionales haciéndolas muy vulnerables, como la falta de definición de las competencias, la ambigüedad y laxitud en el proceso de toma de decisiones, la inexistencia en la práctica de normas y acuerdos prescriptivos, la dependencia de la cooperación internacional para la financiación o el insuficiente involucramiento de los gobiernos nacionales.

La innovación que puede aportar esta modalidad radica en la oportunidad que brinda para la construcción de nuevos marcos de políticas transnacionales de desarrollo, la articulación de actores multinivel y la difusión, transferencia y convergencia de políticas, rompiendo el monopolio de los gobiernos nacionales en la relación con los actores y en la propia formulación de políticas.<sup>33</sup> El establecimiento de nuevas relaciones políticas e institucionales entre las instancias regionales y los actores locales y sectoriales podría resultar un hecho diferenciador positivo para la consolidación del proceso de integración. Al mismo tiempo, este tipo de políticas contribuye a alejar la idea de una integración orientada a los intereses económicos de los sectores empresariales, que son los que prevalecen en los modos comunitario y regulador.

## **Indicadores de calidad de las políticas públicas: el caso de la ECADERT**

El análisis de la ECADERT representa un ejemplo ilustrativo de la complejidad metodológica a la que se hizo referencia. Se trata de una acción de integración positiva que sugiere un considerable esfuerzo de iniciativa y coordinación política, lo que conlleva la intervención de un alto número de indicadores posibles y cierta complicación a la hora de su definición. Por otro lado, las referencias disponibles en la literatura especializada sobre metodologías de utilización de indicadores de la integración regional no son, por lo general, ni concluyentes ni extrapolables. La mayoría de ellas están referidas al contexto europeo y se ocupan más

**Tabla 2.** Situación de las políticas de desarrollo rural y la ECADERT en los países del SICA

País	Confluencia con ECADERT	Territorios	Avances
Belice	Existe una política nacional con enfoque territorial, apoyada por la ECADERT	-TF: 1 -TA: 1 (garífuna)	Desde hace 2 años el proceso se encuentra estancado. La estrategia la riga el Ministerio de Desarrollo Rural, hay conflictos con el Ministerio de Agricultura, y la SECAC tiene menos capacidad de influencia. Hay avances a nivel nacional (INDER) y territorial.
Costa Rica	El Instituto de Desarrollo Rural (INDER) se ha inspirado en la ECADERT. Hay fuertes vínculos.	-TF: 28, ECADERT trabaja allí a través del INDER. -TT: 3 (con Panamá)	
El Salvador	Se está elaborando una estrategia de desarrollo rural y descentralización, no alineada con la ECADERT.	-TF: 2 sin trabajo efectivo, aunque se apoyaron en el pasado por ECADERT. -TT: 1 (Trifinio), está empezando a trabajar con poca intensidad. -TA: 1 (CSC)	La estrategia de desarrollo rural la elabora el Ministerio de Gobernación, y no el Ministerio de Agricultura; reducida capacidad de la SECAC para influir. El proceso ECADERT está estancado desde hace un año.
Guatemala	Existe una política nacional (PNDRI) con enfoque similar al de la ECADERT, que apoya el proceso	-TF: 16. ECADERT solo apoya directamente 2, aunque indirectamente todos se benefician -TT: 1 (Trifinio), se está empezando a trabajar en él. -TA: 1 (CSC)	Parece haber voluntad política de avance.
Honduras	Se está elaborando una política nacional, que se alinea a grandes rasgos con la ECADERT, que apoya esta elaboración.	-TF: 2 -TT: 1 (Trifinio), se está empezando a trabajar en él -TA: 2 (garífuna y CSC)	No se está avanzando en la elaboración de la política nacional ni trabajando a nivel territorial, solo a nivel nacional.
Nicaragua	No hay política nacional de desarrollo rural. No hay vínculos con la ECADERT	-TA: 2 (garífuna y CSC), no se está trabajando en ellos	El proceso ECADERT es inexistente en Nicaragua
Panamá	Se está elaborando la política nacional de desarrollo rural y descentralización, por parte del Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, con influencia de la ECADERT	-TF: 1 -TA: 3 (con Costa Rica) -TA: 1 (CSC)	El equipo técnico a cargo de la elaboración de la política nacional no tiene capacidad efectiva de influencia en los respectivos ministerios rectores, que no tienen el desarrollo rural como prioridad, por lo que se avanza poco
Rep. Dominicana	Se ha elaborado una estrategia nacional de desarrollo rural influida por el enfoque ECADERT	-TF: 2	La estrategia nacional elaborada no ha sido finalmente aprobada, se encuentra estancada sin que se sepa cuándo podrá ser reactivada.

TF: Territorio focal

TT: Territorio transfronterizo

TA: Territorio afín o discontinuo

Fuente: SECAC (entrevista personal) y elaboración propia



de medir los impactos del proceso de integración que de medir la calidad intrínseca de las políticas correspondientes, es decir, no pretenden medir si la política ha sido formulada y se está implementando adecuadamente.<sup>34</sup>

Ante este panorama, nuestra propuesta ha optado por generar un conjunto de 24 indicadores estructurados en las cuatro fases clásicas de una política: identificación, diseño, ejecución y seguimiento y evaluación (SyE), que incluyen las distintas dimensiones de la ECADERT. Cada indicador presenta una batería de configuraciones posibles que miden la valoración que le otorgan a la ECADERT los principales actores y actrices responsables de su gestión.

La elección de indicadores y sus correspondientes configuraciones se basa en dos fundamentos epistemológicos, uno objetivo y otro subjetivo. En primer lugar, objetivamente, se fundamenta en los documentos normativos de la política y en el marco jurídico del SICA.

En segundo lugar, de manera subjetiva, interpretamos la ECADERT como un bien público regional que aspiraría a incorporarse al acervo centroamericano como una política pública regional. Entendida como política pública regional, incorporamos elementos de un modelo de gobernanza complejo que conjuga la necesidad de establecer una coordinación interinstitucional, intergubernamental y multinivel. Este hecho eleva el nivel de complejidad en todas las fases de la política, pero refleja en mayor medida la realidad a la que se enfrentan los procesos de implementación de las políticas regionales, tal y como se ha venido mostrando en la experiencia europea, la de mayor desarrollo y expansión de políticas regionales. Cabe decir que este modelo también responde en gran medida a la naturaleza de la ECADERT, aunque en este caso se expresa todavía como una aspiración.

En conjunto, se puede decir que los fundamentos objetivos basados en la naturaleza de la ECADERT se reflejan en los indicadores de la fase de identificación y de la fase de SyE, mientras que las fases de diseño y ejecución contienen indicadores objetivos y subjetivos, definidos atendiendo a las necesidades observadas de coordinación interinstitucional, intergubernamental y multinivel, y siempre respetando el marco jurídico del SICA. En el apartado de Resultados aparecen los cuadros que contienen la información relativa a indicadores, configuraciones y puntuaciones.

En cuanto al proceso de recolección de la información, se les pidió a los encuestados y encuestadas que expresaran su opinión sobre cuál es la situación existente en cada indicador, repartiendo diez puntos ( $P_i$ ) entre sus configuraciones posibles. Por ejemplo, para el indicador de origen (es decir, cómo se gestó la política) hay dos configuraciones posibles: *bottom-up* (una demanda social dio origen a la política) y *top-down* (la política surgió de la tecnocracia del SICA). La razón por la que se optó por este reparto en lugar de elegir solo la configuración preferida está en los beneficios que aporta manejar una escala que ofrece una gama más amplia de matices en las respuestas. Por ejemplo, algunos encuestados entendieron que el origen de la Estrategia fue *top-down*, pero también hubo ciertos procesos *bottom-up* considerados, aunque menos importantes en ese momento. Además, se tuvieron en cuenta las observaciones que los encuestados hicieron para matizar algunas de sus respuestas. Los puntos que aparecen en las tablas relativas a los resultados de cada fase son la media aritmética de los puntos otorgados por los encuestados a cada configuración.

Para la recopilación de la información se entrevistó a las instituciones nucleares que participaron en el proceso de formulación e implementación de la ECADERT (ver tabla 3), que se consideraron informantes claves en esta investigación. En el caso de la Comisión Regional, se invitó a participar a todos los miembros actuales (16), pero solo respondieron

**Tabla 3.** Clasificación institucional de los encuestados

Institución	No.	Roles
SECAC*	4	Actor principal, promotor de la ECADERT.
PRAT*	5	Representantes de diferentes instituciones (SECAC, IICA, RUTA, CATIE, Fundación ETEA), diferentes puntos de vista e intereses.
Fondo España-SICA*	2	Principalmente apoyo financiero, supervisa el proceso. Rol activo estableciendo restricciones y orientaciones para la implementación. Inserto en la Secretaría General del SICA, con intereses en otras políticas sectoriales.
Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo	1	Principalmente apoyo financiero. Rol activo (apoyo técnico) en ciertos territorios donde se implementa la ECADERT.
Comisión Regional	7	Representantes de las instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil. Diferentes puntos de vista e intereses.
RUTA*	1	Apoyo financiero y técnico.

\*Incluye al director de la institución; Fuente: elaboración propia

7. En lo referente a la Plataforma Regional de Apoyo Técnico al DRT (PRAT) se procuró que hubiera un mínimo de una persona encuestada por institución participante, al tratarse de un órgano pluri-institucional. Para la Secretaría Ejecutiva del Consejo Agropecuario Centroamericano (SECAC) se procuró contar con la respuesta de funcionarios que están directamente vinculados al proceso, además de con el Secretario Ejecutivo. En el Fondo España-SICA se entrevistó a ambos asesores principales, el que participó en la formulación y el actual. En el resto de los casos se entrevistó al responsable de la institución vinculado a la ECADERT. Estos actores respondieron a entrevistas personales estructuradas realizadas entre julio y diciembre de 2014.

El procedimiento para la realización de las entrevistas comenzaba explicando al encuestado el objetivo de la investigación y la estructura de la encuesta a cumplimentar. Si el encuestado accedía a colaborar, se le enviaba por correo electrónico el cuestionario (su estructura coincide básicamente con la de las tablas 4 a 7) y se concertaba una cita para la entrevista.

El número de informantes cualificados está restringido debido a las propias dimensiones y naturaleza del proceso. Sin embargo, pensamos que una metodología sustentada en la percepción de los actores claves permite sortear algunas de las debilidades metodológicas que se vienen apuntando, especialmente las relacionadas con los aspectos causales.

## Resultados

Para el análisis de resultados, se procede en primer lugar a estudiar cada una de las fases por separado, finalizando este apartado con una reflexión de conjunto.

### Fase de identificación

De entre los factores que inciden positiva y negativamente en la identificación (tabla 4), la influencia de agentes externos pudo jugar un papel clave a la hora de identificar claramente la conveniencia de una estrategia de DRT para Centroamérica. El conocimiento de otras experiencias extra-regionales contribuyó, sin duda, a enriquecer esta fase. La mayoría de encuestados opinan que, a pesar de esta influencia externa, en el proceso tuvieron también una aportación relevante actores de la propia región.

Prueba de lo anterior es que la respuesta mayoritaria al indicador de innovación es “creación,” es decir, que la política es de nueva creación surgida para dar respuesta a las

**Tabla 4.** Indicadores, configuraciones y puntuaciones en la fase de identificación

INDICADORES	CONFIGURACIONES	P <sub>i</sub>
ORIGEN	Bottom-up	3,6
	Top-down	6,4
AUTONOMÍA	Con influencia de agentes externos	5,4
	Sin influencia de agentes externos	4,6
INNOVACIÓN	Réplica	3,0
	Formalización	2,5
	Creación	4,5
ALCANCE	Regional	4,5
	Parcial	4,9
	Particular	0,6

Fuente: elaboración propia

necesidades de la región, y no tanto una réplica de otras realidades. Por tanto, aunque los agentes externos participantes aportaran su conocimiento de esas otras realidades, se trató de un proceso innovador en gran medida, lo que implica mayor adaptación a la realidad centroamericana.

Se aprecia cierto consenso a la hora de valorar el origen de la política en una dinámica *top-down*. Se trata de una política que se pone en marcha por la decisión de la tecnocracia regional, representada en este caso por el Consejo de Ministros del Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC). No es, por tanto, una política surgida de la demanda de los territorios o de los grupos de interés involucrados. Esta realidad sigue la tónica ya observada en la mayoría de los procesos de integración, hasta el punto de que se erige en una de sus características distintivas y foco de la crítica que demanda mayor participación en los procesos.

No obstante, el proceso de formulación de la ECADERT se basó en gran medida en las consultas realizadas a diferentes actores nacionales y regionales, como la academia, el sector público, el sector privado empresarial, organizaciones de pequeños productores, asociaciones campesinas, pueblos indígenas y afrodescendientes, grupos de jóvenes, organizaciones de mujeres rurales, los grupos de acción territorial de todos los países, el Comité Consultivo del SICA, etc.<sup>35</sup> Por tanto, hubo una amplia participación de actores de base en la formulación de la estrategia, que recogió muchas de las demandas tradicionales de estos grupos, como la necesidad de potenciar la agricultura familiar (según se recoge, por ejemplo, en la línea estratégica 19).

No hay claridad con respecto al carácter innovador de la política, aunque la creación propia centroamericana es el valor predominante. La dispersión de las acciones de política de desarrollo territorial y la escasa información de los actores sobre lo que sucede en el conjunto de la región podría ser una conclusión que se halle detrás de esta percepción. En realidad, este indicador sugiere la pertinencia de la puesta en marcha de esta política, puesto que la mayoría de los entrevistados piensan que se trata de una iniciativa regional o de un proceso de formalización de lo que ya se estaba haciendo.

Por último, en cuanto al alcance, la configuración más valorada es “parcial,” aunque a poca distancia de “regional”. Esto significa que los actores perciben que no se identificó pensando en que fuera posible implementarse en todos los países de la región, o bien que no todos los Estados percibieron la necesidad de formular una política de este tipo. Según las observaciones recabadas por los y las informantes, este resultado sugiere que estos perciben las dificultades de la naturaleza intergubernamental del proceso, que se encuentra supeditado a la voluntad de los países para su puesta en marcha.

## Fase de diseño

La percepción general que los informantes poseen del proceso de diseño de la ECADERT es positiva (tabla 5), con dos excepciones: la falta de mecanismos de financiación y las debilidades en el proceso de transparencia y rendición de cuentas. Ambos son elementos habituales en la caracterización de las políticas públicas centroamericanas.

En la cuestión de la definición de competencias predomina la opinión de que son explícitas. No obstante, se advertirían en este caso inconsistencias de orden jurídico e institucional, ya que los tratados que regulan el marco jurídico del SICA no mencionan los mecanismos que deben regir este tipo de procedimientos. Uno de los problemas que lastra la

**Tabla 5.** Indicadores, configuraciones y puntuaciones en la fase de diseño

INDICADORES	CONFIGURACIÓN	P <sub>i</sub>
COMPETENCIAS	Explícitas	6,1
	No explícitas	3,9
MARCO JURÍDICO PLANIFICADO	Vinculante	6,0
	No vinculante	3,0
	Inexistente	1,0
TIPO DE COMPETENCIAS	Exclusivas	0,1
	Compartidas	4,7
	Coordinadas	5,0
	No definidas	0,2
PARTICIPACIÓN DE GRUPOS DE INTERÉS EN EL DISEÑO	Amplia	5,1
	Reducida	4,7
	Inexistente	0,2
PARTICIPACIÓN INTERGUBERNA MENTAL	Amplia	8,6
	Reducida	1,2
	Inexistente	0,2
PARTICIPACIÓN ÓRGANOS CONSULTIVOS REGIONALES	Amplia	3,6
	Reducida	6,2
	Inexistente	0,2
	Definido	7,1
MARCO INSTITUCIONAL DE IMPLEMENTACIÓN	Ambiguo	2,9
	Indefinido	0,0
	Definidos	9,3
OBJETIVOS	No definidos	0,7
	Definidos	3,8
MECANISMOS DE FINANCIACIÓN	No definidos	6,2
	Definidos	1,6
MECANISMO DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN	Sistema regional definido	6,2
	Sistema regional propuesto	0,8
	Sistema nacional común propuesto	0,8
	Delegación a los países	0,8
	Indefinido	0,6
TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS	Sistema regional definido	2,8
	Sistema regional propuesto	3,6
	Sistema nacional común propuesto	0,7
	Delegación a los países	0,5
	Indefinido	2,4

Fuente: elaboración propia

implementación de acciones de política en el marco del SICA es la falta de delimitación de las competencias entre el nivel regional y el nivel nacional.

La concentración en la configuración “explícitas” se debe al elevado sesgo otorgado por los informantes de la Comisión Regional, que fueron los que participaron en menor grado en el diseño. Los otros dos grupos más activos en esta fase se han decantado por “no explícitas,” lo que muestra un grado significativo de confusión en lo que respecta al conocimiento y funcionamiento de la institucionalidad del SICA.

Algo similar ocurre con los indicadores de percepción del marco jurídico planificado y de tipo de competencias. En el primer caso, la opción que ha recabado mayor adscripción ha sido “vinculante,” que haría pensar en la existencia de un instrumento normativo prescriptivo o en una resolución vinculante jurídicamente para los países. En el SICA, este instrumento vinculante sólo podría ser un reglamento o un acuerdo regional aprobado por el Consejo de Ministros del CAC, pero este no se ha producido.

Seguramente se produce aquí una confusión relacionada con que la ECADERT haya sido aprobada por la Reunión de Presidentes y refrendada por el Consejo de Ministros, asimilando lo que se aprueba con la ejecución de hecho. Para que la implementación de la ECADERT sea vinculante se requiere la formalización de uno de los actos jurídicos documentados definidos por el SICA.

En cuanto al tipo de competencias, las configuraciones más respaldadas son las de “coordinadas” y “compartidas,” aunque a tenor de las observaciones registradas no parece haber mucha claridad a la hora de distinguir una de otra. Esto es debido a que el Protocolo de Tegucigalpa no explicita las categorías ni los ámbitos de competencias del SICA ni tampoco establece principio de subsidiariedad alguno. La falta de distinción entre una y otra por parte de los actores es comprensible. Sin embargo, es fundamental a la hora de determinar el proceso de toma de decisiones de una política.

En conclusión, si el marco competencial de la ECADERT no está claro y no es conocido por los principales actores, las acciones de política necesarias para la implementación no podrán diseñarse y ejercerse adecuadamente.

La valoración de la participación de los grupos de interés en el diseño se reparte entre “amplia” y “reducida.” Tampoco aquí existe claridad entre los encuestados, sobre todo en el momento de discernir acerca de qué se entiende por consulta vinculante y quiénes son los grupos convocados a la participación. En este caso, los resultados pueden ser producto de una defensa de las distintas posiciones que ocupan los informantes en el seno de la política. De cualquier manera, la división de percepción existente permite afirmar que no se satisface completamente el principio de participación que se expresa en el documento de la ECADERT y, por lo tanto, no se estaría cumpliendo con este objetivo de innovación institucional que promueve. Esto se aprecia también en la baja valoración que se obtiene de la participación de los órganos consultivos del Sistema, cuya presencia cabría esperar que fuese más relevante aunque solo fuera por su condición de representantes institucionales de la sociedad civil centroamericana.

Sí existe un mayor consenso acerca de la amplia participación intergubernamental, entendiendo con ello que tanto los ministerios como las agencias gubernamentales implicadas han jugado un papel activo, pese a las reticencias observadas a la hora de poner en práctica la implementación del proceso a nivel nacional, que podrían estar relacionadas con la ambigüedad del marco competencial y con la falta de definición de los instrumentos de financiación.

El marco institucional de implementación de la política se considera “definido.” De la misma manera, existe casi unanimidad en la apreciación de que la configuración de los objetivos es “definidos.” No obstante, se puede constatar que esta definición se alcanza solo de forma general, puesto que, como aparece en las observaciones de los encuestados, no se aprecia el establecimiento de indicadores de resultados, de plazos o una identificación más precisa de los beneficiarios.

Una de las debilidades identificadas por la mayoría de los encuestados se refiere a la falta de definición de los mecanismos de financiación. Esta es una limitación importante de la política que podría estar afectando negativamente al comportamiento de los demás indicadores. El problema no se circunscribe a la ECADERT, sino que es más bien estructural para el conjunto del SICA, aunque el impacto más notorio se sitúa en las acciones de política regional.

Por último, el análisis de los indicadores de existencia de mecanismos de seguimiento y evaluación y de transparencia y rendición de cuentas redundan en esta falta de claridad, sobre todo en relación con el segundo. Existe cierto consenso acerca de que la ECADERT propone un sistema de SyE regional (que según los encuestados no está definido) pero con respecto a la rendición de cuentas hay mayor dispersión de puntos entre las configuraciones.

## Fase de ejecución

La valoración general de los indicadores que componen esta fase es negativa (tabla 6), alcanzando los valores más bajos y desiguales del conjunto. Lo más destacado es el alto nivel de consenso existente en los indicadores relacionados con el protagonismo que juegan los gobiernos para una adecuada implementación de la política. Pero se trata de un protagonismo y una incidencia negativa para la ejecución de la política, puesto que refleja un nivel de compromiso parcial, bajo o nulo.

El indicador mejor valorado es el de la existencia de una agenda que se está ejecutando en gran medida. La presencia y el dinamismo de los representantes institucionales de la ECADERT en los distintos espacios de difusión del SICA hacen pensar, no obstante, que esta percepción del cumplimiento de una agenda pudiera estar extendida por la región, beneficiando a la imagen de la política.

Por el contrario, la capacidad coercitiva de las instituciones regionales para obligar a los gobiernos nacionales a poner en marcha la política es baja o nula, lo cual da una idea del alto nivel de contingencia que amenaza su puesta en práctica efectiva. Este factor, muy relacionado con las debilidades estructurales ya apuntadas en la fase de diseño, alimenta la percepción de la falta de voluntad política que suele achacarse a los gobiernos centroamericanos con respecto a la integración, un ejemplo más de la heterogeneidad regional y de los diferentes Estados y su capacidad para conectar las políticas con los actores principales del mundo rural

Reforzando el argumento anterior, hay consenso en el indicador de incorporación de los acuerdos normativos a los marcos jurídico-institucionales nacionales, cuyas configuraciones más valoradas señalan una situación no óptima. Solo algunos países están modificando su normativa vigente para adaptarla a la implementación de la ECADERT. Por tanto, aunque no se pueda afirmar de manera taxativa que los países no están apoyando la implementación, sí parece razonable pensar que no están cumpliendo con el compromiso institucional adquirido.

El siguiente indicador refuerza esta misma percepción. Muestra que el grado de involucramiento de los gobiernos nacionales en la implementación de las actividades de la política es percibido mayoritariamente como nulo. Solo algunos países están destinando fondos

**Tabla 6.** Indicadores, configuraciones y puntuaciones en la fase de ejecución

INDICADORES	CONFIGURACIÓN	P <sub>i</sub>
AGENDA	En ejecución	7,7
	En dilación	1,9
	Inexistente	0,4
CAPACIDAD COERCITIVA	Alta	0,0
	Media	1,3
	Baja	4,8
	Sin capacidad	3,9
INCORPORACIÓN DE ACUERDOS NORMATIVOS	Amplia	0,5
	Parcial	7,4
	Nula	2,1
INVOLUCRAMIENTO DE LOS GOBIERNOS NACIONALES	Amplio	0,0
	Parcial	7,0
	Nulo	3,0
PARTICIPACIÓN DE GRUPOS DE INTERÉS EN LA EJECUCIÓN	Amplia	6,6
	Reducida	3,3
	Inexistente	0,1

Fuente: elaboración propia

presupuestarios a la ECADERT. Las observaciones de algunos encuestados manifiestan que incluso los países más involucrados lo hacen débilmente.

La reducida o nula incorporación de los acuerdos normativos a la legislación de los países, junto con el escaso apoyo presupuestario que le otorgan a la ECADERT (según muestran las configuraciones mayoritarias del indicador de involucramiento de los gobiernos nacionales) estaría mostrando que estos no están adoptando la Estrategia como su marco regulador y de implementación del desarrollo rural. Más bien parece que en algunos países conviven dos procesos: por un lado, el de desarrollo rural propio del país, según sus prioridades y procedimientos, y por otro el proceso ECADERT, existiendo según cada caso más o menos vasos comunicantes entre ambos. Como se observa en la tabla 2, existe una diversidad de situaciones en los países, entre los extremos de Costa Rica y Nicaragua. En el primer país, el proceso ECADERT está relativamente avanzado y blindado a través de la ley que aprobó la creación del INDER, que está promoviendo cambios estructurales y no meramente asistencialistas en los territorios rurales costarricenses, gracias a que los fondos invertidos siguen criterios y procedimientos regulados, mediante instancias técnicas que analizan las iniciativas emprendidas y las adecuan a las necesidades efectivas de cada territorio. En los demás países, sin embargo, existe mayor tentación para que las iniciativas de desarrollo rural relacionadas con la ECADERT sean de índole asistencialista, sobre todo porque no se brindan con rango de ley las políticas que las sustentan, quedando más al arbitrio de cada gobierno.

En el otro extremo está Nicaragua, donde no se está dando ningún paso. En el caso de El Salvador existe una iniciativa de política nacional de desarrollo rural que no está alineándose con la ECADERT.

Por último, la participación de los grupos de interés en la ejecución es catalogada como “amplia,” por la participación de algunos representantes de estos grupos como miembros de la Comisión Regional o de las comisiones nacionales. Por su parte, aquellos encuestados que otorgaron puntuación a la configuración “reducida,” argumentaron dos motivos principales: porque en algunos países las comisiones nacionales no incluyen a grupos de la sociedad civil, siendo eminentemente comisiones que representan al Estado, y porque estos encuestados también opinan que en el caso de que se dé participación efectiva en las comisiones nacionales, su opinión no es realmente vinculante.

Por tanto, el balance entre resultados positivos y negativos de los indicadores de ejecución invita a pensar que la ECADERT no se está implementando suficientemente, que los países no están asumiéndola como su marco de referencia para el desarrollo rural y que no están llevando a cabo los cambios institucionales y financieros necesarios para ello.

## **Fase de seguimiento y evaluación**

La baja ejecución antes descrita podría verse contrarrestada por un sistema de SyE que pusiera de manifiesto esta situación y que identificara claramente sus causas. Sin embargo, el análisis de los indicadores de esta última fase no muestra elementos que inviten al optimismo (tabla 7). Téngase en cuenta, además, que el sistema de evaluación regional solo existe como propuesta, sin que se haya definido todavía. No obstante, sí se llevan a cabo ciertas actividades de seguimiento. Por tanto, los comentarios que se vierten a continuación hacen más referencia al seguimiento que a la evaluación.



**Tabla 7.** Indicadores, configuraciones y puntuaciones en la fase de SyE

INDICADORES	CONFIGURACIÓN	P <sub>i</sub>
ALCANCE	Impacto	4,7
	Ejecución	5,2
	Nulo	0,1
CUMPLIMIENTO	Alto	1,9
	Medio	7,6
	Bajo	0,5
UTILIDAD	Alta	4,9
	Media	3,7
	Baja	1,5
TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS	Alta	3,6
	Media	5,2
	Baja	1,2

Fuente: elaboración propia

La opinión manifestada por los encuestados con respecto al indicador de alcance no hace posible establecer si el sistema de evaluación propuesto se establece sobre el impacto de la política o sobre su ejecución. La opción mayoritaria es ésta última, aunque a escasa distancia de la evaluación de impacto. Sin una evaluación de impacto, la información acerca de la contribución de la política al desarrollo rural de la región sería insuficiente.

En cuanto al cumplimiento de la agenda de actividades de SyE, se entiende mayoritariamente que es medio. Las observaciones de los informantes indican que falta definición y existen atrasos con respecto al calendario inicialmente previsto.

No hay consenso en lo que se refiere a la utilidad que podría darse a los resultados del proceso de SyE, aunque la opción prioritaria es que es alta, seguida de media. Este último dato podría ser una muestra de escepticismo con respecto al valor de este apartado de la política o de la prioridad que debe jugar esta fase con respecto a la agenda del conjunto.

Finalmente, en cuanto al indicador de transparencia y rendición de cuentas, se opina que su valor es medio. La mayoría de encuestados cree que es un proceso que ya está teniendo lugar en los espacios de la Comisión Regional y las respectivas comisiones nacionales, así como con el Fondo España-SICA por su papel de financiador, mediante la presentación de los correspondientes informes a cargo de la SECAC. La situación que reflejan las respuestas es que dichos procesos no se realizan de forma sistemática. Algunos encuestados opinaron también que la calidad de la información facilitada es mejorable. El análisis sugiere que se trata de una interpretación muy restringida del concepto de transparencia y rendición de cuentas.

En conclusión, el SyE y la transparencia y rendición de cuentas de la ECADERT son actividades que no contribuyen a cambiar la situación negativa percibida por los encuestados con respecto a la ejecución. Difícilmente el sistema actual permita identificar las causas reales de esta situación.

## Valoración conjunta de los resultados

Las dos fases relativas a la formulación (identificación y diseño) son aquellas cuyas configuraciones se acercan más a lo que se entendería como una situación preferible, mientras que la fase que cuenta con un conjunto de configuraciones más alejadas es la de ejecución, seguida por el SyE (tabla 8).

**Tabla 8.** Factores que inciden positiva y negativamente en la implementación de la ECADERT

FASE	++	+	-	--
Identificación				
Diseño	<ul style="list-style-type: none"> <li>Participación grupos de interés</li> <li>Participación intergubernamental</li> <li>Definición marco institucional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Influencia de agentes externos</li> <li>Creación centroamericana</li> <li>Participación órganos consultivos regionales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Origen top-down</li> <li>Poca claridad en procesos rendición cuentas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Alcance parcial</li> <li>Poca claridad en marco competencial</li> <li>Indefinición mecanismos financiación</li> </ul>
Ejecución		<ul style="list-style-type: none"> <li>Agenda en ejecución</li> <li>Participación grupos de interés</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mecanismo para definición de agenda poco eficaz</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Baja capacidad coercitiva</li> <li>Baja incorporación de acuerdos normativos</li> <li>Bajo involucramiento de gobiernos nacionales</li> </ul>
SyE		<ul style="list-style-type: none"> <li>Utilidad relativamente alta del seguimiento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sistema de seguimiento de ejecución</li> <li>Cumplimiento medio de agenda de seguimiento</li> <li>Procesos de transparencia y rendición de cuentas mejorables</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Indefinición actual de un sistema de evaluación regional</li> </ul>

Clave: ++: Incidencia muy positiva; +: incidencia positiva; -: incidencia negativa; --: incidencia muy negativa.

Fuente: elaboración propia

Este análisis abre un debate acerca de la relación de coherencia entre un diseño adecuado y una ejecución inadecuada, identificándose algunas incoherencias. Concretamente, las que existen entre la valoración de indicadores de diseño como competencias, marco jurídico planificado y marco institucional de implementación, y la valoración de indicadores de ejecución, como capacidad coercitiva, incorporación de acuerdos normativos e involucramiento de gobiernos nacionales.

Si la valoración del diseño es correcta, la ejecución de políticas regionales en el marco del SICA depende del involucramiento de los gobiernos al no existir capacidad coercitiva alguna, en cuyo caso el diseño debió atender esta posibilidad, por otro lado ya muy contrastada.

La evidencia sugiere que el accionamiento de las políticas públicas en el marco regional requiere resolver tres aspectos relevantes: la necesidad de garantizar en la fase de diseño una definición eficaz del proceso de toma de decisiones y de ejecución de la política; la dependencia de las políticas regionales de la voluntad política de los gobiernos, y la vulnerabilidad de los procesos de integración positiva en el marco del SICA sin la definición de instrumentos de gobernanza multinivel, tales como la definición de competencias vinculantes y la capacidad coercitiva frente a los incumplimientos por parte de los gobiernos nacionales.

## Conclusiones

La ECADERT presenta un claro desequilibrio entre diseño y ejecución, dificultando con ello la difusión y convergencia de la política en el conjunto de países del SICA. La percepción positiva de la fase de diseño está relacionada con indicadores participativos y, un tanto contradictoriamente, con la definición del marco institucional. Pero no está exenta de valoración negativa por la poca claridad del marco competencial y la inexistencia de mecanismos de financiación. De hecho, la mala valoración que se otorga a la ejecución de la política invita a pensar que esto se debe a una debilidad en su diseño y planificación.

La percepción más negativa de la fase de ejecución está relacionada con los aspectos de gobernanza de la política y el mal funcionamiento de los instrumentos disponibles, así como con el bajo nivel de involucramiento de los países. Nuevamente, existe aquí una mala valoración de los aspectos institucionales de la política. La capacidad para definir la agenda se percibe también negativamente, aunque en menor medida. No existe una imposición de la política por parte de las instituciones regionales, ni mecanismos regulatorios que la orienten, ni tampoco la suficiente voluntad de armonización de la política por parte de los gobiernos con sus estándares de políticas nacionales.

Las fases de identificación y SyE mantienen esta misma tónica de percepción predominantemente negativa en la mayoría de sus indicadores, especialmente la evaluación. En la fase de identificación se valoran peor los indicadores de alcance y de origen. Por su parte, la fase de SyE es valorada negativamente por la indefinición de sistemas de evaluación y por los bajos niveles de seguimiento y cumplimiento de la agenda y los procesos de transparencia. Ni la identificación ni el SyE cuentan con ningún indicador que haya sido valorado como muy positivo. Entre los positivos, merece la pena señalar el de influencia externa en la identificación y el mayor consenso en torno al de la utilidad de la evaluación.

Como contrapunto, aparecen en todas las fases aspectos positivos que merecen ser destacados debido a sus notables resultados. En la fase de identificación destacan la buena valoración del indicador de innovación; en la fase de diseño los indicadores de marco institucional definido, amplia participación intergubernamental y objetivos definidos,

especialmente bien valorados estos dos últimos. Incluso en la negativa fase de ejecución aparecen valoraciones significativamente positivas como la de participación y mantenimiento de una agenda de ejecución en curso. Todos estos indicadores positivos invitan a pensar en la necesidad de valorar la ECADERT en relación con el contexto de políticas públicas centroamericanas, no ya solo con las de la incipiente dimensión regional, sino también con respecto al desempeño de las políticas nacionales.

Los elementos que inciden positivamente en la implementación tienen que ver con un diseño en el que participaron los diferentes *stakeholders* vinculados al proceso (grupos de interés y gobiernos) y la definición de un marco institucional adecuado. Pero, ¿se está mostrando realmente adecuado este marco institucional? En realidad, los aspectos negativos de la fase de ejecución, como la débil definición del marco competencial, la ausencia de mecanismos claros de financiación, el parcial involucramiento de los gobiernos y otros indicadores relacionados con la toma de decisiones, reducen el posible efecto positivo de este segundo factor.

Otro elemento destacado es la valoración negativa del alcance regional, relacionado con la percepción de la necesidad que dio lugar a la ECADERT, una demanda que no fue generalizada por parte de todos los países del SICA pese al apoyo que mostraron los numerosos actores participantes. Este aspecto lleva a cuestionar el nivel de compromiso por parte de los gobiernos con esta política, así como la incapacidad del SICA para ejercer el liderazgo necesario.

En general, el conjunto más importante de causas obstaculizadoras se vincula a la débil articulación de la ECADERT con su naturaleza regional y con el funcionamiento de las instituciones regionales. Es decir, se trata de una oferta de política pública liderada desde la institucionalidad regional que cuenta con importantes limitaciones para su implementación efectiva. Ello es debido a que no aparece una demanda lo suficientemente relevante desde los grupos de interés involucrados ni desde los gobiernos nacionales.

Junto con la poca claridad del marco competencial en el que opera, en el análisis se identificaron también otros aspectos determinantes como la baja capacidad coercitiva de las instituciones regionales, la baja incorporación de los acuerdos normativos y el bajo involucramiento de los gobiernos nacionales, todo ellos factores de incidencia negativa. En varios países del SICA la ECADERT convive con otros procesos nacionales de desarrollo rural que le restan espacio y protagonismo.

Aunque no se ha analizado en esta investigación, todo parece indicar que los gobiernos nacionales no encuentran un incentivo claro para apostar claramente por la ECADERT, hecho que se ve reforzado por la escasa financiación disponible para la Estrategia. Ejemplo de ello es la situación existente en los territorios focales: con financiación de la cooperación internacional se constituyó un Fondo Regional que apoyó proyectos en los territorios focales, debiendo cada país aportar como mínimo el 30% de la iniciativa, con la idea de que cuando el Fondo se agotara, fueran los países los que continuaran apoyando esos territorios. Salvo en el caso de Costa Rica, donde los territorios siguen apoyados por el INDER gracias a un fondo especial financiado vía impuestos especiales, y en Belice, donde la Estrategia también cuenta con algún apoyo financiero por parte del Estado, ninguno de los demás países ha seguido aportando fondos a los territorios focales. Si a esto se añade que el SICA no cuenta realmente con un mecanismo eficaz para impulsar la aplicación de la ECADERT, aparece la situación de baja ejecución referida.

Como se puede apreciar, el más importante conjunto de valoraciones negativas está relacionado con la metodología de implementación de una política regional. Probablemente otras políticas regionales en el marco del SICA estén ofreciendo problemas similares, con sustanciales con el modelo de integración centroamericana que se está promoviendo y con la interpretación de cómo deben operarse las distintas iniciativas de política públicas regionales.

Sin embargo, parece que el catálogo de elementos positivos refleja el potencial de una política todavía incipiente en un marco de políticas públicas cuyo enfoque regional y sectorial constituye igualmente una novedad para Centroamérica. En definitiva, su vigencia viene a demostrar que es posible practicar políticas de integración positiva en el marco de la integración, incluso en un contexto político e institucional tan poco favorable, pero se requieren instrumentos que mejoren su calidad y las hagan más eficaces.

## Notes

1. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Integración regional: hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas* (Santiago de Chile, mayo 2014), 7.
2. Björn Hettne, "Beyond the 'New' Regionalism," *New Political Economy* 10, no. 4 (2005): 543–71; Anthony Payne & Andrew Gamble, "Introduction: The Political Economy of Regionalism and World Order," en *Regionalism and World Order*, ed. Andrew Gamble & Anthony Payne (London: Macmillan, 1996), 2.
3. Andrew Hurrell, "Regionalism in Theoretical Perspective," en *Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order*, ed. Louise Fawcett & Andrew Hurrell (New York: Oxford University Press, 1995), 38.
4. Entre la extensa bibliografía destacan los títulos siguientes: Louise Fawcett y Andrew Hurrell, eds. *Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order* (New York: Oxford University Press, 1995); Edward D. Mansfield y Helen V. Milner, eds. *The Political Economy of Regionalism* (New York: Columbia University Press, 1997); Björn Hettne, Andras Inotai y Osvaldo Sunkel, eds. *Globalism and the New Regionalism* (Basingstoke: Macmillan, 1999); Björn Hettne y Fredrik Söderbaum, "Theorising the Rise of Regionness," *New Political Economy* 5, no. 3 (2000): 457–73; Fredrik Söderbaum y Timothy Shaw, eds. *Theories of New Regionalism: A Palgrave Reader* (Basingstoke, New York: Palgrave Macmillan, 2003); Björn Hettne y Fredrik Söderbaum, *Regional Cooperation: A Tool for Addressing Regional and Global Challenges* (Stockholm: International Task Force on Global Public Goods, 2004).
5. Philippe de Lombaerde y Fredrik Söderbaum, *Regionalism* (Londres: Sage Publications, 2013). Este último concepto se refiere a un proceso espontáneo e informal de creciente interdependencia liderado por los mercados y por la sociedad civil que puede dar lugar, o no, a la creación de una integración formal, equiparando de esta manera el concepto de integración regional, que se caracteriza por la formalidad que le otorgan las instituciones, con cualquier otro proceso informal.
6. Una muestra de estos planteamientos se puede ver en: José Antonio Sanahuja, "Del regionalismo abierto al regionalismo post-liberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina," en *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe* 7, 2008-2009, ed. Andrés Serbin, Laneydi Martínez y Haroldo Ramanzini (Buenos Aires, CRIES, 2008), 11–54; y también en Pedro Caldenty del Pozo y Francisco Santos, "La vigencia del regionalismo para la agenda de desarrollo en América Central," en *Repensar las fronteras, la integración regional y el territorio*, ed. Willy Soto Acosta (Heredia, Costa Rica: CLACSO, IDESPO, Universidad Nacional de Costa Rica, 2017), 95–108.
7. Pedro Da Motta Veiga; Sandra Ríos, "O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas." *Serie comercio internacional n° 62*. Santiago de Chile, CEPAL, julio de 2007, LC/L-2776-P.

8. Pía Riggirozzi, “Re-territorializando consensos: hacia un regionalismo post-hegemónico en América Latina,” en *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe 2012* 9 (2012): 129–51.
9. Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht* (Ithaca, Nueva York: Cornell University Press, 2013).
10. Suele ser habitual encontrarnos referencias al proyecto integracionista centroamericano bajo la antigua denominación de Mercado Común Centroamericano (MCCA). Técnicamente, sin embargo, dicha denominación no es más que un reflejo del modelo anterior que no se corresponde con la institucionalidad vigente. Desde 1991, la integración centroamericana se articula en torno al Sistema de Integración Centroamericano (SICA), y su proyecto de integración económica tiene como meta la creación de una unión aduanera y como aspiración final la unión económica, según se establece en el vigente Protocolo de Guatemala, de 1993.
11. Rafael A. Sánchez, “Rebuilding the Central American Bloc in the 1990s: An Intergovernmentalist Approach to Integration,” en *Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives*, ed. Finn Laursen (London: Ashgate, 2003); Rafael A. Sánchez, *The Politics of Central America Integration* (London y New York: Routledge, 2010).
12. Maurice Schiff y L. Alan Winter, *Integración regional y desarrollo* (Bogotá: Banco Mundial y Alfaomega, 2004).
13. Edward Best, “Regional Integration and (Good) Governance,” en *Assessment and Measurement of Regional Integration*, ed. Philippe de Lombaerde (London: Routledge, 2006), 181–210.
14. Philippe de Lombaerde (ed.), *Assessment and Measurement of Regional Integration* (London: Routledge, 2006).
15. Una buena muestra de los esfuerzos metodológicos para dar seguimiento y monitorear la integración se encuentra en el programa de investigación de la United Nations University (UNU-CRIS), *Monitoring Regional Integration del Institute on Comparative Regional Integration Studies*, <http://www.cris.unu.edu/Monitoring-Regional-Integration.16.0.html>.
16. Edward Best, “The Assessment of Regional Governance: Principles, Indicators and Potential Pitfalls,” *UNU-CRIS Working Papers W-2008/10, Comparative Regional Integration Studies*, 2008, <http://www.cris.unu.edu/fileadmin/workingpapers/WP-2008-10.pdf>. acceso 20 enero 2015.
17. Ver, concretamente, el enfoque de Proceso de Formulación de Políticas (PFP), en Carlos Scartascini, Pablo T. Spiller, Ernesto Stein y Mariano Tommasi, “¿Cómo se juega en América Latina? Instituciones políticas, procesos de negociación y políticas públicas,” en *El juego político en América Latina ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* ed. Carlos Scartascini, Pablo Spiller, Ernesto Stein y Mariano Tommasi (Colombia: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2010), 2.
18. Elinor Ostrom, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action* (New York: Cambridge University Press, 1990); David L. Weimer, “Institutional Design: Overview,” en *Institutional Design*, ed. David L. Weimer (Boston, MA: Kluwer, 1995), 1–16; Robert E. Goodin, *Teoría del diseño institucional* (Barcelona: Gedisa, 2003).
19. Ernest R. Alexander, “Institutional Transformation and Planning: From Institutionalization Theory to Institutionalization Design,” *Planning Theory* 4 (2005): 209.
20. Walter Mattli, *The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond* (Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1999).
21. José Antonio Sanahuja, “Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas,” *Revista de Pensamiento Iberoamericano* 0 (2007): 75–106.
22. Andrés Malamud, “Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional,” *Norteamérica* 6, no. 2 (2011): 219–50.
23. Pedro Caldentey del Pozo, “Los desafíos estratégicos de la integración centroamericana,” *Serie Estudios y Perspectivas n° 156* (México: Sede Subregional de la CEPAL, 2014).
24. David J. Moscoso, “El proyecto de desarrollo rural EXPIDER. Las dificultades en la cuenca del Chanchán (Ecuador),” *Revista de Fomento Social* 61 (2006): 587–602; Cristóbal Kay, “Los paradigmas del desarrollo rural en América Latina,” en *El Mundo Rural en la Era de*

- Globalización: Incertidumbres y Posibilidades*, coord. F. García Pascual (Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación y Lleida, Universitat de Lleida, 2002), 337–429.
25. Alain De Janvry y Elisabeth Sadoulet, “Hacia un enfoque territorial del desarrollo rural,” *Cuarto Foro Temático Regional de América Latina y el Caribe Cosechando Oportunidades: Desarrollo Rural en el Siglo 21* (Costa Rica, 19 a 21 de octubre 2004), 1. [http://www.alternativasycapacidades.org/sites/default/files/biblioteca\\_file/de%20Janvry,%20Alain%20y%20Elisabeth%20Sadoulet.pdf](http://www.alternativasycapacidades.org/sites/default/files/biblioteca_file/de%20Janvry,%20Alain%20y%20Elisabeth%20Sadoulet.pdf), acceso 20 enero 2015.
  26. CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), *Evolución del sector agropecuario en Centroamérica y la República Dominicana, 1990–2013* (México D.F., 2014), 129.
  27. Luz A. Pita, Wilson González y Elnar D. Segura, “Aproximación al desarrollo rural desde la nueva ruralidad,” *Ciencia y Agricultura* 12, no. 1 (2015): 15–25.
  28. De Janvry y Sadoulet, “Enfoque territorial del desarrollo rural,” 11.
  29. Cristóbal Kay, “The Agrarian Question and the Neoliberal Rural Transformation in Latin America,” *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, no. 100 (2015): 73–83.
  30. De Janvry y Sadoulet, “Enfoque territorial del desarrollo rural”; Alexander Schejtman y Julio A. Berdegué, “Desarrollo Territorial Rural,” *Debates y temas rurales*, no. 1 (Santiago de Chile: RIMISP): 7–46; Jorg Meyer-Stamer, “Governance and Territorial Development: Policy, Politics and Polity in Local Economic Development,” *Mesopartner Working Paper* 7, Mesopartner, 2004, [www.mesopartner.com](http://www.mesopartner.com), acceso 20 enero 2015; José M. Sumpsi, “Experiencias de desarrollo rural con enfoque territorial en la Unión Europea y América Latina,” *Estudios Agrosociales y Pesqueros* 209 (2006): 44–71.
  31. Sergio Sepúlveda, Adrián Rodríguez, Rafael Echeverri y Melania Portilla, *El enfoque territorial del desarrollo rural* (San José de Costa Rica: IICA, 2003).
  32. Francisco Santos Carrillo, “Dilemas de la integración centroamericana: las propuestas de reforma institucional del SICA en perspectiva,” *Revista Centroamericana de Administración Pública: Actualidades de la Integración Centroamericana: Experiencias y Perspectivas*, no. 66–67 (2014): 9–42, <https://icap.ac.cr/investigacion-y-extension/publicaciones/publicaciones-2/revista-centroamericana-no-72-pdf>, acceso 20 enero 2015.
  33. Estas tres modalidades son las que vienen manifestándose en los procesos globalizadores, ya sea por el condicionamiento sistemático impuesto por las decisiones tomadas en otros países (difusión), por la aplicación de aprendizajes experimentados por políticas llevadas a cabo en otros países (transferencia), o bien por la similitud que las políticas terminan alcanzando con el paso del tiempo (convergencia). Por ejemplo, ver en: Daniel W. Drezner, “Globalization and Policy Convergence,” *International Studies Review* 3, no. 1 (2001), 53–78; Fabrizio Gilardi, “The Institutional Foundations of Regulatory Capitalism: The Diffusion of Independent Regulatory Agencies in Western Europe,” *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences* 598 (2005): 84–101; Christoph Knill, “Introduction: Cross-national Policy Convergence: Concepts, Approaches and Explanatory Factors,” *Journal of European Public Policy* 12 (2005): 764–74; Fabrizio Gilardi, “Transnational diffusion: Norms, Ideas, and Policies,” en *Handbook of International Relations*, ed. Walter Carlsnaes, Thomas Risse y Beth Simmons (Thousand Oaks: SAGE Publications, 2012), 453–477.
  34. Philippe de Lombaerde y Luc van Langenhove, “Indicators of Regional Integration: Conceptual and Methodological Aspects,” en *Assessment and Measurement*, ed. P. de Lombaerde, 9–41; Best, “Regional Integration.”
  35. Consejo Agropecuario Centroamericano-CAC, *Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial 2010–2030. ECADERT* (San José: IICA, 2010).

## ORCID

Francisco Santos Carrillo  <http://orcid.org/0000-0002-7022-6246>

Luis Antonio Fernández Portillo  <http://orcid.org/0000-0001-7152-5267>