

ISSN 2953-4321 (ONLINE)
ISSN 2953-4151 (IMPRESA)

WWW.OJS.AUSTRAL.EDU.AR

REVISTA POLÍTICA AUSTRAL

UNA PUBLICACIÓN CIENTÍFICA DE LA ESCUELA DE GOBIERNO

VOLUMEN 3. NÚMERO 1
ENERO-JUNIO 2024



ISSN 2953-4321 (ONLINE)

ISSN 2953-4151 (IMPRESA)

WWW.OJS.AUSTRALEDU.AR

REVISTA POLÍTICA AUSTRAL

UNA PUBLICACIÓN CIENTÍFICA DE LA ESCUELA DE GOBIERNO
UNIVERSIDAD AUSTRAL

VOLUMEN 3. NÚMERO 1

ENERO-JUNIO 2024

REVISTA POLÍTICA AUSTRAL

UNA PUBLICACIÓN CIENTÍFICA DE LA ESCUELA DE GOBIERNO
UNIVERSIDAD AUSTRAL

AUTORIDADES

Alfonso Santiago (Universidad Austral, Argentina)

Director

Luciano Bolinaga (Universidad Austral, Argentina)

Director ejecutivo

Juan Ignacio Percoco (Universidad Austral, Argentina) / **Aldo Javier López** (Universidad Austral, Argentina)

Coordinador académico

Jefe de edición

COMITÉ EDITORIAL

Celina Cantú (Universidad Austral, Argentina)

Sofía del Carril (Universidad Austral, Argentina)

Juan de Dios Cincunegui (Universidad Austral, Argentina)

Mariano Palacios (Universidad Austral, Argentina)

CONSEJO ACADÉMICO CONSULTIVO

Dr. Ariel González Levaggi (Pontificia Universidad Católica Argentina)

Dr. Andrés Malamud (Universidade de Lisboa)

Dra. Julia Maskivker (Rollins College)

Dr. Eduardo Oviedo (Universidad Nacional de Rosario - CONICET)

Dr. Gonzalo Paz (Georgetown University)

Dra. Lisa Rofel (Universidad de California Santa Cruz)

Dra. Gisela Sin (University of Illinois)

Dr. Juan Uriburu Quintana (John Hopkins University)

Dr. Juan Pablo Laporte (Universidad de Buenos Aires)

EQUIPO DE COMUNICACIÓN Y DIFUSIÓN

Guadalupe Marzani

Emanuel Ojeda

Rosario Inurrigarro

EQUIPO TÉCNICO

Lucila Scibona - Profesional independiente (Marca de agua, servicios editoriales)

Edición - Corrección - Diagramación

CONTACTO

Dr. Luciano Bolinaga

Cerrito 1250, C1010AAZ, CABA, Rep. Argentina

E-mail: RevistaPolitica@austral.edu.ar

UNIVERSIDAD AUSTRAL

Facultad de Derecho

Sede Bs. As.: Cerrito 1250 (C1010AAZ), CABA

Sede Pilar: M. Acosta 1611 (B1629WWA), Pilar

Buenos Aires, Argentina

PRESENTACIÓN

Este nuevo número de la Revista Política Austral nos pone frente al trigésimo aniversario del Pacto de Olivos, acuerdo que impulsó la última modificación a nuestra carta magna. Atento a esta conmemoración, podrán encontrar una nueva sección de opinión y reflexión, en la cual presentamos el análisis de Alberto Manuel García Lema, quien narra en primera persona —con la elocuencia de quien fuera un actor directo— el proceso reformador desde sus antecedentes hasta la puesta en vigencia de la constitución reformada en 1994.

En nuestra sección de artículos, podrán encontrar dos estudios. En el primero de ellos, Marta Fohs analiza la evolución del Mercosur en sus tres décadas. La autora se pregunta acerca de cómo fue posible hacerles frente a los requerimientos nacionales e internacionales —siempre dentro del marco del Tratado de Asunción— para la implementación del proceso de integración. Para ello, utiliza dos variables de análisis: los prerequisites internacionales para la implementación de esquemas de integración económica regional y la producción de conocimiento sobre integración regional latinoamericana. Fohs sostiene que el dinamismo de la modalidad integrativa es inseparable de las ideologías político-regionales y de la influencia ejercida por las grandes transformaciones estructurales político-económico producidas en el escenario internacional. En este sentido, la investigadora argumenta que ambas fueron condicionando a los Estados para conformar nuevos espacios de integración económica o asociarse a alguno existente ante la necesidad de los países de alcanzar una adecuada inserción en la economía global.

En el segundo artículo, Eduardo Estrada Vargas presenta una evaluación de la apertura gubernamental mediante el concepto de gobierno abierto, en el cual toma específicamente el caso de Honduras. Este autor analiza la problemática gubernamental y la posibilidad de recurrir a instrumentos innovadores, como ser *open data* y *open process*, para generar mayor transparencia en la gestión pública, al tiempo que facilita el acceso y fomenta la participación de los ciudadanos en las actividades gubernamentales. Asimismo, este estudio presenta herramientas para un examen de algunas variables que habilitan el desarrollo de análisis comparativos con otros países de América Latina. De modo tal que la argumentación de “gobierno abierto” como un instrumento para alcanzar la apertura de la administración pública en Honduras permite redoblar el compromiso ciudadano en tanto éste se convierte en autogestor de las políticas públicas.

Seguidamente, nuestra sección de tesis presenta el trabajo de Joaquín Baliña, el cual se desarrolla en el marco de la Maestría en Sociología Política Internacional, correspondiente

al Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Tres de Febrero. Esta se titula “Sistemas de protección social ante la crisis del COVID-19. Análisis de las políticas de transferencia monetaria en los países del Mercosur desde la teoría del ingreso ciudadano universal (2020-2021)”. De esta investigación se afirma que, si bien el bloque regional emitió declaraciones y coordinación en temas vinculados a la logística, el transporte y el comercio, no se implementaron medidas o disposiciones vinculantes para la protección social. El autor explica que la escasez de un abordaje regional frente a fenómenos de estas características plantea la relevancia y la necesidad de diseñar mecanismos de coordinación supranacionales, como también el rol que la protección social puede jugar en un mundo en profunda transformación, especialmente producto del cambio climático y del impacto económico de nuevas tecnologías.

Finalmente, en la última parte de nuestra revista, la sección de reseñas bibliográficas, Rosario Inurrigarro presenta la obra compilada por Juan Pablo Laporte titulada *Manual de Política Exterior Argentina*, publicado por la Editorial Eudeba en el año 2023. Este trabajo es el resultado del encuentro de los miembros de las academias de relaciones internacionales y ciencia política durante el año 2020, reunión que se concretó en el Primer Simposio en Política Exterior, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político. El *Manual de Política Exterior* busca profundizar y enriquecer el estudio de nuestra política exterior por medio de diversas perspectivas teóricas y enfoques metodológicos.

Como siempre, desde la Escuela de Gobierno, Política y Relaciones Internacionales les agradecemos a los autores por los debates que nos presentan, como también a nuestros lectores por el interés en sumarse a pensar y reflexionar en nuestro constante proceso de construcción de una realidad democrática, republicana y federal.

Buenos Aires, abril de 2024

Dr. Alfonso Santiago

Director

Dr. Luciano Bolinaga

Director ejecutivo

Mg. Aldo Javier López

Jefe de edición

Dr. Juan Ignacio Percoco

Coordinador académico

ÍNDICE

OPINIONES Y REFLEXIONES

Reseña del trigésimo aniversario de la reforma de la Constitución Nacional de la República Argentina (1994-2024)

Alberto Manuel García Lema

9

ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN

El MERCOSUR frente a su tercera década

Marta N. Fohs

15

Evaluación de la apertura gubernamental mediante el concepto de gobierno abierto: el caso de Honduras

Eduardo A. Estrada Vargas

43

TESIS

Sistemas de protección social ante la crisis del COVID-19. Análisis de las políticas de transferencia monetaria en los países del Mercosur desde la teoría del ingreso ciudadano universal (2020-2021)

Joaquín Baliña

71

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

Manual de la política exterior argentina

Juan Pablo Laporte (compilador)

Por Rosario Inurrigarro

89

NORMAS EDITORIALES

93

OPINIONES Y REFLEXIONES

RESEÑA DEL TRIGÉSIMO ANIVERSARIO DE LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA (1994-2024)¹

ALBERTO MANUEL GARCÍA LEMA²

1. Introducción y breves antecedentes

El 22 de agosto de 2024 se cumplirá el trigésimo aniversario de la sanción, por parte de la Convención General Constituyente, de la última reforma de la carta magna argentina en la ciudad de Santa Fe. En este sentido, resulta auspicioso resaltar tal acontecimiento a través del análisis del proceso reformador, desde sus antecedentes hasta la puesta en vigencia de la constitución reformada el 22 de agosto de 1994.

El primer antecedente de la reforma constitucional fue el acuerdo político Perón-Balbín a fines de 1973, entendimiento que dio por superada y suprimida a la Constitución de 1949 y restableció nuestra Constitución histórica de 1853/60 con sus reformas parciales posteriores. Asimismo, el acuerdo también asumió que era necesario gestar una nueva Constitución proyectada al siglo XXI, fundada en acuerdos interpartidarios, lo cual suponía también un mayor rol protagónico de los partidos políticos en la Argentina y en el proceso de construcción democrática en sí mismo. La tarea le fue encomendada en aquella época a Solano Lima y Julián Licastro.

En ese período de las presidencias antedichas, entre 1973 y 1976, rigió al país la Constitución histórica de 1853/60 hasta que fue derrocada María Estela Martínez de Perón. Cabe destacar que contó con una reforma (que luego caducó) introducida por el Gobierno militar durante la presidencia de Alejandro Lanusse en el año 1972. Ya para 1983, el Gobierno de Raúl Alfonsín se inició bajo aquella Constitución histórica, y como no hubo ninguna

1 Este artículo tiene como base la exposición realizada por el autor el 28 de julio de 2023 en el Instituto de Derecho Constitucional de la Academia Nacional de Derecho, de la cual es miembro.

2 Negociador por el Partido Justicialista de los acuerdos para la reforma constitucional desde 1986 en adelante. Conventional nacional constituyente, miembro de la Comisión Redactora y de Coincidencias Básicas (1994). Exprocurador del Tesoro de la Nación (1991-1995). Vicejefe de Gabinete de Ministros (1995-1996). Conjuez de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (2002 en adelante). Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Buenos Aires (1973-2008) y en distintos años en la Universidad del Salvador y en la Universidad Austral. Se pueden encontrar referencias de sus obras en: www.garcialema.com.ar. Correo electrónico: agarcialema@garcialema.com.ar.

reforma, la primera presidencia de Carlos Menem (1989/1990) también transitó bajo la misma Constitución.

2. Etapas del proceso reformador

El camino reformador se desarrolló en cuatro etapas. La primera de ellas transcurrió entre 1986 y 1990; se basó en las negociaciones realizadas entre el Partido Radical y el Partido Justicialista y se selló bajo el “Acuerdo de Reafirmación Federal” de 1990, firmado por el presidente Carlos Menem, los gobernadores de todas las provincias y el intendente de la Ciudad de Buenos Aires. Las negociaciones bipartidistas fueron iniciadas a partir del debate sobre las propuestas del Consejo para la Consolidación de la Democracia (1986/1987) entre el Gobierno del presidente Alfonsín con el justicialismo renovador, cuyo líder fue Antonio Cafiero, y desarrolladas entre diciembre de 1987 y septiembre de 1988 (interrumpidas por la cercanía con la elección presidencial de 1989), pero que significaron un avance importante en cuanto al diseño de la reforma aprobada en 1994.

La segunda de estas cuatro etapas estuvo circunscripta por el Pacto de Olivos, el cual trató los siguientes temas: 1) la consolidación del sistema democrático, en donde se hizo mención a los principales aspectos institucionales y políticos, la mayoría de los cuales se habían desarrollado en 1987/1988; 2) el afianzamiento de la independencia de la justicia y el fortalecimiento de los órganos de control; 3) el rediseño del régimen federal para favorecer el progreso y el desarrollo económico de provincias y regiones; y 4) la integración latinoamericana y continental. Mientras que en los dos primeros temas se hizo un detalle de los principales fines a cumplir, en los dos últimos se los dejó totalmente abiertos. Al final del Pacto, se realizó una referencia a temas que resultarían incluidos en un Núcleo de Coincidencias Básicas y otros temas de libre debate en la Convención.

La tercera etapa resume en los acuerdos de diciembre de 1993, los cuales fueron elaborados por comisiones de juristas y políticos del justicialismo y del radicalismo, que ampliaron las originarias integradas por Héctor Masnatta y el autor de este trabajo por el justicialismo (luego se incorporó Eduardo Menem) y con Ricardo Gil Lavedra y Carlos Nino por el radicalismo. Allí se elaboró la denominada “letra chica” de los acuerdos contenidos en el Pacto de Olivos.

Esos acuerdos elaboraron las reformas contenidas en el Núcleo de Coincidencias Básicas —que establecía que todas ellas debían votarse en conjunto y que conformaban una garantía para el radicalismo dado su carácter de fuerza minoritaria— y las que se derivaban para su “libre tratamiento por la Convención Constituyente” en el marco de los fines enunciados para cada uno de ellas, que amplió notablemente las tareas de la Convención. El tratamiento del último de estos acuerdos en el Congreso de la Nación fue debatido al tratarse la Ley 24309, declarativa de la necesidad de una reforma constitucional de carácter “parcial”, y su aprobación legislativa cumplió con las mayorías de los dos tercios de los miembros de ambas Cámaras, en la exégesis más estricta del artículo 30 de la Constitución

Nacional. Con la convocatoria y la celebración de elecciones nacionales para la elección de los constituyentes bajo el régimen de representación proporcional —que se realizaron en el mes de abril de 1994—, se logró la participación de todas las fuerzas políticas importantes (partidos nacionales y provinciales).

La cuarta y última etapa se sustentó en la tarea de la Convención Nacional Constituyente de 1994, la cual fue significativa en dos aspectos centrales: a) convalidó todas las reformas contenidas en el Núcleo de Coincidencias Básicas; y b) amplió notablemente los acuerdos del Pacto de Olivos al incorporar muchas otras reformas al tratarse la casi totalidad de los “temas habilitados”.

La habilitación de temas para su libre tratamiento por la Convención originó normas trascendentes relativas a derechos humanos y al orden económico, social y cultural. Estas reformas fueron consideradas primero por las Comisiones de origen, luego por la Comisión Redactora y finalmente por el Plenario de la Convención, tal como puede consultarse en el cuadro comparativo (de los dictámenes de las comisiones y sanciones del plenario) en *Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994* (1995) y en la reciente obra de Eduardo Menem *Crónicas de la Convención Constituyente de 1994* (2022). Cabe resaltar que el texto final fue aprobado y jurado por la totalidad de los convencionales constituyentes que representaron a todas las fuerzas políticas significativas de esa época y que la reforma de 1994 respondió a un programa a ejecutarse en las décadas posteriores.

3. Conclusión

Los grandes temas de la reforma que provenían del debate de los años 1986/1988 y recordados en el Acuerdo de Olivos se sintetizan en cinco ideas-fuerzas que, junto a Enrique Paixo, sostuvimos durante nuestro rol como miembros informantes ante el Plenario de la Convención Constituyente del dictamen por mayoría del Núcleo de Coincidencias Básicas. Esas cinco ideas-fuerza son, al mismo tiempo, los fines de la reforma en sí misma: a) consolidación y perfeccionamiento del sistema democrático; b) reconocimiento constitucional al rol de los partidos políticos en el proceso de construcción democrática; c) promoción de la integración latinoamericana (y continental), con posible delegación de poderes en órganos supranacionales; d) mayor reconocimiento de los derechos humanos; y e) fortalecimiento del régimen federal.

Cabe señalar que por ser una “reforma parcial” —la sancionada en 1994—, se mantuvieron las normas esenciales que respondían al pensamiento liberal (o “progresista”) de la generación de 1837 que inspiró a nuestra Constitución histórica de 1853/60 y así se logró que no fueran objeto de modificaciones los primeros 35 artículos de la Constitución.

Existió entre los constituyentes un común denominador: redactar una reforma constitucional que superara la larga etapa de “gobiernos de facto”, alternados con gobiernos constitucionales que tuvieron representación restringida por fraude o proscripciones electorales, salvo las excepciones de los Gobiernos radicales anteriores a 1930 y los justicialistas del período

1945-1955 y 1973-1976. En otras palabras, existió un enemigo externo que contribuyó al éxito de los acuerdos constitucionales: la amenaza conformada por restos del partido militar, que fue una fuerza gravitante entre 1930 y 1991. De las cinco ideas-fuerza señaladas, las dos primeras se elaboraron en el Núcleo de Coincidencias Básicas, mientras que las tres restantes se debatieron y se acordaron en el seno de la Convención Constituyente.

Bibliografía

Menem, E. (2022). *Crónicas de la Convención Constituyente de 1994*. Ciudad Argentina.
Ministerio de Justicia. (1995). *Obra de la Convención Nacional Constituyente 1994*. La Ley.

ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN

EL MERCOSUR FRENTE A SU TERCERA DÉCADA

MARTA N. FOHS¹

Ministerio de Justicia de la Nación

Recibido: 07/02/2024

Aceptado: 13/03/2024

Resumen

El MERCOSUR está transitando su tercera década de vigencia. A lo largo de ese camino, se produjeron avances y retrocesos propios de un ejercicio integrativo dinámico, asistimos a fuertes cambios ideológicos, políticos y económicos en sus Estados parte y a su ampliación con Estados asociados, alcanzando a toda Sudamérica. Nos preguntamos cómo fue posible hacer frente a los nuevos requerimientos nacionales e internacionales, siempre dentro del marco del Tratado de Asunción. Para ello, utilizamos dos variables de análisis: los prerequisites internacionales para la implementación de esquemas de integración económica regional y la producción de conocimiento sobre integración regional propia de Latinoamérica. El resultado es que el abordaje teórico-metodológico de la etapa fundacional acerca de lo que debería contener un esquema como el MERCOSUR es lo que le otorgó la flexibilidad necesaria para adaptarse a las nuevas realidades y seguir vigente.

Palabras clave: integración regional, MERCOSUR, regionalismo.

1 Especialista en integración regional y MERCOSUR (UNLP). Geógrafa (UBA). Docente de grado y posgrado. Autora de publicaciones varias. Exdirectora de INTER-GRUP. Coordinadora de los Encuentros de la Comisión Técnica y de la Reunión de Ministros de Justicia del MERCOSUR y Estados Asociados desde 1992.
Correo electrónico: mfohs5@gmail.com.

The MERCOSUR facing its third decade

Abstract

The MERCOSUR (an acronym in Spanish of “The Southern Common Market”) is facing its third decade of life term. Over that period of time, many developments and drawbacks have arisen as a result of its own dynamic and integrated activity; as well as, strong ideological, political and economic changes by its States Parties, and its enlargement of Associated States of the remaining countries of South America. We ask ourselves how it was possible to face the new national and international requirements within the Treaty of Asuncion framework. For such purpose, we use two variables for analysis: the international prerequisites for the implementation of the scheme of regional economic integration, and the output of knowledge about the Latin America regional integration itself. Thanks to the theoretical and methodological approach during its foundation stage about what MERCOSUR framework had to contain, the flexibility awarded by such perspective granted the capacity to conform the new realities and remain in force.

Key words: regional integration, MERCOSUR, regionalism.

1. Introducción

El desarrollo histórico de la humanidad y del comercio evidencia un continuo proceso de mutua integración de las naciones. A lo largo de los años, los países han asegurado y reforzado sus relaciones comerciales mediante diferentes arreglos económicos, que van desde las preferencias coloniales y los tratados comerciales bilaterales y plurilaterales hasta acuerdos de integración regional.

Los esquemas de integración regional —tal como los conocemos en la actualidad— adquieren su formato en el marco de la reconstrucción de todo el sistema internacional de relaciones político-económicas y en las normas multilaterales de la llamada *comunidad económica internacional* de posguerra, compuesta por el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU), por lo tanto, todos son de naturaleza económico-comercial. El modelo diseñado sirvió

a un criterio de distribución de competencias disciplinarias sobre espacios y/o territorios: los Estados nacionales operaban —hacia dentro— de sus respectivos territorios, en tanto la comunidad económica internacional aportaba reglas claras y principios generales —únicamente— para las relaciones económicas transfronterizas. (Halperin, 2008, p. 25)

Desde mediados del siglo XX, este diseño se constituyó en una de las modalidades operativas de asociación de naciones más aceptada, y en los últimos 70 años se ha ido consolidando una estructurada integración del sistema económico multilateral. El dinamismo de la modalidad integrativa es inseparable de la influencia ejercida por las grandes transformaciones estructurales político-económicas producidas en el escenario internacional, las que fueron condicionando a los Estados para conformar nuevos espacios de integración económica o asociarse a alguno existente.

A lo largo del proceso de integración latinoamericana iniciado por la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) en 1960 y continuado en 1980 por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), los países miembros han realizado diversos intentos encaminados a aumentar las relaciones comerciales entre sí vía los acuerdos de integración regional. Las metas incumplidas de estos acuerdos y los cambios de modalidad en las relaciones comerciales guardan una estrecha relación con las permanentes dificultades políticas y económicas que los países latinoamericanos tuvieron que enfrentar.

A partir de mediados de la década de 1980, se inicia un período de resurgimiento del regionalismo en el escenario mundial, con una manifiesta revitalización integracionista de los bloques existentes y la promoción de nuevos agrupamientos regionales de mayores dimensiones con amplia significación económica y política ante la necesidad de los países de alcanzar una adecuada inserción en la economía global. El nuevo milenio se caracteriza por una nueva modalidad de acuerdos comerciales preferenciales plurilaterales de alcance

interregional, a los que se denomina *mega-acuerdos regionales*, y se dice que suplen el estancamiento de negociaciones multilaterales llevadas a cabo en el ámbito de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Es en este marco que, el 26 de marzo de 1991, se suscribe el Tratado de Asunción entre las repúblicas de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay para la conformación de un Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Si bien el Acuerdo tiene un núcleo económico-comercial, éste no se agota en sí mismo. El fin último de una integración regional es el desarrollo recíproco de todos y cada uno de sus Estados parte en todos sus aspectos, y para poder avanzar en las otras dimensiones de la integración, es necesario consolidar, profundizar y perfeccionar el acuerdo comercial.

En el camino entre la entrada en vigencia del Tratado de Asunción y el momento actual, el MERCOSUR alcanzó avances importantes y también algunos retrocesos; pasó por varias etapas relacionadas con la redefinición de prioridades establecidas por los distintos Gobiernos sucedidos en el bloque influenciadas por los contextos internacionales. “Esta articulación entre el ámbito internacional y el regional en materia de modelos de desarrollo y orientación de política exterior de los países, generó repercusiones de distinta índole en el recorrido del proceso regional” (Bizzozero, 2011a, p. 23). A lo largo de este recorrido, otros países sudamericanos se han adherido como Estados asociados.

El comienzo de una tercera década amerita repensar el MERCOSUR en perspectiva histórica, porque, con frecuencia, la última percepción que se tiene sobre un determinado aspecto de la integración regional es la que queda tras leer alguna información periodística o la noticia más reciente en una publicación especializada, por lo que resulta difícil —en muchos casos— separar lo general de lo específico, sobre todo cuando el último tramo del proceso es examinado por actores sociales desde ángulos y enfoques muy particulares, por lo que tiende a perderse la perspectiva del desarrollo integral del proceso integrativo.

Investigadores de todos los campos de las ciencias sociales han realizado —a lo largo de siete décadas— diversas interpretaciones teóricas acerca del porqué, para qué y cómo los Estados soberanos deciden encarar una integración económica regional. Han analizado las principales características de los numerosos esquemas de integración conformados a nivel mundial y han evaluado su viabilidad, funcionamiento, eficacia y evolución. Aunque aún no se ha alcanzado una definición unívoca, la gran mayoría de la literatura ha coincidido en que la integración regional se basa en una asociación de naciones soberanas con vocación de permanencia, que implica una interacción económica, política, jurídica y social organizada entre unidades antes autónomas.

También han reconocido que es un proceso multidimensional cuyos términos incluyen iniciativas de coordinación, cooperación, convergencia, interacción y consenso y han llegado a identificar una serie de prerrequisitos² mínimos imprescindibles que deben contener los acuerdos regionales de integración.

2 Por “prerrequisitos” se entiende aquellos parámetros comunes a todos los esquemas.

En primer lugar, se realiza un abordaje de los prerequisites normativos para la instrumentación de acuerdos preferenciales de integración económica a partir de las diferentes modalidades instrumentadas por el sistema multilateral de comercio (GATT-OMC). Se ha priorizado esta variable por considerársela la más apropiada como procedimiento teórico-metodológico y como herramienta para determinar los aspectos esenciales a los que debe ajustarse el tratado fundacional de cualquier acuerdo de integración regional que se pretenda poner en funcionamiento.

Luego, se realiza una breve descripción de las ideas, circunstancias y características del regionalismo latinoamericano que se fueron sucediendo a lo largo de las tres décadas de vigencia del MERCOSUR, a las cuales se fue ajustando.

2. Prerequisites internacionales para la implementación de esquemas de integración económica regional

Cuando un Estado soberano considera ventajoso para sus intereses nacionales ser parte de un espacio económico más amplio, entiende que acordar algún mecanismo de concesiones comerciales regionales es el camino apropiado. Este tipo de alianzas voluntarias aspiran —desde su origen— a desarrollar un proceso multidimensional de cooperación con sentido de permanencia y con un fuerte énfasis en los aspectos comerciales, sobre una base de afinidad de valores e intereses en armonía y con un criterio de reciprocidad,³ lo que le da base al nuevo vínculo asociativo.

La negociación de una asociación de dos o más Estados con miras a establecer un espacio económico más amplio tiene su origen en una realidad, que es la supresión parcial o total del pago de algún tipo de arancel aduanero a que se hallan sujetas mercancías de compraventa internacional, lo que lo convierte en una situación particular de comercio preferencial que implica una mayor apertura comercial o eliminación progresiva de obstáculos o restricciones al comercio. Al acordarse algún mecanismo de concesiones, se entiende que todos ganan más siendo parte de un acuerdo de comercio preferencial.

La decisión de iniciar una negociación de tratamientos preferenciales de comercio (otorgar y obtener) entre Estados soberanos es una política de Estado y la primera etapa de un acto de relaciones internacionales altamente complejo y dinámico, competencia exclusiva de los Estados nacionales como sujetos de derecho internacional. La decisión política de una asociación voluntaria de Estados soberanos depende de una diversidad de factores de orden interno, regional e internacional. En este marco, queda implícito que cualquiera de los Estados puede retirarse de la asociación cuando lo estime pertinente.

Ante la necesidad de acordar una armonización y complementación de los aspectos macroeconómicos requeridos para un adecuado funcionamiento del nuevo espacio regio-

3 La reciprocidad supone que los Estados conceden u otorgan preferencias económico-comerciales según sus evaluaciones de conveniencia y oportunidad en procura de diversos beneficios en pos de sus objetivos.

nal, es necesario alcanzar un instrumento formal que contemple los intereses comunes que motivaron esa asociación, con una fuerte interacción y consenso entre las partes, así como convenir qué tipo de vínculo asociativo se pretende otorgar al nuevo espacio. En el proceso de instrumentación, el debate se circunscribe tanto a cuestiones metodológicas (cómo trabajar juntos), como a cuestiones existenciales (para qué trabajar juntos); estos ejes considerados relevantes están vinculados entre sí y sirven para definir el formato, el alcance comercial y el marco jurídico institucional del nuevo espacio integrado.

Si bien todas las negociaciones de acuerdos regionales de integración no son iguales y tienen diversa naturaleza, para llevar adelante cualquiera de ellas se vuelve imprescindible resolver tres cuestiones relevantes:

- *qué* tipo de operaciones y/o actividades económicas serán las que formen parte de la negociación se debaten en la etapa de la negociación. Entonces, esta pregunta se convierte en el *objeto material* de la integración;
- *cuál* será el alcance que se pretende tenga el esquema de integración económica a adoptar entre los futuros socios, es decir, el *objeto formal* de la integración; y
- *cómo* se instrumentará el tratamiento preferencial, o sea, cómo será el *marco jurídico-institucional* del nuevo espacio y cómo se regirá el proceso integrativo.

El instrumento jurídico internacional que se alcance de común acuerdo entre los Estados quedará plasmado en forma de acuerdo, tratado, convenio, programa o compromiso programático de integración, que se implementará por distintas vías, formas o tipos, a los que se denomina *esquemas de integración regional*. La creación de este nuevo instrumento internacional jurídico-institucional parte de una base teórica específica y le da vida a una realidad: a la integración económica, en primer lugar, y a una amplia gama de dimensiones que hacen al proceso integrativo cotidiano de los Estados asociados, en segundo lugar.

Los esquemas de integración pueden adoptar distintas modalidades, puesto que no existe un modelo único de validez universal. Pero para que un acuerdo comercial regional sea considerado a nivel mundial, debe ser congruente con los principios, objetivos y normas establecidas por la OMC, debe comprometerse con ciertos requisitos establecidos en las disciplinas comerciales multilaterales y encuadrarse en los criterios de integración de mercados, establecidos en el Artículo XXIV del Sistema GATT/OMC, o bien en los espacios permitidos por la Cláusula de Habilidad negociada y aprobada durante la Ronda de Tokio.

Con los años, quedó en evidencia que el ejercicio integrativo es un proceso de larga data, que siempre existe la posibilidad de que se produzca algún tipo de deterioro de las relaciones, que surjan visiones diferentes de aquellos objetivos primigenios, por lo tanto, no se pueden aislar los elementos puramente económicos (el motor de la integración) del aval político, de la instrumentación jurídico-institucional y de los aspectos sociales y territoriales.

Por consiguiente, comprender la compleja interacción de estas tres cuestiones básicas es fundamental a la hora de realizar un análisis del tratado fundacional de un esquema de integración regional.

2.1 Objeto material de la integración

Cuando dos o más Estados deciden entablar negociaciones para otorgarse un determinado régimen de preferencias económico-comerciales, lo primero a considerar es qué tipo de actividades económicas los vinculará mediante el nuevo acuerdo (luego de haber identificado —en concertaciones previas— los objetivos e intereses comunes). Se debe tener presente, entonces, que la liberalización del comercio es la primera etapa de cualquier proceso de integración, por ello, en primer lugar, se deberá definir el universo de actividades que se englobará en el nuevo acuerdo de integración.

Para que un nuevo acuerdo comercial regional sea considerado a nivel mundial, debe ser congruente con los principios, objetivos y normas establecidas por la OMC. Las categorías de integración económica regional que reconoce la OMC como excepciones a las reglas multilaterales son las mismas que se establecieron como los mecanismos idóneos para el comercio de bienes en el art. XXIV del GATT (zonas de libre comercio y uniones aduaneras) “y en GATS para el comercio de servicios (artículo V), además de las llamadas ‘áreas de preferencias económicas’ contempladas por la Cláusula de Habilitación (Decisión de las Partes Contratantes dada en las postrimerías de la Ronda Tokio)” (Halperín, 2011, p. 85). Las categorías que asumen compromisos más ambiciosos, como los mercados comunes, uniones económicas y uniones monetarias, no tienen legitimidad propia en el marco de la OMC, empero, son reconocidas como verdaderos esquemas de integración en el ámbito multilateral a través de la figura de la *unión aduanera*, que es sobre la que se basan⁴ (Organización Mundial del Comercio, 2011). Por consiguiente, estas últimas tienen el significado que les atribuyen los Tratados Fundacionales en cada caso.

Las actividades que son objeto de tratamientos preferenciales se agrupan —en general— en tres grandes mecanismos:

- todo tipo de comercio de mercancías (bienes transables) que forman parte del universo arancelario del *GATT-OMC*;
- comercio de servicios que se suministren en cualquiera de los cuatro modos (transfronterizo, consumo en el extranjero, presencia comercial y presencia temporal de personas físicas) establecidos en el marco del *GATS*,⁵ además de servicios financieros, en transporte y en telecomunicaciones;
- aspectos de los derechos de propiedad intelectual (derechos de autor, dibujos y modelos industriales, marcas de fábrica o de comercio, patentes, entre otros) relacionados con el comercio que abarca el Acuerdo *TRIPS*.⁶

4 La OMC introduce el concepto “acuerdos comerciales preferenciales (ACP)” como noción genérica y abarcadora de acuerdos que hacen excepción al principio de no discriminación expresado por la cláusula incondicional de la nación más favorecida (NMF). El Informe reconoce que los ACP son técnicamente zonas de libre comercio.

5 GATS (siglas en inglés para Acuerdo General sobre Comercio de Servicios) establece un principio de no discriminación para las transacciones internacionales de servicios y regula la política de preferencias.

6 TRIPS (siglas en inglés para Acuerdo sobre Aspectos Comerciales de los Derechos de Propiedad Intelectual).

Al tiempo de negociar un acuerdo de integración, es necesario que el grupo previamente defina si la asociación regional se orientará a englobar el universo de productos o, por el contrario, se optará por criterios más restrictivos. Generalmente, se suele optar por uno u otro de estos tres grandes mecanismos comerciales.

Esta decisión formará parte del nuevo instrumento internacional.

“En algunos agrupamientos, el proceso de otorgamiento recíproco de preferencias es tan lento y de ámbito tan restringido que el comercio regional es altamente selectivo y claramente contrario al art. XXIV del GATT” (Pelkmans, 1993).

2.2 Objeto formal de la integración

El segundo aspecto a considerar es el grado de compromiso que adoptará el grupo regional, o sea, cuál será el alcance del tratamiento preferencial que se otorgarán entre sí los futuros socios y en relación con terceros países, eligiendo su implementación a través de las distintas modalidades vigentes.

Si bien no hay un modelo único de validez universal, existen diversas formas programáticas de asociación de Estados soberanos para otorgarse concesiones, los que presentan distintas características que permiten su diferenciación. Cabe destacar que la clasificación básica de dichas categorías de integración económica está hecha sobre “el papel y la función del arancel aduanero y del régimen de comercio, por ser éstos los mecanismos de defensa más importante de las economías de mercado” (Tamames, 1999, p. 208).

En el transcurso de las últimas siete décadas, estos acuerdos comerciales de formas programáticas de asociación entre Estados han sido interpretados, clasificados y reinterpretados por diversos teóricos de las ciencias sociales y han sido denominadas, indistintamente, como grados del proceso de integración, características de la integración regional, opciones de integración regional o esquemas de integración regional. Lo más importante de destacar es que se ha llegado a establecer como tipología universalmente aceptada a: a) áreas de preferencias arancelarias; b) zonas de libre comercio; c) unión aduanera; d) mercado común; y e) comunidad económica.

Los Estados pueden optar por cualquiera de las diferentes modalidades en función del grado de compromiso que se plantea con respecto a la interdependencia económica. Pero, en realidad,

se basan en dos criterios: por una parte, el ámbito material abarcado por los respectivos esquemas de integración y, por otra, el alcance de los instrumentos utilizados en cuanto al tratamiento preferencial que se otorgan los países participantes en relación con los no participantes. (Zelada Castedo, 1989, p. 7)

Estas tipologías tuvieron su origen conceptual hacia el inicio de la década de 1960 y, desde entonces, se han convertido en los lineamientos rectores para los países interesados en sus-

cribir algún acuerdo de integración regional. Los que hoy revisten gran importancia a nivel mundial son: los acuerdos arancelarios preferenciales y las zonas de libre comercio, por un lado, y las uniones aduaneras y mercados comunes, por el otro.

Los acuerdos arancelarios preferenciales y las zonas de libre comercio implican un libre intercambio de productos originarios de los países asociados, y en ambos esquemas no se compromete la política exterior de los Estados ni existe la prohibición a los miembros de la asociación de entablar acuerdos de integración con terceros Estados. Por otro lado, están los esquemas de integración que requieren el reconocimiento de intereses comunes basados en objetivos compartidos, además de la libre circulación de bienes, servicios, capitales y personas sin restricciones cuanti y cualitativas. Estos esquemas comprenden desde la creación de una unión aduanera hasta las formas más ambiciosas de integración económica, como por ejemplo la unión monetaria. En estos esquemas es incompatible la celebración unilateral de acuerdos de integración con terceros Estados, ya que ello implicaría desvirtuar el arancel y la política comercial externa común.

Si bien las definiciones básicas de las tipologías son útiles para apreciar el ámbito material de un ordenamiento de integración, cabe destacar que los modelos teóricos no conciben necesariamente con la realidad, “a pesar de que en la práctica los diversos elementos de cada una de estas formas pueden aparecer combinados de diferentes maneras, dando origen a modelos de integración más o menos híbridos o heterogéneos” (Zelada Castedo, 1989). Por último, es importante mencionar que los esquemas de integración son dinámicos y tienen metas sucesivas.

Luego de 70 años de ejercicio integrativo a nivel mundial, ha quedado en evidencia que las tipologías no son rígidas y que los países pueden optar por cualquiera de las variantes que se ofrecen mediante estas modalidades y el alcance de cada uno de los esquemas. Si bien estas variantes son de corte netamente económico, definen el cómo integrarse y le brindan a la política las formas a través de las cuales canalizar sus proyectos integrativos.

Los Estados que deciden la integración parcial de sus economías mediante cualquiera de las tipologías integrativas tienen propósitos político-económicos, su propia idiosincrasia y, además, crean entre ellos un nuevo espacio económico-jurídico. Todas estas cuestiones quedarán reflejadas en los objetivos fijados como propósito integrativo y en el instrumento internacional elegido para llevar adelante el proyecto y, por lo tanto, concuerdan con el tipo de esquema elegido para el bloque regional.

2.3 Marco jurídico-institucional

Una vez definido el objeto material y el tipo de asociación, a los Estados —en vías de asociación— sólo les resta acordar un sistema jurídico-institucional para que regule el cumplimiento de los objetivos de integración propuestos y el instrumento internacional que legitime al grupo regional y le otorgue un soporte jurídico, legislativo y administrativo, teniendo en cuenta que esta nueva realidad involucra dimensiones que exceden sus mercados nacionales y que su ámbito de aplicación serán las sociedades y los territorios.

La dinámica de los fenómenos económicos, comerciales y financieros que se generan a partir de los acuerdos preferenciales de comercio, las actividades empresariales y laborales que surjan y se desarrollen dentro del espacio ampliado generan un conjunto de relaciones, obligaciones y derechos que requieren —para su funcionamiento— de un clima de seguridad jurídica y cumplimiento de los compromisos asumidos por los Estados, así como de certeza y confianza en que la justicia impere por igual en todos los territorios de los Estados participantes del esquema integrativo.

Entonces, los nuevos socios se comprometen a acordar un instrumento jurídico internacional que regirá en el ámbito del nuevo espacio. Para ello, deberán optar por un acuerdo, tratado, convenio, programa o compromiso programático de integración. En el instrumento jurídico elegido se enuncia y define una determinada forma de integración regional, un conjunto de mecanismos e instrumentos jurídicos multilaterales, y se delinea el marco jurídico-institucional para que regule el avance del proceso, el cumplimiento de los objetivos primigenios y se determina la estructura orgánica transitoria del nuevo espacio, por lo cual, existe una relación funcional entre el tipo de esquema adoptado y las características del marco jurídico-institucional.

Por último, los Estados acuerdan formalmente la nueva realidad que han decidido instaurar en un tratado⁷ internacional, que pasa a convertirse en su tratado constitutivo, denominado también tratado fundacional. Este tratado es el medio para encuadrar el orden normativo que regirá el desarrollo del proceso integrativo. Por lo tanto, los tratados de integración se constituyen en creaciones jurídicas que plasman el acuerdo voluntario entre Estados libres, soberanos y jurídicamente iguales, que tienden a incrementar la capacidad individual de las partes asociadas.

2.3.1 Características de los tratados constitutivos

Los tratados constitutivos pueden optar por distintas modalidades de asociación, dado que no existe un único modelo preestablecido de validez universal. En las dos últimas décadas del siglo XX, los científicos han estudiado y evaluado los esquemas de integración regional conformados a partir de la coexistencia de dos modelos que adquirieron suma relevancia: el europeo y el regionalismo norteamericano.

Para la formalización de los acuerdos preferenciales de comercio (APC), asociados a las zonas de libre comercio, al bilateralismo competitivo o al llamado regionalismo norteamericano, se rigen por los tratados ley, conocidos como tratados de libre comercio convencionales (TLCs).⁸

7 La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969) precisa que se entiende por “tratado” un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya sea que conste en un documento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera sea su denominación particular (art. 2, apartado 1, inc. a).

8 En el presente trabajo adherimos a la denominación “Tratado de Libre Comercio convencional (TLCs)” utilizada por la bibliografía especializada en la materia para diferenciarlos de otros acuerdos comerciales entre países.

En contraposición están los denominados tratados marco coligados a la conformación de *esquemas de integración* acorde a las normas institucionalizadas, primero en el GATT y luego en la OMC, asociados al modelo europeo y al regionalismo estructuralista cepalino vinculados a las uniones aduaneras y mercados comunes.

Si bien ambos tratados comparten un conjunto de características comunes, como la “integración de mercados cuyas modalidades son congruentes con los principios, los objetivos y las normas vigentes establecidas en el art. XXIV del GATT-OMC” (Peña, 2005, p. 61), se basan en ideas muy distintas y opuestas en su papel instrumental, se llevan a cabo por vías muy diferentes y no son incompatibles o antinómicos.

Cabe destacar que la opción por un modelo determinado implica cómo pensar el futuro de la institucionalidad del bloque en formación y cómo orientar el proyecto integrador, por ello, se sostiene que existe una estrecha relación funcional entre el esquema adoptado y el formato del marco jurídico-institucional deseado.

Señalaremos brevemente las características diferenciadoras más relevantes de ambos Tratados.

2.3.1.1 Tratados ley o tratados de libre comercio convencionales (TLCs)

La difusión de los TLCs nace como consecuencia del no avance de los temas no comerciales en la Ronda Uruguay e inspirados bajo los postulados del Consenso de Washington. Desde entonces, Estados Unidos ha tenido una enorme influencia presentando los TLCs como acuerdos de integración regional, que en realidad no lo son.

La visión norteamericana ha influido no sólo sobre las características de los acuerdos bilaterales, sino sobre las agendas y negociaciones mundiales; promoviendo regulaciones sobre distintos temas, pero extremadamente ambiciosos al abordar una extensa variedad de temas que desde la Ronda Uruguay pasaron a ser materia del multilateralismo comercial; con lo cual ese bilateralismo o regionalismo norteamericano sustituye en sus efectos al multilateralismo. (Bernal-Meza, 2009, p. 14)

Estados Unidos ha entendido la integración desde la perspectiva de los tratados ley bajo la fórmula del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCN/NAFTA), suscripto entre Canadá, Estados Unidos y México en 1992 y en vigor desde 1994. Este TLCs

se caracteriza por su bajo grado de institucionalidad; con mecanismos flexibles de carácter gubernamental y su desconexión respecto de las políticas públicas de los Estados, a partir de lo cual los problemas del desarrollo, las desigualdades y la pobreza, son temas que corresponden al ámbito de la política interna y no deben ser objeto de medidas o políticas a nivel del bloque. (Bernal-Meza, 2009, p. 16)

Este Acuerdo inauguró una nueva era en el derecho internacional económico: la era de las regulaciones.

Los TLCs se basan en un acuerdo “contractual” de carácter comercial que reglamenta con un alto grado de exhaustividad y ejecutoriedad las reglas comunes, establece los compromisos asumidos por los Estados asociados en diferencial para los distintos tipos de bienes y las fechas de vigencia para excepciones, promueve mecanismos institucionales muy simples, no se pretende avanzar hacia etapas de mayor integración con sus socios y sin aspiraciones de supranacionalidad, no contempla ningún mecanismo para la creación de nuevas reglas ni para la solución de controversias, por lo que suele calificarse como un acuerdo “estático”.

Entre las características básicas de los TLCs se pueden mencionar: el mantenimiento de las asimetrías económicas y comerciales que quedan legitimadas en el marco del tratado constitutivo y el avance sustancial sobre las cuestiones no comerciales, que pasan a ocupar un aspecto clave de la relación entre los asociados, pues se convierten en la columna vertebral de las negociaciones y generan medidas vinculantes que erosionan las capacidades de los Estados, tales como las capacidades de regulación estatal, medidas de migración, etcétera.

Si bien los TLCs tienen la imagen de un acuerdo comercial, el tratado que los sustenta es en sí mismo la meta y se convierte en el marco de referencia por largo tiempo.

En realidad no liberalizan todo el universo de mercancías y servicios, sino que se establecen reglas para un comercio asimétrico, donde se mantienen niveles de protección o salvaguarda en sectores sensibles, propios mientras se busca que la contraparte otorgue las mayores aperturas posibles [...] Además, algunos aspectos ni siquiera se negocian en el marco del TLC Convencional, sino que son retirados de las tratativas y derivados a la OMC. Un ejemplo de esta curiosa segregación es la insistencia de Washington en sostener que el comercio de manufacturas se discute dentro de un TLC Convencional, pero los subsidios agrícolas deben ser analizados bajo la OMC. (Gudynas, 2005, p. 45)

Ante las crisis que azotaron a las economías centrales en los últimos 30 años, ante la falta de respuesta de la OMC y a la tentación de explorar nuevos acuerdos bilaterales, aparecen los TLCs como los instrumentos más elegidos debido a la extraordinaria difusión que han adquirido en las relaciones internacionales para enfrentar problemas de convivencia y de supervivencia económica.

Sería posible imaginar que estos regionalismos económicos se transformen en bloques más cohesionados, a través de los cuales sus miembros —con nuevos enfoques— mejoren sus capacidades de respuesta a los nuevos desafíos que implican las crisis y las dinámicas de la internalización y mundialización. (Bernal Meza, 2009, p. 25)

2.3.1.2 Tratados marco

La principal característica de los tratados marco es su atributo dinámico. Se fundan sobre negociaciones continuas que les permiten profundizar la relación entre los socios, corregir deficiencias e incorporar nuevos aspectos, entre otros.

El tratado marco es aquel en el que se enuncia el tipo de esquema de integración elegida por los Estados asociados para llevar adelante las ideas integracionistas. Se enuncian, enumeran y/o definen los principales objetivos, las metas, los principios generales y particulares y los medios e instrumentos de la política de integración.

En este, se dota al esquema de una estructura institucional básica, determinando las funciones, poderes y competencias de sus órganos con técnicas de gestión y prácticas propias, a los efectos de avanzar hacia los objetivos propuestos, lo que le imprime al proceso no solo dinamismo, sino también una paulatina evolución.⁹

Los modos para alcanzar los objetivos propuestos deberán ser precisados mediante actos concretos de los órganos o instituciones previstas en el tratado, así como el desarrollo jurídico para acompañar los avances y etapas del proceso.

Entre otras de sus particularidades, se promueve el libre tránsito de personas, un marco laboral regional, se procura articulaciones en las áreas de justicia, educación, salud, se impulsa políticas productivas comunes y se establece un sistema de solución de controversias, por ejemplo.

En términos generales, en el acuerdo original, también, se incluye un mecanismo para formular normas, a partir del cual pueden surgir reglas secundarias o complementarias respecto del acuerdo constitutivo. La conclusión lógica es suponer que al diseñar las reglas de juego los socios desean que no sean letra muerta sino que tengan una aplicación efectiva y, por consiguiente, que produzcan los resultados económicos y eventualmente políticos esperados. (Peña, 2005, p. 62)

Para llevar adelante el proceso de integración regional, el tratado marco contiene normas que hacen explícitos determinados principios, destinados a orientar la conducta de los Estados parte en relación con ciertas materias específicas, conformando su propio cuerpo normativo, también denominado “derecho de la integración”. Este ordenamiento está compuesto por tres tipos de normas:

- el *derecho originario*: está conformado por los instrumentos internacionales celebrados por los Estados parte en el marco del tratado fundacional que da origen al esquema, sus protocolos complementarios o modificatorios. Su entrada en vigor está sujeta a las disposiciones constitucionales de los socios, que indican la necesidad de su aprobación legislativa, su ratificación por los Poderes Ejecutivos y el depósito del instrumento de ratificación;

9 Sobre el tema de Tratados Marco, puede profundizarse en numerosas publicaciones, entre las consultadas se destacan las siguientes: Alterini y Boldorini (1995), Dreyzin de Klor (1997), Lavopa (1996), Zelada Castedo (1989).

- el *derecho derivado*: es un conjunto de normas que intentan regular la pluralidad de relaciones jurídicas a la que da lugar el proceso integrativo. Lo constituyen las disposiciones dictadas por los órganos con capacidad decisoria del esquema de integración. Esta normativa común “crea derechos y obligaciones concretos tanto para los Estados participantes como para otros sujetos de derecho” (Zelada Castedo, 1989, p. 23) con referencia a las medidas a ser adoptadas para dar cumplimiento a los programas de integración.¹⁰ Las medidas adoptadas deberán ser aplicadas de forma directa e inmediata o luego de su internalización (según las especificaciones del tratado constitutivo del esquema) en todo el territorio regional compuesto por los Estados asociados;¹¹ y
- la definición de un *sistema de solución de controversias* para el control de la legalidad.

El sistema normativo de un esquema de integración contiene normas constitucionales, dispositivas y reglamentarias. En virtud de reglas expresas o de acuerdo con criterios implícitos, estas disposiciones están relacionadas entre sí de manera coherente y orgánica. Por esta razón, se considera que dicho sistema es un verdadero orden jurídico. Al mismo tiempo, es un sistema normativo autosuficiente, en el sentido de que contiene en sí mismo todos los elementos para su desarrollo, interpretación y aplicación. Su fundamento reside en normas de Derecho Internacional, mientras que su posterior desarrollo depende, primordialmente, del cumplimiento de actos jurídicos de diferente naturaleza, como son los que se derivan del poder normativo de instituciones provistas de esta capacidad. (Zelada Castedo, 1989, p. 24)

Es menester aclarar que cada nuevo espacio regional establece su propio sistema de normas para vincularse, por ello, hemos realizado una breve referencia a las diferencias existentes entre los tratados fundacionales, siendo así que aquellos países a los que sólo les interesa los acuerdos preferenciales de comercio adhieren a los TLCs, y aquellos otros que se inclinan por esquemas de integración suscriben tratados marco acordes a las normas fijadas en el sistema GATT-OMC. Entonces, el ordenamiento jurídico propio de cada asociación de Estados deriva de su tratado constitutivo.

En síntesis, en respuesta a nuestro interrogante inicial respecto del qué, el cuál y el cómo se organiza un esquema de la integración regional y siguiendo la lógica del desarrollo temático de este capítulo, para el caso del MERCOSUR, su tratado constitutivo es el Tratado de Asunción de marzo de 1991, que tomó la forma de tratado marco, en el cual se decidió adoptar el universo arancelario del sistema GATT-OMC bajo el esquema de mercado común. También nos permite identificar la morfología institucional, su funcionalidad, su consistencia estructural y su coherencia ideológica en relación con el modelo adoptado.

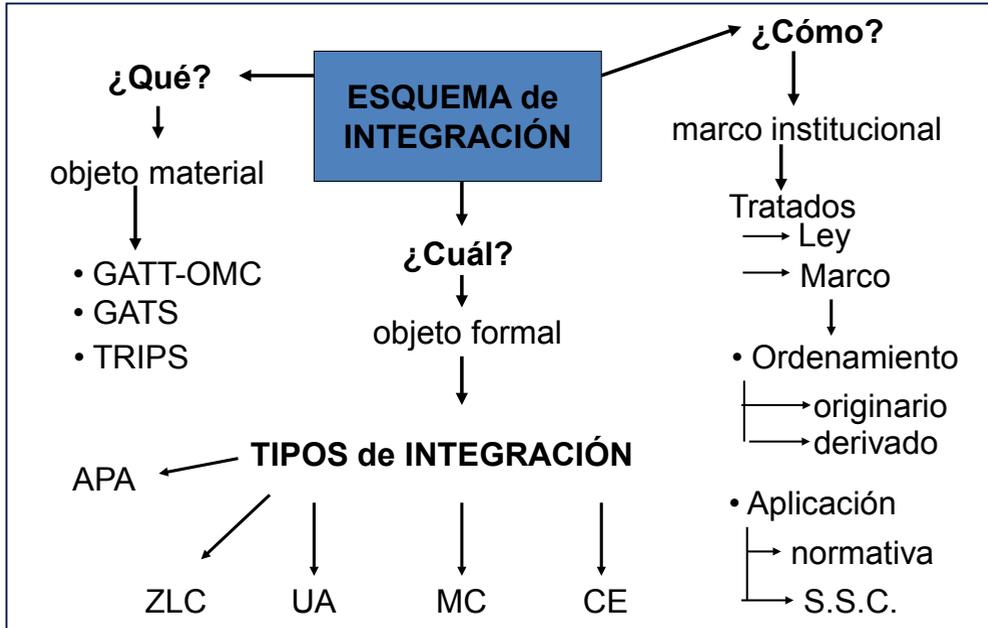
10 Especialmente las relativas a liberación comercial, coordinación o armonización de políticas, adopción de normas de política comercial y regulación de relaciones con terceros países, entre otros.

11 Cabe aclarar que para el caso del MERCOSUR las normas de derecho derivado, aunque son obligatorias para los Estados parte, tienen un carácter declarativo respecto de las jurisdicciones nacionales, en la medida en que no crean situaciones jurídicas en los ordenamientos internos hasta tanto cada Estado parte decide su incorporación.

Cabe señalar que el esquema analítico utilizado en este apartado puede usarse para el análisis de cualquier esquema de integración.

En el Cuadro 1 se presente en forma esquemática lo expuesto en este apartado.

Cuadro 1



Fuente: elaboración propia.

3. Referente cognitivo de la integración regional latinoamericana

Como ya hemos mencionado, son de fundamental importancia los aspectos metodológicos al momento de conformar un esquema de integración, pues se refieren a mecanismos y cursos de acción que permiten desarrollar el trabajo conjunto entre el grupo de Estados en vías de asociación, a fin de tornarlo sustentable a través del tiempo.

En la era de las tecnologías de la información y la comunicación (TICS), el comercio electrónico, la robótica y la inteligencia artificial (IA), resulta difícil pensar que los esquemas de integración vigentes a nivel mundial se delinearon a partir del reordenamiento político-económico internacional instaurado finalizada la segunda guerra mundial. Estas directrices provienen de una realidad muy distinta a la actual, puesto que se pretendía evitar una fragmentación de la economía global.

En el apartado anterior analizamos la estructura del Tratado de Asunción a la luz de las directrices del sistema multilateral de comercio institucionalizado en el GATT-OMC

(artículo XXIV), o sea, la suscripción de un acuerdo cuatripartito bajo la forma de tratado marco, en el cual se decidió adoptar el universo arancelario del sistema GATT-OMC, conformando un esquema de mercado común.

En relación con la etapa fundacional del MERCOSUR, los primeros pasos se remontan hacia mediados de la década de 1980. Para ese entonces, ya existía una vasta producción de conocimiento sobre la integración regional latinoamericana y algunas experiencias prácticas, tales como la ALALC (1960), el Pacto Andino (1966) y, en Centroamérica, el MCCA (Mercado Común Centroamericano, 1960) y la Asociación de Estados del Caribe (1973).

La mayoría de los funcionarios expertos en temas de integración —tanto políticos como académicos— convocados por sus Estados para entablar las negociaciones primigenias de un esquema de integración en el Cono Sur se formaron en las instituciones regionales creadas a partir de mediados del siglo XX para difundir el pensamiento integracionista latinoamericano, las más destacadas son: la Comisión Económica para América Latina (CEPAL, 1948), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, 1957), el Instituto para la Integración de América Latina (INTAL, 1965) dependiente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Instituto de Integración Latinoamericana (IIL, 1965) dependiente de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de La Plata, el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO, 1967) y el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA, 1975). Todas estas instituciones no sólo perduran hasta hoy día, sino que fueron actualizando sus postulados con las nuevas corrientes de pensamiento.

La larga experiencia adquirida por los países latinoamericanos en la conformación de esquemas de integración regional basados en la existencia de un orden internacional regulado por normas, con un profundo respeto por el derecho internacional y los mecanismos de solución de controversias entre Estados, dio como resultado un muy vasto corpus teórico, conceptual y metodológico para la cooperación y la integración regional (Perrotta, 2018, p. 17). En resumen, los lineamientos para la conformación de espacios integrados tienen más de siete décadas de vigencia.

En el entorno internacional —en paralelo a la conformación del MERCOSUR— se producían grandes transformaciones estructurales que dieron origen a dos procesos simultáneos: los cambios en la política mundial y los cambios en el sistema económico internacional. En lo referido al campo de la política, se pasa del paradigma bipolar como ideología internacional a un sistema multipolar, y con relación al sistema económico, nace un nuevo paradigma científico-tecnológico-productivo¹² que regula las relaciones internacionales y se evidencia un desarrollo económico extraordinario de algunos Estados o bloques de Estados sin poder político-militar. Los nuevos rumbos de la economía se orientan hacia la libe-

12 Divulgado con el nombre de “globalización”.

ralización comercial, una dimensión de actividades que trascienden las fronteras nacionales —ejecutadas por empresas transnacionales— conducentes a la multilateralización de las relaciones comerciales. Estos acontecimientos se producen concomitantemente y conllevan a una nueva forma de estimar el poder de los países y exige nuevos mapas conceptuales.

En el plano latinoamericano, la década de 1990 comienza con un resurgimiento del regionalismo, con la suscripción de acuerdos de amplia significación económica y política, con una manifiesta revitalización integracionista de los bloques existentes y la promoción de nuevos agrupamientos regionales de mayores dimensiones, ya no entendidos como reductos impenetrables, reacios al diálogo y a la relación con el exterior, sino más bien como alianzas regionales vertebradas en torno a intereses comunes y afinidades culturales, definidas por situaciones geográficas que las individualizan.

Hacia mediados de esa misma década, comienza a difundirse —desde la CEPAL— una nueva propuesta de integración regional orientada a América Latina y el Caribe anunciada como el inicio de la era del *nuevo regionalismo* o *regionalismo abierto*, asociado a las reformas promovidas por el Consenso de Washington, basado en la simultaneidad de la apertura comercial hacia todo el mundo, la negociación de preferencias comerciales para economías de la región y las iniciativas de un panamericanismo renovado.

Ese *regionalismo abierto* es impulsado como

un proceso de creciente interdependencia económica a nivel regional, promovido tanto por acuerdos preferenciales de integración como por otras políticas en un contexto de apertura y desreglamentación, con el objeto de aumentar la competitividad de los países de la región y de constituir, en lo posible, un cimiento para una economía internacional más abierta y transparente. (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1994, p. 8)

O sea, se promueve una articulación comercial indiscriminada con cualquier zona del mundo, cada país buscaría los acuerdos de integración que prefiera, con los grados de compromiso que requiera en los tiempos que estime pertinente. Esto generó un nuevo obstáculo a la integración latinoamericana.

El MERCOSUR nació como un proyecto político que respondía, por un lado, a una concientización de la integración de las economías latinoamericanas como medio viabilizador del desarrollo y, por otro lado, a una integración de políticas económicas que permitiera una activa y equitativa participación de sus Estados parte en la economía mundial. En el Tratado de Asunción se delinearón las bases institucionales, políticas, económicas y jurídicas que regirían el proceso de integración durante la etapa de transición y consolidación. Con posterioridad a la ratificación del Protocolo de Ouro Preto (1995), el MERCOSUR obtuvo su personalidad jurídica internacional, lo que le permitió dar respuestas estratégicas en instancias de negociaciones multilaterales impulsando una concepción de bloque.

Con la idea de que la construcción de la etapa fundacional de un esquema es lo que puede llevar a que la iniciativa perdure por décadas, y a sabiendas de que los procesos de

integración son dinámicos, de largo aliento y requieren de una continua adaptación a los cambios que se producen tanto al interior del grupo como en el entorno externo, es que los equipos técnicos de negociadores intergubernamentales del Acuerdo Constitutivo en sus postulados primigenios esbozaron lineamientos con cierto grado de apertura hacia políticas sociales, libre circulación de personas, movilidad laboral, comercio de servicios, propiedad intelectual e inversiones.

Esas bases primigenias, su flexibilidad, el crecimiento gradual y las sucesivas agendas le imprimieron un código genético¹³ al proceso integrativo y evolutivo del MERCOSUR. Todos los avances que se gestaron en la década de 1990 obraron como referentes sobre los cuales avanzar y posibilitaron darle una continuidad al proceso de construcción del esquema regional bajo nuevas pautas y prioridades temáticas, de acuerdo con la redefinición de prioridades requeridas por un contexto diferente. Sobre ellos se fue perfilando el MERCOSUR del siglo XXI.

La evolución y las perspectivas de las relaciones interregionales fueron configurando —a partir de la última década del siglo XX— un proceso de interdependencia, interconexión e indivisibilidad que influye tanto en las relaciones comerciales internacionales como en la esfera político-económico local, dando como resultado una transformación del escenario geopolítico y geoeconómico mundial. Este nuevo contexto global requiere de nuevos mapas conceptuales que permitan comprender los cambios de paradigmas¹⁴ con los que se ha analizado la evolución de los esquemas de integración económica regional.

Entre 2000 y 2015, los países del Cono Sur han llevado a cabo diversas modalidades de concertación política, nuevas formas de cooperación económica y social, de integración regional y de inserción estratégica, a la vez que fueron desarrollando una nueva agenda política y social que ha ido conformando una respuesta frente al agotamiento del modelo de *regionalismo abierto*. Estos cambios han definido un nuevo escenario para el regionalismo latinoamericano, más complejo, dinámico, diverso e innovador.

Esta etapa del *regionalismo* se caracteriza por importantes innovaciones institucionales, nuevas cartografías, estrategias regionalistas con respeto por las disparidades y desigualdades y un nuevo esquema geopolítico particular, dando lugar al surgimiento de un conjunto de diversos enfoques articulados intelectualmente. Tales conceptos se caracterizan “como *regionalismo post-liberal* (Da Motta y Ríos, 2007; Sanahuja, 2010), *regionalismo post-hegemónico* (Riggirozzi y Tussi, 2012) o la reformulación del *regionalismo estratégico continental* (Briceño, 2006; Guerra Borges, 2009; Bizzozero, 2012)” (Santos, 2014, p. 3),¹⁵ expresiones de la modalidad de gobernanza regional (intergubernamentalismo).

13 Denominamos “código genético” a la cooperación intergubernamental entre los Estados asociados. Es de resaltar que dicho código se ha evidenciado en todos los procesos regionales en los que han participado los socios del MERCOSUR.

14 Los paradigmas definen la forma de pensar. Son una síntesis, una visión totalizadora que funciona como una referencia colectiva. En muchos casos, los paradigmas adquieren un carácter normativo y, en este sentido, tienen la pretensión de ser un pensamiento único.

15 Referencias bibliográficas en el original (Santos, 2014).

Se puede definir la gobernanza regional como la configuración total de organizaciones y regímenes regionales que definen el discurso regional de los estados miembros y que generan las normas y reglas para la región en diferentes áreas de políticas públicas, contribuyendo de esta manera a la solución de problemas colectivos o a la realización de beneficios mutuos. (Nolte, 2014, p. 5)

Estos regionalismos latinoamericanos no son originales, sino que son productos superadores de las experiencias anteriores y complementarios de nuevos contextos, tratando de no renunciar a sus logros, centrados en el objetivo de obtener una mejor posición en los mercados y asuntos mundiales, manteniendo su autonomía y promoviendo una renovada dinámica de diálogo.

Las ideas y experiencias sobre regionalismo desarrolladas por intelectuales latinoamericanos sostenían que la construcción de un nuevo modelo de integración no podía estar basado únicamente en relaciones económico-comerciales. Apuestan por un regionalismo en defensa de la soberanía nacional y la democracia, que sus contenidos estén orientados hacia la búsqueda de una identidad regional y hacia políticas públicas —incluidas las regionales— y que “contemple las dimensiones política, social, económica, cultural y ciudadana con prioridad en los temas políticos, institucionales y sociales” (Guerra Borges, 2009, p. 10-11). Estas formulaciones tienen el sello de los sucesivos Gobiernos de centro-izquierda latinoamericanos.

Al realizar una mirada de las últimas tres décadas de los procesos de integración latinoamericana en general y del MERCOSUR en particular, amerita una rápida revisión de las visiones del *regionalismo latinoamericano del siglo XXI* que marcó tendencia regional durante largo tiempo. Este “modelo” fue considerado como un espacio y como un instrumento político-económico que, a su vez, permite comprender las transformaciones de largo plazo sobre las dinámicas de la política internacional y la gobernanza del comercio global (Zelich, 2016, p. 3).

Durante la primera década del siglo, hechos tales como la parálisis de la liberalización del comercio de bienes y servicios en la Organización Mundial del Comercio (Ronda de DOHA) y la ausencia de nuevas disciplinas multilaterales en ese marco, la crisis financiero-económica mundial que generó cambios en el sistema mundial debilitando al multilateralismo tanto global como regional y sus repercusiones en Latinoamérica dieron lugar a la aparición de actores económicos con cierta autonomía dentro del sistema internacional, que elevaron el precio de las materias primas vía la demanda generando cadenas transnacionales de valor y les permitió a los países sudamericanos tener una salida comercial de los mercados hegemónicos. Estos factores explican la reorientación del regionalismo posliberal que abandona los objetivos integracionistas por los de cooperación y colaboración.

El regionalismo continental y estratégico que se inicia a comienzos del siglo XXI está asociado a prioridades del ámbito político y social, redefine las preferencias en términos de espacio territorial sudamericano, la cooperación regional y le da un impulso a la participación de la sociedad civil en el proceso regional. Este regionalismo es una modalidad característica de la agenda del Relanzamiento del MERCOSUR.

Con la creencia de que la construcción de la región sudamericana es una opción estratégica para negociar mejor los términos de una inserción internacional con la convicción de que el MERCOSUR es el esquema más viable de la región, teniendo en cuenta que la dimensión externa estuvo presente en el diseño institucional desde el inicio del proceso integrativo y que desde entonces el grupo regional ha celebrado una veintena de acuerdos regionales y con terceros países. En 2013, con la suscripción, los Acuerdos Marcos de Asociación con la República de Surinam y la República Cooperativa de Guyana entre los Estados parte y los Estados asociados al MERCOSUR, se terminó de conformar una red de acuerdos de complementación económica en el espacio latinoamericano, dejando abierta la posibilidad para generar otros acuerdos. El MERCOSUR sigue siendo el principal acuerdo regional en términos comerciales, convirtiéndose, además, en una instancia más de convergencia para reunir a todos los Gobiernos sudamericanos.

El “rol destacado de la integración regional, la concertación y la conformación de entidades políticas regionales, para buscar nuevas formas de inserción e incidencia global y a la vez mejorar la gobernanza regional” (Rojas Aravena, 2013, p. 140) son rasgos comunes de los países latinoamericanos. Las condiciones que hicieron posible ese giro latinoamericano de un regionalismo a otro se corresponde con la etapa del proceso regional vinculada a las ideas políticas de los gobiernos progresistas.

Luego de una década y media, el regionalismo latinoamericano está transitando de tiempos gloriosos a tiempos más complicados; además, el panorama regional y el contexto internacional son diferentes. América del Sur ha sido testigo de la aparición de nuevos procesos regionales, donde el Estado ya no es el único actor, junto con una variedad de temas y agendas; ha experimentado un visible giro a la derecha, sobre todo en lo referido a las opciones de política exterior y a las estrategias de inserción internacional, debido a los nuevos Gobiernos que se han ido sucediendo en el continente.

En resumen,

lo bueno del regionalismo latinoamericano son los factores que le han dado continuidad, así como sus avances. Lo malo, son las limitaciones estructurales —o fisuras— del regionalismo; lo feo, los desafíos y los conflictos, especialmente los de tipo coyuntural; y lo necesario (es lo nuevo), son los pasos y las estrategias que se deberían tomar para hacer frente a la crisis actual y para hacer resucitar el regionalismo latinoamericano. (Nolte, 2019, p. 133)

A partir de 2020, la región se sincroniza con un escenario global de creciente proteccionismo, de ascenso de nacionalismos económicos de la extrema derecha y con un entorno comercial distinto y más desafiante. Los mercados regionales vuelven a cobrar relevancia, sin olvidar que el comercio, la inversión intrarregional y las cadenas de valor regionales tienen un peso significativo en algunos esquemas de integración, como es el caso del MERCOSUR.

En paralelo al movimiento del regionalismo latinoamericano vinculado a diferentes lógicas políticas, el mundo del comercio internacional y las relaciones económicas se vieron

favorecidos por el rápido derrame de los avances tecnológicos. Ante la necesidad de conjugar Estado y mercado para promover economías eficientes y una mejor inserción en mercado mundial, los procesos de integración son esenciales para implementar nuevas estrategias de desarrollo regional, donde la innovación sea el motor de su crecimiento, teniendo en cuenta que son multifacéticos, que están en constante evolución, transformación y crecimiento.

Frente al intenso desarrollo desplegado por las TICS a nivel mundial y las transformaciones globales producidas en lo que va del siglo XXI, distintas instituciones¹⁶ comenzaron a realizar estudios basados en la interacción entre ciencia, tecnología y desarrollo enfocados a los procesos de integración regional. Los puntos centrales de una economía cada vez más digital están relacionados tanto con la investigación y el desarrollo tecnológico como con la innovación en la formación de nuevos productos y procesos que satisfagan las necesidades más variadas de la población.

El BID siempre se ha mostrado proclive a la integración económica de América Latina y el Caribe (ALC). Es una institución con larga experiencia en estudios relacionados con la integración regional y —a pesar de su enfoque economicista—, en el marco del Sector Integración y Comercio y del INTAL, se han realizado esfuerzos por conceptualizar la integración latinoamericana “incluyendo elementos institucionales y jurídicos para una visión más compleja de los procesos integrativos, en su sugerencia de articular los avances tecnológicos para el desarrollo regional, en lo que vienen denominando el *software* y el *hardware* de la integración” (Santos, 2014, p. 10), el Waze de la integración, etcétera.

El BID viene divulgando este tipo de conceptos a través de sus diferentes medios, en el marco de la red INTegrad@s, en publicaciones periódicas de Integración y Comercio, en *Connexa*, en blogs, más allá de las fronteras y en distintos documentos, por ejemplo, destacamos “Estrategia Sectorial de Apoyo a la Integración Competitiva Regional y Global” (Banco Interamericano de Desarrollo [BID], 2011), “Robotlución. El futuro del trabajo en la integración 4.0 de América Latina” (BID, 2017a), *La Tecno-Integración de América Latina: Instituciones, Comercio Exponencial y Equidad en la era de los algoritmos* (BID, 2017b), *Conectando los puntos: una hoja de ruta para una mejor integración de América Latina y el Caribe* (Mesquita, 2018).

En todas las publicaciones del BID-INTAL se destacan las tecnologías de vanguardia y se resalta la importancia del uso de internet para el desarrollo regional, para el comercio electrónico, etc. Además, se utilizan términos tales como “*soft* de la integración”, “autopistas físicas vs autopistas digitales”, “infraestructura digital”, que hacen referencia a las TICS como factor clave de apoyo a la democracia, entre otros (Mesquita, 2018). En todos estos estudios se analiza el desarrollo tecnológico alcanzado en Latinoamérica y sus implicancias en términos de gobernanza global y en acuerdos de integración y su impacto en el comercio regional.

Partiendo de que el desarrollo de un territorio se organiza a través de las decisiones que toman los agentes públicos y privados, utiliza el concepto de *hard* en el sentido de

16 CEPAL, BID y Escuela Latinoamericana en Ciencia, Tecnología y Desarrollo, entre otras.

soporte material, o sea, los territorios que conforman el esquema de integración y sus infraestructuras físicas de conectividad intrarregional; y el concepto de *soft* de la integración para aquellos aspectos que tienen que ver con lo institucional, lo legislativo, lo comercial y lo regulatorio, o sea, todas aquellas iniciativas que inciden sobre los aspectos cualitativos e inmateriales del desarrollo, por ejemplo, la difusión tecnológica, la cultura de desarrollo de la población y la información existente en las organizaciones y las empresas.

La nueva convergencia dada por la tecno-integración podemos visualizarla en un ejemplo clásico: el comercio transfronterizo. El clásico comercio por medio de contenedores y fronteras rugosas dio paso a un intercambio instantáneo que lentamente fue ganando terreno y termina por superponerse con el modelo clásico. Esta innovación comercial tiene un carácter híbrido porque conjuga tanto lo digital como lo físico. Los desarrollos tecnológicos han llevado a ciudades hiperconectadas y algunos analistas más visionarios sostienen que vamos hacia una nueva *conectografía* de Latinoamérica.

En este escenario, los procesos de integración regional no quedan fuera de análisis por ser los más idóneos para cerrar la brecha tecnológica entre sus asociados a través del intercambio de bienes, servicios, personas y transferencia de tecnología entre empresas, porque sus políticas de integración pueden generar *clusters* de innovación.

Como un ejemplo de estos *clusters* podemos mencionar el desarrollo de la biotecnología en la industria en el MERCOSUR, considerada una herramienta clave en el desarrollo económico y sostenible. En un principio, algunas empresas biofarmacéuticas empezaron a utilizar esta tecnología con el fin de producir enzimas y productos biológicos farmacéuticos y manipular bacterias genéticamente modificadas, entre otros. Las principales aplicaciones de las industrias biotecnológicas se encuentran en las áreas de salud, farmacia, industria, agricultura y medio ambiente (protección y conservación de la biodiversidad). Se debe tener en cuenta que los avances en la industria de la biotecnología requieren de normas éticas y medioambientales, por lo tanto, en el MERCOSUR se deben establecer marcos regulatorios sólidos para garantizar el uso seguro y responsable (Pena et al., 2023, p. 70).

Los esquemas de integración poseen los instrumentos necesarios para hacerles frente a los desafíos que tienen que superar, dan una respuesta eficaz a los problemas planteados y, debido a su potencial, tienen la capacidad de transformación para la puesta en práctica de políticas públicas, a diferencia de los TLCs que sólo admiten la creación de plataformas institucionales para poner en marcha y conducir el proceso.

Si bien existen desajustes entre la arquitectura institucional y regulatoria de los tratados de integración y la innovación tecnológica, se necesita también de un esfuerzo multilateral de armonización de regulaciones y fijación de estándares, que aún está alejado de la vanguardia tecnológica.

4. A modo de colofón

El dinamismo de la modalidad integrativa es inseparable de las ideologías político-regionales y de la influencia ejercida por las grandes transformaciones estructurales político-económico producidas en el escenario internacional. Ambas fueron condicionando a los Estados para conformar nuevos espacios de integración económica o asociarse a alguno existente ante la necesidad de los países de alcanzar una adecuada inserción en la economía global.

Desde fines del siglo pasado, se evidencia una tendencia hacia niveles más profundos de integración y modalidades económico-comerciales, junto con nuevas reglas para el comercio, la inversión, la competencia y para temas relacionados con el medio ambiente, el clima, el trabajo, la escasez de alimentos, las normas privadas y la presión cada vez mayor de los consumidores. Para el advenimiento del nuevo milenio, la integración regional se había convertido en un marco esencial para las relaciones internacionales, dado que prácticamente todos los países del mundo forman parte de al menos un esquema regional o plurilateral.

Uno de los temas más discutidos —académicamente— en todos estos años es el de la supuesta colisión entre el ordenamiento multilateral (OMC) y los acuerdos comerciales regionales (ACR) incluidos los TLCs. La discusión suele concentrarse sobre la hipótesis de viabilidad del “multilateralismo” o la “integración económica”. Ante la decadencia de uno y el surgimiento del otro —ayudados por el discurso de la globalización—, ambos fueron encontrando un equilibrio dentro de las relaciones internacionales que los fue transformando en fuerzas paralelas y opuestas. Sin embargo, es notoria la coexistencia de ambas esferas de negociación y asunción de compromisos y, más aún, al propio tiempo que no se desarrollan negociaciones en el ámbito multilateral va incrementándose el número de TLCs en el mundo.

Todo esquema de integración regional requiere de tres planos de acción: el nacional, el regional y el global. El ejercicio integrativo da cuenta de que la integración es dinámica, que no solo deviene de las dimensiones políticas y económicas, sino que requiere de previsibilidad y *aggiornamento* para hacerles frente a las nuevas realidades nacionales e internacionales, que son cada día más complejas.

El proceso de integración intra-MERCOSUR se inicia en el siglo XX con el énfasis puesto en los aspectos económico-comerciales y en la coordinación de las políticas macroeconómicas y sectoriales, por ello se lanza el Programa de Liberación Comercial. Con el inicio del siglo XXI comienza la etapa del Relanzamiento del MERCOSUR, asociada a las prioridades del ámbito político y social (regionalismo continental y estratégico). Durante la primera y segunda década de este siglo, hubo un cambio de visión sobre la forma de alcanzar sus objetivos y se propuso una nueva agenda adaptada a los nuevos requerimientos y contextos donde se incluye la dimensión económica, social, cultural y ciudadana. Como resultado, se implementó primero el Programa de Trabajo 2004-2006 y, luego, Ejes, Direcciones y Objetivos Prioritarios del Plan Estratégico de Acción Social. Para su tercera década, se enfrenta a un nuevo desafío: el de la *tecno-integración*, y se está preparando desde la aprobación del Programa Marco de Ciencia, Tecnología e Innovación para el MERCOSUR para hacerles frente a los nuevos requerimientos.

A pesar del “desacople” con las agendas que plantean los países desarrollados, las decisiones tomadas para enfrentar los nuevos temas, así como la redefinición de prioridades, dan cuenta del camino recorrido en el proceso integrativo, de su dinamismo y de su orientación. El MERCOSUR sigue avanzando en la armonización legislativa promovida —sobre todo— por el conocimiento y experiencia de los negociadores técnicos nacionales; se trata de una nutrida agenda de cooperación técnica, política y social, de procesos de socialización de ideas y regímenes globales.

A lo largo de estas páginas, hemos brindado un panorama de los cambios ideológicos, políticos y económicos operados desde la etapa fundacional del MERCOSUR a la actualidad en concordancia con el abordaje de conceptos, enfoques teóricos, paradigmas, etc. que se han empleado para analizar los cambios a los que debieron adaptarse los procesos de integración económica. Exponer las bases sobre las cuales se construyó el MERCOSUR tuvo como objetivo visualizar que un proceso de integración es multifacético, dinámico, está en constante evolución, transformación y crecimiento. La multiplicidad de sus dimensiones, la magnitud territorial demográfica y sociocultural, condensa aspectos políticos, económicos, jurídicos, institucionales y sociales, elementos que le dan al proceso un matiz *multidimensional*, que conllevan a una integración entre sociedades y territorios.

La experiencia adquirida durante el ejercicio integrativo de los últimos 30 años ha dejado en evidencia que los instrumentos y la flexibilidad de la arquitectura institucional del MERCOSUR (con sus aciertos y errores) fueron aptos para brindar respuesta a los problemas que se le plantearon y para innovar y adaptarse a las nuevas realidades regionales, a los profundos cambios en el escenario internacional y en las relaciones de poder.

En definitiva, pareciera que esa idea que siempre sobrevuela al MERCOSUR respecto a que la marcha del proceso de integración, los objetivos iniciales y sus métodos no han producido los resultados esperados y requieren la elaboración de propuestas más innovadoras. Esa idea es errónea, pues a todas luces resulta que el MERCOSUR ha podido adaptarse a las nuevas realidades globales y posee una base institucional que sigue siendo sustentable en el largo plazo.

La idea de realizar este trabajo fue reivindicar la labor desarrollada por todos aquellos técnicos que formaron parte de los equipos de negociadores intergubernamentales primigenios que aportaron sus conocimientos teóricos y metodológicos acerca de lo que debería contener un esquema de integración, y destacar el valioso aporte que realizaron para la redacción del proyecto que a futuro sería el Tratado Fundacional del MERCOSUR. Negociadores visionarios que, a pesar de los fuertes vientos en contra, no flaquearon en trabajar por el ideario de la integración regional.

El MERCOSUR está transitando por el tercer decenio del siglo XXI parado sobre las bases que diseñaron esos grandes hombres y mujeres, a los cuales nunca les fue reconocido su *expertise*. A diferencia de los europeos que siempre hacen referencia a los “padres” de la integración, en el Cono Sur nunca fueron homenajeados y mucho menos reconocidos como tal.

A TODOS ELLOS, VAYA ESTE HOMENAJE.

Bibliografía

- Alterini, A. y Boldorini, C. (1995). *El sistema jurídico en el MERCOSUR*. Abeledo-Perrot.
- Bernal-Meza, R. (2009). El Regionalismo: Conceptos, paradigmas y Procesos en el Sistema Mundial Contemporáneo. *Aportes para la Integración Latinoamericana*, XV(21), 1-29.
- Bernal-Meza, R. (2013). *Modelos o esquemas de integración y cooperación en curso en América Latina (UNASUR, Alianza del Pacífico, ALBA, CELAC): una mirada panorámica*. Ibero-Amerikanische Institut.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2011). Estrategia Sectorial de Apoyo a la Integración Competitiva Regional y Global. *Integración y Comercio*, 5.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2017a). Robotlución. El futuro del trabajo en la integración 4.0 de América Latina. *Integración y Comercio (BID/INTAL)*, 21(42), 173.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2017b). *La Tecno-Integración de América Latina: Instituciones, Comercio Exponencial y Equidad en la era de los algoritmos*, elaborado en el marco de un Programa de Bienes Públicos Regionales (BPR) del Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL) y el Sector de Integración y Comercio del BID.
- Bizzozero, L. (2011a). Los primeros veinte años del MERCOSUR: del Programa de Liberación al Plan Estratégico de Acción Social. *Densidades*, (6), 23-34.
- Bizzozero, L. (2011b). América Latina a inicios de la segunda década del siglo XXI: entre el regionalismo estratégico y la regionalización fragmentada. *Revista Brasileira de Política Internacional*, (54), 29-43.
- Bizzozero, L. (2013). Definiciones políticas y prioridades temáticas en el espacio regional del MERCOSUR: una evaluación de los diez años del Programa 2004-2006. *Densidades*, (12), 13-26.
- Bizzozero, L. (2014). El MERCOSUR en la segunda década del siglo XXI: bases y alcances del regionalismo estratégico. *Sociedad y Discurso*, (24), 69-80.
- Boldorini, M. C. y Czarde Zalduendo, S. (1995). La estructura jurídico-institucional del MERCOSUR después del Protocolo de Ouro Preto. *Boletín Informativo Techint*, (283), 73-90.
- Bouzas, R. (2001). El MERCOSUR diez años después. ¿Proceso de aprendizaje o *déjàvu*? *Desarrollo Económico*, 41(162), 179-200.
- Caetano, G. (2019). Integración regional y regionalismo. Introducción al número temático: (De)construyendo los procesos regionales de América Latina: el regionalismo en cuestión. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, (28), 7-14.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*.
- Czarde Zalduendo, S. (2012). Finales del Siglo XX: Nuevo Regionalismo. Siglo XXI: síntomas de cambio en la integración regional. En Negro, S. (Dir.), *Evolución jurídico-institucional. Derecho de la Integración. Manual. Parte II América-África (pp. 1-31)*. Editorial BdeF.
- De Sierra, G. (2002). El MERCOSUR como proceso multidimensional y cómo estudiarlo desde las ciencias sociales. En De Sierra, G. (Comp.), *Los rostros del MERCOSUR. El difícil camino de lo comercial a lo societal*. CLACSO.
- Dreyzin de Klor, A. (1997). *El MERCOSUR: generador de una fuente de derecho internacional privado*. Zavalía.
- Estevadeordal, A. y Suominen, K. (2007). Secuenciación de los acuerdos regionales de cooperación e integración comercial: descripción de un conjunto de datos para una nueva agenda de investigación. *Integración y Comercio*, 26, 57-87.
- Fohs, M. (2006). *MERCOSUR: punto de partida e institucionalidad*. Sistema Argentino de Información Jurídica, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. http://www.saij.gov.ar/doctrina/dacfo60100-fohs-MERCOSUR_punto_partida_e.htm.
- Fohs, M. (2011). *La Reunión de Ministros de Justicia del MERCOSUR y Estados Asociados a 20 años de su Creación*. Contribuciones a las Ciencias Sociales, Universidad de Málaga. <https://www.eumed.net/rev/cccss/12/mnf.htm>.

- Gajate, R. M. (Dir.). (2014). *Construcción institucional en el MERCOSUR*. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata.
- Ginesta, J. (1999). *El MERCOSUR y su contexto regional e internacional. Una introducción*. Universidade Federal do Rio Grande do Sul/Editora da Universidade de Porto Alegre.
- Gudynas, E. (2005). Dos caminos distintos: tratados de libre comercio y procesos de integración. En Acosta, A. y Falconi, F. (Eds.), *TLC. Más que un Tratado de Libre Comercio*. ILDIS y FLACSO.
- Guerra Borges, A. (Coord.). (2009). *Fin de época: del regionalismo tradicional al regionalismo estratégico*. Siglo XXI.
- Halperín, M. (2008). América Latina en un tiempo de transfiguración de los Estados nacionales, los tratados de libre comercio y el orden multilateral. *Aportes para la Integración Latinoamericana*, XIV(18), 19-49.
- Halperín, M. (2011). Organizaciones de integración económica en América Latina y el Caribe: textos vs. Contextos. *Aportes para la Integración Latinoamericana*, XVII(24), 64-97.
- Herrera, L. (2017). Proceso de Integración de América Latina y el Caribe. *Revista de Ciencias Sociales*, 4(158), 167-183.
- Lavopa, J. (1996). La dimensión jurídica de la integración. *Contribuciones*, 13(4).
- Malamud, A. y Schmitter, P. (2006). La experiencia de integración europea y el potencial de integración del MERCOSUR. *Desarrollo Económico*, 46(181), 3-31.
- Martínez Puñal, A. (2002). La Estructura Institucional del MERCOSUR: Hipótesis de Reformas. *Revista de Derecho Internacional y del MERCOSUR*, 8(3).
- Mesquita Moreira, M. (Coord.). (2018). *Conectando los puntos. Una hoja de ruta para una mejor integración de América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Nolte, D. (2019). Lo bueno, lo malo, lo feo y lo necesario. Pasado, presente y futuro del regionalismo latinoamericano. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 28(1), 131-156.
- Nolte, D. (2014). *La integración regional de América Latina: geometría variable y gobernanza regional cooperativa*. GIGA German Institute of Global and Area Studies UE-LAC, Hamburgo. <https://eulacfoundation.org>.
- Organización Mundial del Comercio. (2011). *Informe sobre el Comercio Mundial 2011. La OMC y los acuerdos comerciales preferenciales: de la coexistencia a la coherencia*.
- Pastrana Buelvas E. y Rodríguez Rodríguez, J. L. (2023). Regionalismo e integración en América Latina y el Caribe. Metáforas recurrentes del mito de Sísifo. *Programa Regional Alianzas para la Democracia y el Desarrollo con Latinoamérica*, ADELA, Fundación Konrad Adenauer. <https://www.kas.de/de/web/regionalprogramm-adel>.
- Pelkmans, J. (1993). *Comparando las integraciones económicas: prerrequisitos, opciones e implicaciones*. Ponencia presentada en la Conferencia "La integración regional en América Latina y Europa: objetivos estratégicos y refuerzo de las capacidades de respuesta". Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), Montevideo, Uruguay.
- Pena, C., Zelicovich, J., Thorstensen, V. y Mota, C. (2023). *Informe MERCOSUR No. 26. MERCOSUR: Divergencia estratégica y consensos pragmáticos*. Nota Técnica No IDB-TN-2863. Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Peña, F. (2005). La implementación de los acuerdos preferenciales regionales y sus normas: las experiencias de la Asociación Latinoamericana de Integración y del MERCOSUR. *Integración y Comercio*, (23), 59-75.
- Peña, F. (2017). Las alternativas a los procesos de integración regionales. *Pensamiento Iberoamericano* (3ª época), (1), 121-129.
- Perrotta, D. (2018). El campo de estudios de la integración regional y su aporte a las Relaciones Internacionales: una mirada desde América Latina. *Relaciones Internacionales*, (38), 9-39.
- Perry, G. (2017). América Latina: Integración regional y globalización. *Pensamiento Iberoamericano* (3ª época), (1), 130-139.
- Riggirozzi, P. y Tussie, D. (2017). Claves para leer al regionalismo sudamericano: fortaleciendo el estado, regulando el mercado, gestionando autonomía. *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales*, 3(5), 6-21. <https://doi.org/10.35305/prcs.v0i5.212>.

- Rojas Avarena, F. (2013). Transformaciones globales y cambios en las relaciones de poder. *Nueva Sociedad*, (246), 129-143. <https://nuso.org/articulo/transformaciones-globales-y-cambios-en-las-relaciones-de-poder-impactos-en-america-latina-y-el-caribe/>.
- Rojas Avarena, F. y Álvarez-Marín, A. (2011). *América Latina y el Caribe: Globalización y conocimiento. Repensar las ciencias sociales*. FLACSO-UNESCO.
- Sanahuja, J. A. (2009). Del regionalismo abierto al regionalismo posliberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina. En Martínez, L., Lázaro Peña, A. y Vázquez, M. (Coords.), *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Gran Caribe N.º 7, año 2008-2009* (pp. 11-54). CRIES.
- Sanahuja, J. A. (2019). La crisis de integración y el regionalismo en América Latina: giro liberal-conservador y contestación normativa. *Anuario CEIPAZ*, (12), 107-129.
- Santos, F. (2014). *El debate sobre la renovación del regionalismo y sus implicancias para Centroamérica*. Conferencia presentada en el Congress of the Latin American Studies Association, Chicago, IL, del 21 al 24 de mayo, 1-30.
- Tamames, R. (1999). *Estructura Económica Internacional*. Alianza Editorial.
- Schmitter, P. (2011). Los conceptos de cooperación e integración regional. *Puente@Europa*, IX(1), 8-11.
- Van Klaveren, A. (2018). El eterno retorno del regionalismo latinoamericano. *Nueva Sociedad*, (275), 62-72.
- Zelada Castedo, A. (1989). *Derecho de la integración económica regional*. BID-INTAL.
- Zelicovich, J. (2016). El MERCOSUR frente al "Regionalismo del siglo XXI". Algunas claves para la comprensión del devenir del proceso de integración. *Aportes para la Integración Latinoamericana*, (34), 1-27.

EVALUACIÓN DE LA APERTURA GUBERNAMENTAL MEDIANTE EL CONCEPTO DE GOBIERNO ABIERTO: EL CASO DE HONDURAS

EDUARDO A. ESTRADA VARGAS¹

Doctorando Università degli Studi di Palermo

Recibido: 26/07/2023

Aceptado: 17/04/2024

Resumen

En el presente trabajo se presenta la temática de gobierno abierto partiendo desde sus orígenes a finales del siglo XX, seguido del establecimiento de sus principios y pilares fundamentales y la creación de sus instituciones promotoras hasta el desarrollo de conceptos innovadores como el *open data* y el *open process*, vistos como herramientas para transparentar la gestión pública y brindarles acceso a los ciudadanos a participar en el ejercicio de gobierno mediante la reutilización de datos públicos y el uso de la tecnología. Luego, se procede a examinar el marco jurídico de gobierno abierto del Estado de Honduras y sus portales de datos abiertos, que posibilita un análisis comparativo con algunos países de la región latinoamericana mediante una metodología cuantitativa sobre la apertura gubernamental, el acceso a la información y los niveles de transparencia a través de índices internacionales, como el índice del Estado de derecho y el índice global de libertad. Por último, se presentan estrategias comparativas para lograr el cumplimiento efectivo del gobierno abierto, como ser el desarrollo digital y tecnológico, la participación ciudadana y los objetivos estratégicos de la Alianza para el Gobierno Abierto, que incluyen la contratación pública abierta.

Palabras clave: Honduras, acceso a la información, datos abiertos, gobierno abierto, participación social.

1 Visitante profesional de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en San José, Costa Rica, y doctorando en Derechos Humanos: Protección, Alcances y Límites de la Università degli Studi di Palermo de Italia. Este trabajo fue realizado en una estancia de investigación en el Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional en Heidelberg, Alemania.
Correo electrónico: estradavar10@outlook.com / ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3114-5881>.

Assessment of government openness through the concept of open government: the case of Honduras

Abstract

The topic of Open Government is presented starting from its origins at the end of the 20th century, followed by the establishment of its fundamental principles and pillars, the creation of its promoting institutions, until the development of innovative concepts such as open data and open process, seen as tools to make public management transparent and provide access to citizens to participate in the exercise of the government, through the reuse of public data and the use of technology. The open government legal framework of the State of Honduras and its open data portals are analyzed, which will allow a comparative analysis with Latin American countries under a quantitative methodology on state openness, access to information and levels of transparency through various international indexes such as the Rule of Law Index and the Global Freedom Index. Followed by comparative strategies that are presented to achieve effective compliance with Open Government, such as: digital and technological development, citizen participation and the strategic goals of the Open Government Partnership, which include open public contracting.

Key words: Honduras, access to information, open data, electronic governance, social participation.

1. Introducción

El gobierno abierto se presenta como una herramienta para transparentar la administración pública y brindarle al ciudadano acceso a información pública a través de la apertura de los procesos gubernamentales y sus datos, con el fin de generar valor agregado. Esto le posibilita al ciudadano el involucramiento en la toma de decisiones del Gobierno, la mejora de los servicios públicos y la confianza en el Gobierno. El concepto comienza a tomar relevancia a finales del siglo XX por los autores Beetham y Boyle (1996), al incluir al gobierno abierto dentro de la elaboración de la pirámide democrática, seguido del establecimiento de sus pilares principales por parte del expresidente de Estados Unidos Barack Obama, la creación de la Alianza para el Gobierno Abierto (en adelante, AGA) y el Open Contracting Partnership, organizaciones que buscan mejorar el ejercicio del gobierno mediante la apertura de datos públicos, la vinculación del ciudadano con la administración pública y la contratación pública abierta.

Se establece en este trabajo el marco jurídico de gobierno abierto del Estado de Honduras, donde se exponen las leyes y ordenamientos jurídicos que promueven la transparencia y el acceso a la información pública. Asimismo, se presentan los portales de datos abiertos, como el Portal Único de Transparencia, que aglomera las instituciones de la administración pública y las alcaldías del país.

Luego, con una metodología cuantitativa y comparativa, se procede a evaluar la gestión pública de los Gobiernos de Honduras, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Costa Rica y Chile por medio de diversos índices internacionales: el índice del Estado de derecho de la organización World Justice, el índice de libertad global de la organización Freedom House y las dimensiones de gobierno abierto de la AGA. Con ello, se pretende recolectar datos que demuestren los niveles de apertura gubernamental de Honduras y sus pares latinoamericanos para así determinar las estrategias que deben implementarse y, de ese modo, mejorar en dichas estadísticas.

Finalmente, se formula una serie de estrategias comparativas realizadas en España, Panamá y Chile con el fin de lograr el cumplimiento efectivo del gobierno abierto en Honduras, puesto que presenta bajas tasas de transparencia, poca participación ciudadana dentro del ejercicio del gobierno y acceso limitado a datos públicos. Dentro ellas se encuentran: la aplicación de la agenda de la AGA, con la utilización de sus objetivos estratégicos y del Quinto Plan de Acción del Gobierno de Honduras; la participación ciudadana, que incluye al ciudadano en la formulación de políticas públicas a través del desarrollo de plataformas cívicas para lograrlo; y el desarrollo digital y tecnológico, el cual abarca el *open data* para aperturas de los datos al público y el *open process* como herramienta para digitalizar el ejercicio del gobierno.

1.1 ¿Qué significa hablar de “gobierno abierto”?

El gobierno abierto surge como respuesta a la compleja situación de gobernar y las constantes demandas por mejores servicios públicos, incluyendo mejores condiciones de vida

por parte de los ciudadanos. Por esta razón, es imprescindible lograr la transparencia dentro de la administración pública, ofrecer acceso a datos públicos, la rendición de cuentas, el fortalecimiento de la participación ciudadana y la colaboración con diversos sectores de la sociedad que posteriormente permitirán la generación de políticas públicas inclusivas y transparentes (Naser et al., 2017, p. 40).

Además, es uno de los pilares principales que promueven la implementación de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS), con especial énfasis en el objetivo número 16 sobre paz, justicia e instituciones sólidas (Economic and Social Commission for Western Asia, 2020).

El concepto de gobierno abierto varía de acuerdo con diversos autores y entes internacionales. Valenzuela y Bojórquez (2015, p. 122) lo ven como un medio de generación conjunta de información pública a través de la participación social, la cual ejerce su derecho a la información y aporta su conocimiento e inteligencia, permitiendo la colaboración entre el ciudadano y el Gobierno. A su vez, Ramírez-Alujas (2014) lo representa como la “expresión de principios” que incluye: la transparencia, el acceso a la información pública y la facilitación de la participación ciudadana para “co-diseñar y co-producir valor público” (p. 202).

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (en adelante, OCDE) (2005) identifica el concepto de gobierno abierto como “la transparencia de las acciones gubernamentales, la accesibilidad de los servicios y la información del gobierno, y la capacidad de respuesta del gobierno a las nuevas ideas, demandas y necesidades” (p. 3). Además, reconoce la importancia de las nuevas tecnologías que han permitido su progreso y mayor relevancia en el tiempo, llamando la atención de los ciudadanos a exigir sus derechos a través de las redes sociales y el uso del internet (OCDE, 2010, p. 13).

La OCDE habla de los beneficios del gobierno abierto y los establece en cinco categorías: mayor confianza gubernamental, reducción de costos y mayores resultados, mejora de los niveles de cumplimiento, la equidad dentro de la formulación de políticas públicas y la promoción innovativa y económica (OCDE, 2010).²

La innovación de la gestión pública (Mulgan y Albury, 2003, p. 5) aumenta las capacidades de los servicios públicos como la salud o la educación, ya sea dentro de las zonas urbanas o bien en las zonas rurales. Ayuda a mantener las expectativas y esperanzas ciudadanas de una mejora en dichos servicios apoyado por el uso tecnológico, que permite la innovación hasta llegar al punto de que se logre la apertura gubernamental.

Por su parte, Dassen y Cruz (2012) resaltan la importancia de la transparencia y la integridad como principios para lograr un gobierno democrático y moderno, estableciendo que la modernidad del Estado viene caracterizada por su nivel de apertura y eficiencia con principal objetivo en las necesidades de los ciudadanos.

Los orígenes del gobierno abierto se remontan a la explicación que brindan Beetham

2 Dentro de los beneficios se menciona la importancia de la credibilidad y la confianza de los ciudadanos al estar más dispuestos al pago de impuestos y contribuciones al Estado, lo que es de utilidad para el financiamiento de políticas públicas. También se habla del codiseño de programas y servicios públicos, haciendo parte al ciudadano de la gestión estatal (OCDE, 2010).

y Boyle (1996) sobre democracia representativa, quienes establecen al gobierno abierto como uno de sus pilares fundamentales. También añaden otros pilares, como ser: un proceso electoral libre y limpio, sociedad democrática y la garantía de derechos y libertades civiles. Dichos pilares son representados bajo una pirámide democrática en aras de apreciar mejor el concepto.

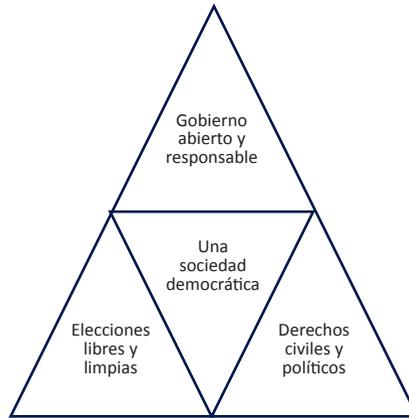


Figura 1. La pirámide democrática de Beetham and Boyle. Fuente: Beetham y Boyle (1996).

En esta línea, los autores establecen cuatro características principales del gobierno abierto:

1. La comunicación por parte del propio Gobierno de información objetiva sobre sus políticas: en qué hechos se basan, sus consecuencias en la práctica, sus costes, etcétera.
2. El acceso de los ciudadanos y de la prensa a los documentos gubernamentales, tanto directa como indirectamente a través del parlamento.
3. La apertura de las reuniones al público y a la prensa (actas de organismos públicos).
4. La consulta sistemática por parte del Gobierno a los principales interesados en la formulación y ejecución de determinada decisión política y la publicación de las informaciones y opiniones recogidas al respecto.

1.2 Pilares básicos del gobierno abierto

El expresidente de los Estados Unidos de América establece bajo el Memorándum en Transparencia y de Gobierno Abierto los tres pilares básicos de la materia (Obama, 2009):

1. El Gobierno debe ser transparente; el trabajo debe ser realizado con transparencia y el otorgamiento de información pública al ciudadano.
2. El Gobierno debe ser participativo, en el que agencias y oficinas públicas soliciten la opinión pública para mejorar y aumentar la participación ciudadana.
3. El Gobierno debe ser colaborativo, involucrando al ciudadano en la obra del Gobierno mediante el uso de herramientas innovadoras, métodos y sistemas para cooperar entre sí.

1.3 Los promotores del gobierno abierto

Por su parte, Oszlak y Kaufman (2014) establecen los grupos sociales encargados de la promoción y vigilancia del gobierno abierto, en la que destacan las organizaciones de sociedad civil que fungen como aquellos garantes de derechos por medio de la participación ciudadana. Dentro de ellos se encuentran:

1. Organizaciones estatales (de diferentes jurisdicciones).
2. Organismos multilaterales y fundaciones extranjeras.
3. Organizaciones sociales promotoras de participación ciudadana y control estatal.
4. Empresas desarrolladoras de nuevas tecnologías de la información y comunicación (en adelante, TIC).
5. Redes autogestionadas.
6. Organizaciones corporativas (empresarias y sindicales).
7. Instituciones académicas.
8. Medios de comunicación.

1.4 Los ejes fundamentales del gobierno abierto

El *open data*, o apertura de datos públicos, está considerado como un ejercicio de gobierno bajo el cual se publican datos públicos, evitando las restricciones por temas políticos y haciendo la información libre para todo el público (Comunidad Rural Digital, 2014). Así, cualquier persona o empresa puede tener libertad para “acceder, descargar, analizar, reutilizar y redistribuir los datos de forma gratuita y sin restricciones” con el objetivo de reutilizar la información y posteriormente generar valor agregado y posibles mejoras a los servicios públicos (Ayuntamiento Bilbao, 2023, p. 1).

Se puede entender también como una “puerta a la innovación”, en la que se permitan nuevas oportunidades de mejoras económicas por parte de la ciudadanía; y por el lado de la gestión pública, el aumento de la transparencia y la reducción de la burocracia gubernamental, teniendo siempre como objetivo principal abrir los documentos públicos a la sociedad para que pueda “procesar, investigar y recrearlos” (Concha y Naser, 2012, pp. 11-17).

Al mismo tiempo, se menciona la importancia de que los datos abiertos refuerzan los pilares del gobierno abierto sobre el aumento de la transparencia, la falta de participación ciudadana, la colaboración y la rendición de cuentas de funcionarios públicos. De esa manera, no solo se ven beneficiados los Gobiernos con la apertura de datos, sino también las empresas y los ciudadanos de diversos grupos sociales.

El *open process*, o la apertura de procesos, se entiende como la digitalización de la función pública por medio del uso de las TIC, en la cual el control del Gobierno se torna estratégico,³ permitiéndole al ciudadano monitorear el sistema, dando paso así a la *e-democracy*

3 Se habla de gobierno 2.0 ante el avance de la tecnología y el uso de las redes sociales para monitorear y gestionar la administración pública (Sandoval, 2009). Se ve también como una nueva forma de hacer política en la que se pueda transformar la sociedad de la mano del ciudadano, generando mayor confianza y estabilidad social (Bermúdez et al., 2018).

—o democracia digital— (Zangrilli, 2017). Por otra parte, se expone al gobierno como una plataforma en la que se crea un ecosistema de proveedores, desarrolladores y *hackers* informáticos ciudadanos que se encargan de resolver las problemáticas y desafíos estatales (Nath, 2011).

1.5 La contratación pública abierta: *open contracting*

El *open contracting* se presenta como una de las herramientas de gobierno abierto en la cual los Gobiernos se comprometen a implementar los estándares de datos de contrataciones abiertas (en adelante, OCDS, por sus siglas en inglés) para brindarle a la ciudadanía el acceso a las contrataciones públicas que se realizan y, de ese modo, hacerlos parte del proceso. Actualmente, treinta países los aplican, incluido Honduras.⁴ Asimismo, definen su proceso de contratación en cuatro etapas: licitación, adjudicación, contrato e implementación (Open Contracting Partnership [OCP], 2022a).

Los OCDS establecen tres conceptos: la contratación abierta, basada en el involucramiento del ciudadano con la información abierta sobre la compra de bienes y servicios, la contratación pública con fácil acceso y la gestión; los datos abiertos, con la finalidad de que puedan ser reutilizados por el ciudadano, los cuales se espera que sean accesibles, libres y con formatos entendibles para su posterior uso; el estándar de datos, que busca definir el significado de los datos publicados y que sean asequibles para resolver las inquietudes de los usuarios que gestionan la información (OCP, 2022b).

En suma, con la aplicación de los OCDS en la contratación pública se promueve la transparencia, el uso efectivo de los fondos públicos que garanticen servicios públicos de calidad y la participación ciudadana, al hacer parte activa al usuario/ciudadano desde el momento de la deliberación de datos sobre la licitación hasta el proceso de implementación de una compra o contratación pública.

1.6 La Alianza para el Gobierno Abierto

Es una organización que trabaja en colaboración con los Gobiernos y miembros de la sociedad civil con el objetivo de promover la apertura gubernamental y el mayor acceso a la información pública. La labor se basa en la correcta aplicación de justicia y equidad, predominando la transparencia, la rendición de cuentas y la inclusión social. Se destaca la sociedad civil, dado que es donde se promueve la mayoría de las estrategias de gobierno abierto, teniendo como finalidad la mejora de la gestión pública y de sus recursos.⁵

4 El *open contracting* es promovido por la organización Open Contracting Partnership, quien es líder en temas de implementación de contratación abierta y estrategias para su implementación. Para más información, visitar el sitio web: <https://www.open-contracting.org/>.

5 La AGA cuenta con quince países de América Latina y el Caribe, entre ellos: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México y Uruguay. Este último fue el primer país, en el año 2010, en ofrecer

La alianza posee cinco objetivos estratégicos expuestos en su estrategia 2023-2028, en aras de lograr la transparencia, gobiernos colaborativos e inclusivos; entre ellos se encuentran: la construcción de comunidades más abiertas y reformadoras, la integración del concepto de gobierno abierto como elemento fundamental dentro de la administración pública, la expansión del espacio cívico, la aceleración en temas de reformas colectivas de gobierno abierto y la innovación continua (Alianza para el Gobierno Abierto, 2023).

Algunos de los principios de la AGA son: en primer lugar, dentro de la categoría de transparencia, las decisiones que toman los Gobiernos deben ser abiertas, entendibles y actualizadas a la ciudadanía. En segundo lugar, para la rendición de cuentas se deben seguir mecanismos, normas y leyes de gobierno como medida de prevención de corrupción. En tercer lugar, con respecto a la participación ciudadana, es importante el involucramiento de los ciudadanos dentro de la gestión pública. Finalmente, como último principio, la tecnología y la innovación deben ser de fácil acceso para todas las personas, de modo que puedan ingresar a las páginas de datos abiertos y posteriormente hacer uso de la información (Dasen y Ramírez-Alujas, 2016).

1.7 Mecanismo de revisión de la AGA

Por medio de la AGA y su mecanismo de revisión (en adelante, IRM, por sus siglas en inglés) se monitorean todos los planes de acción que establecen los Estados miembros para asegurar que estos cumplan con los compromisos preestablecidos y, de ese modo, poder determinar el grado de cumplimiento, que puede ser limitado, sustancial, nulo o completo.

El IRM establece que Honduras implementó su plan de acción de 2018-2021 de una forma limitada, ya que de los veinte compromisos bajo los cinco ejes estratégicos que se establecieron, solo uno fue cumplido exitosamente, cuatro de manera sustancial, catorce de manera limitada y uno no se implementó en su totalidad. En virtud de esto, se puede apreciar un bajo interés por parte del Gobierno de Honduras por implementar en su agenda temas de gobierno abierto y transparencia (Ayala, 2022).

Los compromisos del cuarto plan de acción de Honduras 2018-2021 fueron:

1. Eje estratégico: aumento de la integridad pública.
2. Eje estratégico: gestión eficiente y eficaz de los recursos públicos.
3. Eje estratégico: mejora de los servicios públicos.
4. Eje estratégico: comunidades más seguras.
5. Eje estratégico: aumento de la responsabilidad corporativa y rendición de cuentas.

Analizando esto en profundidad, se evidencia que el único compromiso que se cumplió de manera exitosa fue el número 2 del primer eje estratégico sobre el aumento de la integridad pública que menciona el fortalecimiento de mecanismos municipales para un mayor

una plataforma de datos abiertos (<https://www.gubuy>), seguido por Chile en 2011 (<https://datos.gob.cl/>).

acceso de la población a datos públicos, en donde el Gobierno logró la incorporación de las 298 alcaldías del país al Portal Único de Transparencia. Por otra parte, el único compromiso que no se inició fue el número 18 sobre el expediente clínico electrónico bajo el eje estratégico 3 sobre la mejora de los servicios públicos, en la que pretendía implementar un sistema de respuesta y seguimiento de los pacientes del sistema de salud público hondureño (Ayala, 2022, pp. 8-18).

Dentro de algunos de los compromisos más relevantes que fueron implementados de manera limitada figura el congreso abierto, en el que se pretendía lograra una mayor apertura en la rendición de cuentas de este poder del Estado por medio de una plataforma digital de parlamento abierto que debía ser incluida en la página web del Congreso Nacional de Honduras, pero que al final no logró ser implementada (Ayala, 2022, pp. 11-12).

Actualmente, el gobierno de Honduras presentó su quinto plan de acción para los años 2023-2025, en donde se proponen 14 compromisos y 57 hitos que pretenden abordar desafíos sociales.⁶ Algunos de ellos son: la implementación de una estrategia de apertura de datos, el fortalecimiento de las comunicaciones ciudadanas de transparencia, la paridad de género dentro del sector público, la veeduría ciudadana y la consolidación de la transparencia, entre otros.

2. Marco jurídico de gobierno abierto de Honduras

Honduras cuenta con una serie de legislaciones que buscan promover la apertura gubernamental mediante leyes y ordenamientos jurídicos. La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (en adelante, LTAIP) se establece con el objetivo de crear el Sistema Nacional de Acceso a la Información Pública (en adelante, SINAIP), dándole vida a los portales de transparencia y de datos abiertos.

A continuación, con la finalidad de tener un mayor entendimiento del panorama de Honduras, se presenta su marco jurídico de gobierno abierto.

6 Para más información acerca del Quinto Plan de Acción de Honduras, visitar: <https://www.opengovpartnership.org/members/honduras/>.

Tabla 1. Marco jurídico de gobierno abierto

Marco jurídico de gobierno abierto	Descripción
Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Ley creada en el año 2006. Se tipifica en el artículo 4 sobre el deber de informar y el derecho al acceso a la información pública. Última modificación a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Decreto No. 60, 2022. Reforma al artículo 13 sobre la información que debe ser difundida de oficio.
Ley para la Clasificación de Documentos Públicos relacionadas con la Seguridad y Defensa Nacional	Ley creada en enero de 2014 (comúnmente denominada Ley Secretos, contravenía contra la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, impidiendo su correcta aplicación). Fue derogada bajo decreto No.12. 2022.
Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas	En su artículo 56 sobre Declaración Jurada se establece la obligación a los funcionarios públicos de presentar una declaración de ingresos mayores a la cantidad de L.40000 lempiras.
Reglamento de la Ley de Compras Eficientes y Transparentes a través de Medios Electrónicos	En su artículo 4 sobre el principio de transparencia y publicación se menciona que se deben publicar todas las etapas del proceso de contratación a través de Honducompras, siguiendo los lineamientos de la LTAIP bajo su artículo 4 sobre el deber de informar y acceso a la información pública.
Ley de Participación Ciudadana y Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana	La Ley de Participación Ciudadana se creó en el año 2006 y la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana en el año 2012 con el objetivo de promover, regular y establecer instancias y mecanismos que permitan la organización y funcionamiento de la participación ciudadana. Dentro de los mecanismos se encuentran: Plebiscito, Referéndum, cabildos abiertos municipales y la iniciativa ciudadana. Se puede presentar una iniciativa de ley para todos los casos con la firma de 3000 ciudadanos para su posterior discusión y aprobación en el Congreso Nacional.

Fuente: elaboración propia (julio de 2023).

El SINAIP tiene como objetivo integrar, sistematizar, publicar y otorgar acceso a la información pública, para lo que cuenta con dos portales de transparencia y datos abiertos, los cuales se desglosan en diferentes componentes con el objetivo de fomentar el acceso a la información y brindarles datos al usuario/ciudadano que utiliza las plataformas. Asimismo, Honducompras⁷ es un sistema de datos abiertos que tiene como objetivo divulgar la información de todas las fases del proceso de contratación pública (licitación, adjudicación, contrato e implementación) de todas las compras que las instituciones del Estado realizan, estableciendo mecanismos, plazos y regulaciones para su incorporación al sistema.

A continuación, se expone una tabla con la información más detallada acerca de los portales de transparencia y datos abiertos.

⁷ Sistema de datos abiertos creado con el objetivo de divulgar la información de todas las etapas del proceso de contratación pública (licitación, adjudicación, contrato e implementación) de todas las compras que realicen los poderes del Estado, estableciendo mecanismos, plazos y reglas para su incorporación al sistema.

Tabla 2. Portales de transparencia y sus componentes

SINAIP: componentes	Descripción
Sistema de Información Electrónico de Honduras (SIELHO)	Es una plataforma en la que se pueden realizar peticiones de información pública de todas las instituciones del Estado, dirigiendo las solicitudes del usuario a los funcionarios a esas instituciones.
Portal Único de Transparencia	Su principal objetivo es la divulgación de la información de oficio descrita en el artículo 13 de la LTAIP. Cuenta con 115 instituciones inscritas.
Centros de Atención Ciudadana	Estructuras desmontables que permiten acceder a los portales de transparencia en todo el nivel nacional.
Centros de Estudio e Investigación	Apoyo a la educación e investigación sobre temas de transparencia fiscal, acceso a la información pública, rendición de cuentas y protección de datos personales.
Plataforma Virtual de Aprendizaje	Plataforma de capacitación masiva que promueve el uso de nuevas tecnologías dirigida a los estudiantes, profesores, tutores y mentores.

Fuente: elaboración propia (julio de 2023).

Al momento de realizar este estudio, se requirió información por medio de la plataforma SIELHO, en la cual se solicitaron datos de todas las compras públicas correspondientes al año 2022 efectuadas por la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (en adelante, ENEE). La información fue recibida en un tiempo prudente de 10 días, pero no se brindaron cuadros de gastos de ingresos ni egresos, solo una cantidad abrumadora de recibos y facturas en los que no se establecían los proyectos o bien para qué se utilizaron. Con ello se pudo observar una falta de claridad de la información que se recibió al no contar con la facilidad de comprensión para el usuario y su posterior reutilización para así generar valor agregado, dejando entrever la falta de transparencia.

3. Evaluación de la apertura gubernamental de Honduras

3.1 Metodología investigativa

En este trabajo se aplica una metodología cuantitativa y comparativa como métodos investigativos con el objetivo de obtener datos estadísticos sobre los niveles de transparencia, el Estado de derecho, los derechos de los ciudadanos en sus ámbitos políticos y civiles y la apertura gubernamental. Dentro de la muestra se presenta al Estado de Honduras como actor principal y, a su vez, se analizan Estados latinoamericanos con el objetivo de tener una perspectiva más amplia del estudio.

De ese modo, se obtienen datos estadísticos de tres índices internacionales que abordan la temática referida: el índice del Estado de derecho de 2022 bajo la categoría de gobierno abierto de la organización World Justice, el índice global de libertad de 2022 realizado por

la organización Freedom House y las dimensiones de gobierno abierto de la Alianza de Gobierno Abierto de 2018, al ser este el último año realizado.

Asimismo, se realiza un análisis comparativo dentro de la muestra, comenzando por los Estados de El Salvador, Guatemala y Nicaragua, ya que presentan una situación similar a la de Honduras al momento de medir sus puntuaciones referentes al acceso a la información pública, Estado de derecho, libertades fundamentales y participación ciudadana. También se decidió analizar a los Estados de Panamá, Costa Rica y Chile, ya que presentan puntuaciones más altas que la de Honduras en las categorías antes referidas, lo que aportará al desarrollo comparativo del estudio.

3.2 Índice Estado de derecho de World Justice 2022

A continuación, se presenta una tabla que analiza al Estado de Honduras y a los seis países anteriormente mencionados, con el objetivo de realizar un análisis comparativo de los datos obtenidos por medio de la organización World Justice bajo su índice del Estado de derecho de 2022. El estudio de la organización se realiza cada año para evaluar el desempeño de los Gobiernos a nivel global y su progreso en temas de democracia y buena gobernanza (World Justice Project, 2022).

Dentro de la muestra comparativa se analiza la categoría de gobierno abierto, que se descompone en cuatro categorías: las leyes publicadas, los datos publicados, el derecho a la participación cívica y los mecanismos de denuncia, las cuales se basan en una puntuación de 0,0 a 1, en donde 0,0 es muy bajo y 1 es muy alto. También, los datos que se presentan se basan en la posición global de 140 países y la posición regional de 32 países de la región de América Latina y el Caribe.

A continuación, se presenta la Tabla 3 para ilustrar el índice del Estado de derecho de 2022 World Justice.

Tabla 3. Índice del Estado de derecho 2022: categoría de gobierno abierto

Medidores generales	Honduras	Nicaragua	El Salvador	Guatemala	Panamá	Costa Rica	Chile
Posición global	97	108	79	65	53	26	23
Posición regional	27	29	22	17	9	3	2
Leyes publicadas y datos públicos	0,29	0,35	0,40	0,31	0,40	0,48	0,66
Derecho a la información	0,48	0,25	0,51	0,53	0,53	0,73	0,73
Participación cívica	0,48	0,36	0,45	0,58	0,62	0,78	0,68
Mecanismos de denuncia	0,53	0,53	0,55	0,63	0,68	0,79	0,74
Puntuación total	0,44	0,37	0,48	0,51	0,56	0,69	0,70

Nota 1: puntuación 1-140 de países, 1-32 países de la región latinoamericana.

Nota 2: 0,0-1-0, en donde 0,0 muy bajo y 1 muy alto.

Fuente: elaboración propia (julio de 2023).

Para analizar la Tabla 3, se toma como muestra las medidas generales de Honduras, donde se presenta una situación muy baja en leyes y datos publicados con un 0,29 sobre 1, seguido de la participación cívica y derecho a la información con puntuaciones de 0,48/1. En la que mejor evaluado se encuentra es en los mecanismos de denuncia, con un 0,53/1, para determinar una puntuación final de 0,44/1. Con ello, se concluye que Honduras cuenta con un frágil Estado de derecho, falta de leyes para promover un Estado sólido, escasa participación cívica dentro de la formulación de políticas públicas y la privación de la información y datos públicos a la ciudadanía, además de ubicarse dentro de los países con menor puntuación de América Latina: posición 27 de 32, y 97 de 140 a nivel global.

El panorama resulta similar a El Salvador, Guatemala y Panamá, que tienen puntuaciones totales ligeramente superiores: 0,48/1, 0,51/1 y 0,56/1, respectivamente. Nicaragua, por su parte, aparece con una puntuación inferior a 0,37/1. Costa Rica y Chile se presentan con puntuaciones altas: 0,69/1 y 0,70/1, respectivamente, lo que les permite ubicarse en las posiciones 2 y 3 a nivel regional. De esta manera, se evidencia que cuentan con un sólido Estado de derecho, un alto grado de acceso a la información pública, participación cívica activa y ordenamientos jurídicos para la promoción del gobierno abierto.

3.3 Índice de libertad global de Freedom House 2022

A continuación, se expone el índice de libertad global de 2022 realizado por Freedom House (2022), que busca expandir los niveles de apertura gubernamental y promover la democracia. Dentro de la muestra se presentan los países anteriormente analizados y se detallan los derechos políticos bajo tres subcategorías y los derechos civiles bajo cuatro subcategorías. Los métodos de evaluación van de 0 a 100, en donde 0 es puntaje más bajo y 100 el más alto; de la misma forma ocurre en las 2 categorías sobre derechos políticos: su puntuación va de 0 a 40, siendo 0 el más bajo y 40 el más alto; y sobre derechos civiles esa puntuación va de 0 a 60, siendo 0 el más bajo y 60 el más alto.

En la Tabla 4 se ilustra el índice global de libertad de 2022 de Freedom House.

Tabla 4. Índice global de libertad de 2022

Medidores generales	Honduras	Nicaragua	El Salvador	Guatemala	Panamá	Costa Rica	Chile
1. Procesos electorales libres	8	0	10	8	12	12	12
2. Pluralismo político	9	3	12	10	15	15	15
3. Funcionamiento del gobierno	5	2	3	3	8	11	11
Total en derechos políticos	22	5	25	20	35	38	38
1. Libertad de expresión	9	2	11	10	15	16	16
2. Derecho de asociación	5	2	7	6	11	11	12
3. Estado de derecho	4	2	4	5	10	13	13
4. Derecho a la libertad personal	8	8	8	8	12	13	15
Total en derechos civiles	26	14	31	29	48	53	56
Total	48	19	56	49	83	91	94
Clasificación	Parcialmente libre	No libre	Parcialmente libre	Parcialmente libre	Libre	Libre	Libre

Nota 1: Puntaje de derechos políticos en base a 40 y 60, donde 1 es bajo y 40/60 alto.

Nota 2: Puntaje de 1 a 100 en donde más cerca al 0 se clasifica sin libertad y cercano al 100 con mucha libertad.

Fuente: elaboración propia (julio de 2023).

Al analizar la Tabla 4, el Estado de Honduras se muestra con una puntuación total de 22 sobre 40 en derechos políticos, en donde su puntuación más baja es en pluralismo político y el funcionamiento del Gobierno al contar con poca representación política de grupos étnicos, personas LGBTQIA+, grupos indígenas y mujeres dentro del Congreso nacional, así como fuertes intimidaciones políticas de las elites de poder a candidatos, políticos y ciudadanos que ejercen el sufragio.

Luego, se observan los derechos civiles con puntuaciones preocupantes de 26 sobre 100 sobre el Estado de derecho, la libertad de expresión y la asociación, además de contar con una excesiva influencia de poder dentro de los órganos del Estado, enfrentamientos entre los sindicatos sociales y el Gobierno y una violencia generalizada que impide la libertad personal y de expresión. Por ello, se recibe una puntuación final de 48 sobre 100, clasificándose como un Estado con goces parcialmente libres de derechos políticos y civiles (Freedom House, 2022).

A su vez, se presenta la situación de Nicaragua, clasificada como un Estado no libre al recibir una puntuación de 19 sobre 100. Por su parte, Guatemala y El Salvador poseen situaciones similares a la de Honduras y son clasificados como parcialmente libres. Costa Rica, Panamá y Chile figuran como ejemplos de Estados libres, al tener puntuaciones de 91, 83 y 94 sobre 100, respectivamente; de esta manera, cuentan con democracias plenas y participativas, transparencia gubernamental, inclusión social de diversos grupos sociales y Estados de derecho sólidos.

3.4 Las dimensiones de gobierno abierto de la AGA

A continuación, se analizan las dimensiones de gobierno abierto mediante la Alianza para el Gobierno Abierto, ya que es una organización que engloba una gran parte de medidores internacionales con el fin de determinar los grados de apertura gubernamental. La recopilación de datos se obtiene de International Budget Partnership, Open Data Watch, Global Right to Information Rating, World Justice y Varities of Democracy (Open Government Partnership, 2018). Dentro de la muestra, y con el fin de realizar un análisis comparativo, se escoge a Honduras y Guatemala, dado que tienen una situación similar en sus puntuaciones, y a Costa Rica y Chile, que poseen una situación superior en su índice.

Las variables consisten en cinco categorías con sus respectivas subcategorías, dentro de las cuales se encuentran: la anticorrupción, el espacio cívico, la facilidad de hacer política abierta, acceso a la información pública y apertura fiscal estatal, en donde 0 es el más bajo y 4 el más alto.

En la Tabla 5 se ilustran las dimensiones de gobierno abierto recopiladas por la AGA:

Tabla 5. Dimensiones de gobierno abierto por la AGA año 2018

Medidores generales	Honduras	Guatemala	Panamá	Costa Rica	Chile
1. Anticorrupción					
Contratación abierta	1,60	1,54	2,10	2,77	2,83
2. Espacio cívico					
Libertad de reunión	1,83	2,24	3,39	3,69	3,31
Libertad de asociación	2,57	2,57	3,34	3,58	3,48
Defensores de periodistas y activistas	1,37	1,86	2,34	3,32	3,32
3. Hacer política abierta					
Participación en elaboración de leyes	1,63	0,62	2,40	3,34	3,36
Libertad gobierno regulatorio	0,80	0	1,80	4	2,60
4. Acceso a la información					
Derecho a la información	1,96	2,27	2,49	2,47	2,75
Datos abiertos (agua y saneamiento)	2,20	1,60	1,80	2,80	1,60
Datos abiertos en salud	1,67	0,87	2,07	2,07	0,87
Datos abiertos en educación	1,20	1,60	2	2	0,90
5. Apertura fiscal					
Transparencia	2,44	2,56	S/D	2,52	2,40
Participación	0,68	0,76	S/D	0,36	0,96
Supervisión	1,92	1,84	S/D	3,12	2,28
Puntuación total	1,63	1,54	2,33	2,86	2,50

“S/D” se refiere a sin datos.

Fuente: elaboración propia (julio de 2023).

Al analizar la Tabla 5, surge que dentro de los eslabones más débiles que presenta el Estado de Honduras se encuentran: la contratación pública abierta —dentro de la categoría de anticorrupción— con una puntuación de 1,60/4; el gobierno regulatorio —dentro de la capacidad de hacer política abierta— con una puntuación preocupante de 0,80/4; los datos abiertos en temas de educación y salud —dentro del acceso a la información— con una

puntuación de 1,20/4 y 1,67/4, respectivamente; y la participación —dentro de la apertura fiscal—, que tiene la puntuación más baja con 0,68/4, dado que Honduras no implementa mecanismos formales de participación ciudadana para la formulación de presupuestos públicos (International Budget Partnership, 2021).

Ahondando en el análisis, en donde se presentan las puntuaciones más altas se encuentran: la libertad de asociación, la transparencia fiscal y los datos públicos en temas de agua y saneamiento, con puntuaciones arriba de 2 sobre 4. Se finaliza con una puntuación total de 1,63 sobre 4, solamente superando a Guatemala, pero muy por detrás de Chile, que registra puntuaciones totales por arriba de 2. Por su parte, Costa Rica se muestra con la puntuación más alta del 2,86/4, reflejando muy buenos indicadores en la facilidad de hacer política abierta, la anticorrupción y el espacio cívico participativo.

4. Estrategias de gobierno abierto a implementar en Honduras

Al momento de realizarse el análisis del marco jurídico del gobierno abierto y las mediciones de los índices internacionales sobre la apertura gubernamental de Honduras, se pudo detectar un débil Estado de derecho, poca participación ciudadana en la formulación de políticas públicas, falta de información y transparencia en los portales de datos abiertos, bajo acceso a la información pública y un Gobierno regulatorio. A partir de ello, se presentan tres estrategias consideradas como herramientas para mejorar la situación actual: la agenda de la AGA, la participación ciudadana y el desarrollo tecnológico, apoyadas por la idea del ecosistema de desarrollo del gobierno abierto de Ramírez-Alujas y Dassen (2012), que sitúan en prospectiva el conjunto de la sociedad como tal y sus interacciones con los autores gubernamentales, ciudadanos, sociedad civil, organizaciones internacionales como la Alianza para el Gobierno Abierto y los modelos de desarrollo.

Honduras cuenta con su Quinto Plan de Acción presentado ante la AGA, pero dicho plan deja por fuera temáticas de alta relevancia para la correcta aplicación del gobierno abierto, tales como la participación ciudadana en un amplio espectro y el desarrollo digital y tecnológico del aparato estatal (visto como un ecosistema). De ese modo, se procede a evaluar aquellas áreas que fueron omitidas en el plan.

Además, dentro de esta sección se agrega a España, ya que cuenta con estrategias muy desarrolladas de participación ciudadana de *crowdsourcing*, portales de datos abiertos —como la plataforma digital de la ciudad de Madrid—⁸ y su ambicioso plan de digitalización del Gobierno español para el año 2026.⁹

8 Ver en: <https://decide.madrid.es/>.

9 Ver en: <https://avancedigital.mineco.gob.es/programas-avance-digital/Paginas/espana-digital-2025.aspx>.

4.1 Implementación de la agenda de la Alianza para el Gobierno Abierto

El Estado de Honduras, al formar parte de la AGA, está en la obligación de presentar planes de acción encaminados, por una parte, a la implementación de los cinco objetivos estratégicos de la organización: la ampliación del espacio cívico, la integración del gobierno abierto a la gestión pública en todos sus ámbitos, el progreso continuo en la apertura gubernamental, la constante innovación y la construcción de comunidades íntegras e interconectadas. Por otra parte, los planes de acción deben incluir las áreas de políticas públicas con las que trabaja la organización, dentro de las que se encuentran: la lucha contra la corrupción, la inclusión social de grupos discriminados, los parlamentos abiertos, los servicios públicos de calidad y el derecho a la información.

La organización cuenta, a su vez, con una guía promotora del gobierno abierto, la cual abarca una serie de temas distribuidos en dos secciones. En la primera, se encuentran los temas orientados al trabajo que desempeñan secretarías de Estado y gobierno: la ayuda al desarrollo, parlamentos abiertos, elecciones limpias, fuerzas del orden y seguridad transparentes, entre otros. En la segunda sección, se presentan los temas transversales con un impacto en toda la administración estatal: la contratación pública abierta, el derecho a la información y los datos abiertos de gobierno, entre otros.¹⁰

Ahondado en ello, se deben seguir las recomendaciones brindadas por la Open Contracting Partnership (2022) para incrementar la participación de las pequeñas y medianas empresas y de la ciudadanía; entre ellas se encuentran: la mejora de la calidad de los datos, los mecanismos de participación ciudadana, la promoción de las responsabilidades colectivas —en especial la de los proveedores— y la limitación de las licitaciones corregidas.

En definitiva, las políticas públicas que se recomienda implementar se suman a la necesidad de mejora de los servicios públicos (salud y educación), mayor acceso a la información pública y la participación ciudadana mediante el seguimiento de las estrategias de la AGA y de la Open Contracting Partnership.

4.2 Participación ciudadana

Se presenta la participación ciudadana como herramienta para el desarrollo del gobierno abierto, dado que, al momento de realizarse la evaluación del Estado de Honduras, se notó que presenta niveles bajos de participación ciudadana en el ejercicio de gobierno, al no contarse con plataformas cívicas o con portales de datos abiertos interactivos y de datos simplificados para su posterior reutilización o leyes actualizadas a la realidad del siglo XXI. Por ello, se recomienda realizar una serie de cambios e implementación de estrategias para fomentar la participación.

En primera instancia, se propone la reformulación de la Ley de Participación Ciudadana de Honduras y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que datan del

10 Para obtener información más detallada, ver: www.opengovguide.com.

año 2006, con el objetivo de otorgar mayores derechos a la población hondureña para el acceso y manejo de datos gubernamentales. Si bien establecen derechos para poder acceder a la información de datos públicos, no fijan derechos de cocreación, cogestión y coproducción de la información pública ni de la promoción de participación ciudadana por medios digitales o electrónicos, como son las plataformas cívicas.

De esta manera, se recomienda incluir leyes que promuevan el cogobierno, orientadas a las realidades actuales en las que los medios digitales juegan un rol fundamental en el desarrollo de la sociedad. Honduras debe revolucionar el ejercicio de gobierno mediante el otorgamiento de mayores derechos a su población, así como lo han realizado países de la región latinoamericana como Chile o Argentina, que promueven las consultas ciudadanas por medios digitales, aumentando así la participación cívica y brindando mayor confianza gubernamental.¹¹

En segunda instancia, el ejercicio participativo ciudadano debe realizarse bajo el Espectro de Participación Pública realizado por la Asociación Internacional para la Participación Pública (IAP2, por sus siglas en inglés) (2018), el cual establece cinco etapas para lograr su mayor eficacia y cumplimiento:

1. Información, proporcionándole al público la información objetiva y necesaria para entender los problemas, alternativas y eventuales soluciones.
2. Consulta, en la que se obtiene retroalimentación pública sobre análisis, alternativas o decisiones implementadas.
3. Involucramiento, que vincula al ciudadano en el proceso de formulación de políticas públicas con el fin de asegurar que las aspiraciones y preocupaciones ciudadanas sean abordadas.
4. Colaboración, identificando problemas y soluciones en conjunto con el Gobierno.
5. Empoderamiento, donde se pretende colocar la decisión final en manos del ciudadano e implementar la que este decida.

Sumado a ello, se presentan las plataformas cívicas como una tercera instancia a poner en práctica por medio de estrategias como el *crowdsourcing* o *citizensourcing*, que buscan el involucramiento del ciudadano y de las autoridades estatales mediante plataformas digitales de fácil acceso desde cualquier dispositivo electrónico, con el objetivo de que los usuarios puedan reutilizar y compartir información de datos públicos.

Se puede citar el caso de España, en donde el ejercicio de *crowdsourcing* se realiza a través de una plataforma digital denominada Decide Madrid,¹² un portal de datos del Ayuntamiento de Madrid que les permite a los ciudadanos el uso efectivo de su derecho a partici-

11 Por ejemplo, el Gobierno de Chile promueve consultas ciudadanas virtuales en temas respecto a planes, políticas y programas que involucran a toda la sociedad con el objetivo de mejorar y agilizar la participación ciudadana, dado que, al realizarse de forma virtual, permite que esta se lleve a cabo de una forma eficaz y simple, aumentando así su contribución (MSGG, 2014). También el Gobierno de Argentina posee un sitio web de consultas ciudadanas virtuales (Argetinaunida, 2023).

12 Ver nota 8.

par en la gestión pública por medio de la realización de propuestas, consultas, votaciones de presupuestos y el planteamiento de iniciativas ciudadanas orientadas a mejorar los servicios públicos de la capital española.

En esta línea, el *crowdsourcing* se puede realizar también por medio de entes privados que buscan la innovación y el desarrollo de ideas tecnológicas, como es el caso de What if Innovation,¹³ organización que apoya a los ciudadanos con sus estrategias de innovación desde el proceso de la idea hasta su implementación, mediante una plataforma digital que los impulsa a crear una estrategia de crecimiento en el mercado, la activación de la mentalidad innovativa, el equilibrio del desempeño productivo, la invención de soluciones tecnológicas y la aceleración de la comercialización en el mercado.

Con las estrategias mencionadas, se pretende promover la participación ciudadana de una forma inteligente y eficaz, en donde, los ciudadanos forman parte del diseño, creación y gestión de la información, lo que les permite ser ellos mismos quienes busquen su propio desarrollo personal y social por medio del aporte de conocimiento, habilidades comunicativas y tecnológicas, redes, contactos y especialización en temáticas sociales.

4.3 El desarrollo digital y tecnológico

El rol tecnológico juega un papel crucial para lograr el avance del gobierno abierto en Honduras. Para ello, se debe acudir a la implementación de estrategias de inclusión digital de todos los grupos sociales, étnicos, indígenas y comunidades diversas, así como el desarrollo del *open data*, que promueve la apertura de datos públicos mediante el uso de portales digitales interactivos y simples de manejar para el usuario/ciudadano, como también el acercamiento a la mejora de los procesos y trámites gubernamentales mediante la correcta aplicación del *open process*.

La alfabetización digital —o bien el desarrollo de competencias digitales—¹⁴ se presenta como la primera estrategia que comprende la inclusión de programas de educación digital vinculados a la interpretación de textos, sonidos e imágenes, reproducción de datos e imágenes y la evaluación de estadísticas, con el fin de que a los ciudadanos se les facilite la lectura de datos públicos y el posterior manejo de los portales de datos. Actualmente, Honduras cuenta con una sección de educación virtual dentro de su portal de transparencia, pero no se encuentra en funcionamiento.

Dentro de la estrategia a implementarse, se deben incluir todas las regiones del país, es decir, los dieciocho departamentos de Honduras, con especial énfasis en los grupos sociales comúnmente discriminados, como las personas LGTBQIA+, grupos indígenas y étnicos,

13 Ver en: <https://whatifinnovation.com/approach/>.

14 La Comisión Europea establece cinco dimensiones para el desarrollo de competencias digitales: la información (vista como de fácil acceso, evaluación y conservación), la comunicación (formas de interactuar, compartir, participar, colaborar y manejar el uso de datos), la creación de contenido y de su programación, la seguridad de los usuarios y protección de datos y la resolución de problemas que conllevan a la innovación digital (Ferrari, 2013).

entre otros. Con ello, se promoverá la inclusión social y una mayor participación ciudadana dentro de la administración pública.

Sumado a ello, se debe expandir la red de internet en todo el territorio nacional, ya que de acuerdo con el Banco Mundial (2011) se cuenta solamente con el 50% de cobertura en todo el territorio nacional en comparación con otros países de la región como Panamá, que cuenta con un 70% de acceso.

Tomando como referencia a Panamá, el Gobierno de este país implementó en el año 2017 un plan denominado Red Nacional de Internet (Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental, 2018), con el objetivo de expandir la cobertura de internet a todas las provincias del país para aquellas personas con dificultades económicas y geográficas. La red cuenta con 1320 puntos de acceso a internet localizados en sitios públicos de fácil acceso, con una velocidad de 2 megabytes por usuario y 2,9 millones de personas registradas en un país con una población de alrededor 4,5 millones de habitantes. El servicio puede ser aprovechado por estudiantes, microempresarios o usuarios que cuenten con aparatos móviles o computadoras portátiles para su respectivo uso.

El *open data* y el *open process* se presentan como la segunda estrategia para la evaluación y gestión de datos públicos con el propósito de innovar la labor estatal y lograr la mejora de servicios. En ese sentido, es fundamental que Honduras desarrolle portales de datos abiertos —como España—, en los cuales la información sea reutilizada de manera sencilla por medio de aplicaciones y empresas recicladoras de datos, forjando así el camino hacia la transformación digital. Cuando el ciudadano/usuario recicla la información brindada, genera valor público de ella.

El Gobierno de España cuenta con un portal de datos abiertos¹⁵ y el Ministerio de la Transformación Digital y de la Función Pública,¹⁶ encargado del monitoreo y su desarrollo. En dicho portal se presentan 314 iniciativas de datos abiertos, 45 de administración del Estado, 19 de administración autonómica, 232 de administración local y 17 de universidades, entre otras, contabilizando un total de casi 69000 datos y alrededor de 400000 distribuciones de ellos. Además, cuenta con aplicaciones y empresas recicladoras de la información para lograr una gestión eficaz.

Siguiendo con el ejemplo de España,¹⁷ cuenta con un plan denominado España Digital para el año 2026 en el que involucra: la conectividad e infraestructuras digitales, con el motivo de cerrar las desigualdades que se presentan por temas de género o nivel socioeconómico, entre otros; la estrategia de impulso de la tecnología 5G, con el fin de mejorar la productividad y hacer un mejor uso de los recursos; los planes sobre competencias digitales y ciberseguridad, que promueven la inclusión digital y la mejora en las capacidades digitales

15 Ver en: <https://datos.gob.es/es/>.

16 Ver nota 9.

17 España basa su plan en tres dimensiones: personas, infraestructuras y economía. Adicional a ello, se trabaja con dos ejes transversales: la recuperación y la transformación económica que buscan impulsar la economía bajo proyectos estratégicos.

de los usuarios, así como su seguridad; la digitalización de la administración pública, priorizando las aplicaciones telefónicas para la gestión de tramites públicos; plan de digitalización de pequeñas y medianas empresas (pymes) para la mejora del comercio; España como “hub audiovisual” de Europa, que incrementa la atracción de inversión extranjera en el país; y la estrategia de inteligencia artificial, que busca ser inclusiva, sostenible y focalizada en la población.

En suma, el rol tecnológico funge como una de las bases primordiales para el desarrollo de gobierno abierto. Se puede lograr mediante la alfabetización digital, las plataformas cívicas digitales, el *open data* y el *open process*. Los ejemplos y estrategias de los Gobiernos de España y de Panamá son medidas que el Gobierno de Honduras puede implementar para alcanzar la transformación digital y el desarrollo tecnológico.

5. Conclusiones

En la primera sección del estudio se logró desarrollar el concepto de gobierno abierto, presentándose como una herramienta innovadora y promotora del desarrollo económico para transformar el ejercicio de poder en función de los ciudadanos como autogestores y decisores de su futuro. El criterio del concepto separa al Gobierno de su función cotidiana de gestor y lo convierte en un dador de información para que esta sea reutilizada y transformada en valor agregado para el bien común, considerando que también, al otorgarle la autoridad de decisión al ciudadano, su respaldo incrementa, por ende, la labor gubernamental resulta más asequible.

Los dos ejes fundamentales son de especial relevancia, puesto que permiten cambiar el rumbo en el que se dirigen los Gobiernos: el *open data* abre los datos públicos a la ciudadanía y permite que sean reutilizados y gestionados; el *open process* digitaliza la función pública y otorga las herramientas para interactuar con la información y datos expuestos. Es ahí donde radica su importancia, en la innovación vista como una oportunidad para la ciudadanía de ejercer sus derechos de acceso y gestión del conocimiento.

El marco jurídico de Honduras brindó el panorama de las legislaciones internas del país en su búsqueda promotora de la apertura gubernamental, así como el acceso a la información y datos públicos mediante los portales de transparencia analizados. Esto permitió tener una mayor comprensión de la situación actual y trazar el camino de las recomendaciones.

Luego, al momento de realizar la evaluación de la apertura gubernamental al Estado de Honduras, de forma comparativa se reflejó que cuenta con bajos niveles de transparencia dentro de la administración pública, al obtener puntuaciones muy bajas en los medidores generales sobre gobierno abierto, así como el establecimiento del goce parcialmente libre de derechos políticos y civiles por parte de la organización Freedom House. Además, se clasifica como uno de los países menos abiertos de la región latinoamericana de acuerdo con el índice del Estado de derecho de 2022, que lo ubica en la posición 27 de 32 países, donde las puntuaciones más altas de la muestra las presentaron Costa Rica y Chile.

Dentro de los medidores, las estadísticas más alarmantes que se evidenciaron fueron en asuntos relacionados con regulaciones del Gobierno en cuanto al acceso a la información pública, la participación de los ciudadanos en la elaboración de leyes y la contratación pública abierta, reflejando que presenta muchas carencias y poca disponibilidad de información para el usuario y los derechos políticos y civiles, con puntuaciones bajas especialmente en el Estado de derecho y el funcionamiento del aparato gubernamental.

Por ello, se recomienda al Gobierno de Honduras realizar la justa y correcta aplicación del gobierno abierto mediante la agenda de la Alianza para el Gobierno Abierto, siguiendo sus lineamientos y directrices e incluyendo la participación ciudadana orientada a la inclusión social de los grupos comúnmente discriminados, con el objetivo de formular el quinto plan de acción, además de la inclusión del uso de tecnologías para la mejora innovativa y gestión de datos públicos por medio de la alfabetización digital, el *crowdsourcing* visto como la participación ciudadana inteligente y demás infraestructuras digitales, siguiendo el ejemplo de Gobiernos como el de España, Chile y Panamá.

En suma, el gobierno abierto es la herramienta que Honduras debe implementar para alcanzar la apertura de la administración pública, atravesando las secretarías de Estado, alcaldías, municipalidades, instituciones encargadas del acceso a la información pública, poderes del Estado y demás instituciones cercanas al Gobierno. Esto permitirá brindarle al ciudadano/usuario información de las actividades gubernamentales que se realizan para que puedan ser autogestores de ella, con la finalidad de reutilizarla y generar valor agregado, teniendo como resultado la toma de decisiones en conjunto, así como la creación y formulación de políticas públicas y una mayor confianza en el Gobierno.

Bibliografía

- Alianza para el Gobierno Abierto. (2023). *Estrategia: Objetivos y teoría de cambio*. Open Government Partnership. https://www.opengovpartnership.org/estrategia-de-ogp-2023-2028/#toc_3.
- Autoridad Nacional para la Innovación Gubernamental. (2018). *Programa Cobertura Digital Nacional*. Gobierno de Panamá. <https://aig.gob.pa/rnipanama/>.
- Ayala, J. (2022). *Informe de resultados de transición de Honduras 2018-2021*. Open Government Partnership. <https://www.opengovpartnership.org/es/documents/honduras-transitional-results-report-2018-2021/>.
- Ayuntamiento Bilbao. (2023). ¿Qué es Open Data? Bilbao Open Data. <https://www.bilbao.eus/opedata/es/que-es-open-data>.
- Banco Mundial. (2021). *Personas que usan Internet (% de la población) - Panamá*. <https://datos.bancomundial.org/indicador/IT.NET.USER.ZS?locations=PA>.
- Beetham, D. y Boyle, K. (1996). *Cuestiones sobre la Democracia. Conceptos, elementos y principios básicos*. UNESCO.
- Bermúdez, V., Aguilar, A. y Hernández, Y. (2018). *Educación, cultura y sociedad: oportunidades para la investigación*. Ediciones Universidad Simón Bolívar. <https://bonga.unisimon.edu.co/bitstream/handle/20.500.12442/3652/cap4.pdf?sequence=9&isAllowed=y>.
- Comunidad Rural Digital. (2014). *Open Data. Publicación y reutilización de Datos Abiertos como iniciativa de*

- Gobierno Abierto en la Administración*. https://datos.gob.es/sites/default/files/doc/file/open_data_publicacion_y_reutilizacion_de_datos_abiertos_como_iniciativa_de_gobierno_abierto_en_la_administracion_compressed.pdf.
- Concha, G. y Naser, A. (2012). *Datos Abiertos: Un nuevo desafío para los gobiernos de la región*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. <https://www.transparencia.gob.gt/wp-content/uploads/2017/07/2012-01.pdf>.
- Dassen, N. y Cruz, J. (Eds.). (2012). *Gobierno abierto y transparencia focalizada. Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Gobierno-abierto-y-transparencia-focalizada-Tendencias-y-desaf%C3%ADos-para-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>.
- Dassen, N. y Ramírez-Alujas. (2016). *Vientos de cambio II. Avances y desafíos de las políticas de gobierno abierto en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/viewer/Vientos-de-cambio-II-Avances-y-desaf%C3%ADos-de-las-pol%C3%ADticas-de-gobierno-abierto-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>.
- Economic and Social Commission for Western Asia. (2020). *Legal Aspects of Open Government and Open Data*. (ESCWA).
- Fernández, V., Güemes, M., Magnin, J., Vigil, J. y García, J. (2008). Capacidades estatales y desarrollo regional. Realidades y desafíos para América Latina. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 8(10), 177-182. <https://www.redalyc.org/pdf/3375/337530215008.pdf>.
- Freedom House. (2022). *Global Freedom Status: Honduras*. <https://freedomhouse.org/country/honduras/freedom-world/2023>.
- International Association for Public Participation. (2018). *IAP2 Spectrum of Public Participation*. https://cdn.ymaws.com/www.iap2.org/resource/resmgr/pillars/Spectrum_8.5x11_Print.pdf.
- International Budget Partnership. (2021). *Honduras*. <https://internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/2021/honduras>.
- Marín, J. y Amin, L. (2019). *Recommendations on Open Contracting for OGP Action Plans*. Transparency International. <https://images.transparencycdn.org/images/Rec-on-Open-Contracting-for-OGP-action-plans-FINAL.pdf>.
- Mulgan, G. y Albury, D. (2003). *Innovation in the Public Sector*. http://www.sba.oakland.edu/faculty/mathieson/mis524/resources/readings/innovation/innovation_in_the_public_sector.pdf.
- Naser, A., Rosales, A. y Ramírez-Alujas. (2017). *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Nath, J. (2011). *Reimagining Government in the Digital Age*. Wiley Online Library. https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1002/ncr.20070?saml_referrer=.
- Obama, B. (2009). *Memorandum on Transparency and Open Government*. The White House. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/transparency-and-open-government>.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2005). Open Government. En *Modernising Government: The Way Forward*. <https://doi.org/10.1787/9789264010505-en>.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2010). *OECD Guiding Principles for Open and Inclusive Policy Making, expert meeting on building an open and innovative government for better policies*.
- Open Contracting Partnership. (2017). *How citizens are using open contracting to improve public spending*. <https://medium.com/open-contracting-stories/paraguays-transparency-chemists-623c8e3c538f>.
- Open Contracting Partnership. (2022a). *Inclusive and effective public procurement: findings and lessons from research in 12 countries*.
- Open Contracting Partnership. (2022b). ¿Qué es OCDS y por qué utilizarlo? <https://standard.open-contracting.org/latest/es/primer/what/>.
- Open Government Partnership. (2018). *Análisis del Estado de Honduras*. <https://www.opengovpartnership.org/members/honduras/>.

- Oszlak, O. y Kaufman, E. (2014). *Teoría y práctica del gobierno abierto. Lecciones de la experiencia internacional*. CEDES.
- Ramírez-Alujas, A. (2014). Gobierno Abierto. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, (5), 201-216.
- Ramírez-Alujas, A. y Dassen, N. (2012). *Gobierno abierto: la ruta hacia una nueva agenda de reforma del Estado y modernización de la administración pública en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. https://www.gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/AVRA-DAS-SEN2012.pdf.
- Ramírez-Alujas, A. y Güemes, M. (2013). *Gobierno Abierto: oportunidades y desafíos. Una reflexión socio-política con la mirada puesta en Latinoamérica*. HAL Open Science. <https://shs.hal.science/halshs-00874133/document>.
- Sandoval, R. (2009). Gobierno 2.0: Apuntes iniciales para su aplicación en México. *Buen Gobierno*, (7), 8-20. <https://www.redalyc.org/pdf/5696/569660515005.pdf>.
- Sierkovich, L. (2022). *Quinto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto*. Jefatura de Gabinete de Ministros. https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2023/01/Argentina_Action-Plan_2022-2024.pdf.
- Valenzuela, R. y Bojórquez, J. (2015). *Modelos de implementación del gobierno abierto en México*. Universidad Autónoma de México.
- World Justice Project. (2022). *Rule of Law Index 2022*.
- Zangrilli, O. (2017). *Open Government: dalla semplificazione della P.A. alla e-Democracy*. LUISS, Dipartimento di Scienze Politiche.

TESIS

SISTEMAS DE PROTECCIÓN SOCIAL ANTE LA CRISIS DEL COVID-19.

ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS DE TRANSFERENCIA MONETARIA EN LOS PAÍSES DEL MERCOSUR DESDE LA TEORÍA DEL INGRESO CIUDADANO UNIVERSAL (2020-2021)

JOAQUÍN BALIÑA¹

Doctorando USAL

**Tesis evaluada con calificación sobresaliente de la Maestría en Sociología Política Internacional,
Departamento de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Tres de Febrero.**

Resumen

A raíz de la pandemia producida por el COVID-19, las políticas de transferencia monetaria (PTM) han vuelto a ocupar un rol central en los esquemas de protección social en diversos rincones del mundo. América Latina no fue la excepción, ya que ha sido escenario de la expansión de transferencias preexistentes y de la creación de nuevas medidas que fueron implementadas a la luz de la crisis. En este contexto, se retomaron varios de los debates sobre el ingreso ciudadano universal (ICU). A partir de la interdependencia y la vulnerabilidad expuestas por la reciente crisis, diversas organizaciones y organismos manifestaron sus posturas con respecto a estas propuestas. No obstante, existen importantes diferencias entre los postulados teóricos del ICU y las características de las PTM. En función de ello, esta tesis se centró en caracterizar y analizar las PTM implementadas durante el período 2020-2021 en los cuatro países miembros del Mercado Común del Sur (Mercosur) con base en una sistematización de los postulados de la teoría más reciente del ICU, a los fines de determinar su grado de adecuación.

Palabras clave: ingreso universal, transferencia monetaria, COVID.

1 Licenciado en Sociología (UNSAM). Especialista en Política, Evaluación y Gerencia Social (FLACSO) y magíster en Sociología Política Internacional (UNTREF). Candidato a doctor del Programa Binacional en Estudios Globales y de Área (USAL/HUzB). Exbecario del CUA-DAHZ, PNUD, CIN y UNSAM. Previamente se desempeñó como coordinador de proyectos en temas de protección social, empleo y salud. Actualmente es docente y consultor en PM/MERL, investigación aplicada y análisis de datos.
Correo electrónico: joaquin.balinia@gmail.com / ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8619-2194>.

Social protection systems in the face of the COVID-19 crisis.

Analysis of cash transfer policies in Mercosur countries based on the theory of universal citizen income (2020-2021)

Abstract

In the aftermath of the COVID-19 pandemic, cash transfer policies (CTPs) have returned to a central role in social protection schemes in various corners of the world. Latin America was no exception, as it was the scene of the expansion of pre-existing transfers and the creation of new measures implemented in light of the crisis. In this context, several of the debates on universal citizen's income (UCI) were taken up again. Based on the interdependence and vulnerability exposed by the recent crisis, various organizations and agencies expressed their positions on these proposals. However, there are important differences between the theoretical postulates of UCI and the characteristics of OCTs. Therefore, this thesis focused on characterizing and analyzing the MTPs implemented during the period 2020-2021 in the 4 member countries of the Southern Common Market (MERCOSUR) based on a systematization of the postulates of the most recent theory of the UCI, in order to determine their degree of adequacy.

Key words: universal income, cash transfer, COVID.

1. Introducción

La tesis tuvo por objetivo caracterizar y analizar las principales políticas de transferencias monetarias (PTM) implementadas en el período 2020-2021 en los países miembros del Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), a fin de compararlas y determinar el grado de adecuación con los postulados de ingreso ciudadano universal (ICU).

Las PTM han sido una de las principales estrategias de protección social implementadas en América Latina. Desde sus inicios durante la década de 1990, se han expandido a toda la región. Producto de su diseño e implementación, adquirieron características específicas, entre las que se destaca su condicionalidad (dada por requisitos para acceder y sostener la prestación en el tiempo), su focalización (que concentra estas medidas específicamente en infancias y personas mayores de menores ingresos) y una narrativa de promoción del desarrollo humano (orientada a promover las capacidades y habilidades individuales).

Por otro lado, los debates sobre el ICU han crecido durante las últimas décadas. Si bien su producción teórica se remonta a siglos atrás, fue en la década de 1980 que sectores específicos de la academia comenzaron a debatir de forma sistemática estas ideas y se realizaron experimentos para medir su impacto. Desde entonces, los postulados del ICU se han estructurado en un cuerpo teórico relativamente uniforme. Sin embargo, es un tema que adquiere diferentes grados de atención dependiendo del contexto. En este sentido, las consecuencias económicas y sociales de la pandemia impulsaron una nueva ola de debates, que se sumaron a una discusión más amplia sobre posibles políticas para abordar los desafíos del futuro, como las desigualdades, el impacto laboral de las nuevas tecnologías y el reconocimiento de las tareas de cuidado. La región sudamericana no ha estado exenta de estos debates e incluso ha sido escenario de proyectos nacionales y regionales de ICU. Estas discusiones, en gran medida, han puesto el foco en el análisis de las PTM existentes y en qué medida éstas pueden considerarse instancias intermedias o imperfectas de medidas de ICU. La tesis es una contribución actualizada a este debate teórico, a partir del análisis empírico de las PTM desplegadas durante la pandemia en los países del Mercosur.

2. Métodos

Del objetivo general antes plantado se desprenden tres específicos: (1) caracterizar las principales PTM utilizadas para reducir las consecuencias económicas y sociales de la pandemia; (2) analizar las PTM en relación con los postulados teóricos del ICU; y (3) analizar la incidencia del rol de las PTM para protección social a nivel regional.

En términos de diseño metodológico, se empleó un enfoque exploratorio y descriptivo basado en la combinación de métodos cualitativos y cuantitativos. Como métodos cuantitativos se utilizó la estadística descriptiva y la revisión documental de informes oficiales para contextualizar y caracterizar las PTM a nivel poblacional. Como método cualitativo se empleó el análisis de contenido para caracterizar las PTM a partir de fuentes secundarias, habiendo considerado en particular los datos provistos por el registro de medidas de

protección social del Observatorio de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).²

Para la selección de casos se aplicó la técnica planteada por Prakash y Klotz (2008) para análisis internacional. Las PTM fueron seleccionadas considerando los siguientes criterios: adecuación de la medida a la pandemia, cobertura, forma de entrega y duración. De ello surgieron doce medidas enfocadas en transferencias condicionadas, transferencias para consumo alimentario y transferencias de emergencia. En la Tabla 1 se resumen las medidas seleccionadas para cada país.

Tabla 1. Políticas de transferencia monetaria seleccionadas según país

País	Transferencia monetaria según tipo
1. Argentina	1. Transferencia condicionada: Asignación Universal por Hijo (AUH).
	2. Transferencia para consumo alimentario: Tarjeta Alimentar (TAR).
	3. Transferencia de emergencia: Ingreso Familiar de Emergencia (IFE).
2. Brasil	1. Transferencia condicionada: Bolsa Familia (BF).
	2. Transferencia condicionada: Refuerzo Nutricional (RN).
	3. Transferencia de emergencia: Auxilio de Emergencia (AE).
3. Paraguay	1. Transferencia condicionada: Tekopora (PT).
	2. Transferencia para consumo alimentario: Ñangareko (PN).
	3. Transferencia de emergencia: Subsidio Pytyvõ (1.0 y 2.0) (SP).
4. Uruguay	1. Transferencia condicionada: Plan de Equidad (PE).
	2. Transferencia para consumo alimentario: Tarjeta Uruguay Social (TUS).
	3. Transferencia de emergencia: Canasta de Emergencia Alimentaria (CEA).

Fuente: elaboración propia.

Para el abordaje del nivel de adecuación, las PTM fueron analizadas en función de los cinco componentes básicos del ICU planteados por Van Parijs (2004a) y posteriormente ratificados por la Basic Income Earth Network (2016): (1) individualidad; (2) incondicionalidad; (3) universalidad; (4) periodicidad; y (5) modo de pago. Para dar cuenta de estas diferencias, se establecieron tres niveles de adecuación: adecuación plena, adecuación parcial y adecuación nula. En la Tabla 2 se detallan los criterios para cada uno de los tres niveles.

2 Para más información se sugiere consultar el siguiente enlace: <https://dds.cepal.org/observatorio/acerca.html>

Tabla 2. Criterios de adecuación a la sistematización del ICU

Adecuación	Criterios
Adecuación plena	<ul style="list-style-type: none"> • Adecuación satisfactoria al componente con base en la sistematización teórica. • No se encuentran diferencias sustanciales entre la definición conceptual del componente y las características de la PTM analizada.
Adecuación parcia	<ul style="list-style-type: none"> • Adecuación parcial al componente con base en la sistematización teórica. • Se encuentran diferencias entre la definición conceptual del componente y las características de la PTM analizada, sin que ello implique una inconsistencia absoluta entre ambos.
Adecuación nula	<ul style="list-style-type: none"> • No hay adecuación del componente con base en la sistematización teórica. • Las diferencias detectadas son tales que se interpreta una inconsistencia entre las características de la PTM y la definición conceptual del componente.

Fuente: elaboración propia.

3. Antecedentes

3.1 La cuestión social en clave internacional

La cuestión social surgió para conceptualizar la pobreza urbana en Europa durante la industrialización. La migración del campo a la ciudad generó aglomeración urbana y demandas de servicios básicos, dando lugar a la intervención estatal para abordar estas necesidades (Halperin Donghi, 1970; Hobsbawm, 1962). Posteriormente, las sociedades industrializadas encontraron en la producción fabril y el trabajo asalariado el vector para abordar este fenómeno a través de la expansión de servicios básicos, tales como salud, educación y pensiones. No obstante, a partir de 1970 tuvo lugar una serie de transformaciones sobre la economía y la producción que derivó en una redefinición del rol del empleo y el resurgimiento de la cuestión social como fenómeno moderno (Fitoussi y Rosanvallon, 1997; Rosanvallon, 2000).

La desestructuración de las relaciones laborales, marcada por la pérdida de relevancia del empleo como integrador social, condujo a la *metamorfosis de la cuestión social* (Castel, 1997). Este fenómeno resultó en la precarización e individualización del trabajo, el aumento de desigualdades y la emergencia de la pobreza entre quienes trabajan, contribuyendo a una nueva era de desigualdades (Duru-Bellat, 2017; Milanovic, 2011). Estudios recientes han destacado que el aumento de la concentración de la riqueza se ha convertido en un fenómeno global, con consecuencias negativas para la movilidad y la estabilidad sociales (Alvaredo et al., 2017; Piketty, 2015). En América Latina, estos debates han tenido sus par-

particularidades debido a las brechas de desigualdad y condiciones estructurales de pobreza (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2021b, 2021a).

El interés por comprender los mecanismos de respuesta empleados durante la pandemia radica en que, en períodos de crisis, se han exacerbado los riesgos para el bienestar. Se ha proyectado que para el año 2030, 51 millones más de personas vivirán en la extrema pobreza en comparación con las dinámicas previas a la pandemia (World Economic Forum, 2022), y que durante los primeros dos años de la pandemia las diez personas más ricas duplicaron su fortuna, mientras que los ingresos del 99% de la población mundial se vieron reducidos (Ahmed et al., 2022).

3.2 Transferencias monetarias condicionadas en América Latina

Las políticas sociales en América Latina han experimentado dos etapas significativas: la primera, hasta la década de 1970, se centró en la generación de empleo y políticas públicas generalizadas. La segunda, desde 1980, se caracterizó por la descentralización y la focalización en sectores vulnerables (Isuani et al., 2002). La emergencia de las PTM se da durante esta última etapa, especialmente a finales de la década de 1990, y desde entonces se expandieron a punto tal que llegaron a representar el 70% de las medidas de protección social de la región (Cecchini y Atuesta, 2017; Cecchini y Madariaga, 2011).

De acuerdo con diversos autores, las PTM se extendieron a partir de la intervención de organismos internacionales y mecanismos de cooperación internacional (Hornes, 2019; Lavinas, 2014; Salas y Lopresti, 2014). Programas como la Asignación Universal por Hijo en Argentina o el Bolsa Familia en Brasil se volvieron estrategias centrales de protección social (Castro y Mediavilla, 2022; Villatoro, 2005). Conceptualmente, se fundamentan en la teoría del desarrollo humano, buscando detener la reproducción intergeneracional de la pobreza y mejorar condiciones y oportunidades, por lo que están dirigidas fundamentalmente a niños y adolescentes (Ullmann et al., 2020; Vásquez Russi y Uribe Gómez, 2019).

La relación entre las PTM y las propuestas de ICU ha sido objeto de diversos análisis (Lo Vuolo, 2011). Se ha argumentado que las transferencias implementadas en la región distan de los postulados del ICU debido a sus condicionalidades y su carácter asistencial (Yanes, 2016). Aunque han sido fundamentales en la respuesta a crisis, se ha destacado la necesidad de una profunda transformación para implementar políticas de ICU a nivel regional, considerando una fiscalidad progresiva, la garantía del ingreso universal y el acceso a servicios públicos integrales (Filgueira y Lo Vuolo, 2021; Lo Vuolo, 2011).

4. Teoría del ingreso ciudadano universal

Como se mencionó previamente, en la década de 1980 los debates sobre ICU tomaron relevancia. Uno de los eventos que marcaron esta agenda fue la creación de la Red Europea de Renta Básica (1986) y la organización del congreso denominado Liberty, Equality,

Ecology: Around the Ethical Foundations of Basic Income (1989). De este congreso surgió una de las más importantes sistematizaciones teóricas sobre ICU, liderada por autores tales como Guy Standing, André Gorz, Claus Offe y Philippe Van Parijs, entre otros.

Esta serie de eventos ha dado a las teorías de ICU un piso conceptual sobre el que se fundan en gran medida las propuestas actuales. No obstante, no existe una única interpretación conceptual, sino que hay diversas definiciones para el mismo objeto. Entre ellas, podemos mencionar las de “renta básica universal”, “ingreso ciudadano universal”, “ingreso básico universal”, “renta global universal” o “dividendo básico”, entre otras. Dado que las diversas definiciones coexisten y no hay un consenso definido respecto a su uso, en esta tesis se adopta el concepto de ingreso ciudadano universal. Esto se debe a que dicha definición responde a los criterios básicos de una transferencia monetaria directa sin contraprestaciones ni condicionalidades y adicionalmente resalta su carácter ciudadano, ligado a una concepción del derecho.

El desarrollo teórico del concepto ha sido tomado de Van Parijs, uno de los máximos referentes en la temática. Su mérito reside en haber sido uno de los primeros autores en congregar los debates sobre ICU y haber sistematizado gran parte de su arquitectura teórica. En sus primeras obras, Van Parijs (1991) esbozó los primeros argumentos a favor de una renta básica desde una perspectiva de la ética, la igualdad y la libertad. Inicialmente argumentó que, si bien ha sido un tema históricamente debatido, a partir de 1980 hubo dos aspectos que contribuyeron a su relevancia: por un lado, la incapacidad del capitalismo tardío para crear trabajos de calidad a través de los cuales fuera posible satisfacer las necesidades y acceder a servicios básicos. Esto generó una nueva distinción que ya no se basaba en empleados y desempleados, sino en quienes tienen empleo de calidad y quienes no. Por otro lado, la globalización del sistema de mercado luego de la caída de los países socialistas en 1989 dejó en apariencia al capitalismo sin alternativas. En este sentido, las reestructuraciones políticas y económicas —tales como las de un ICU— emergieron como vías factibles hacia la justicia social (Van Parijs, 1992).

Posteriormente, los argumentos en favor de los proyectos de ICU se fueron ampliando y vinculando con los desafíos del siglo XXI, entre ellos, las dificultades del mercado laboral y los límites de la sociedad salarial (Van Parijs, 2004b). Esta perspectiva fue complementada por otros autores que analizaron los procesos de automatización y aumento de la productividad del mercado laboral, por los cuales es posible estimar que se produzca una disminución progresiva de la demanda de trabajo humano, lo cual a su vez confluye con proyecciones de aumento sostenido de la población mundial (Autor et al., 2022; Autor y Salomons, 2018). El principal desafío en este sentido consiste en el rol del trabajo y el empleo como medios para satisfacer necesidades y acceder a la protección y seguridad sociales. Con base en ello, Standing (2011; Standing & Madariaga, 2013) ha desarrollado la categoría de *precarizado* para referirse a una nueva forma de clase social de amplio alcance caracterizada por la precarización laboral, la inestabilidad económica y la existencia signada por altos márgenes de incertidumbre.

De acuerdo con la sistematización de las teorías de ICU realizada por la Basic Income Earth Network en 2016, la definición de ICU viene atada a la condición ciudadana de las personas, que por derecho de existencia se considera que deberían tener acceso a una dotación de dinero que presente las siguientes características: en primer lugar, es *individual*, lo cual quiere decir que es brindado a cada persona y no a familias. Esto se diferencia de otros tipos de prestaciones o transferencias similares, cuyo acceso ha sido diseñado para familias o grupos específicos. En segundo lugar, es *incondicional*, lo cual implica que no hay ningún tipo de restricción, requisito o contraprestación para acceder a la dotación ni para su sostenimiento en el tiempo. A diferencia de las PTM condicionadas mencionadas en el apartado anterior, la incondicionalidad supone que no se establezca ningún tipo de condición socioeconómica ni restricción para el acceso a la prestación, como tampoco la exigencia a realizar algún tipo de tarea presente o futura como contraprestación. En tercer lugar, es *universal* en tanto es brindado a todas las personas por igual y sin distinción de clase, género, etnia, religión o condición personal.³ En cuarto lugar, se otorga de forma *periódica*, en el sentido de que su pago es mensual o en períodos de tiempo breves y continuos. Esto la diferencia de otras propuestas similares, como son las de transferencias o dotaciones directas únicas para toda la vida. Finalmente, se estipula que el pago debe realizarse *en efectivo*, de modo tal que se garantice el acceso al dinero para su consumo según la persona considere oportuno. Esto se diferencia de transferencias de otros tipos que se han establecido con condiciones similares, como por ejemplo lo han sido las transferencias de especias o de dinero para consumo de bienes específicos.

5. El ingreso ciudadano en América del Sur: ¿qué tan lejos está?

5.1 Caracterización de las PTM

Al analizar las PTM a nivel nacional, se detectaron diversas similitudes. Por un lado, resulta evidente la dinámica contracíclica de estas medidas, ya que su expansión (tanto en términos de cobertura como de prestaciones) se condice con la emergencia de las crisis globales, como la crisis financiera de 2008 y la reciente pandemia. Al considerar las PTM en su conjunto, se aprecia que los cuatro países que integran el bloque del Mercosur siguieron caminos similares, implementando medidas semejantes entre sí. Es así que, tal como se aprecia en la Tabla 3, se distinguen tres tipos claros de medidas: la ampliación y flexibilización de las asignaciones familiares preexistentes destinadas a la niñez y adolescencia; la ampliación de asignaciones de refuerzo nutricional, orientadas especialmente también a la niñez y adolescencia, con el objetivo de garantizar estándares básicos de nutrición; y el despliegue de medidas de emergencia de complementación de ingresos monetarios para familias de bajos recursos y cuyos ingresos monetarios estuvieran ligados al mercado laboral no registrado.

3 Un aspecto importante que se debe recalcar con respecto a este punto es que el carácter universal queda sujeto a los límites que la propia política de transferencia se imponga, por lo que se trata de una definición relativa a la población que se desee cubrir. Si bien resulta evidente, no deja de ser llamativo que se utilice el concepto de universalidad para referirse a política de cobertura, que, por sus propias características, es limitada.

Tabla 3. Caracterización de PTM según aspectos seleccionados

País	PTM	Tipo de medida	Mecanismo de adaptación	Mecanismo de entrega	Población cubierta
Argentina	AUH	Asignación familiar para la niñez	Expansión vertical + flexibilización	Transferencia mensual para gastos generales	4300000
	TAR	Apoyo nutricional para la niñez	Expansión vertical/horizontal	Transferencia mensual para gastos en alimentos	4000000
	IFE	Ingreso de emergencia para no registrados	Medida nueva	Transferencia eventual para gastos generales	9000000
Brasil	BF	Asignación familiar para la niñez	Expansión horizontal/vertical	Transferencia mensual para gastos generales	57500000
	RN	Apoyo nutricional para la niñez	Medida nueva	Transferencia mensual para gastos en alimentos	14300000
	AE	Ingreso de emergencia para no registrados	Medida nueva	Transferencia eventual para gastos generales	70000000
Paraguay	PT	Asignación familiar para la niñez	Expansión vertical + flexibilización	Transferencia mensual para gastos generales	982000
	PN	Apoyo nutricional para la niñez	Medida nueva	Transferencia eventual para gastos en alimentos	330000
	SP	Ingreso de emergencia para no registrados	Medida nueva	Transferencia eventual para gastos generales	770000 (1,0) 330000 (2,0)
Uruguay	PE	Asignación familiar para la niñez	Expansión vertical + flexibilización	Transferencia para gastos generales	370000
	TUS	Apoyo nutricional para la niñez	Expansión vertical/horizontal	Transferencia mensual para gastos en alimentos	768000
	CAE	Ingreso de emergencia para no registrados	Medida nueva	Transferencia mensual para gastos en alimentos	300000

Fuente: elaboración propia.

Los dos primeros tipos de medidas se caracterizaron fundamentalmente por una flexibilización de las condiciones de acceso o continuidad de las transferencias. Esto implicó la reducción en los controles de los requisitos habituales, especialmente aquellos de control, como son los chequeos médicos o el seguimiento escolar de los niños, cuyo funcionamiento normal se vio afectado por la pandemia. A ellos se les sumó la expansión horizontal y vertical de las transferencias. La expansión horizontal implica la ampliación de la población cubierta a través del aumento de personas a las que se les otorga la prestación. La expansión

vertical, en cambio, se da a través de un aumento de los montos de las transferencias o de la duración en el tiempo. La flexibilización y expansión se apreció en los cuatro países, especialmente en el caso de las transferencias destinadas a las infancias, y en menor medida en las PTM destinadas a brindar refuerzo nutricional.

En cambio, el tercer tipo de medida constituye una innovación, en el sentido de que se trató de un nuevo tipo de transferencia monetaria con carácter excepcional y de emergencia. Estas medidas, como el Ingreso Familiar de Emergencia en Argentina, el Auxilio Emergencial en Brasil o el Subsidio Pytyvõ en Paraguay, no fueron individuales, sino que estuvieron destinadas a todo el grupo familiar. Su foco estuvo puesto en aquellas personas que desempeñaran tareas o cargos en el mercado laboral de forma no registrada, debido a que se estimó que este sector era el que se vería afectado en mayor medida por la contracción económica y productiva asociada a la pandemia. Adicionalmente, al tratarse de empleos informales, no cuentan con cobertura de la seguridad social, por lo que están expuestos a mayor vulnerabilidad. En este sentido, las PTM apuntaron a brindar una red básica de contención y protección social a través de ingresos monetarios mínimos.

En términos institucionales y de diseño, cabe destacar que, a diferencia de los primeros dos grupos de PTM, este tipo de medidas se realizó a partir del conocimiento y la capacidad institucional instalada producto de la implementación y gestión de PTM preexistentes. Este proceso, conocido como *piggybacking*, refiere a la creación o gestión de nuevas medidas con base en experiencias, bases de datos y mecanismos de entrega previos. No obstante, como se indicó en otros estudios, este tipo de medidas no constituyó en sí mismo una innovación en términos de protección social, sino que presenta más continuidades que rupturas en las formas de abordaje desde las PTM.

5.2. Análisis según componentes del ICU

En términos de adecuación con los postulados del ICU, también se aprecian importantes similitudes. Si bien en todos los casos el nivel de adecuación fue bajo, las asignaciones familiares son las que presentaron mayores niveles, dado que se trata de transferencias regulares en efectivo cuyo gasto queda a discreción de las personas, generalmente titulares de sus hijos/as. Los refuerzos nutricionales presentan características similares, aunque un poco por debajo, ya que el gasto del dinero está limitado a productos considerados esenciales o básicos, especialmente alimentos y bebidas. En cuanto a las transferencias de emergencia, llama la atención que, si bien *a priori* podría considerarse que se tratan de medidas más cercanas a las propuestas de ICU, de hecho muestran menores niveles de adecuación. Ello se debe fundamentalmente a que se trató de transferencias esporádicas que no se sostuvieron en el tiempo y que, en vez de ser individuales, fueron otorgadas a titulares de grupos familiares. Esta información está condensada en la Tabla 4.

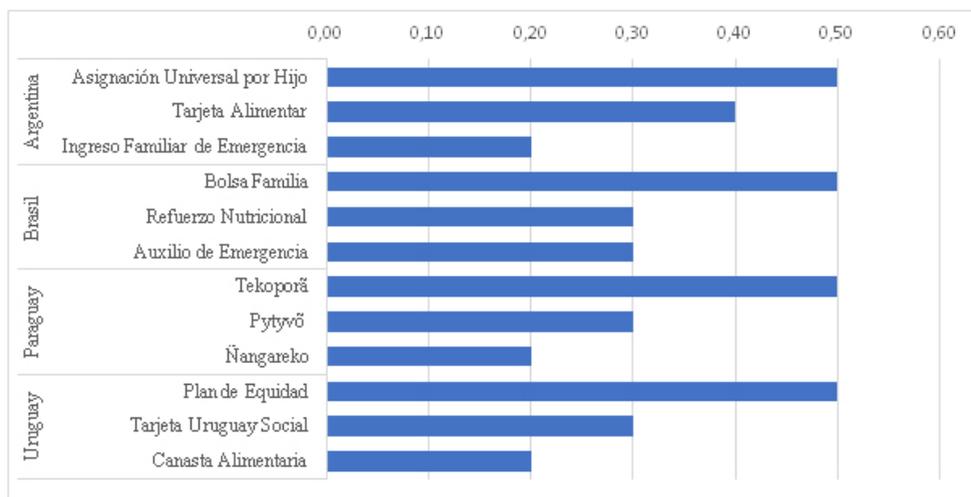
Tabla 4. Análisis de PTM según componentes del ICU

País	PTM	Individualidad	Incondicionalidad	Universalidad	Periodicidad	Efectivo
Argentina	AUH	PARCIAL Individual por titular	NULA Condiciones acceso/continuidad	NULA Focalización social/etaria	PLENA Regular	PLENA Gasto discrecional
	TAR	PARCIAL Individual por titular	NULA Condiciones acceso/continuidad	NULA Focalización social/etaria	PLENA Regular	PARCIAL Bienes esenciales
	IFE	NULA Familiar por titular	NULA Condiciones acceso/continuidad	NULA Focalización social/etaria	NULA Esporádica	PLENA Gasto discrecional
Brasil	BF	PARCIAL Individual por titular	NULA Condiciones acceso/continuidad	NULA Focalización social/etaria	PLENA Regular	PLENA Gasto discrecional
	RN	PARCIAL Individual por titular	NULA Condiciones acceso/continuidad	NULA Focalización social/etaria	PLENA Regular	PARCIAL Bienes esenciales
	AE	NULA Familiar por titular	NULA Condiciones acceso/continuidad	NULA Focalización social/etaria	NULA Esporádica	PLENA Gasto discrecional
Paraguay	PT	PARCIAL Individual por titular	NULA Condiciones acceso/continuidad	NULA Focalización social/etaria	PLENA Regular	PLENA Gasto discrecional
	PN	PARCIAL Individual por titular	NULA Condiciones acceso/continuidad	NULA Focalización social/etaria	PLENA Regular	PARCIAL Bienes esenciales
	PP	PARCIAL Individual por titular	NULA Condiciones acceso/continuidad	NULA Focalización social/etaria	PLENA Regular	PLENA Gasto discrecional
Uruguay	PE	PARCIAL Individual por titular	NULA Condiciones acceso/continuidad	NULA Focalización social/etaria	PLENA Regular	PLENA Gasto discrecional
	TAS	NULA Familiar por titular	NULA Condiciones acceso/continuidad	NULA Focalización social/etaria	PLENA Regular	PARCIAL Bienes esenciales
	CEA	PLENA Individual	NULA Condiciones acceso/continuidad	NULA Focalización social/etaria	NULA Esporádica	PARCIAL Bienes esenciales

Fuente: elaboración propia.

En términos de adecuación con los postulados del ICU, las PTM que presentan mayor grado de adecuación son las transferencias preexistentes a la crisis sanitaria, ya que, si bien presentan las deficiencias propias de la condicionalidad, no deja de tratarse de transferencias en efectivo sostenidas en el tiempo. Tal como se aprecia en la Figura 1, para las cuatro medidas de transferencia monetaria hacia la niñez y la adolescencia (Asignación Universal por Hijo y Embarazo, Bolsa Familia, Tekoporã y Plan Equidad) se ha obtenido el mismo nivel de adecuación promedio de 0,5. De la misma forma, las transferencias monetarias orientadas a la compra de alimentos y productos de primera necesidad han obtenido un nivel de adecuación promedio de 0,3 (salvo el caso de la Tarjeta Alimentar de Argentina, para el que se ha registrado un nivel de 0,4). Estos casos han presentado similitudes con las PTM de inicios del milenio, pero su nivel de adecuación es menor por tratarse de transferencias cuyo gasto está restringido a productos específicos, lo que en un punto las asemeja a transferencias en especies.

Figura 1. Nivel de adecuación promedio según país y PTM



Fuente: elaboración propia.

Otro punto interesante a destacar es que las principales medidas de transferencia monetaria diseñadas e implementadas como respuesta a la pandemia han obtenido menor puntuación de acuerdo con esta sistematización. El Ingreso Familiar de Emergencia de Argentina, el Auxilio de Emergencia de Brasil y el subsidio Pytyvõ registran un nivel de adecuación promedio de 0,2. Resulta llamativo que las transferencias monetarias implementadas para mejorar los ingresos de la población general obtengan un puntaje menor que las transferencias ya existentes. Esto se debe a que, a fin de cuentas, se ha tratado de medidas esporádicas y focalizadas en segmentos específicos de la población, por más que hayan tenido amplio alcance en términos de cobertura. Adicionalmente, estas transferencias se realizaron por

hogar más que por individuo. Todo ello disminuyó considerablemente el grado de adecuación, sin haber afectado positivamente los componentes de incondicionalidad y universalidad, para los cuales en ningún caso se ha podido registrar una adecuación siquiera parcial. Esta información está condensada en la Figura 1.

Un objetivo específico de la tesis estaba vinculado a la exploración de políticas de protección social a nivel regional. El Mercosur posee amplia experiencia en materia de políticas sociales. La creación del Instituto Social del Mercosur (ISM) en 2007 y del Frente parlamentario contra el hambre en 2009 son ejemplos de ello. Adicionalmente, el Parlasur (órgano parlamentario) cuenta con diversas comisiones destinadas a estos temas, como la Comisión de Trabajo, Políticas de Empleo, Seguridad Social y Economía Social. Durante la pandemia, en el Parlasur se trataron algunos temas de articulación regional. De ello resultó, por ejemplo, la declaración 03/2020 a través de la se propuso la creación de un Centro de Vigilancia y Control de enfermedades. Sin embargo, no se ha registrado ninguna medida o disposición vinculante para protección social emitida desde el bloque, salvo declaraciones puntuales y coordinación en temas vinculados a la logística, el transporte y el comercio. Por el contrario, en materia de protección social, los países optaron por hacerle frente a la pandemia reforzando sus propias fronteras e implementando medidas de carácter nacional.

6. Conclusión

De la tesis han emergido una serie de conclusiones y reflexiones finales orientadas a comprender mejor la respuesta en términos de protección social a nivel nacional y regional a través de la implementación de PTM y su adecuación a los postulados de la teoría de ICU. En primer lugar, se ha señalado que las PTM han crecido en importancia en la región y demostraron tener un rol contracíclico y de contención social. A su vez, se destacó la utilización de redes preexistentes para la implementación de estas medidas, con un enfoque en la profundización y expansión de programas existentes y aprovechando experiencias e instituciones previas.

En relación con la teoría del ICU, se observó que las medidas implementadas tienen una distancia significativa con sus postulados teóricos. Las características empíricas de las PTM presentan importantes diferencias con los postulados del ICU. Se ha visto que los postulados de periodicidad y transferencia en efectivo son los que más grado de adecuación presentan. El criterio de individualidad presenta mayor dispersión. No quedan dudas de que los postulados de incondicionalidad y universalidad son los más distantes, dado que las PTM desplegadas en los países del Mercosur (y el conjunto de América Latina) tiene como función promover el desarrollo social entre los sectores más vulnerables y de bajos ingresos.

En cuanto a la dimensión regional, si bien el Mercosur emitió declaraciones y coordinación en temas vinculados a la logística, el transporte y el comercio, no implementó medidas o disposiciones vinculantes para la protección social. La escasez de abordaje regional de fenómenos de estas características plantea la relevancia de diseñar mecanismos de coordina-

ción supranacionales y el rol que la protección social puede jugar en un mundo en profunda transformación, especialmente producto del cambio climático y del impacto económico y productivo de nuevas tecnologías.

Por último, destacar que, si bien la crisis del COVID-19 afectó al mundo entero, no implicó una ruptura en la lógica de focalización de las PTM. Se ha visto que estas medidas —como el Ingreso Familiar de Emergencia o el Auxilio de Emergencia— inclusive presentan niveles de adecuación menores que las transferencias o asignaciones familiares preexistentes. Un aspecto relevante con respecto a ello está ligado a lo que Van Parijs y Vanderborght (2020) recientemente denominaron *renta básica parcial*, es decir, la implementación de propuestas de ingreso ciudadano que, bajo criterios de factibilidad, acepte la flexibilización o ampliación progresiva del cumplimiento de sus postulados. En este sentido, la tesis plantea que un punto central al cual se le debe presentar atención en el futuro es cómo los sistemas actuales de protección social y transferencias monetarias en los países del Mercosur —que, como se ha visto, son extensos y poseen una amplia cobertura— pueden llegar a mutar progresivamente hacia esquemas de mayor universalización e incondicionalidad.

Bibliografía

- Alvaredo, F., Chancel, L., Piketty, T., Saez, E. y Zucman, G. (2017). Global inequality dynamics: New findings from WID.world. *American Economic Review*, 107(5). <https://doi.org/10.1257/aer.p20171095>.
- Autor, D., Mindell, D. A. y Reynolds, E. B. (2022). *The Work of the Future*. <https://doi.org/10.7551/mitpress/14109.001.0001>. MIT Press.
- Autor, D. y Salomons, A. (2018). Is automation labor share-displacing? Productivity growth, employment, and the labor share. *Brookings Papers on Economic Activity*, (Spring 2018), 1-63. <https://doi.org/10.1353/eca.2018.0000>.
- Ahmed, N., Marriott, A., Dabi, N., Lowthers, M., Lawson, M. y Mugehera, L. (2022). *Las desigualdades matan*. Oxfam Internacional. <https://www.oxfam.org/es/informes/las-desigualdades-matan>.
- Basic Income Earth Network. (2016). *The Basic Income Earth Network's definition of basic income since the GA 2016*. <https://basicincome.org/wp-content/uploads/2020/07/Basic-Income-definition-longer-explanation-1.pdf>.
- Castel, R. (1997). *La metamorfosis de la cuestión social*. Paidós.
- Castro, L. G. y Mediavilla, M. (2022). Políticas Públicas Focalizadas en Latinoamérica: Revisión de los Programas de Transferencias Monetarias Condicionadas. *International Review of Economic Policy-Revista Internacional de Política Económica*, 4(2). <https://doi.org/10.7203/irep.4.2.25798>.
- Cecchini, S. y Atuesta, B. (2017). *Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe: tendencias de cobertura e inversión*. CEPAL.
- Cecchini, S. y Madariaga, A. (2011). *Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2021a). *La paradoja de la recuperación en América Latina y el Caribe. Crecimiento con persistentes problemas estructurales: desigualdad, pobreza, poca inversión y baja productividad*. CEPAL. <https://hdl.handle.net/11362/47043>.

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2021b). Panorama Social de América Latina 2020. CEPAL. <https://hdl.handle.net/11362/46687>.
- Duru-Bellat, M. (2017). Branko Milanovic, Global Inequality. A New Approach for the Age of Globalization. *Lectures*. <https://doi.org/10.4000/lectures.22236>.
- Filgueira, F. y Lo Vuolo, R. M. (2021). Las oportunidades de la Renta Básica en América latina frente a la pandemia del COVID-19: vulnerabilidad social y bloqueos estructurales. *Revista Internacional de Pensamiento Político*, 15, 57-74. <https://doi.org/10.46661/revintpensampolit.5593>.
- Fitoussi, J. P. y Rosanvallon, P. (1997). *La nueva era de las desigualdades*. Manantial.
- Halperin Donghi, T. (1970). Historia contemporánea de América Latina. *Revista Española de La Opinión Pública*, 20. <https://doi.org/10.2307/40181377>.
- Hobsbawm, E. J. (1962). The age of revolution, 1789-1848. *The American Historical Review*, 68(4), 1018-1019. <https://doi.org/10.2307/1847267>.
- Hornes, M. E. (2019). Expertos que diseñan el dinero: el caso de los programas de transferencias monetarias. *Estudios Sociológicos de El Colegio de México*, 38(112), 141-171. <https://doi.org/10.24201/es.2020v38n112.1756>.
- Isuani, E. A., Nieto Michel, D. R. y Nieto, D. (2002). La cuestión social y el Estado de Bienestar en el mundo post-keynesiano. *Reforma y Democracia*, 22(22).
- Lavinas, L. (2014). Políticas sociales en América latina en el siglo XXI: los programas de transferencias monetarias condicionadas. *Desarrollo Económico*, 54(212), 3-34.
- Lo Vuolo, R. M. (2011). Los programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina y las perspectivas de la renta básica o ingreso ciudadano: un análisis en base a los programas “Bolsa familia” de Brasil y “Asignación universal por hijo para protección social” de Argentina. *Revista Internacional de Pensamiento Político*, 6, 193-222.
- Milanovic, B. (2011). A short history of global inequality: The past two centuries. *Explorations in Economic History*, 48(4), 494-506. <https://doi.org/10.1016/j.eeh.2011.05.001>.
- Piketty, T. (2015). *The Economics of Inequality*. Harvard University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctvjnrk1>.
- Prakash, D. y Klotz, A. (2008). *Qualitative Methods in International Relations: A Pluralist Guide*. Palgrave.
- Rosanvallon, P. (2000). *The new social question: rethinking the welfare state*. Princeton University Press. <https://doi.org/10.1515/9781400823482>.
- Salas, M. y Lopresti, L. (2014). Proceso de legitimación y homogenización de programas de lucha contra la pobreza en América Latina. Estudio de casos de Programas de Transferencias de Ingresos Condicionadas. *Anuario de Investigación USAL*, (1).
- Standing, G. (2011). *The precariat: the new dangerous class*. Bloomsbury Academic.
- Standing, G. y Madariaga, J. (2013). *El precariado, una nueva clase social*. Pasado & Presente.
- Ullmann, H., Atuesta, B., Rubio, M. y Cecchini, S. (2020). *Las transferencias monetarias no contributivas: un instrumento para promover los derechos y el bienestar de la población infantil con discapacidad en América Latina y el Caribe*. Unicef.
- Van Parijs, P. (1991). Why surfers should be fed: The liberal case for an unconditional basic income. *Philosophy and Public Affairs*, 20(2), 101-131. <https://doi.org/10.4324/9781315257563-16>.
- Van Parijs, P. (1992). Competing justifications of Basic Income. En Van Parijs, P. (Ed.), *Arguing for basic income: ethical foundations for a radical reform* (pp. 3-43). Verso.
- Van Parijs, P. (2004a). Basic Income: A Simple and Powerful Idea for the Twenty-first Century. *Politics and Society*, 32(1). <https://doi.org/10.1177/0032329203261095>.
- Van Parijs, P. (2004b). Renta Básica: Una idea simple y poderosa para el siglo XXI. *Politics & Society*, 32(1).
- Van Parijs, P. y Vanderborght, Y. (2020). Basic income: A radical proposal for a free society and a sane economy. *Ekonomicheskaya Sotsiologiya*, 21(1), 44-143. <https://doi.org/10.17323/1726-3247-2020-1-44-59>.
- Vásquez Russi, C. M. y Uribe Gómez, M. (2019). Los estudios sobre los programas de transferencias monetarias condicionadas en América Latina: trayectorias, enfoques y perspectivas sobre la pobreza. *Opera*, (25). <https://doi.org/10.18601/16578651.n25.11>

- Villatoro, P. (2005). Programas de transferencias monetarias condicionadas: Experiencias en América Latina. *Revista de La CEPAL*, 2005(86), 87-101. <https://doi.org/10.18356/383c898c-es>.
- World Economic Forum. (2022). *The Global Risks Report 2022* (17ª ed.). <https://tatsigroup.com/fa/wp-content/uploads/2022/02/the-global-risks-report-2022.pdf>.
- Yanes, P. (2016). ¿De las transferencias monetarias condicionadas al ingreso ciudadano universal? *Acta Sociológica*, 70, 129-149. <https://doi.org/10.1016/j.acso.2017.01.006>

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

RESEÑA BIBLIOGRÁFICA

Manual de la política exterior argentina

Juan Pablo Laporte (compilador)

Eudeba, 2023, 376 páginas.

POR ROSARIO INURRIGARRO¹

Universidad Austral

Los miembros de las Academias de las Relaciones Internacionales y Ciencia Política, durante el año 2020, tuvieron el orgullo de reunirse en el I Simposio en Política Exterior, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político. Durante dos días de intercambios, se discutieron las posibilidades de la Argentina para reformar su inserción en el escenario internacional, dado el contexto global demandante que significaba la pandemia del COVID-19.

Fruto de este encuentro, se logró concretar el nacimiento de una obra académica y epistémica que busca profundizar y enriquecer el estudio de nuestra política exterior por medio de diversas perspectivas teóricas y enfoques metodológicos. Su compilador, el doctor Juan Pablo Laporte, presenta en este *Manual de la política exterior argentina* 33 capítulos para redimensionar y comprender la inserción del país en el mundo. Tal como lo describe su propio arquitecto, el espíritu que la acompaña es el de "(...) ser una obra plural en sus paradigmas de pensamiento, federal, multidisciplinario, con diversidad de género, y de distintas generaciones y experiencias de docencia e investigación (...)" (p. 15).

En el desarrollo del texto encontraremos conocimientos que servirán como una guía de supervivencia para todos los lectores (ya sean primerizos o expertos) que quieran adentrarse en el estudio de la política exterior desde sus diferentes puntos de vista, es decir, el que tienen disciplinas como el derecho, la historia, la ciencia política, la economía y la diplomacia, entre tantas otras. Teniendo cada una de estas aristas en cuenta, el libro en su totalidad permite adquirir una mirada integral del objeto de estudio.

Un detalle importante del libro que debe ser tenido en cuenta por el lector es que posee un sello distintivo respecto de otros manuales anglosajones —como sostiene Roberto Rus-

1 Estudiante avanzada de la Licenciatura en Ciencia Política de la Universidad Austral.
Correo electrónico: Rinurrigarro@mail.austral.edu.ar.

sel, quien redactó el prólogo de la obra—, que es la no apelación a la neutralidad. En otras palabras, las miradas e ideologías distintivas de los autores se verán apreciadas por sobre cualquier otra cosa, siendo esto la esencia misma del manual.

Dejando atrás el prefacio y adentrándonos en la obra, encontramos que los primeros capítulos comparten un mismo eje: analizan el fenómeno de la política exterior argentina desde una mirada teórica y metodológica. El primero de ellos, de Melisa Deciancio, habla de la importancia que han tenido tanto las instituciones académicas como los centros de formación en política exterior para la construcción del campo de las relaciones internacionales como disciplina del saber en la República Argentina. Luego, el capítulo de Laporte explica los principales paradigmas de pensamiento en el estudio de las relaciones internacionales, y, continuando esta línea argumental, los siguientes dos capítulos —de Llenderozas y de Zelicovich— recorren el desarrollo cronológico de la política exterior como campo de estudio.

Los capítulos que siguen traen a la mesa de discusión la importante mirada que ha tenido la historia en torno al desarrollo de la política exterior. Partiendo de diferentes eras, presidencias y momentos de gran trascendencia, los próximos doce autores realizarán un recorrido de más de cien años de historia argentina. Para dar comienzo al viaje, Mario Rapoport argumenta y desarrolla la importancia de la historia en el estudio tanto de las relaciones internacionales como de la política exterior. Como lo describe Laporte, el enfoque propuesto por el autor en el este capítulo busca

(...) interpretar los vínculos entre los pueblos, la economía, los regímenes políticos, los procesos de integración entre los países y el estudio de los contextos y estrategias internacionales y de las políticas externas de las grandes potencias y de la periferia (...). (p. 17)

Siguiendo esta línea de pensamiento, los capítulos a cargo de Francisco Corigliano y de Ricardo Vicente estudian el período que va de 1853 a 1914. El primero de estos focaliza en el proceso de gestación del proyecto de Estado-nación, poniendo énfasis en las relaciones exteriores del naciente país. Por otro lado, el capítulo que le sigue se concentra en la incorporación de la Argentina al orden económico mundial como exportadora de materias primas.

Cerrando esta travesía histórica, se suceden nueve capítulos, los cuales analizan la política exterior considerando la implicancia de quienes tuvieron el mando gubernamental en cada período abordado. Desde la presidencia de Juan Domingo Perón (María Cecilia Miguez) hasta el Gobierno de Mauricio Macri (Leandro Morgenfeld), los autores en esta sección ponen bajo la lupa las diferentes orientaciones externas y políticas implementadas que se han sucedido a través del tiempo, siempre en relación con la inserción de Argentina en el mundo.

Trasladando nuestra mirada a los capítulos siguientes, accedemos a una nueva sección que se centra en la dimensión económica de la política exterior argentina. En su capítulo,

Diana Tussie analiza el aporte de la economía a la política internacional a la hora de comprender la razón de la propia política exterior. Por otra parte, Pablo Nemiña busca desenmarañar la relación entre los organismos financieros internacionales (por ejemplo, el Fondo Monetario Internacional) con los países desarrollados y, debido a esto, la importancia que encuentran los temas financieros en las agendas de la política exterior. Para finalizar el ciclo, Roberto Bouzas propone someter a juicio los grandes dilemas de la agenda de política exterior de nuestro país.

La última parte de la obra aborda una vasta gama de temáticas. Por un lado, encontramos un extenso análisis en torno al rol de las emocionalidades en la política exterior, a cargo de María Rocío Novello, y también del Poder Legislativo, examinado en este caso por Leandro Enrique Sánchez. Además, Miguel de Luca busca entender y explicar el papel de los presidentes y cancilleres en la estrategia de política exterior. Por otra parte, Rafael Mariano Grossi se propone el estudio de la relación compleja entre nuestro país y los principales organismos multilaterales. Por su parte, Juan Battalame expone y analiza en profundidad la dimensión de seguridad internacional en la política exterior. Asimismo, Norberto Consani, Sonia Winer y Carlos Juárez Centeno parten del derecho internacional público para entender la lógica del sistema mundial bajo el cual operan las estrategias de política exterior.

Alejandro Fonkel y Luciana Gil aproximan el análisis a nivel regional para reflexionar desde una perspectiva historicista el rol del Mercosur y su importancia para los diferentes Gobiernos argentinos. Ya más con una mirada desde paradiplomacia o la internalización de los Gobiernos provinciales, se presenta el análisis de Natalia Albarez Gómez e Ignacio Liendo sobre la vinculación internacional de las provincias como unidades subnacionales.

Finalmente, encontramos tres temáticas centrales de la política exterior argentina. Luciana Micha permite analizar y conocer la larga trayectoria de nuestro país en relación con su participación en la cooperación por la paz. La cuestión de Malvinas es abordada por Daniel Filmus y Uriel Erlich, mientras que la cuestión de la Antártida está a cargo de Miryam Colacrai.

A modo de conclusión, Andrés Fontana ofrece en el último capítulo del manual una profunda lectura sobre la conformación genética del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. La excelencia de la obra termina de ser abordada por Juan Tokatlian en un epílogo que destaca la importancia de este material para los tomadores de decisión de nuestro país.

NORMAS DE PUBLICACIÓN

Políticas

La **Revista Política Austral** es una publicación científica semestral de la Escuela de Gobierno, Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Austral, cuya misión es dar a conocer los resultados de investigaciones científicas, originales e inéditas, sobre temas de ciencia política y relaciones internacionales. La Revista cuenta con un **Comité Editorial** y un **Consejo Académico Consultivo** integrado por profesionales de primer nivel. La **RPA** se edita en dos soportes: papel y electrónico. Este último refleja la decisión de la Universidad de adherir a la política de acceso abierto (*open access*), la cual permite descargar, distribuir, copiar e imprimir el material publicado sin ninguna restricción. Así, se promueve el acceso libre e irrestricto a la información sin ningún tipo de limitación o barrera económica, técnica o legal para todos los lectores.

Temática y alcance

La temática de la **RPA** es la realidad política en sus dos planos: interno y externo. La revista aborda entonces el fenómeno de lo político como resultado de tres relaciones: gobernados y gobernantes, público y privado, amigo y enemigo. Sus destinatarios son, en consecuencia, todos aquellos actores que guardan interés por el devenir del mundo, las naciones, la sociedad, la familia y el individuo. La revista convoca a reflexionar a investigadores, académicos, políticos, funcionarios, hombres de negocios y estudiantes de grado y posgrado, brindando un espacio de reflexión no solo científica, sino también de datos y análisis necesarios para la formulación y desarrollo de políticas públicas.

Periodicidad y formato

La **RPA** se publica de manera semestral (enero-junio y julio-diciembre) y se edita fundamentalmente en español, pero admite artículos en idioma inglés, quedando su traducción sujeta a la discrecionalidad del Comité Editorial.

Selección de los manuscritos

Los trabajos serán recibidos y examinados por el Comité Editorial, que corroborará su pertinencia en relación con la temática y alcance de la Revista Política Austral y también analizará asimismo la originalidad, importancia, calidad académica e interés científico. El Comité Editorial decidirá la aceptación o rechazo de los artículos recibidos, comunicando su decisión a los remitentes. El rechazo podrá ser sometido a reconsideración del mismo órgano dentro del plazo de diez días de comunicado al autor.

Los manuscritos deberán ser trabajos originales e inéditos, que no hayan sido publicados parcial o totalmente en formato impreso o electrónico ni sometidos a arbitraje para publicación en ningún otro medio.

Se aceptan artículos y contribuciones de toda la comunidad científica nacional e internacional, sin cargos por procesamiento de artículos (APC) ni de ningún otro tipo. Asimismo, no se exige cargo alguno de envío (*submission fee*).

Detección de plagio

La Revista Política Austral rechazará aquellos artículos que sean plagio. Para verificarlo, el Comité Editorial y el director ejecutivo realizan un estricto control de todos los manuscritos recibidos.

El primer control se aplica al recibir el artículo, con una lectura realizada por miembros del Comité Editorial y una primera verificación sobre otras publicaciones del (de los) autor(es), permitiendo detectar todas aquellas conductas inapropiadas o reprochables desde el punto de vista ético. De considerarlo necesario, el artículo será sometido al software antiplagio Compilato para verificar posibles casos de plagio. Asimismo, se realizan controles posteriores y particularizados a través de los árbitros revisores, a quienes la revista suministrará guías e indicaciones prácticas para revisar el artículo y detectar posibles plagios. Finalmente, en la etapa de corrección de estilo y edición se aplican controles adicionales sobre el artículo.

Si se envía una nueva versión de un artículo publicado anteriormente, el (los) autor(es) deberá(n) dejar

constancia en la primera nota al pie y la nueva versión deberá estar justificada (incluye novedades o recupera un artículo valioso, publicado en un idioma que no forma parte de los idiomas de la revista, u otra razón).

En caso de detectarse prácticas de plagio o autoplagio, los artículos serán rechazados y devueltos al autor mediante decisión expresa y fundada que identifique la infracción cometida.

Sistema de revisión por pares (*peers reviewers*)

Los artículos recepcionados serán sometidos a un proceso de selección mediante un sistema de arbitraje doble ciego, realizado por expertos en las distintas especialidades y materias que aborda la **RPA**. Este proceso se desarrolla del siguiente modo:

Una primera revisión está a cargo del Comité Editorial, el cual determinará si el artículo cumple con los estándares generales descritos anteriormente, pudiendo rechazar un artículo sin necesidad de enviarlo a evaluadores externos.

Una segunda instancia, en la cual el artículo es enviado a dos evaluadores anónimos y externos a nuestra Universidad y en la cual se mantiene anónima también la identidad del autor del artículo. En caso de que no haya unanimidad en los evaluadores sobre aceptarlo (tal como está o sujeto a modificaciones) o rechazarlo, quien tendrá la última decisión será el Director Ejecutivo de la revista.

El artículo puede ser aceptado, aceptado sujeto a cambios solicitados o rechazado.

El evaluador tendrá un período máximo de un mes para efectuar dicho trabajo.

En caso de ser requeridas correcciones y estas sean aceptadas por el autor, la versión final del artículo deberá ser presentada dentro de los 10 días contados desde la aceptación del autor.

Los artículos que sean rechazados no podrán volver a presentarse por un período de 6 meses.

Las reseñas de obras bibliográficas y síntesis de tesis de grado y posgrados correspondientes a las diferentes secciones de la revista no serán sometidas al proceso de revisión por pares, sin perjuicio del control previo y estricto que llevará a cabo el Comité Editorial de la **RPA**, pudiendo, según los casos, remitir a un árbitro externo dichos contenidos cuando la profundidad, extensión y complejidad de estos lo justificara.

Ética y buenas prácticas editoriales

La **Revista Política Austral** adhiere al Código de conducta y buenas prácticas editoriales del *Committee on Publication Ethics* (COPE), foro de discusión para editores de publicaciones científicas arbitradas (www.publicationethics.org), cuyo objetivo primordial es promover la integridad de las investigaciones académicas y sus publicaciones.

Exención de responsabilidad

El contenido de los trabajos se le atribuye directamente al autor o remitente de los trabajos. La Universidad Austral o sus unidades académicas no se hacen responsables en ningún caso de la autenticidad, integridad y credibilidad de los artículos publicados.

Política de secciones

Las secciones de la Revista se relacionan directamente con las principales áreas de la Escuela de Gobierno, Política y Relaciones Internacionales: política, economía y sociedad, relaciones internacionales, parlamentarismo, políticas públicas, ciudades inteligentes y gobierno digitales y gestión del medio ambiente.

a) Artículos de investigación.

b) Estudios, ponencias y análisis de coyuntura derivados de resultados de proyectos de investigación, ponencias presentadas en congresos o simposios y trabajos de análisis de coyuntura con sustento científico.

c) Tesis de grado y posgrado que hayan obtenido la más alta calificación otorgada por un tribunal evaluador y que cuenten con la recomendación de ser publicada.

d) Reseñas bibliográficas.

Derechos de autor

Los autores remitirán las investigaciones o reseñas haciendo constar que previamente no han sido publicadas por ningún medio gráfico o digital, garantizando a la Universidad Austral el derecho a la primera publicación. Asimismo, manifestarán que no han sido cedidos los derechos de autor a cualquier otra institución o persona física y/o jurídica. La licencia de uso se ejercerá conforme a los siguientes términos y condiciones:

USOS PERMITIDOS. EL AUTOR, por el solo hecho de enviar su ARTÍCULO, SÍNTESIS DE TESIS O RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS para su publicación en la **RPA**, cede a la UNIVERSIDAD AUSTRAL los derechos de autor en forma no exclusiva, confiriendo una licencia gratuita para ejercer por medios impresos y/o digitales los derechos de reproducción, distribución, publicación, comunicación pública, puesta a disposición, transmisión y/o depósito de aquellos en el Repositorio Institucional o en otros sitios de confianza que permitan su preservación digital. La UNIVERSIDAD AUSTRAL, por medio del Comité Editorial, queda también autorizada para realizar las modificaciones formales y técnicas necesarias para el ejercicio de las facultades aquí conferidas, como también para asignarle a los artículos el destino que les corresponda en la sección que considere adecuada, pudiendo explotar comercialmente las obras enviadas mediante la venta de los ejemplares de forma individual y/o como parte de una compilación. Cada una de estas formas de explotación podrá ser llevada a cabo por la licenciataria mediante cualquiera de las modalidades de explotación conocidas, incluyendo el uso de medios impresos y/o digitales.

DERECHOS MORALES. La presente licencia no transfiere derechos morales, los cuales permanecen en cabeza del AUTOR de conformidad con las normas de derecho de autor.

BUENAS PRÁCTICAS EDITORIALES. EL AUTOR declara y reconoce bajo juramento, el cual se entiende prestado por el solo hecho de darse de alta con la creación de su usuario y contraseña que permite ingresar al sistema OJS de la **RPA**, ser autor del ARTÍCULO, SÍNTESIS DE TESIS O RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS enviados y titular de los derechos de autor que aquí se licencian; que sobre estos derechos no se han contraído compromisos ni gravámenes de ninguna especie a favor de terceros que resulten incompatibles con la cesión o que puedan atentar contra los derechos de la UNIVERSIDAD AUSTRAL; que la obra es original, inédita y fue creada sin infringir derechos de terceros; que las imágenes, citas y/o transcripciones que incorpora se encuentran debidamente referenciadas y fueron autorizadas por su titular o están amparados por una excepción o limitación al derecho de autor; y que no contiene declaraciones difamatorias contra terceros ni contrarias al ordenamiento jurídico. Asimismo, declara, tal como resulta del primer párrafo de este título, que los manuscritos enviados para su publicación en la **RPA** no han sido difundidos previamente por ningún medio gráfico o digital, como también que no han sido cedidos los derechos de autor a cualquier otra institución o persona física y/o jurídica. El autor, en caso de autorizar la publicación de su obra a otras editoriales o medios de divulgación científica o académica posterior a la primera publicación garantizada, se compromete a exigir que se haga constar que ha sido previamente publicada por la **RPA**, aclarándose expresamente y por escrito el título, año de publicación, número de volumen, paginación, DOI y demás datos que permitan su identificación.

EXTRATERRITORIALIDAD Y DURACIÓN. La presente licencia se rige por la legislación de la República Argentina y es válida en todo el territorio nacional y en todos los demás países, por el tiempo máximo de protección que la legislación en materia de derechos de autor le confiera a la obra.

Esta revista y sus artículos se publican bajo la licencia la cual permite al usuario descargar, compartir, copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato, siempre y cuando dé crédito de manera adecuada, brinde un enlace a la licencia e indique si se han realizado cambios. No autoriza el uso del contenido con propósitos comerciales y/o que se pueda remezclar o transformar el material, sin permisos para distribuir el material si fuera modificado.

Políticas de preservación digital

La entidad editora de la **Revista Política Austral** (Universidad Austral) emplea diferentes políticas de preservación digital, con el propósito de asegurar el acceso continuo y permanente a los contenidos publicados tanto por parte de los lectores como de los autores. Una de esas políticas consiste en el uso de servidores propios

mediante la utilización del Repositorio Institucional de la Universidad, el cual tiene por objetivo fundamental garantizar la accesibilidad, legibilidad y preservación digital por tiempo indefinido de todas las obras que alberga. Para poder cumplir con esta misión, el autor le concede al repositorio la licencia de depósito. Dentro de las tareas regulares que se cumplen en el repositorio pueden mencionarse:

- * Backups periódicos en servidores externos.
- * Vigilancia y conversión de formatos de archivo.
- * Actualización del *software* que sustenta al repositorio.
- * Comprobaciones periódicas de la integridad de los archivos para asegurar que la obra no haya sufrido alteraciones.
- * Comprobaciones periódicas de la accesibilidad de la obra.
- * Inclusión de una URL persistente Handle.net para la identificación y localización inequívoca de la obra.

El aseguramiento de los contenidos se logra también mediante el empleo o utilización de metadatos que facilitan la gestión dentro del sistema de preservación, como también el recurso a sistemas colaborativos independientes (LOCKSS).

Directrices para autores

Los trabajos deberán ajustarse a las directrices que a continuación se detallan sin excepción. Aquellos que no se ajusten a las recomendaciones editoriales serán devueltos para su adecuación antes de ser considerados por el Comité Editorial para su revisión.

Las secciones de la Revista se relacionan directamente con las principales áreas de la Escuela de Gobierno, Política y Relaciones Internacionales: política, economía y sociedad; relaciones internacionales, parlamentarismo, políticas públicas, ciudades inteligentes y gobierno digitales y gestión del medio ambiente.

Los trabajos se recibirán por medio del sistema Open Journal System, al cual se accede a través de este portal. El envío debe contener todos los requisitos que solicita el sistema.

Edición y publicación del artículo aceptado

La Revista se reserva el derecho a realizar, previo a la publicación, modificaciones menores del artículo, que en ningún caso cambiarán el contenido o ideas centrales del texto. Estas modificaciones se refieren a aspectos de tipo formal, como correcciones ortográficas, clarificación en la redacción o cualquier otro aspecto asociado a criterios de estilo.

Los artículos aceptados serán editados y enviados al autor principal para que responda a las preguntas o le aclare las dudas al editor, apruebe las correcciones y entregue el visto bueno. Si en esta etapa el autor no responde de manera satisfactoria a las consultas planteadas por el editor dentro de las 48 horas de enviada la comunicación, la Revista se reserva el derecho a no publicar el trabajo o publicarlo con los ajustes realizados.

Instrucciones generales

Los manuscritos (artículos y tesis) deberán ser presentados en formato de Microsoft Word en dos versiones: una completa, que deberá incluir los datos del o los autores/es, principal afiliación vigente y una breve referencia sobre su formación académica y área de experticia que no supere las 50 palabras; otra anonimizada, o sea, sin ningún dato del o los autores/es, la cual será enviada al proceso de evaluación.

No se aceptarán archivos en formato PDF. Las imágenes contenidas en el artículo deberán ser enviadas en archivo adjunto con la mayor resolución posible (en formato JPG, GIF o TIFF). Asimismo, deberán ser insertadas en el texto, con su correspondiente identificación (figura, número, título y fuente, etc). Las tablas o gráficos se insertan en el texto y además se adjuntan en el envío. Formato: Arial 10, en escala de grises. Los archivos digitales de las imágenes, gráficos y tablas llevarán por nombre el del número correspondiente al indicado en el texto.

Los fragmentos, frases o palabras que se transcriban en idioma extranjero deben ponerse en letra cursiva. Se exceptúan los nombres geográficos, los nombres de entidades, organismos, instituciones, corporaciones, etc.; los nombres de acuerdos, pactos o tratados, etcétera.

Normas de publicación

El artículo deberá cumplir las siguientes características:

Formato

* Original en Microsoft Word, tamaño A4, con márgenes en tipo normal e interlineado a doble espacio en todas las partes del documento, sin agregar espacios adicionales antes o después de los párrafos.

Fuentes

* Títulos y subtítulos (en todas sus jerarquías): fuente Times New Roman, negrita, cuerpo 12 puntos, interlineado doble. Estilo de numeración: correlativa en números arábigos (no utilizar números romanos).

* Texto: Times New Roman, cuerpo 12 puntos, interlineado doble. El uso de negritas solo se permite para títulos y subtítulos.

* Notas al pie: Times New Roman, cuerpo 10 puntos, interlineado sencillo. Las llamadas se indican en números arábigos consecutivos en superíndice y, cuando corresponda, luego de los signos de puntuación, por ejemplo: ³

* Citas textuales de 40 palabras o más (se colocan en párrafo aparte): Times New Roman, cuerpo 10 puntos, interlineado doble, sangría de 1,5 para todo el párrafo.

Artículos de investigación

Los manuscritos deberán ser trabajos originales e inéditos, que no hayan sido publicados parcial o totalmente en formato impreso o electrónico ni sometidos a arbitraje para publicación en ningún otro medio.

Deberán incluir el título, un resumen de no más de 200 palabras y 3 palabras clave, todo tanto en español como en inglés.

Extensión: 8000 palabras (incluyendo resumen, abstract, bibliografía, etc.).

Estudios, ponencias y análisis de coyuntura

Se aceptarán manuscritos derivados de resultados de proyectos de investigación, ponencias presentadas en congresos o simposios y trabajos de análisis de coyuntura con sustento científico.

Deberán incluir el título, un resumen de no más de 200 palabras y 3 palabras clave, todo tanto en español como en inglés.

Extensión: entre 4500 y 8000 palabras (incluyendo resumen, abstract, bibliografía, cuadros, tablas, etc.).

Tesis

Se recibirán tesis de grado y posgrado que hayan obtenido la más alta calificación otorgada por un tribunal evaluador y que cuenten con la recomendación de ser publicada.

Deberán incluir el título, un resumen de no más de 200 palabras y 3 palabras clave, todo tanto en español como en inglés.

Extensión: 6000 palabras (incluyendo resumen, abstract, bibliografía, etc.).

Reseñas bibliográficas

Se publicarán reseñas bibliográficas de obras publicadas recientemente vinculadas con la temática que abarca la Revista. En ellas deberán consignarse los datos bibliográficos del libro que se revise: autor/es, año de publicación, título del libro, ciudad de publicación, editorial y número de páginas total del libro.

Extensión: 3000 palabras (incluyendo resumen, abstract, bibliografía, etc.).

Citas y bibliografía

En los manuscritos deberá seguirse el estilo de citas y referencias de la American Psychological Association (APA) 7ª edición. Se sugiere consultar la Guía de Normas APA 7a. Edición.

Las notas aclaratorias deberán colocarse a pie de página y no al final del documento. Su extensión no deberá exceder un par de líneas aclaratorias y no deben incluir párrafos textuales (salvo que sea indispensable).

Declaración de privacidad

Los nombres y las direcciones de correo electrónico introducidos en esta revista se usarán exclusivamente para los fines establecidos en ella y no se proporcionarán a terceros o para su uso con otros fines.



ESCUELA
DE GOBIERNO
