

**Integración regional y capacidades
institucionales: un análisis exploratorio
de su impacto en el desarrollo en
Centroamérica y República Dominicana**

Joaquín Prestol

Joaquín Prestol

Economista. Máster en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y Máster en Gobierno y Gestión Pública en América Latina por la Barcelona School of Management (BSM). Actualmente es servidor público en México e investigador independiente en diversos temas. En 2022 recibió una Mención Honorífica en el Premio Nacional de Ensayo sobre Economía Pública e Institucionalismo organizado por la Facultad de Economía de la UNAM. Se ha desempeñado como funcionario público en países como México y República Dominicana en asuntos de desarrollo empresarial, gestión de proyectos, evaluación de políticas públicas, economía de la salud, cooperación regional y asociaciones público-privadas. Ha escrito trabajos sobre innovación pública y valor público, así como ensayos acerca de la economía pública y el diseño institucional latinoamericano.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:
E-mails: joaquin.prestol@gmail.com
joaquinrafael.prestol@alum.upf.edu

Integración regional y capacidades institucionales: un análisis exploratorio de su impacto en el desarrollo en Centroamérica y República Dominicana

La integración centroamericana es un proceso que ha traído beneficios a sus miembros en diversos ámbitos. Un producto esperado del proceso integrador es el fortalecimiento de las capacidades institucionales de sus participantes y su consecuente desarrollo económico e institucional. Sin embargo, si bien los miembros del Sistema de Integración Centroamericana, en especial Costa Rica, han exhibido avances en distintos ámbitos del concepto de capacidades institucionales, la evidencia apunta a que existen divergencias. A partir de la operacionalización del concepto de capacidades institucionales -con algunos indicadores de interés y fuentes secundarias de información-, este trabajo argumenta que se ha evitado un posible proceso de clusterización del desarrollo institucional y, por tanto, del desarrollo humano en la región, diferenciándose entre los países del Triángulo Norte, los que no pertenecen a esta zona y los que están fuera del Itsmo. Derivado de ello, se plantea la importancia de la integración como proveedora de anclas para el desarrollo institucional y cómo proceso en Centroamérica puede coadyuvar a los países miembros a mejorar sus capacidades institucionales y sus perspectivas de desarrollo humano.

Palabras clave: Integración Regional; Desarrollo Institucional; Capacidad Administrativa; Análisis de Impacto; América Central; República Dominicana

Regional Integration and Institutional Capacities: an Exploratory Analysis of their Impact on Development in Central America and the Dominican Republic

Central American integration is a process that has brought benefits to its members in various areas. An expected product of this process is the strengthening of the institutional capacities of its participants and their consequent economic and institutional development. However, although the members of the Central American Integration System, especially Costa Rica, have shown progress in different areas of the concept of institutional capacities, the evidence points to divergences. Based on the operationalization of the concept of institutional capabilities -with some indicators of interest and secondary sources of information-, this paper argues that a possible process of clustering of institutional development and, therefore, of human development in the region has been avoided, differentiating between the countries of the Northern Triangle, those that

Recibido: 16-06-2022 y 29-12-2022 (segunda versión). Aceptado: 31-12-2022.

do not belong to this zone and those that are outside the Isthmus. As a consequence, the importance of integration as a provider of anchors for institutional development and how the process in Central America can help member countries to improve their institutional capacities and their prospects for human development is discussed.

Key words: Regional Integration; Institutional Development; Administrative Capability; Impact Analysis; Central America; Dominican Republic

Introducción

Los procesos de integración regional son, generalmente, eventos virtuosos que impactan positivamente en la dinámica de los países participantes. En un sentido, traen consigo mejoras en las relaciones internacionales por la interacción que se genera entre los pares, al construir espacios para compartir aspectos sociales, históricos, culturales y políticos (Schmitter, 1970; Dosenrode, 2008). Del mismo modo, permiten mejorar la posición de la economía de las naciones involucradas, a través de la ampliación de las oportunidades de acceso a mercados, el fortalecimiento de la estabilidad macroeconómica que se induce al compartir objetos comunes de política, el mejoramiento de las oportunidades comerciales al alcanzar mercados vecinos de consumo e inversión, la ampliación de las posibilidades de provisión de servicios, el fortalecimiento de los mecanismos de cooperación regional e internacional, etc. (Hinojosa-Ojeda, Robinson y Lewis, 1995; Tomiak y Millán, 2002; Escaith y Paunovic, 2003, Suominen, 2008).

Por igual, se espera que los procesos de integración regional coadyuven al desarrollo institucional de los países, por medio de la búsqueda de soluciones comunes a problemas de gobernanza, institucionalidad, participación ciudadana y desarrollo de “capacidades institucionales”¹. En este sentido, la integración regional debe servir como ancla para el desarrollo de capacidades institucionales en los países, toda vez que el compartir espacios de discusión, experiencias técnicas y políticas y fórmulas de política puede contribuir con mejorar el funcionamiento de las instituciones en sus distintas dimensiones.

Balassa (1966) advertía que en la literatura económica el tema de la integración no poseía una definición concreta, mientras que tampoco se conocía si la motivación principal era política o económica. En sus trabajos, el autor hablaba de una distinción entre cooperación e integración en un sentido económico, al ponderar la eliminación de barreras al comercio como base de la integración,

con fundamento en el principio de no discriminación. Sin embargo, la integración también es un fenómeno que acarrea factores políticos e institucionales que impactan en el alcance de los objetivos de los países y en la propia naturaleza del proceso de integración (*id.*).

Por esta razón, hablar de integración regional también significa conversar sobre las capacidades institucionales existentes en los países para participar en dichos procesos y aprovecharse de los mismos, así como acerca de los desafíos teóricos y empíricos que se presentan en estos estudios (Grindle, 2012; Domorenok, Graziano y Polverari, 2021). En el caso de Centroamérica, las dinámicas de integración regional han mejorado significativamente la situación de sus países miembros en varios de los aspectos mencionados. No obstante, la integración regional no ha impulsado similares avances en lo que se refiere a las capacidades institucionales, entendidas como la dotación de aptitudes y procedimientos para el desarrollo y fortalecimiento de las instituciones que pueden expresarse por medio de mayores fortalezas legales, una mejor efectividad de los gobiernos, la mayor calidad de sus burocracias, o mejor combate a la corrupción a lo interno de los países que participan en un mecanismo de integración regional y que procuran trayectorias de desarrollo avanzado.

Este estancamiento se manifiesta en las brechas que existen entre los países miembros del Sistema de Integración Centroamericana (SICA)² en distintos indicadores de capacidad institucional. En virtud de ello, este trabajo propone un análisis sobre el avance de las capacidades institucionales de los países desde una perspectiva neoinstitucional, con base en la sistematización de una serie de indicadores y casos de estudio presentes en la literatura reciente, a fin de identificar aspectos relevantes de las capacidades institucionales y el desarrollo institucional en Centroamérica y República Dominicana.

El documento se divide en cinco partes. Luego de la introducción, se explora un marco teórico que relaciona la integración regional con el desarrollo de las capacidades institucionales, al vincular la fortaleza institucional reflejada en dichas capacidades con el desarrollo de los países. Se define el concepto de capacidades institucionales, con sus respectivas dimensiones y factores, y se discute brevemente su evolución, acompañándolo de la revisión de algunos estudios que analizan cómo la integración puede incidir en estas capacidades. En un tercer apartado, se realiza un breve diagnóstico de capacidades institucionales a través de una sistematización de indicadores para Centroamérica y República Dominicana, agrupándolos según a qué dimensión y factor hacen

La participación de un país en la integración regional puede empujar sus instituciones a reducir la inercia burocrática y con ello mejorar las capacidades institucionales disponibles.

referencia. En la cuarta sección, se define técnicamente el conjunto de variables que se utilizan en el diagnóstico, a la vez que se propone un modelo estadístico que permite intuir la interacción entre la integración regional y distintos aspectos de las capacidades institucionales para los países seleccionados, con el desarrollo humano como fenómeno resultante. Esta evaluación de la integración incluye elementos que permiten observar si existe una clusterización del desarrollo institucional en la región. En la quinta sección, se brindan algunas conclusiones generales del trabajo e implicaciones de política pública regional.

1. Integración regional y desarrollo de capacidades institucionales

Los procesos de integración implican mejoras en el andamiaje institucional de los países en distintos niveles. Como sugiere Suominen (2008), la participación de un país en la integración regional puede empujar sus instituciones a reducir la inercia burocrática y con ello mejorar las capacidades institucionales disponibles. Bajo ese argumento, la mejora de las capacidades institucionales funge como un proceso cooperativo que debería ser endógeno a la integración de los países en una región determinada.

En virtud de lo anterior, también desde el punto vista institucional, la integración regional se puede estudiar como un juego cooperativo para el reforzamiento de las instituciones de los países participantes (Pedersen, 2002). Estas instituciones, en su sentido formal, son relevantes, porque permiten disponer de reglas claras para el comportamiento individual y la acción colectiva, por medio de la reducción de la incertidumbre y de los costos de transacción en la toma de decisiones individuales y colectivas (North, 1993). Asimismo, las instituciones son importantes en un sentido político, porque legitiman y sostienen la democracia por medio de la participación y la rendición de cuentas horizontal de los actores e instituciones políticas (O'Donnell, 1994).

De la misma manera, el pasado institucional³ y el devenir de las instituciones permiten comprender su trayectoria contemporánea de desarrollo económico y social (Acemoglu, Johnson y Robinson, 2001). En este sentido, también se puede comprender la integración regional como un conjunto de reglas formales (mediante tratados, acuerdos o mecanismos de integración) que vinculan a diferentes países, que actúan y se relacionan en situaciones de interacción estratégica. Derivado de este razonamiento, la manera en la que avancen los procesos de integración regional necesariamente repercutirá en el desarrollo

Sin embargo, en lo que respecta al desarrollo institucional y los procesos de integración, cuando se relaciona con las capacidades institucionales de los Estados para responder a distintas esferas de acción pública, no existe un consenso teórico ni empírico.

de las capacidades internas de cada uno de los Estados involucrados. Por esta razón es que la integración genera una especie de patrón de dependencia para el desarrollo de las capacidades institucionales.

Sin embargo, en lo que respecta al desarrollo institucional y los procesos de integración, cuando se relaciona con las capacidades institucionales de los Estados para responder a distintas esferas de acción pública, no existe un consenso teórico ni empírico. Más aún, no hay vastas aplicaciones del concepto al ámbito de la integración regional. En un análisis del término, Cingolani (2013) señala que el significado de capacidad institucional se ha ramificado y se ha diversificado, despertando interés en distintas disciplinas, en la medida en que se han buscado nuevas alternativas para su operacionalización y medición. Dentro del esquema analítico institucionalista, para incorporar la óptica de la integración regional, es importante entender cómo contribuye este proceso con las capacidades institucionales y estas, a su vez, con la gobernanza que alimenta la participación de un país en la agenda de integración regional. La gobernanza puede tener distintas acepciones, pero en sentido general hace referencia a la “capacidad de gobernar” (Peters, 2003) e implementar políticas y programas (Kaufmann, Kraay y Mastruzzi, 2011).

Una vez definido que la integración regional como sistema de reglas de interacción puede incidir en el desarrollo institucional de los países, es necesario definir ampliamente el concepto de capacidades institucionales y relacionarlo con la integración regional. Las capacidades institucionales pueden conceptualizarse como habilidades existentes para que los Estados y sus instituciones desempeñen sus funciones asignadas con eficiencia, eficacia y permanencia (Grindle y Hilderbrand, 1995). Al respecto, Grindle (2012) apoya el argumento de que las capacidades institucionales se reflejan en la autonomía de las instituciones para formular las políticas públicas y la formación de la burocracia o del servicio público, en línea con la concepción de la necesidad de una capacidad política y técnica para ejecutar el gobierno (Peters, 2003; Kaufmann ...[et al], 2011).

La literatura en economía y gestión pública que aborda el problema de las capacidades institucionales identifica, al menos, cuatro factores que le atañen: político, institucional, técnico y administrativo. Estos factores se corresponden con las dimensiones internas y externas de las instituciones y organizaciones públicas (Grindle y Hilderbrand, 1995; Gomide, Pereira y Machado, 2018). En este sentido, las capacidades institucionales se enmarcan en los diferentes grados de habilidades y

conocimientos que permiten a los Estados dar respuesta a los desafíos que enfrentan diariamente al diseñar, formular y evaluar políticas públicas, proveer bienes y servicios, gestionar programas, tomar decisiones estratégicas y construir inteligencia organizacional.

Desde la economía institucional, Acemoglu, García-Jimeno y Robinson (2015) definen la capacidad institucional como un modelo de actuación en red de los gobiernos locales, encontrando evidencia particular para el caso colombiano. En este trabajo se muestra que la capacidad institucional puede tratarse desde el concepto de dependencia de la senda institucional, donde la colaboración entre los actores, así como el pasado institucional, pueden determinar la construcción o no de capacidades institucionales a raíz de alianzas y cooperaciones entre individuos y organizaciones. La dinámica en red de la acción estratégica en distintos niveles de gobierno da pie a extrapolar esta lógica de interacción a un plano internacional, donde los Estados pueden construir capacidades institucionales apoyándose en su red de pares. En este sentido, Acemoglu ...[et al] (2015) defienden la idea de que una mayor capacidad institucional puede coadyuvar a construir sendas virtuosas para el desarrollo económico y social o, en términos de los indicadores empleados en este trabajo, lo que se entendería como mayor índice de desarrollo humano.

En el marco de la integración, se entiende que puede darse un proceso de desarrollo de estas capacidades impulsado por la participación conjunta de países en un mecanismo regional, bajo ciertos arreglos institucionales que les den forma y las impulsen. No obstante, se habla poco sobre cómo la integración puede ejercer de catalizador de mejoras en distintos ámbitos institucionales, con miras a fortalecer las posiciones de los países de cara a la integración y a su propia gobernanza. Por lo anterior, es imposible hablar de integración regional sin tratar de cerca la dotación de las capacidades institucionales de cada participante, como sugieren Schonfelder y Wagner (2016) al estudiar la integración en la Unión Europea y el desarrollo institucional de sus miembros.

Los autores encuentran que la membresía en la Unión Europea tiene efectos positivos en el desarrollo institucional, pero no dan cuenta de un mayor cambio en las capacidades institucionales de los miembros. A pesar de esto, al analizar el desarrollo de capacidades institucionales por medio de la integración económica en la Unión Europea, Bruszt y Campos (2019) indican que este desarrollo institucional provisto por medio de mejores capacidades perdura cuando existen anclas provistas por la integración⁴.

La integración puede dotar de ciertos arreglos institucionales que son necesarios para que los Estados desarrollen sus capacidades institucionales, y por lo tanto participen mejor en el proceso al gestionar mejor sus políticas y programas, proveer mejores bienes y servicios públicos a sus ciudadanos, o tomar mejores decisiones en el ámbito de la propia integración.

Dicho de otro modo, la integración puede dotar de ciertos arreglos institucionales que son necesarios para que los Estados desarrollen sus capacidades institucionales, y por lo tanto participen mejor en el proceso al gestionar mejor sus políticas y programas, proveer mejores bienes y servicios públicos a sus ciudadanos, o tomar mejores decisiones en el ámbito de la propia integración. En lo que respecta a la integración centroamericana, existen trabajos que investigan sus beneficios económicos y empresariales (Oliva, 2005; Aitkenhead, 2004), su utilidad como un instrumento de desarrollo económico (Carrillo, 2016), sus desafíos estratégicos (Caldentey, 2014), su impacto en la participación democrática en los países miembros (Platero, 2017), entre otros. En contraposición a esta literatura, la vinculación entre capacidades institucionales, desarrollo institucional e integración regional en Centroamérica ha sido prácticamente inexplorada. En ese espacio es en el que se enmarca este trabajo.

2. Diagnóstico de las capacidades institucionales en Centroamérica y República Dominicana

2.1 Sistematización de las capacidades institucionales

El diagnóstico de las capacidades institucionales sigue siendo un reto teórico y de método. El reto proviene de las deficiencias estadísticas y de la cierta subjetividad que encierra al concepto. A pesar de ello, Soifer (2012) introdujo mejoras significativas a las mediciones sobre capacidades en los Estados en América Latina, al combinar variables de distinta naturaleza que permitieron comparar naciones de la región en términos de su preparación técnica, profesional e institucional para las labores de Estado. Asimismo, otros trabajos importantes en la materia, y que se citan aquí como guías metodológicas, han avanzado en la medición de las capacidades institucionales.

En lo que respecta a los países miembros del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), estos comparten características de desarrollo institucional propias de la región latinoamericana⁵. Sin embargo, siguen siendo países que exhiben distintos grados de institucionalidad, participación democrática y desempeño en ámbitos distintos del desarrollo institucional. Estas brechas entre los miembros del SICA imponen retos a la integración regional y su mejora puede coadyuvar a elevar la calidad del proceso. Por esta razón, es relevante analizar sus diferencias y aproximarse al análisis comparado de las capacidades institucionales a nivel regional mediante algunos indicadores (i)

y variables ficticias (d) que permitan arrojar luz sobre el impacto de la integración en las capacidades institucionales y, en virtud de estas, el avance de los países en su senda de desarrollo.

Para ello, se parte de la propuesta de Gomide, Pereira y Machado (2018) quienes señalan que las capacidades institucionales tienen una dimensión interna, que refleja la habilidad de las instituciones de tomar decisiones y asignar recursos estratégicos (factores técnicos y administrativos), y otra externa o relacional, en referencia a los distintos niveles de relación institucionalizada que gestiona un Estado (factores políticos e institucionales), entre los que se enmarca, por supuesto, un proceso de integración regional. Asimismo, se alimenta del modelo de Lindvall y Teorel (2016), que parte de la operacionalización de Hanson y Sigman (2013), a través de una serie de indicadores y casos provenientes de fuentes diversas. La síntesis metodológica propuesta se resume en el Cuadro 1.

Cuadro 1
Operacionalización de dimensiones y factores de las capacidades institucionales

Factores	Definición	Indicadores seleccionados
Político	Este factor se vincula con la calidad de la democracia, de la participación política y de la rendición de cuentas. Este proceso político fortalece las instituciones.	Voz y rendición de cuentas (i) Estabilidad política (i) Imperio de la ley (i)
Institucional	Alude al factor relacional en el sentido de la gobernanza, al vínculo institucional con el resto de los actores sociales.	Control de la corrupción (i) Calidad de la regulación (i) Inclusión en organismos (d) Ubicación geográfica (d)
Técnico	Se refiere a la capacidad para formular, gestionar y evaluar las políticas públicas. Esto es inteligencia institucional.	Capacidad estadística (i) Efectividad del gobierno (i)
Administrativo	Hace referencia al funcionamiento de la burocracia profesional de los Estados y a la calidad de la carrera civil o el servicio administrativo.	Índice del Servicio Civil (i)

Fuente: elaboración propia con base en Hanson y Sigman (2013), Lindvall y Teorel (2016) y Gomide, Pereira y Machado (2018).

Nota: Las variables que cuentan con datos se identifican como indicadores (i) y aquellas creadas para modelar algunos aspectos de la integración se trabajan como *dummies* (d). La definición de los indicadores y *dummies* seleccionadas, así como sus magnitudes respectivas, se presentan con mayor detalle en el Cuadro 2.

En este análisis se agruparon los indicadores de la World Governance Indicators (WGI), datos del Banco Mundial y variables *dummies* para otros factores de las capacidades institucionales, para el periodo

2004-2021. Tal y como sugiere el Cuadro 1, la dimensión externa o relacional se mide por medio de los factores políticos e institucionales. A partir de ello, para el factor político se emplean las variables de estabilidad política, imperio de la ley y voz y rendición de cuentas. Para lo institucional se contempla el control de la corrupción, la calidad de la regulación y la participación en organismos internacionales de alta relevancia, como una variable ficticia que permita tratar estadísticamente el caso de Costa Rica y su ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). En adición a ello, se incluye una *dummy* que captura la integración regional al dividir la región centroamericana en tres subregiones geográficas, en función de la ubicación de los países centroamericanos.

En lo que respecta a la dimensión interna de las capacidades institucionales se distinguen los factores técnicos y administrativos, que reflejan la capacidad técnica de la burocracia o del servicio civil profesionalizado, atendiendo ya sea a los subsistemas de recursos humanos o al profesionalismo y la meritocracia percibida en el sector público. En cuanto al factor técnico, el diagnóstico revisa el índice de capacidad estadística del Banco Mundial como medida de la calidad de las políticas públicas, así como el indicador de efectividad del gobierno de WGI. Mientras tanto, se toman datos del Barómetro de la Profesionalización del Servicio Civil en América Latina, presentado por especialistas a partir del trabajo de Longo (2006), como indicador de la calidad de la burocracia y el funcionamiento de los perfiles profesionales en la gestión pública, vinculado de modo directo con el factor administrativo de las capacidades institucionales. Este indicador, así como el esfuerzo de diversos estudios posteriores, entre los que se hallan Longo (2009), Parrado y Salvador (2011), Iacoviello y Strazza (2014), entre otros, permiten mitigar el desfase de información que existe sobre este tema, mientras dan oportunidad de explorar la calidad de las burocracias profesionales en América Latina, en particular en países centroamericanos de interés para este trabajo.

Debido a la discontinuidad de la información del indicador presentado en los Barómetros para los años 2004, 2008 y el periodo 2011-2013, que se centra en el desempeño de los subsistemas de recursos humanos en las administraciones públicas latinoamericanas como reflejo de la calidad de la burocracia profesional que actúa en las organizaciones públicas (Iacoviello y Strazza, 2014), es importante señalar que este trabajo también se vale de técnicas estadísticas que dan espacio para realizar proyecciones sobre el indicador de

Si bien los países centroamericanos presentan rasgos similares de desarrollo, denotan brechas profundas en la calidad institucional vista desde los distintos factores de las capacidades institucionales.

servicio civil. Aunque no existan datos levantados para el resto del periodo que abarca este trabajo, tratándose de un ejercicio con carácter estrictamente exploratorio, los datos presentados satisfacen los objetivos analíticos del documento.

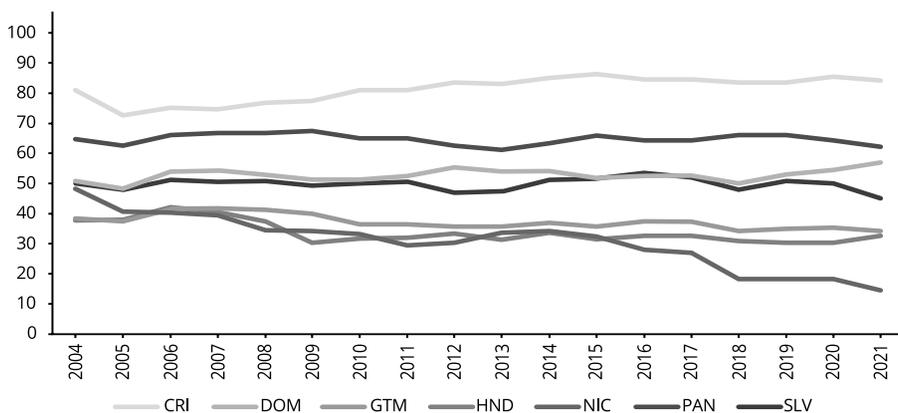
2.2 Exploración de datos y países

A partir de la batería de datos propuesta en la sistematización previa, si bien los países centroamericanos presentan rasgos similares de desarrollo, denotan brechas profundas en la calidad institucional vista desde los distintos factores de las capacidades institucionales. Salvo Costa Rica, que representa un caso de estudio dentro de la región centroamericana exhibiendo niveles de institucionalidad similares a países de mayor nivel de desarrollo, el resto de la región se encuentra en niveles relativamente bajos, pero en el promedio latinoamericano.

En cuanto a rendición de cuentas, estabilidad política e imperio de la ley, Costa Rica es el país que se encuentra a la vanguardia en Centroamérica, seguido no tan de cerca por distintos actores regionales, según el indicador del que se trate. Por ejemplo, el Gráfico 1 muestra que, para la rendición de cuentas, Panamá posee una puntuación media superior a los 60 puntos del indicador para todo el periodo de análisis, mientras que el resto de los países de la muestra se encuentra por debajo de dicho umbral. En cambio, si se trata de la estabilidad política, como se refleja en el Gráfico 2, el Estado costarricense se mantiene a la cabeza, seguido de cerca por Panamá y República Dominicana.

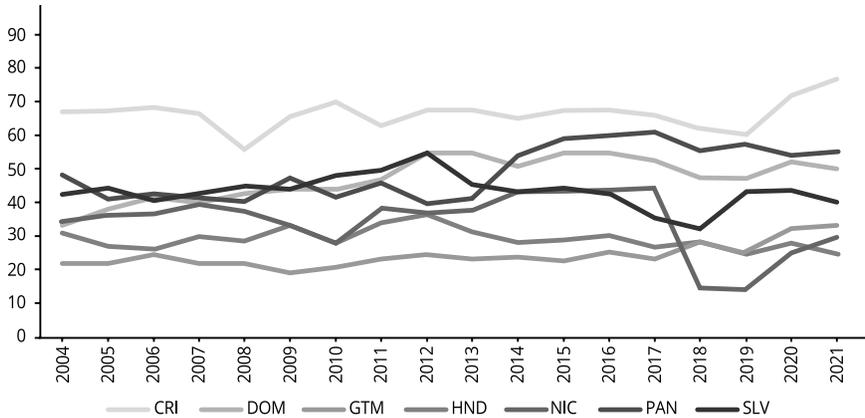
Gráfico 1

Voz y rendición de cuentas en Centroamérica y República Dominicana, 2004-2021



Fuente: World Governance Indicators, Banco Mundial (<https://info.worldbank.org/governance/wgi/>).

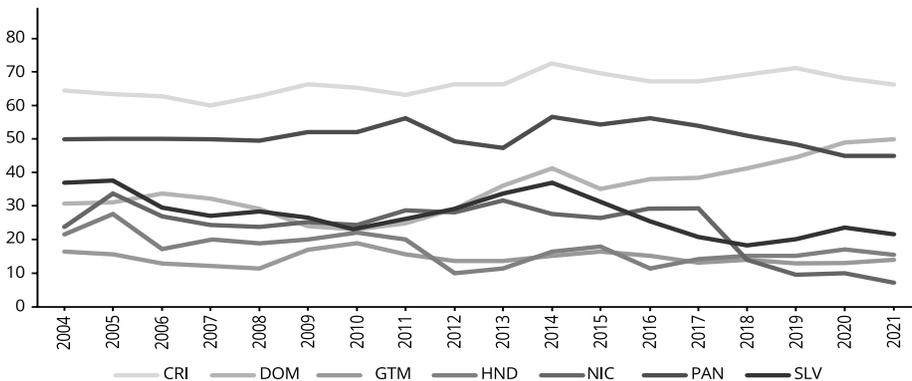
Gráfico 2
Estabilidad política en Centroamérica y República Dominicana, 2004-2021



Fuente: World Governance Indicators, Banco Mundial (<https://info.worldbank.org/governance/wgi/>).

En lo referente al imperio de la ley, revisado en el Gráfico 3, nuevamente Costa Rica y Panamá encabezan la región, este último con un deterioro relativo de su posición en los últimos años hasta converger con República Dominicana, nación que ha mejorado su desempeño frente al resto de miembros de la región que han tenido un comportamiento a la baja, pero irregular. Esta irregularidad se refleja en que los países del Triángulo Norte y Nicaragua se encuentran por debajo de los 30 puntos en el indicador, lo que habla de un deficiente funcionamiento de las leyes en dichas naciones, que afecta su capacidad política.

Gráfico 3
Imperio de la ley en Centroamérica y República Dominicana, 2004-2021



Fuente: World Governance Indicators, Banco Mundial (<https://info.worldbank.org/governance/wgi/>).

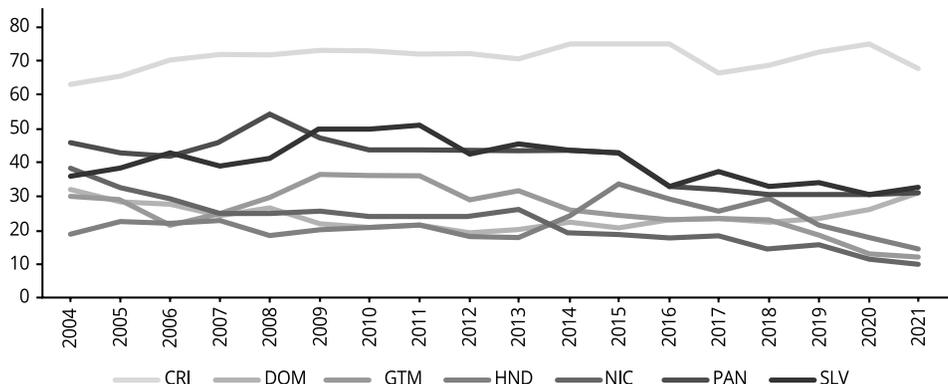
El control de la corrupción es importante para capturar la esencia de las capacidades institucionales, porque este flagelo afecta la percepción que tienen los ciudadanos y otras instituciones sobre la eficiencia y la eficacia de una entidad pública.

Adicionalmente, al hablar de la institucionalidad y las capacidades institucionales en Centroamérica desde una lógica de subregiones, es posible observar que países como Costa Rica, República Dominicana y Panamá ostentan una institucionalidad relativamente superior, por ejemplo, a las economías del Triángulo Norte, con lo que se puede pensar en una especie de “clusterización” de las capacidades institucionales. Estos hechos permiten hacer algunas reflexiones sobre las capacidades institucionales en Centroamérica y sobre cómo la integración puede coadyuvar a su mejoría en sentido general. La hipótesis de clusterización, que sujetaría el estancamiento de las capacidades institucionales en dinámicas subregionales entre países con una cierta proximidad geográfica (Glawe y Wagner, 2021), se probará en el modelo empírico que se construyó a partir de los datos disponibles e imputados, cuyos resultados se presentan y discuten con mayor detalle en secciones siguientes del documento.

En el factor institucional de las capacidades, el control de la corrupción aparece como el primer indicador relevante. Allí, como sugiere el Gráfico 4, Costa Rica se encuentra en el liderazgo muy por encima del resto de los países, cuya percepción sobre la corrupción ha empeorado con el paso del tiempo. El control de la corrupción es importante para capturar la esencia de las capacidades institucionales, porque este flagelo afecta la percepción que tienen los ciudadanos y otras instituciones sobre la eficiencia y la eficacia de una entidad pública, lo que impacta en su habilidad de actuación y, a su vez, daña directamente sus redes potenciales de interacción, sean nacionales o internacionales.

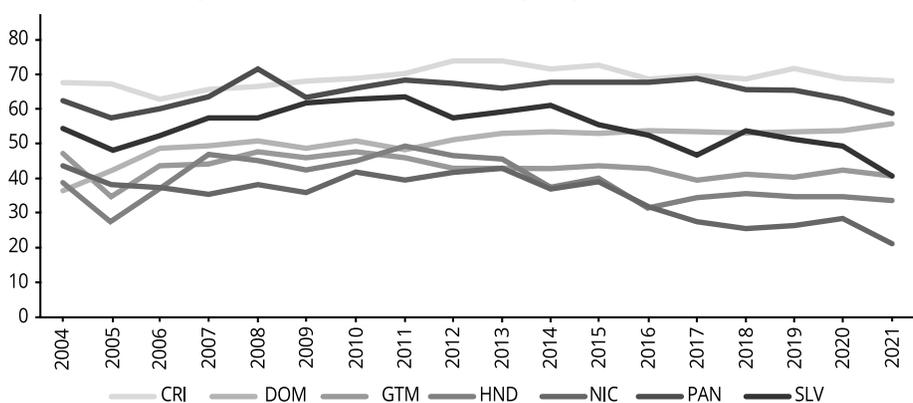
En el Gráfico 5 se señala otro indicador de interés para medir la capacidad institucional referente a la calidad de la regulación. En este sentido, el Estado costarricense se mantiene como número uno de la región centroamericana, secundado por Panamá. La calidad de la regulación es importante porque se refiere, principalmente, al marco legal que define el ámbito de acción de las instituciones hacia los ciudadanos, al tiempo que estimula las actividades del sector privado. En ese sentido, a pesar de los progresos que se han suscitado en los últimos años, la inestabilidad persistente juega en contra del desarrollo de los países centroamericanos.

Gráfico 4
Control de corrupción en Centroamérica y República Dominicana, 2004-2021



Fuente: World Governance Indicators, Banco Mundial (<https://info.worldbank.org/governance/wgi/>).

Gráfico 5
Calidad de la regulación en Centroamérica y República Dominicana, 2004-2021



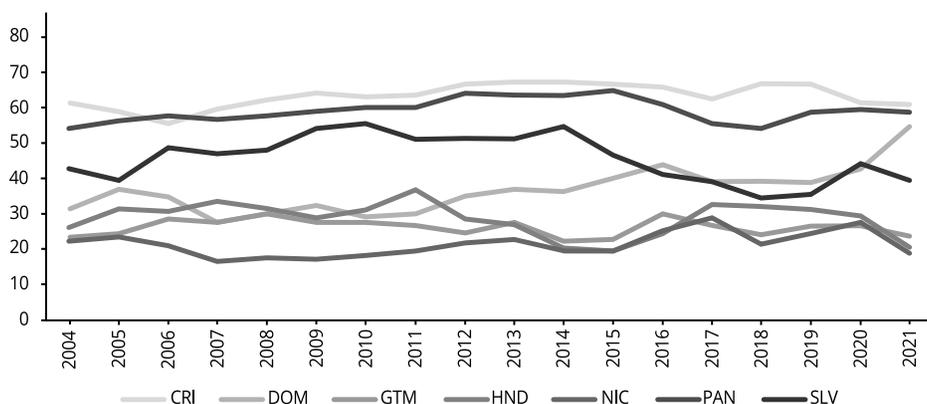
Fuente: World Governance Indicators, Banco Mundial (<https://info.worldbank.org/governance/wgi/>).

Otro factor importante de las capacidades institucionales es la calidad técnica de las políticas públicas que se producen derivado de su uso y aprovechamiento. Para ello, este estudio echa un vistazo al indicador de la efectividad del gobierno, al tiempo que analiza la capacidad estadística. Según el Gráfico 6, los gobiernos panameño y costarricense siguen siendo los más efectivos. El Salvador acompaña a Costa Rica en la cima de la capacidad estadística, como se percibe en el Gráfico 7, frente a un declive o bien estancamiento más o menos sostenido de los demás países en este aspecto. La capacidad estadística,

como factor técnico de relevancia para la fortaleza institucional, depende en gran medida del desempeño de las “islas de excelencia”, debido a que estos organismos desarrollan habilidades de inteligencia organizacional que permiten recoger, procesar y usar información para la regulación de sectores estratégicos, la formulación de políticas públicas especializadas (Parrado y Salvador, 2011), o bien para una toma de decisiones políticas y sociales debidamente informada.

Gráfico 6

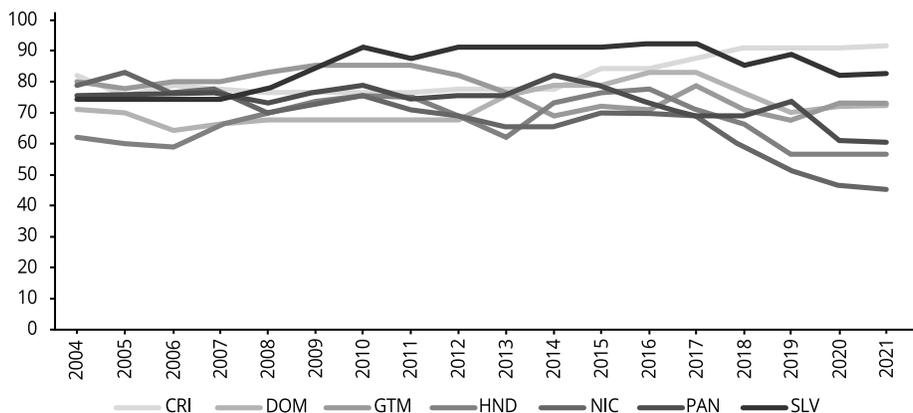
Efectividad del gobierno en Centroamérica y República Dominicana, 2004-2021



Fuente: World Governance Indicators, Banco Mundial (<https://info.worldbank.org/governance/wgi/>).

Gráfico 7

Capacidad estadística en Centroamérica y República Dominicana, 2004-2021



Fuente: Datos del Banco Mundial (<https://datos.bancomundial.org>).

Nota: El valor para 2021 se imputa a partir del último dato disponible, con la tasa de crecimiento de cada serie por país.

La calidad de la burocracia pública tiene un impacto directo en las capacidades institucionales que exhiben los países.

Por último, el factor administrativo también es importante para poder dimensionar las capacidades institucionales de los países. Sobre las reformas administrativas y la calidad de la burocracia, Parrado ...[et al] (2007), Longo (2009), Parrado y Salvador (2011), Cortázar y Lafuente (2014) e Iacoviello y Strazza (2014) analizan distintos casos y escenarios posibles. Señalan a Costa Rica como un ejemplo en Centroamérica, con un sistema de servicio público relativamente bien posicionado con respecto al estándar internacional, donde destacan su estabilidad y la calidad de los mecanismos de gestión de la burocracia profesional, en otras palabras, sus subsistemas de recursos humanos y el sistema meritocrático de acceso al servicio público.

En un trabajo con un enfoque similar, Grindle (2010) señala que el servicio civil costarricense poseía calidad similar al mundo desarrollado. El documento sugería que los países latinoamericanos, los de Centroamérica y República Dominicana inclusive, se distinguían por burocracias poco eficientes y muy clientelares. Todos los sistemas de contratación de servidores públicos en la subregión, a excepción de Costa Rica, se encontraban en el nivel cero (Panamá, El Salvador, Honduras) y uno (Nicaragua, Guatemala y República Dominicana) de la categorización de Grindle (2010) de los sistemas de servicio de carrera civil (con valores que iban del 0 al 5, desde los más clientelares a los de mayor nivel de profesionalismo y meritocracia). Los mismos estaban caracterizados por la persistencia de la discrecionalidad y de escasos esfuerzos por limitarla (Grindle, 2010). Es claro que esta vista panorámica del funcionamiento del servicio civil puede mostrar intuiciones relevantes acerca del desempeño de otras aristas de las capacidades institucionales.

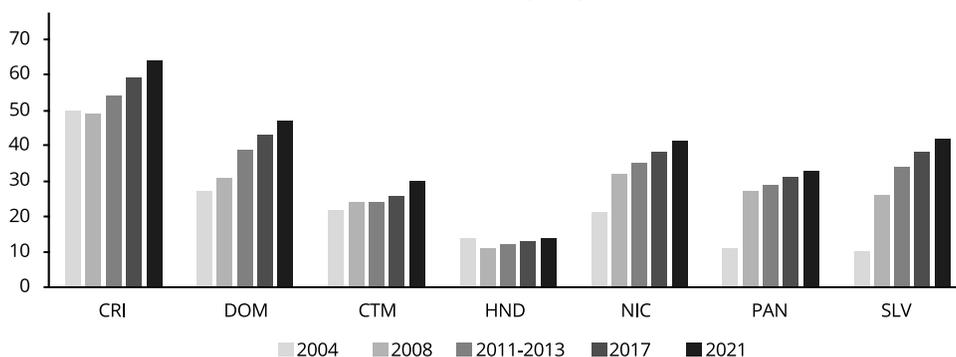
A pesar de esta percepción, otros estudios analizados destacan los esfuerzos de los países tanto a nivel burocrático como de reformas, pero señalan numerosos retos como la estabilidad de los sistemas de carrera administrativa, la meritocracia en la contratación, la falta de estrategias de mejora de la burocracia y de modernización de la gestión pública, etc. (Parrado ...[et al], 2007; Longo, 2009; Iacoviello y Strazza, 2014). De igual modo, la calidad de la burocracia pública tiene un impacto directo en las capacidades institucionales que exhiben los países. Para comprender mejor el avance de la burocracia profesional entre los países de la región centroamericana, en Iacoviello y Strazza (2014) se presentan los resultados del último diagnóstico al servicio civil en América Latina que se encuentra disponible, como parte de un estudio regional de los sistemas de recursos humanos latinoamericanos que incluye a los países de Centroamérica y a República

Dominicana, consistente en los barómetros de la profesionalización de los servidores públicos en la administración pública regional.

Los datos sobre la profesionalización del servicio civil se encuentran disponibles para los años 2004, 2008 y el periodo 2011-2013, dando cuenta del desempeño de los países de Centroamérica y República Dominicana a lo largo de tres actualizaciones de dicho indicador y permiten revisar la trayectoria de progreso de los servicios civiles en la región centroamericana (Longo, 2009; Iacoviello y Strazza, 2014). Los resultados de los estudios previos, así como los cálculos de la última actualización, se reproducen en el Gráfico 8 que se muestra que, tal y como señala la literatura y los diversos trabajos referenciados, el servicio profesional de la administración costarricense se encuentra por encima del resto de países de la región centroamericana. Sin embargo, derivado de los esfuerzos significativos de países como República Dominicana, Panamá, Nicaragua y El Salvador, en contextos de baja calidad institucional previa de los recursos humanos, ha sido posible que estos actores centroamericanos desarrollen instrumentos normativos y legales que antes no existían o que fortalezcan a sus organismos rectores de la función pública (Parrado ...[et al], 2007; Cortázar y Lafuente, 2014), lo que ha permitido acortar ciertas brechas en materia de la calidad de los servicios civiles de la región.

Gráfico 8

Barómetro del servicio en Centroamérica y República Dominicana, 2004-2021



Fuente: Barómetros de Profesionalización del Servicio Civil en América Latina y cálculos propios.

Nota: Los datos están disponibles para 2004, 2008 y el periodo 2011-2013. Con base en estas cifras se imputan valores para los años 2017 y 2021, tomando en consideración el menor salto observado entre los datos para cada país y año analizado. A partir de ello, se considera una tasa de crecimiento fija entre los periodos imputados para extender la serie con valores anuales y modelar avances relativos en el servicio civil, de carácter incremental e hipotético, siguiendo el razonamiento sobre el avance y estancamiento en la modernización de la burocracia propuesto en Cortázar y Lafuente (2014), El gráfico solo muestra valores imputados por la media simple. Las series se emplean para las estimaciones.

Partiendo de la sistematización de las acciones de avance y estancamiento en los procesos de modernización del servicio civil en América Latina, presentada de forma resumida en Cortázar y Lafuente (2014), así como de la información presentada en Longo (2009), Parrado y Salvador (2011) e Iacoviello y Strazza (2014) sobre los esfuerzos de reforma al servicio civil en América Latina, se proyectaron algunos avances potenciales de los países desde 2004 hasta el último año de análisis de este documento. Con la tipificación de los procesos de modernización propuesta por Cortázar y Lafuente (2014) en mente, para el caso de Costa Rica, como muestra el Gráfico 8, se estimó un progreso cercano al 20% del 2013 al 2021 respecto a su posición anterior, debido a que sus esfuerzos de reforma han tenido bajo impacto en un contexto de calidad del servicio civil medio o elevado.

Para los países centroamericanos con esfuerzos de alto impacto en situaciones de baja calidad previa del servicio civil, como El Salvador, Nicaragua, Panamá y República Dominicana (Cortázar y Lafuente, 2014), se proyectaron cambios que permitieron fijar sus niveles de profesionalización de la burocracia pública en situaciones que duplicaron la calidad que poseían en los barómetros previos del servicio civil. Este razonamiento es coherente en especial si se considera que los países que más avanzaron en las mediciones de los años 2004 y 2008, así como el periodo de 2011-2013, fueron precisamente aquellos que poseían menores progresos en diversos aspectos de los sistemas de servicio civil, con mayores debilidades en sus esquemas legales y normativos para la gestión de recursos humanos y oportunidades de mejora significativas en sus mecanismos de contratación, meritocracia e institucionalidad para la burocracia profesional del Estado (Longo, 2009; Parrado y Salvador, 2011; Iacoviello y Strazza, 2014).

Por último, en el caso de los países centroamericanos con esfuerzos de bajo impacto de reforma en contextos de baja calidad, como sucede en Honduras y Guatemala (Cortázar y Lafuente, 2014), se proyectaron avances en la modernización al servicio civil que, aun cuando permiten visualizar un escenario hipotético donde mejoran con respecto a sus niveles de calidad previos, mantienen la condición de estancamiento esperada con respecto a sus pares de la región centroamericana y República Dominicana. En efecto, la literatura especializada respalda que para ambos países los avances normativos y las reformas a los procesos en distintos subsistemas de recursos

humanos, que forman parte de las acciones que permiten avanzar en la calidad de la burocracia y, por tanto, impactar en los factores técnicos y administrativos propios de las capacidades institucionales, fueron limitadas con respecto a otros países que se analizan en este trabajo (Longo, 2009; Iacoviello y Strazza, 2014).

Inclusive en lo que respecta al proceso de institucionalización de las “islas de excelencia”, que generalmente se refieren a espacios de política pública y regulación donde existe una burocracia altamente profesional y tecnificada, Parrado y Salvador (2011) documentan que tanto Guatemala como Honduras presentan brechas importantes en cuanto a los procesos de selección meritocrática de los perfiles gerenciales en sus agencias reguladoras o el avance de los servicios civiles en estos sectores estratégicos. En virtud de estas cuestiones, las proyecciones para Honduras y Guatemala no permiten posicionar a ambos países al mismo nivel de calidad que el resto de los países centroamericanos estudiados en este análisis exploratorio.

3. Midiendo el impacto de la integración y las capacidades institucionales en el desarrollo: un modelo empírico exploratorio

3.1 Descripción de variables

Con el objetivo de construir un modelo empírico para medir el impacto de la integración en las capacidades institucionales, se propone un conjunto de variables formado por los indicadores mostrados y algunas *dummies* (Cuadro 2).

Cuadro 2
Construcción de variables para el modelo y definición

Variables	Definición
Índice de Desarrollo Humano (<i>IDH</i>)	Este índice captura el nivel de desarrollo de los países, en virtud de distintas dimensiones como salud, calidad de vida e ingreso. Es medido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y va de 0.00 a 1.00.
Voz y rendición de cuentas (<i>vozrend</i>)	Este indicador representa un percentil que va del 1 al 100 para clasificar los países según la percepción sobre las capacidades de participación democrática y la libertad de expresión, asociación y de prensa.
Estabilidad política (<i>estpol</i>)	Este indicador mide la percepción ciudadana con respecto a la estabilidad relativa del gobierno, que pudiera ser derrocado por medios inconstitucionales o violentos. Sus percentiles van en escala de 0 al 100.

Cuadro 2 (continuación)
Construcción de variables para el modelo y definición

Variables	Definición
Control de la corrupción (<i>ccorrupt</i>)	En una escala del 1 al 100, captura la percepción con respecto al ejercicio del poder con fines privados. Por medio de este indicador se analizan las dimensiones política y administrativa de la corrupción.
Efectividad de gobierno (<i>efecgob</i>)	Mide la facilidad del gobierno para cumplir y hacer cumplir las leyes, así como su eficacia en general para la administración del Estado, la prestación de servicios y la elaboración de políticas públicas. Sus percentiles van en escala de 0 al 100.
Calidad de la regulación (<i>calreg</i>)	El indicador de calidad de la regulación captura la disponibilidad del gobierno para formular e implementar políticas e iniciativas que incentiven el desarrollo de las actividades del sector privado. Sus percentiles van en escala de 0 al 100.
Imperio de la ley (<i>impley</i>)	Este indicador capta la confianza en las reglas legales, en particular el cumplimiento de contratos, los derechos de propiedad, la política y el sistema de justicia, así como la probabilidad de actos de crimen y violencia. Se mide en percentiles del 0 al 100.
Capacidad estadística (<i>estad</i>)	Este indicador agrupa en percentiles del 1 al 100 las habilidades de un país para adoptar estándares y recomendaciones internacionales para la producción de estadísticas.
Barómetro del Servicio Civil (<i>serv_cv</i>)	Este indicador va del 0 al 100 y refleja el desempeño de los distintos subsistemas del servicio civil de los países, como una medida del grado de modernización y desempeño de las burocracias profesionales en América Latina. Los datos se presentan, por lo general, cada cuatro años. Se pueden imputar los valores faltantes para las series anuales por medias simples y asumiendo ciertos supuestos sobre el desempeño de las administraciones públicas, con base en la literatura especializada disponible.
Pertenece al Triángulo Norte (<i>tri_norte</i>)	Variable <i>dummy</i> para modelar el agrupamiento de los países del Triángulo Norte (Honduras, Guatemala y El Salvador). Su valor es uno (1) para todos los años en estos países y cero (0) para el resto de la muestra.
No pertenece al Triángulo Norte (<i>tri_sur</i>)	Variable <i>dummy</i> para representar a los países que no pertenecen al Triángulo Norte (Costa Rica, Nicaragua, Panamá, El Salvador y República Dominicana). Su cuantificación es inversa a la que presenta <i>tri_norte</i> .
No pertenece al Itsmo (<i>no_itsmo</i>)	<i>Dummy</i> para señalar la condición de Rep. Dominicana como país que no pertenece al Itsmo Centroamericano. Para todos los años de la muestra, este valor es uno (1) para ese país y cero (0) para el resto de la muestra.
Miembro de la OCDE (<i>ocde_m</i>)	<i>Dummy</i> para modelar la adhesión de Costa Rica a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Este valor es uno (1) para ese país a partir del año 2020, cuando se anunció su adhesión.

Fuentes: Datos del World Governance Indicators (<https://info.worldbank.org/governance/wgi/>), Datos del Banco Mundial (<https://www.bancomundial.org/es/home>), Longo (2009), Kaufmann ... [et al] (2011), Cortázar y Lafuente (2014) e Iacoviello y Strazza (2014).

Más allá de las similitudes de los países de la región, existen distintos niveles de desempeño institucional en Centroamérica y República Dominicana que generan brechas que entorpecen el avance de las capacidades institucionales en el marco de la integración regional.

3.2 Estrategia empírica

Más allá de las similitudes de los países de la región, existen distintos niveles de desempeño institucional en Centroamérica y República Dominicana que generan brechas que entorpecen el avance de las capacidades institucionales en el marco de la integración regional. Con la finalidad de medir el impacto de los procesos de integración en la construcción de capacidades institucionales y de estas, a su vez, en el desarrollo económico medido por el IDH, se propone el siguiente modelo:

$$IDH_i = \sum n W_{itj} + \sum n X_{itj} + \sum n Y_{itj} + \sum n Z_{itj} \quad (1)$$

En la ecuación (1), IDH es la variable dependiente, mientras que el conjunto W_{itj} se refiere a los factores políticos que se definieron para las capacidades institucionales (voz y rendición de cuentas, estabilidad política e imperio de la ley), X_{itj} a los factores institucionales (control de la corrupción, calidad de la regulación y las *dummies* de inclusión en los organismos y ubicación geográfica, respectivamente), Y_{itj} a los indicadores relativos a los factores técnicos (capacidad estadística y efectividad del gobierno), y Z_{itj} a los factores administrativos (índice del servicio civil).

Dado que el aspecto técnico y el administrativo pertenecen a la misma dimensión, para el primero se modela su efecto tomando como referencia el indicador de capacidad estadística del Banco Mundial y el de efectividad del gobierno de WGI. Para el caso de la cuestión administrativa de las capacidades se usan los datos del Barómetro de la Profesionalización del Servicio Civil en América Latina (Iacoviello y Strazza, 2014), para el cual se imputan los valores ausentes, con la finalidad de construir una serie que permita, al menos parcialmente, modelar las capacidades institucionales en sus cuatro factores. Los demás indicadores se tomaron en sus valores para el *ranking* (*rank*) en el World Governance Indicators (WGI), con magnitudes que van entre 0 y 100 según el caso. Para este documento, tomar los percentiles expresados en el valor de *ranking* de cada indicador permite expresar en unidades similares los WGI y la capacidad estadística y la calidad del servicio civil, que son otras de las variables de interés del modelo.

3.3 Discusión de resultados

El modelo propuesto vincula los distintos indicadores seleccionados como factores de la capacidad institucional con el desarrollo humano,

determinándose varias relaciones. A partir de ello, se estimó una regresión agrupada (1) considerando todas las variables disponibles del modelo teórico de capacidades institucionales que se construyó a partir de la literatura revisada. Esta estimación, si bien no representa una forma funcional definitiva, permite probar los estadísticos y los signos de las variables independientes. Nótese que tanto para el modelo (1) como para el (2), los coeficientes y errores son iguales y solo mejora el estadístico F de significancia conjunta. Al realizar la prueba de Breusch Pagan, arrojó que considerar efectos aleatorios es mejor que la regresión agrupada. Por tanto, a modo de mejorar la aproximación empírica, se optó por iterar entre modelos de efectos aleatorios (2) y fijos (3), siendo que la prueba de Hausman determinó que la diferencia entre los coeficientes era sistemática, es decir, que tiene efectos sobre la estimación, por lo que conviene el modelo de efectos fijos por encima de los efectos aleatorios.

Cuadro 3
Modelos estadísticos y parámetros de referencia

Variables/ Modelo	Regresión agrupada (1)	Efectos aleatorios (2)	Efectos fijos (3)	Prais-Winsten Het, AR1 (4)
<i>vozrend</i>	0.0011666** (0.0004675)	0.0011666** (0.0004675)	-0.0011206** (0.0004145)	0.0010279** (0.0004452)
<i>estpol</i>	-0.0007448** (0.0003438)	-0.0007448** (0.0003438)	0.0002385 (0.0002898)	-0.0002806 (0.0003027)
<i>ccorrupt</i>	-0.0020563*** (0.0003141)	-0.0020563*** (0.0003141)	-0.0002271 (0.0003458)	-0.0011697*** (0.00031)
<i>efectgob</i>	0.0030017*** (0.0003795)	0.0030017*** (0.0003795)	0.0003866 (0.0003662)	0.001942*** (0.000344)
<i>calreg</i>	0.0010026** (0.0004973)	0.0010026** (0.0004973)	0.0001621 (0.0003569)	0.0006182 (0.0003774)
<i>imply</i>	0.0005707 (0.0004558)	0.0005707 (0.0004558)	0.0008728** (0.0003253)	0.0006603* (0.0003743)
<i>estad</i>	-0.0005602* (0.0003079)	-0.0005602* (0.0003079)	-0.0004973* (0.0002636)	-0.000468 (0.0003016)
<i>serv_cv</i>	0.0016187*** (0.0002502)	0.0016187*** (0.0002502)	0.003071*** (0.0002931)	0.0013981*** (0.000292)
<i>tri_norte</i>	Omitida	-0.0329812*** (0.0100894)	Omitida	0.5249604*** (0.0218411)
<i>tri_sur</i>	0.0304386*** (0.0081848)	-0.0025426 (0.0078668)	Omitida	0.5583088*** (0.0207681)
<i>no_itsmo</i>	0.0329812*** (0.0100894)	Omitida	Omitida	0.5638154*** (0.0217244)

Cuadro 3 (continuación)
Modelos estadísticos y parámetros de referencia

Variables/ Modelo	Regresión agrupada (1)	Efectos aleatorios (2)	Efectos fijos (3)	Prais-Winsten Het, AR1 (4)
<i>ocde_m</i>	0.0305217* (0.0168265)	0.0305217* (0.0168265)	0.0116454 (0.0116274)	0.0152338 (0.0118349)
<i>constante</i>	0.5122025*** (0.019763)	0.5451836*** (0.0205491)	0.6261037*** (0.0219056)	Omitida
F (Prob.) / χ^2 (Prob.)	F = 132.12 (0.0000)	$\chi^2(11) = 1453.34$ (0.0000)	F = 26.93 (0.0000)	$\chi^2(12) = 75897.72$ (0.0000)
R ² / R ² ajustado	0.9273 / 0.9202	0.9273	0.5238	0.9529
R ² (within / between)	N/A	0.4080 / 0.9940	0.6878 / 0.5124	N/A
rho / sigma_e	N/A	0.0000 / 0.01445962	0.93793296 / 0.01445962	0.5823839
Pruebas de diagnóstico				
Test de Breusch Pagan (ef. aleat.)	N/A	0.00 (1.0000)	N/A	N/A
Test de Hausman	N/A	157.72 (0.0000)	157.72 (0.0000)	N/A
Test de Wooldridge	N/A	N/A	50.731 (0.0004)	N/A
Test de Wald modificado	N/A	N/A	53.36 (0.0000)	N/A
Test de Breusch Pagan (corr. tem.)	N/A	N/A	123.413 (0.0000)	N/A
N (Observaciones)	126	126	126	126

Fuente: cálculos propios con base en la revisión de literatura y la disponibilidad de datos.

Nota: errores estándares de las variables entre paréntesis. *** significancia al 1%, ** significancia al 5% y * significancia al 10%.

Sin embargo, este modelo de efectos fijos no es consistente, dado que los p-valores y los errores sugerían otros problemas estadísticos. Por medio de las pruebas de Wooldridge (autocorrelación), Wald (heterocedasticidad) y Breusch Pagan (correlación temporal), se determinó una última especificación basada en una regresión de Prais Winsten (4), con tratamiento para la

VARIABLES COMO RENDICIÓN DE CUENTAS Y CONTROL DE LA CORRUPCIÓN, VINCULADAS CON EL FACTOR POLÍTICO DE LAS CAPACIDADES INSTITUCIONALES, TIENEN EFECTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS RESPECTIVAMENTE SOBRE EL AVANCE DEL IDH EN CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA.

heterocedasticidad (*Het*) y un rezago (*AR1*). Este, por un lado, obtiene errores robustos para corregir la autocorrelación, la heterocedasticidad del panel de datos y la correlación (Beck y Katz, 1995) y, por el otro, posibilita una aproximación a modo de exploración, por medio del rezago de las variables, a un aspecto relevante de la economía institucional: la dependencia de la senda que en este caso se manifiesta como una relación entre el avance de las capacidades institucionales pasadas y los resultados del desarrollo en el presente. Es decir, con los rezagos se pretende capturar el efecto que las mejoras pasadas en las capacidades institucionales (políticas, institucionales, técnicas o administrativas) pueden tener en el desempeño del índice de desarrollo humano, en el presente y el futuro.

Por un lado, algunas variables como rendición de cuentas y control de la corrupción, vinculadas con el factor político de las capacidades institucionales, tienen efectos positivos y negativos respectivamente sobre el avance del IDH en Centroamérica y República Dominicana. Por su parte, la variable de estabilidad política (también vinculada al factor político) tuvo un impacto positivo, pero no significativo en la estimación. Asimismo, en lo que se refiere a los aspectos institucionales de las capacidades, llama la atención que el control de la corrupción presente en la estimación un efecto negativo y significativo sobre el desarrollo humano, lo cual implicaría que los actos dolosos del sector público benefician la senda de desarrollo. Aunque se espera que la corrupción afecte negativamente al desarrollo, existe literatura que analiza la hipótesis de que para niveles dados de actividad económica y estado de la burocracia pública, la corrupción puede impactar positivamente en el desarrollo, aunque sea en el corto plazo, en especial en contextos de baja o nula institucionalidad (Blackburn, Bose y Haque, 2006; Saha y Ben Ali, 2017).

De igual manera otras variables de esta dimensión de las capacidades, como calidad de la regulación, tienen un impacto positivo, pero insignificante en términos estadísticos para el desempeño de los miembros de la integración centroamericana. Como se comentó en la sistematización de las capacidades institucionales, parte de las dimensiones y factores de estas capacidades dependen de sus aspectos internos, como la capacidad técnica y la eficacia administrativa. El Cuadro 4 resume las variables, sus sentidos (signos) y significancia estadística.

Cuadro 4
Variables de la estimación y signos estadísticos

Dimensión	Factores	Variables	Signo	Significancia
Externa o relacional	Político	Voz y rendición de cuentas	+	Sí (al 5%)
		Estabilidad política	-	No
		Imperio de la ley	+	Sí (al 10%)
	Institucional	Control de la corrupción	-	Sí (al 1%)
		Calidad de la regulación	+	No
		Inclusión en organismos	+	No
		Ubicación geográfica	+	Sí (al 1%)
Interna	Técnico	Capacidad estadística	-	No
		Efectividad del gobierno	+	Sí (al 1%)
	Administrativo	Servicio civil	+	Sí (al 1%)

Fuente: elaboración propia a partir de los resultados de la estimación estadística.

En lo que respecta a la efectividad del gobierno, indicador asociado con la cuestión técnica, tiene efectos positivos sobre el índice de desarrollo. Del mismo modo, el hecho de ostentar una mayor capacidad estadística o mejor burocracia, asociadas a la cuestión técnica y administrativa de las capacidades institucionales, tienen efecto negativo (no significativo) y positivo (significativo) sobre el IDH respectivamente. En este caso, si bien es no significativo estadísticamente, el signo negativo del indicador de capacidad estadística podría leerse desde una óptica también tratada en la literatura sobre administración pública que indica que, en ciertos escenarios, la disponibilidad de datos y su procesamiento para la toma de decisiones pueden complejizar el ciclo de políticas públicas en sí mismo (Mulgan, 2005) y con ello obstaculizar parcialmente el proceso de desarrollo. Por último, la participación en órganos de cooperación distintos al SICA, como parte del factor institucional de las capacidades, tiene un impacto positivo pero no significativo sobre el desarrollo, por lo que se puede inferir que en el futuro la adhesión de Costa Rica a la OCDE puede marcar diferencias, por las externalidades positivas en materia de institucionalidad que supone el ingreso como miembro de pleno de un país a un organismo cuyos miembros son economías industrializadas de alto nivel de desarrollo.

Con el objetivo de probar la hipótesis de una “clusterización” de la institucionalidad, se incluyeron en la especificación final dos *dummies* sobre la pertenencia o no al Triángulo Norte de Centroamérica. Estas variables ficticias se calibraron con una tercera *dummy* de ubicación geográfica sobre la no pertenencia al istmo centroamericano para el caso de la nación dominicana. La *dummy tri_norte*, que identifica a Guatemala, Honduras y El Salvador como miembros de esta subregión, se muestra con signo positivo y significativa al 99% de confianza. Aunque estos países tienen retos comunes de institucionalidad -que se reflejan en sus niveles de violencia e inestabilidad, así como en sus problemas de continuidad en la ejecución de sus políticas públicas (Vives, 2018)-, este resultado del modelo permite intuir que también es posible que los beneficios del proceso de integración en la trayectoria del desarrollo humano de los miembros del SICA (estudiada a través de la interacción con distintas capacidades institucionales reflejadas en los datos) han evitado que el efecto de clusterización afecten aún más su desempeño y que, por tanto, su situación se diferencie respecto al resto de países que participan del proceso de integración centroamericano.

Por último, de la estimación seleccionada, el indicador *rho* asume un valor de 0.58, lo que implica que el 58% de los cambios en la variable dependiente se podrían asociar con la evolución del rezago de las variables explicativas. Interpretando este resultado a la luz de la teoría institucional, sugiere que en la evolución de los arreglos institucionales que hacen posible el proceso de integración y el desarrollo en Centroamérica se ajustan relativamente bien al concepto de dependencia institucional, por lo que una de las pocas estrategias disponibles para fortalecer las capacidades institucionales en el marco de la integración es mejorar los indicadores que determinan una buena calidad institucional, esperando que estas capacidades incidan en el futuro próximo sobre la trayectoria de desarrollo.

Conclusiones y perspectivas institucionales para la integración

Este documento analizó la integración regional como un potenciador de las capacidades institucionales, entendidas como las habilidades y conocimientos disponibles de los Estados para incidir en la interacción social por medio de diversos instrumentos, como la regulación, el imperio de la ley, el control de la corrupción, la capacidad estadística o la calidad burocrática de sus servidores públicos. Desde esta perspectiva,

A pesar de los esfuerzos y de los avances posibles, los resultados institucionales siguen siendo dispares, lo cual es un indicio de que existen brechas importantes en el desarrollo institucional.

se asume que el fin último de las acciones públicas es alcanzar el bienestar económico y social expresado en un mayor desarrollo humano.

Es importante señalar que, por la naturaleza de la información empleada, tratándose de índices contruidos con base en fuentes secundarias, así como estimaciones propias para algunos indicadores, este estudio tiene un carácter exploratorio y es susceptible de mejoras conforme se fortalezcan las fuentes de datos que reflejen los distintos factores y dimensiones que componen las capacidades institucionales de los Estados. A partir de estas intuiciones fue posible sistematizar una serie de indicadores en Centroamérica y República Dominicana para modelar la interacción de estos factores con el proceso de integración centroamericana y, a su vez, deducir algunas líneas de análisis relevantes sobre dicho proceso de cara a su impacto en el desarrollo humano de la región. En algunos de los indicadores revisados los países analizados muestran avances significativos, en otros el rezago es palpable.

A pesar de los esfuerzos y de los avances posibles, los resultados institucionales siguen siendo dispares, lo cual es un indicio de que existen brechas importantes en el desarrollo institucional, en particular si este se entiende como el desarrollo de mejores capacidades institucionales para lograr el desarrollo humano. Sin embargo, las divergencias que se denotan a partir de este esfuerzo de diagnóstico pareciera que no apuntan a una “institucionalidad clusterizada” en el sentido de Glawe y Wagner (2021), quienes hallaron que en la Unión Europea hay patrones de desarrollo institucional diferenciados para países enclavados en determinados espacios geográficos. Según los resultados de este trabajo, para el caso de Centroamérica existen estadios de desarrollo de las capacidades institucionales que se deben más al desempeño individual de los países en distintos aspectos (Longo, 2009; Iacoviello y Strazza, 2014) que a alguna especie de dinámica grupal que ocurre en torno a la institucionalidad del desarrollo propiciada por el proceso de integración en la región de Centroamérica, lo que acentúa las diferencias entre pares, pero no genera efectos de clúster significativos al menos estadísticamente (por ejemplo, Triángulo Norte y Sur, o la no pertenencia al istmo). Aunque entre los países hay proximidad geográfica y escenarios económicos e institucionales parecidos, todavía persisten niveles de desarrollo y calidad institucional diferenciados, lo que sugiere que es posible aprovechar mejor las virtudes del proceso de integración para impulsar avances en las capacidades institucionales que redunden en la trayectoria de desarrollo de los países de la región.

En virtud de lo anterior, urgen estrategias específicas impulsadas en el ámbito regional que ataquen las debilidades del sistema político, la calidad y capacidad de las instituciones y sus burocracias profesionales. Todo esto con el objetivo de beneficiar a los Estados del SICA y fortalecer el proceso de integración regional por medio de más y mejores capacidades institucionales, entendiendo que su reforzamiento puede coadyuvar a elevar la calidad de proceso de integración mismo y, con ello, a elevar las perspectivas de desarrollo humano de países con claras afinidades de distinta naturaleza.

Notas

(1) Esta es la traducción más fidedigna del concepto “State capacity” utilizado en la literatura anglosajona. En su uso en español, las “capacidades institucionales” podrían diferir ligeramente de las “capacidades estatales”. No obstante, en ambos casos atañen a la capacidad de los Estados de vincularse y actuar interna y externamente en distintas esferas del quehacer público, por medio de aptitudes políticas, institucionales, técnicas y administrativas.

(2) Para esta investigación se consideran: Costa Rica (CRI), El Salvador (SLV), Guatemala (GTM), Honduras (HND), Nicaragua (NIC), Panamá (PAN) y República Dominicana (DOM). Se emplean claves ISO para nombrar a los países.

(3) La teoría neoinstitucionalista se refiere a este pasado institucional y su incidencia en el desarrollo de los países como “dependencia de la senda” (path dependence).

(4) Por ejemplo, un análisis reciente de los beneficios de la integración regional en las instituciones en Asia se encuentra en Kibik, Khaiminova y Belous (2021).

(5) A pesar de que República Dominicana no se encuentra en el mismo centroamericano, pudo integrarse con relativo éxito al grupo, debido a sus similitudes y objetivos comunes con los países ubicados en dicho espacio geográfico.

Bibliografía

- Acemoglu, D.; García-Jimeno, C.; y Robinson, J. A. (2015), “State Capacity and Economic Development: a Network Approach”, en *American Economic Review*, Vol. 105 N° 8, pp. 2364-2409.
- Acemoglu, D.; Johnson, S.; y Robinson, J. A. (2001), “The Colonial Origins of Comparative Development: an Empirical Investigation”, en *American Economic Review*, Vol. 91 N° 5, pp. 1369-1401.
- Aitkenhead, R. (2004), “Tendencias y características de las estrategias empresariales, en el contexto del proceso de integración económica centroamericana”, en *La integración centroamericana: beneficios y costos; documento síntesis*, México, SICA; CEPAL.
- Balassa, B. (1966), *Toward a Theory of Economic Integration*, New York, Praeger.

- Beck, N. y Katz, J. (1995), "What to Do (and not to Do) with Time-Series Cross-Section Data", en *American Political Science Review*, Vol. 89 N° 3, pp. 634-647.
- Blackburn, K.; Bose, N.; y Haque, M. (2006), "The Incidence and Persistence of Corruption in Economic Development", en *Journal of Economic Dynamics and Control*, Vol. 30 N° 12, pp. 2447-2467.
- Bruszt, L. y Campos, N. F. (2019), "Economic Integration and State Capacity", en *Journal of Institutional Economics*, Vol. 15 N° 3, pp. 449-468.
- Caldentey, P. (2014), "Los desafíos estratégicos de la integración centroamericana", México, CEPAL (Serie Estudios y Perspectivas; N° 156).
- Carrillo, F. (2016), "Los modos de las políticas de la integración centroamericana", en *Revista de Derecho*, N° 20, pp. 31-46.
- Cingolani, L. (2013), "The State of State Capacity: a Review of Concepts, Evidence and Measures", Maastricht, Maastricht University; Agence Française de Développement; United Nations University (UNU-MERIT Working Paper Series), pp. 2013-2053.
- Cortázar, J. y Lafuente, M. (2014), "Resumen ejecutivo", en *Al servicio del ciudadano. Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13)*, J. Cortázar, M. Lafuente y M. Sanginés (eds.), Washington, BID, pp. XXI-XXVI.
- Domorenok, E.; Graziano, P.; y Polverari, L. (2021), "Introduction: Policy Integration and Institutional Capacity: Theoretical, Conceptual and Empirical Challenges", en *Policy and Society*, Vol. 40 N° 1, pp. 1-18.
- Dosenrode, S. (2008), "On Culture and Regional Integration", Aalborg, Aalborg University. Department of History, International and Social Studies. Center for Comparative Integration Studies (CCIS Research Series: Working Paper; N° 8).
- Escaith, H. y Paunovic, I. (2003), "Regional Integration in Latin America and Dynamic Gains from Macroeconomic Cooperation", Santiago, CEPAL (Serie Macroeconomía del Desarrollo; N° 24).
- Glawe, L. y Wagner, H. (2021), "Convergence, Divergence, or Multiple Steady States? New Evidence on the Institutional Development within the European Union", en *Journal of Comparative Economics*, Vol. 49 N° 3, pp. 860-884.
- Grindle, M. S. (2010), "Constructing, Deconstructing, and Reconstructing Career Civil Service Systems in Latin America", Cambridge, Harvard Kennedy School (HKS Faculty Research Working Paper Series).
- _____ (2012), *Jobs for the Boys: Patronage and the State in Comparative Perspective*, Cambridge, Harvard University Press.

- Grindle, M. S. y Hilderbrand, M. E. (1995), "Building Sustainable Capacity in the Public Sector: What Can Be Done?", en *Public Administration and Development*, Vol. 15 N° 5, pp. 441-463.
- Gomide, A.; Pereira, A. K.; y Machado, R. (2018), "The Concept of State Capacity and its Operationalization in Empirical Research", paper presented at the 1st International Workshops on Public Policy T02W13, Policy Capacity: Determinants and Effects, Session 2 Capacity: Theories and Concepts, organized by International Public Policy Association at University of Pittsburgh, June 26-28.
- Hanson, J. K. y Sigman, R. (2013), "Leviathan's Latent Dimensions: Measuring State Capacity for Comparative Political Research", paper presented at the 107th Annual Meeting of the American Political Science Association "The Politics of Rights", Seattle, United States, September 1-4.
- Hinojosa-Ojeda, R.; Robinson, S.; y Lewis, J. D. (1995), "Regional Integration Options for Central America and the Caribbean after NAFTA", en *The North American Journal of Economics and Finance*, Vol. 6 N° 2, pp. 121-148.
- Iacoviello, M. y Strazza, L. (2014), "Diagnóstico del servicio civil en América Latina", en *Al servicio del ciudadano. Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13)*, J. Cortázar, M. Lafuente y M. Sanginés (eds.), Washington, BID, pp. 13-60.
- Kaufmann, D.; Kraay, A.; y Mastruzzi, M. (2011), "The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues", en *Hague Journal on the Rule of Law*, Vol. 3 N° 2, pp. 220-246.
- Kibik, O.; Khaiminova, I.; y Belous, K. (2021), "Impact of Integration Process for Development of Economic Agents", paper presented at the International Conference on Business, Accounting, Management, Banking, Economic Security and Legal Regulation Research, Kyiv, Ukraine, August 26-27.
- Lindvall, J. y Teorell, J. (2016), "State Capacity as Power: a Conceptual Framework", paper presented at the Seminar on the State and Capitalism since 1800, Harvard University, Cambridge, United States, October 7.
- Longo, F. (2006), "Marco analítico para el diagnóstico institucional de Sistemas de Servicio Civil", en *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*, K. Echebarría, Washington, BID.
- _____ (2009), "Informe de síntesis", en *Barómetro de la profesionalización de los servicios civiles de Centroamérica y República Dominicana*, Francisco Longo (coord.), Guatemala, AECID; FLACSO; SICA, pp. 1-28.
- Mulgan, G. (2005), "Government, Knowledge and the Business of Policy Making: the Potential and Limits of Evidence-Based Policy", en *Evidence and Policy: a Journal of Research, Debate and Practice*, Vol. 1 N° 2, pp. 215-226.

- North, D. (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Pedersen, T. (2002), "Cooperative Hegemony: Power, Ideas and Institutions in Regional Integration", en *Review of International Studies*, Vol. 28 N° 4, pp. 677-696.
- O'Donnell, G. (1994), "Delegative Democracy", en *Journal of Democracy*, Vol. 5 N° 1, pp. 55-69.
- Oliva, J. (2005), "Los beneficios económicos del proceso de integración centroamericana", en *Realidad: Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, N° 104, pp. 207-239.
- Parrado, S.; Del Pino, E.; Molina, I.; y Colino, C. (2007), *Avances y obstáculos en el fortalecimiento del Estado en Centroamérica y República Dominicana: un análisis de la capacidad institucional, la reforma de la administración y la gestión pública*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Parrado, S. y Salvador, M. (2011), "The Institutionalization of Meritocracy in Latin American Regulatory Agencies", en *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 77 N° 4, pp. 687-712.
- Peters, B. G. (2003), "La capacidad para gobernar: ¿retrocediendo hacia el centro", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 27, octubre, pp. 7-32.
- Platero, W. (2017), "Participación social, democracia e integración centroamericana en el siglo XXI", en *Revista Conjeturas Sociológicas*, Año 5 N° 13, mayo-agosto, pp. 81-97.
- Saha, S. y Ben Ali, M. S. (2017), "Corruption and Economic Development: New Evidence from the Middle Eastern and North African Countries", en *Economic Analysis and Policy*, Vol. 54, June, pp. 83-95.
- Schmitter, P. (1970), "A Revised Theory of Regional Integration", en *International Organization*, Vol. 24 N° 4, pp. 836-868.
- Schonfelder, N. y Wagner, H. (2016), "Impact of European Integration on Institutional Development", en *Journal of Economic Integration*, Vol. 31 N° 3, September, pp. 472-530.
- Soifer, H. (2012), "Midiendo la capacidad estatal en la América Latina contemporánea", en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 32 N° 3, pp. 585-598.
- Suominen, K. (2008), "Monitoring Regional Integration: the Case of Central America", en *Governing Regional Integration for Development*, A. Estevadeordal, P. De Lombaerde y K. Suominen (eds.), Aldershot, Ashgate Publishing, pp. 57-84.
- Tomiak, R. y Millán, J. (2002), *Sustainability of Reform in Central America: Market Convergence and Regional Integration*, Washington, BID. Infrastructure and Financial Markets Division.
- Vives, J. (2018), "La continuidad de las políticas públicas en El Salvador: las políticas de seguridad ciudadana ante el fenómeno de las pandillas", en *Revista Centroamericana de Administración Pública*, N° 75 (La Alta Gestión Pública en los Centros de Gobierno), pp. 108-122.