

La Función Pública y el Reto de la Integración Centroamericana*

Hernán A. Vera Rodríguez**

ANALIZA EL PROCESO DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA PRINCIPALMENTE DESDE LA PERSPECTIVA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. PLANTEA LAS LIMITACIONES SEGÚN LAS PRINCIPALES FUENTES BIBLIOGRÁFICAS Y LA SITUACIÓN GENERAL DE LOS SISTEMAS DE FUNCIÓN PÚBLICA DE LA REGIÓN, LOS NIVELES DE COOPERACIÓN ENTRE ELLOS, LOS AVANCES LLEVADOS A CABO EN ESTA MATERIA, EL PAPEL DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES Y LA SITUACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA AL INTERIOR DE LOS ORGANISMOS DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA.

PALABRAS CLAVES: INTEGRACION ECONOMICA; AMERICA CENTRAL; FUNCION PUBLICA

KEY WORDS: ECONOMIC INTEGRATION; CENTRAL AMERICA; CIVIL SERVICE

La Integración Centroamericana: una síntesis de su Marco Jurídico y Administrativo

Si dejamos de lado algunos intentos por lograr una integración centroamericana llevados a cabo en el siglo XIX, se puede alegar que el

proceso de integración de esta región comenzó en los años cincuenta con la creación de la Organización de Estados Centroamericanos, ODECA. Esta iniciativa, se refuerza en 1960 con la firma del *Tratado General de Integración Económica Centroamericana*. El mismo, establece las bases para el Mercado Común Centroamericano, MCCA. De hecho, Caldentey del Pozo (2010) plantea que el primer documento es el tratado fundamental de integración

* Presentado en el Seminario Internacional del XVI Foro de la Función Pública en Ciudad de Panamá bajo el título "El desafío de la institucionalización en la Administración Pública de la Región Centroamericana, Panamá y República Dominicana".

** Doctor en Administración Pública por Nova Southeastern University, EE.UU. Maestro en Artes en Administración Pública por la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras. Catedrático de Administración Pública y Decano

del Colegio de Estudios Graduados en Ciencias de la Conducta y Asuntos de la Comunidad en la Pontificia Universidad Católica de Puerto Rico.

Recibido: 21 de julio del 2012.

Aceptado: 13 de agosto del 2012.

política de los sesenta, mientras que el segundo es el marco fundamental de la integración económica para dicha época. Luego, durante la época de los años setenta y ochenta, al calor de las crisis económicas mundiales y de los conflictos bélicos en algunos países de la región, el proceso de integración se vio un tanto detenido durante este período. Es importante notar; sin embargo, que durante los ochenta se establecieron organismos importantes para la integración centroamericana; a saber, en 1987 se suscribió el *Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras Instancias Políticas* (aunque el Parlamento Centroamericano, PARLACEN comenzara oficialmente instalado en 1991 en ciudad de Guatemala.

Luego, con la llamada caída del Muro de Berlín y el eventual desmantelamiento de la Unión Soviética comienza lo que denominamos la "Era de la Globalización". Este fenómeno, es descrito por el sociólogo alemán Ulrich Beck como:

"Los procesos en virtud de los cuales los Estados nacionales soberanos se entremezclan e imbrican mediante actores transnacionales y sus respectivas probabilidades de poder, orientaciones, identidades y entramados varios." (Beck, 1998).

Asimismo, no debe perderse de vista, el impulso brindado a los procesos de integración regionales por la consolidación de la Unión

Europea, UE, con el Tratado de la Unión Europea de 1993.

Posiblemente acelerado por los fenómenos antes descritos, el proceso de integración centroamericana cobró gran ímpetu en los noventa. Así por ejemplo, en 1991 siete países de la región suscribieron el *Protocolo de Tegucigalpa* en el que se establece el Sistema de la Integración Centroamericana, SICA. Otros países de la región firmaron luego este protocolo, República Dominicana funge como miembro asociado y muchos otros participan como observadores regionales y extra regionales. Contrario a los documentos precedentes, además de promover el libre comercio, la unión aduanera, y el libre flujo de bienes entre los países de la región, el Protocolo de Tegucigalpa plantea que los países signatarios promoverán los derechos humanos, la paz, la democracia, el desarrollo, la libertad, la seguridad jurídica y otros principios y normas contenidos en documentos de la Organización de Naciones Unidas, ONU, la Organización de Estados Americanos, OEA, y los escritos que surjan de las reuniones de presidentes centroamericanos. Asimismo, este documento crea la Corte Centroamericana de Justicia, CCJ, y establece una serie de órganos administrativos tales como:

a) *La Reunión de Presidentes*; b) *El Consejo de Ministros*; c) *El Comité Ejecutivo*; d) *La Secretaría General para tratar de lograr: "una necesi-*

ria y coherente coordinación intersectorial que asegure la ejecución eficiente y el seguimiento constante de las decisiones emanadas de las Reuniones de Presidentes.” (Artículo 8)

De forma similar, estableció un Comité Consultivo integrado por los sectores empresariales, laboral, académico y otras que serviría como un cuerpo asesor de la Secretaría General sobre la política de la organización en el desarrollo de los programas que lleva a cabo.

Otros protocolos y documentos relacionados con el *Tratado General de Integración Económica Centroamericana* aprobados durante los noventa aportaron a una visión más holística o comprensiva del proceso de integración centroamericana. En primer lugar, el *Protocolo de Guatemala* de 1993 crea el Subsistema de Integración Económica el que persigue el propósito principal de:

“...alcanzar el desarrollo económico y social equitativo y sostenible de los países centroamericanos, que se traduzca en el bienestar de sus pueblos y el crecimiento de todos los países miembros...” (Artículo 3).

También, el documento menciona cuatro órganos regionales que lo componen, cuatro órganos técnico administrativos que lo asesoran y tres instituciones impulsoras. (Título

3, Capítulo 1, Artículos 36 – 37). Por otra parte, el documento la *Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica de 1994* promueve estrategias de desarrollo sostenible de los países de la región. De este modo, promueve políticas públicas que propendan el manejo sostenible de los recursos naturales, una mejor calidad ambiental y una mejor conservación de la biodiversidad de la región. Asimismo, incluye apartados sobre inversión en el recurso humano, particularmente mediante la educación, promueve programas de apoyo a la familia, el mejor acceso a los empleos, el fortalecimiento de las instituciones democráticas, la cooperación en el área de generación y transmisión de energía eléctrica, entre otros. Para estos fines, se promueve la creación de consejos nacionales de desarrollo sostenible y se crea el Consejo Centroamericano de Desarrollo Sostenible. En esta misma dirección, en 1995 se firma el *Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica*. En el mismo, se establece la supremacía del Estado de Derecho, y se plantean principios fundamentales de la democracia centroamericana como el respeto a los derechos humanos, el fortalecimiento del poder civil, la sujeción de las fuerzas militares y de seguridad pública al control civil y a las resoluciones de la ONU, una agenda de erradicación de males tales como la violencia, la corrupción, el narcotráfico, el terrorismo y el tráfico de armas, entre otros. Más importante aún, se establecen principios y mecanismos de sana convivencia y resolución de

conflictos de forma pacífica entre los países de la región (Artículo 26). Se establecen como instancias del modelo de seguridad democrática de Centroamérica las siguientes: a) la Reunión de Presidentes, b) el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores; y c) la Comisión de Seguridad.

El último documento regional de la década de los noventa al que se hará referencia en este apartado es el *Tratado de la Integración Social Centroamericana*. El mismo postula como su propósito primordial que:

“Los Estados Partes se comprometen a alcanzar de manera voluntaria, gradual, complementaria y progresiva, la integración social centroamericana, con el fin de promover mayores oportunidades y una mejor calidad de vida y de trabajo a la población centroamericana, asegurando su participación plena en los beneficios del desarrollo sostenible.” (Artículo 1)

De particular importancia resultan algunos objetivos secundarios tales como: la superación de la pobreza, la participación social, el estímulo a la descentralización y desconcentración en el diseño y aplicación de políticas sociales, la promoción de igualdad de oportunidades y la inversión en las personas para su desarrollo integral (Artículo 7). Este subsistema de Integración Social se compone de tres órganos, en el que se destaca el Consejo de

la Integración Social; una instancia asesora (el/la cónyuge del/de la Presidente/a) y tres instituciones regionales. Debe mencionarse en este apartado que a partir de estos acuerdos y tratados se han establecido programas e instancias de cooperación e integración en áreas específicas de políticas públicas regionales.

De otro lado, deben también tenerse en cuenta el Tratado de Libre comercio con los Estados Unidos (CAFTA o TLC- Centroamérica y República Dominicana) del 2005 y el Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea. El CAFTA por ejemplo incluye, además de disposiciones de tipo comercial y aduanera, elementos sobre protección a los derechos de los trabajadores (Capítulo16), protección al medioambiente (Capítulo17) y transparencia gubernamental (Capítulo 18). De forma similar, el Acuerdo con la UE.

Como se ha podido apreciar, a partir de los noventa la agenda para una integración centroamericana ha ido más allá de los aspectos comerciales, aduaneros y económicos. Así pues, la agenda de la integración ha pasado a incluir una multiplicidad de temas políticos, sociales, económicos, ambientales y culturales, entre otros. Como lo ha planteado Caldentey del Pozo (2010), “...es un proceso multidimensional que huye del defecto del economicismo del Mercado Común Centroamericano...” (p.7).

Por otra parte, se puede señalar, que esta ampliación de la agenda de la integración centroamericana que surge a partir de los noventa se ha caracterizado en términos administrativos por un aumento inusitado de los órganos e instituciones en los países miembros y en la región para implantar los diversos aspectos incluidos en los tratados, acuerdos, convenios o programas. Así pues, esta diversidad de políticas públicas que forman parte de la agenda de integración regional ha aumentado exponencialmente la complejidad de la gestión de la cooperación e integración regional. De hecho, en un diagrama que presentara el Dr. Pedro Caldenty del Pozo en el XV Foro de la Función Pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana en San José, Costa Rica como parte de su conferencia “El sistema de la integración centroamericana como marco para el diseño y desarrollo de políticas públicas”, presentó un diagrama en el que se exponían los diversos acuerdos comerciales firmados y en negociación en la región centroamericana y lo comparaba con un “plato de espaguetis”, caricaturizando la complejidad de las múltiples interacciones e imbricaciones entre los actores del proceso y los múltiples acuerdos vigentes en la región.

Por último, en esta parte del trabajo queremos puntualizar los principales beneficios que se han obtenido de los diversos procesos de integración centroamericana, sobre todo a partir de la década de

los noventa. Entre estos puntos, Caldenty del Pozo (2010) señala:

“Un impulso a la industrialización, una profundización de las relaciones de cooperación entre los países más allá del ámbito comercial, la creación de un espacio de negociación que potenció la resolución de los conflictos regionales y evitar las injerencias externas negativas” (Caldenty del Pozo, 2010, p. 10).

Asimismo, destaca este autor los avances en materia de normativas contra distintos crímenes (robo, hurto de vehículos, narcotráfico, lavado de dinero, protección de víctimas y testigos, la negociación conjunta de medicamentos, la unificación de la vigilancia epidemiológica, y el establecimiento de una normativa centroamericana contra el comercio ilegal de flora y fauna (p.12).

De forma similar, hay que destacar las ventajas que ha traído la integración en la ampliación de mercados, tanto a nivel regional, como con los Estados Unidos (2005) y la Unión Europea (2009), los avances en la Unión Aduanera, y un aumento en algunos indicadores de crecimiento económico de la región (aumento en el valor de las exportaciones, aumento en el Producto Interno Bruto, PIB, entre otras). De forma similar, el *Cuarto Informe de Estado de la Región* (2010) apuntaba a mejoras en las condiciones de salud, educación y servicios básicos de los países de la región.

En esta sección del trabajo, se ha hecho una apretada síntesis de los tratados y convenios más importantes que regulan la integración de Centroamérica, y su relación con países como República Dominicana, los Estados Unidos y la Unión Europea. Asimismo, se ha destacado la complejidad legal y administrativa que caracteriza este proceso. Por último, se puntualizaron algunos de los logros más significativos de este proceso de integración regional.

En la próxima sección del escrito, se presentan primero los retos o desafíos generales más apremiantes que presenta el proceso de integración centroamericana, a la luz de los estudios relacionados a este tema.

Retos generales que encara el proceso de integración en Centroamérica

Entre algunas limitaciones o retos que ha encarado (y a veces todavía encara) el proceso de integración centroamericana, la bibliografía de esta década se destacan los siguientes planteamientos. En primer lugar, en el 2006, Osterlof Obregón y Nowalski Rowinski (2006) del Centro Internacional para el Desarrollo Humano de San José, Costa Rica plantearon que:

“En cuanto a la integración política y en otras áreas aje-

nas a la económica amparadas por el Sistema de Integración, SICA, se podría concluir que se da una integración centrada en la coordinación y la cooperación entre los Estados, y aunque existe una institucionalidad y un marco jurídico (imperfectos), lo cierto es que el acatamiento de la gran mayoría de las decisiones depende más de la voluntad política de los gobiernos de turno, ya que no hay mecanismos para obligar a los países al cumplimiento de acuerdos en estas áreas.” (Osterlof Obregón y Nowalski Rowinski, 2006, p. 45, énfasis nuestro).

Por otro lado, Luis René Cáceres esboza en un artículo del 2007 la tesis de que sería necesario establecer un marco más formal para la acción mancomunada, con miras a presentar una sola voz ante la comunidad internacional en aspectos de interés de los países centroamericanos (p. 56). Argumenta igualmente que

“... a manera de complemento, sería provechoso promover compromisos nacionales para avanzar en la coordinación de las políticas de cada país a fin de reducir las disparidades de desarrollo social en territorio centroamericano.”

Asimismo, según este autor, “se reconoce que la coordinación de políticas todavía es un aspecto en el

que poco se ha avanzado en la región...” (p. 56). Por último, esboza un modelo explicativo de la economía centroamericana de los años cercanos a su estudio, y cuyas variables o elementos incluyen: la apertura comercial, el desempleo, la pobreza, la emigración ilegal, las remesas, el aumento de las importaciones, la caída de la inversión y el estancamiento económico (Cáceres, 2007, p. 58).

Por su parte, Josette Altmann Borbón en un trabajo publicado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, en el 2007, mencionaba entre los desafíos que confronta la integración centroamericana los siguientes: la debilidad de los organismos públicos de control del Estado, la falta de capacidad técnica de éstos, recursos (estatales) financieros limitados, la duplicidad de roles en la función pública y la existencia de vacíos legales para llenar responsabilidades (Borbón, 2007, p.9). De igual forma, su trabajo apuntaba a la falta de logro de consenso entre todos los países miembros en el establecimiento e implantación de algunas políticas regionales (p.18). Esto se denota particularmente por la existencia de acuerdos e instituciones en donde no están incluidos todos los países miembros de la región. Más aún, este autor puntualizaba al igual que el trabajo de Osterlof Obregón y Nowalski Rowinski (2006) citado anteriormente, que la falta de voluntad política de (algunos) gobiernos “...hace que se sigan superponiendo las estructuras nacionales

a la institucionalidad de la integración.” (p.24).

Por otro lado, una investigación llevada a cabo por Romero Rodríguez en el 2010, exploró mediante la técnica de grupos focales las opiniones de sesenta docentes de diversas disciplinas (Derecho, Economía, Ciencias Políticas, Sociología, Administración de Empresas y Comunicación) de tres universidades católicas de Centroamérica (Guatemala, Nicaragua y El Salvador) sobre la situación, perspectivas y retos de la integración centroamericana, entre otros temas relacionados.

En primer lugar, respecto a los problemas de cada país, los participantes del estudio coincidieron en que la debilidad de las instituciones, y de políticas del Estado, así como la falta de representación y participación de las minorías eran los problemas principales relacionadas con la gobernanza en sus países. Por otra parte, y en lo tocante a los problemas sociales de sus países, coincidieron en que la pobreza, el desempleo, la exclusión y la desigualdad socioeconómica eran los principales problemas en este renglón. Por último apuntaron a la violencia y la inseguridad ciudadana como un tercer renglón problemático en sus países.

En cuanto al aporte de la integración centroamericana a la posible solución de estos problemas, los participantes del estudio señalaron que “La integración debe ser una política de cada país...esto ge-

neraría coincidencia entre el fortalecimiento institucional y la toma de decisiones, lo que debe generar las negociaciones como bloque.” (p.11). En resumen, plantearon que había que fortalecer la institucionalidad nacional para afianzar así la institucionalidad regional. También señalaron que había que formular políticas públicas de escala regional para afrontar problemas comunes como el narcotráfico, el tráfico de armas, la trata y la inmigración.

Por otra parte, y en lo tocante a los aspectos críticos de la integración, la mayoría de los participantes coincidió en que existían ciertos aspectos que apuntaban a la debilidad de la institucionalidad centroamericana. Entre otros, señalaron la falta de institucionalidad de las políticas de integración, la falta de capacidad supranacional de las instituciones regionales, la falta de credibilidad de las instituciones, el desgaste y desprestigio de algunas instituciones regionales (destacaron el PARLACEN), entre otros.

En una dirección similar, mencionaron algunos aspectos relativos a la falta de voluntad política para avanzar la agenda de la integración centroamericana. Puntualizaron entre otros, que la integración no era una política de los Estados de la región, la falta de compromiso de los países en el proceso; seguimiento a los esfuerzos de integración; y de interés de las clases políticas.

Más interesantemente, este trabajo concluye que en términos generales existe una “ausencia del

tema de integración en los programas y la agenda de preocupaciones de las universidades centroamericanas”. (Romero Rodríguez, 2010, p.3).

Finalmente, y entre los estudios y trabajos que plantean los retos que encara la integración centroamericana, no puede dejar de citarse el documento *Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible: Un Informe desde Centroamérica y para Centroamérica* (2010). En este trabajo, se establece que desde la publicación de un informe similar en el 2008, “Centroamérica experimentó retrocesos económicos, ambientales, sociales y políticos, así como la ampliación de las brechas socioeconómicas y políticas...” (p.361). De igual forma, apuntaba el informe que “...el proceso de integración regional se vio sometido a fuertes presiones debido a las crisis políticas dentro y entre los países, que limitaron aún su alcance...” (p.361). También, se sostiene en este informe que: “...se analiza la coordinación entre el SICA y los Estados (vertical) como uno de los mayores desafíos pendientes, tal como se señaló en el *Informe de la Región* (2008)” (paréntesis añadido). Esta conclusión de los autores del informe, apunta a la persistencia del desafío de la coordinación entre los países de la región en materia de integración durante esta década y desde épocas anteriores.

En esta sección se han presentado en términos muy sintéticos

los retos y problemas generales que encara la integración centroamericana según algunos de los principales estudios sobre el tema. En particular, se han puntualizado la falta de una mayor política de los Estados hacia la integración, la necesidad de consensos y de una mayor coordinación en la formulación e implantación de políticas públicas regionales, la deseabilidad de fortalecer los Estados participantes, así como la institucionalidad de los organismos regionales y de la creación de una estructura supranacional fuerte y vigorosa. En la próxima sección, se expondrán los principales desafíos que enfrenta el proceso de integración centroamericana desde la perspectiva específica de la función pública.

Retos que encara el proceso de integración centroamericana en materia de función pública

En primer lugar, sobre este tema, se debe hacer referencia a la *Carta Iberoamericana de la Función Pública* (CLAD/UNDESA, 2003). En la misma se puntualiza la necesidad de:

“Configurar un marco genérico de principios rectores, políticas y mecanismos de gestión llamados a constituir un lenguaje común sobre la función pública en los países de la comunidad Iberoamericana.” (CLAD/UNDESA, 2003; énfasis añadido).

Este señalamiento tiene un sentido especial en Centroamérica. Por ejemplo, cuando se examina el comprensivo Informe *Barómetro de la Profesionalización de la Función Pública de los Servicios Civiles de Centroamérica y República Dominicana* (2009), así como varias ponencias ofrecidas por los directivos de las Direcciones de Servicio Civil de esta región en los Congresos del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y los Foros de la Función Pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana en años recientes, puede notarse de inmediato que al hablar del estado de los sistemas de función pública en Centroamérica, Panamá y República Dominicana, no nos referimos a unos sistemas homogéneos de función pública. Por el contrario, los sistemas de función pública de la región se encuentran en distintos estadios de desarrollo debido a factores históricos, culturales, económicos y políticos. Esta apreciación se fortalece si se analizan los *Resultados Preliminares del Segundo Barómetro de la Profesionalización del Empleo Público en Centroamérica y República Dominicana* (Longo, 2012)

Los resultados de este informe preliminar denotan que “se ha ampliado la dispersión” en el posicionamiento de los países por índice sintético. De hecho, “la distancia entre el primero y el último, ha aumentado de 38 a 42 puntos.” (Longo, 2012). Esta, dispersión en el promedio de los indicadores de niveles de desarrollo de los sistemas de función

pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana dificulta el logro del “lenguaje común sobre la función pública” planteado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, en la *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. Es decir, que los sistemas de función pública de los países de la región tienen de entrada, capacidades y oportunidades muy distintas para poder colaborar en los diversos aspectos de la integración centroamericana, dadas sus condiciones particulares y sus niveles desiguales de desarrollo en materias tales como el desarrollo de la carrera administrativa y la madurez de sus distintos subsistemas de administración de recursos humanos.

Así pues, aparte de las dificultades mostradas por los sistemas de función pública de los países de la región, se puede encontrar también una problemática similar en los organismos de integración regional. A continuación se sintetizan una serie de estudios y documentos que apuntan a este fenómeno.

En primer lugar, Caldentey del Pozo (2010) apunta que:

“La integración comparte con los gobiernos nacionales el problema de la debilidad de las instituciones y la falta de una carrera civil en el sistema que permita dar continuidad a normas y políticas, fomentar la formación de sus funcionarios y sus posibilidades de desarrollo, y promover una ade-

cuada planificación del trabajo. Ese es el próximo reto del marco institucional centroamericano”. (p.17)

Por otro lado, Osterloff Obregón y Nowalski Rowinski (2006) señalan en esta misma dirección que:

*“Centroamérica cuenta con una vasta institucionalidad regional, sin embargo, no todos los países son Estados miembros activos de ella, **ni tampoco es una institucionalidad a la cual se le hayan trasladado mayores competencias de parte de los Estados.** Hay además dificultades en el desarrollo institucional que provienen principalmente de los objetivos, los medios y la relación que cada ente posee en el contexto institucional en que se ubica. Con ello, por ejemplo, las diversas secretarías básicamente brindan apoyo a los Consejos de Ministros, **sin llegar a convertirse en órganos ejecutivos de la integración.**”* (p. 36, énfasis suplido).

De forma similar, Cáceres (2006) indica que:

“Los esfuerzos para el desarrollo institucional se deberían formular como una serie de compromisos nacionales con miras a alcanzar metas relacionadas con la administración pública con una visión regional.” (p. 64)

También argumenta este autor que:

“El desarrollo institucional es un legítimo componente de la agenda de integración económica centroamericana, la demostración en el caso de la Unión Europea de que el desarrollo institucional precede y dinamiza la integración comercial.” (Cáceres, 2006, p. 64).

Igualmente, el *Estado de la Región* (2010) además de reiterar algunos de los puntos planteados anteriormente, hace referencia a que algunos países miembros no habían nombrado oportunamente algunos altos funcionarios de los organismos regionales. De igual forma, apunta a la necesidad de la uniformidad de los mecanismos para la gestión de recursos humanos en los organismos de integración regional. Puntualizan, por ejemplo, que como resultado de una evaluación llevada a cabo por el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, en 1997 se propuso un *Estatuto de Servicio Civil Centroamericano o del Funcionario Civil Centroamericano* para establecer unas normas uniformes para el manejo de los recursos humanos en los diversos organismos de integración regional.

Más recientemente, un estudio llevado a cabo por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE, y la CEPAL titulado *Perspectivas*

Económicas de América Latina (2012) (OCDE/CEPAL, 2011), señala que el desarrollo de unos servicios públicos profesionales es una condición necesaria para la creación de Estados que satisfagan las necesidades de desarrollo de los países de América Latina. De igual forma, indica el estudio que: *“...en América Latina la proporción de empleados públicos con alta calificación y gran motivación podría ser mucho mayor.”* Por último, establece que: *“el Estado en América Latina suele ser preburocrático, por lo que se caracteriza por el déficit de función pública profesional formal y por una elevada proporción de nombramientos políticos entre los funcionarios públicos.”*

Aunque pudiera alegarse que las conclusiones antes presentadas pudieran estar un tanto matizadas por la óptica de los países desarrollados y por una visión de América Latina en general, y no de Centroamérica en particular, lo cierto es que las mismas puntualizan la necesidad de agilizar los procesos de profesionalización y modernización de la función pública de nuestra región. Sobre este punto se debe recordar que *La Carta Iberoamericana de la Función Pública* (CLAD/NUDESA (2003), nos menciona que existen estudios que han establecido una relación positiva entre la existencia de sistemas vigorosos de función pública y los niveles de confianza ciudadana, la eficacia gubernamental, la lucha contra la corrupción y el crecimiento económico sustentable de los países.

Así pues, se debe aspirar a establecer en nuestra región unos sistemas de carrera administrativa o de función pública: fuertes, profesionales, ágiles, transparentes y participativos. De la información presentada, se colige que los mismos son un prerequisite ineludible para la promoción de la eficacia, y eficiencia gubernamental, así como para el logro de niveles más altos de democracia en la vida pública de nuestros países. Por último, los mismos parecen estar altamente relacionados con las posibilidades de una integración efectiva de los países de la región.

En esta sección se han presentado de forma muy general los principales retos que encara la función pública en la región centroamericana, tanto desde la perspectiva de los países individuales como del sistema de integración regional. En la próxima, se elabora una discusión sobre las distintas estrategias que se han implementado o se planifica implementar para mejorar la función pública en la región y cómo éstas influyen o pueden influir en el proceso de integración centroamericana.

Estrategias y programas para la mejora de la función pública en la región centroamericana y su impacto en el proceso de integración

Cuando se discute el tema de la cooperación en la función

pública en la región centroamericana y su impacto en la integración, debe destacarse el rol de las agencias regionales e internacionales de cooperación. En primer lugar, según el portal de Internet de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, AECID, el apoyo brindado por esta agencia a través del Programa de Cooperación con Centroamérica (Programa SICA) entre el 2003 y el 2009 fue de 32.5 millones de euros. (<http://www.aecid.es/es/que-hace-mos/otros/Centroamerica/Introduccion/index.html>). Entre las áreas más importantes de estos programas, se destacaron el apoyo al fortalecimiento de las instituciones, el desarrollo de instrumentos de gestión por resultados, y el diseño de agendas regionales de integración.

Por otra parte, la UE a través del Segundo Programa de Apoyo a la Región Centroamericana (PAIRCA II) ha realizado una contribución de 15 millones de euros en el período 2007 – 2013. Los mismos han estado encaminados al fortalecimiento del Sistema Institucional para la Integración Regional. En específico, el programa persigue el propósito de “Apoyar el proceso de integración regional mediante la mejora, fortalecimiento y consolidación de su sistema institucional, con miras a aumentar su eficiencia y legitimidad ante los Gobiernos de los países miembros del Sistema y ante la ciudadanía centroamericana.” También, se persigue el objetivo de “fomentar

la participación de la sociedad civil en el proceso de integración, así como la coordinación y el establecimiento de redes a diferentes niveles y el intercambio de experiencias.” (http://eeas.europa.eu/delegations/nicaragua/projects/list_of_projects/20018_es.htm)

Si bien es cierto que no todos los fondos provistos por estas subvenciones fueron dirigidos a aumentar las capacidades de los organismos de función pública, tanto nacionales, como regionales (asistencia técnica, capacitación, etc.), lo cierto es que han tenido un efecto importante en la mejora de las mismas. Así pues, a partir de la colaboración de otro organismo regional, el BID en el 2002 se llevó a cabo un Marco Analítico para el Diagnóstico de Sistemas de Servicio Civil. Esta iniciativa, evolucionó luego, bajo los auspicios de AECID en los *Barómetros de la Profesionalización de los Servicios Civiles de Centroamérica y República Dominicana* (2009 y la versión preliminar del 2012). Estos estudios, a nuestro entender, han servido, tanto para evaluar la situación de los sistemas de función pública de la región, como para servir de marcadores de ruta (*benchmarks*) para que los países con sistemas de función pública menos avanzados, emulen según sus capacidades a aquellos que han salido más favorecidos en los *Informes Barómetro*. De hecho, los resultados preliminares que el *Segundo Barómetro de la Profesionalización de la Función Pública* (Longo, 2012)

presenta en sus índices sintéticos comparados (2008 – 2011) una mejora en los resultados de seis de los siete países evaluados. De hecho, el índice sintético del séptimo país (Guatemala), permaneció igual entre el 2008 y el 2011. Si bien no se puede adscribir este aumento en los índices sintéticos de función pública únicamente a la cooperación llevada a cabo por los países de la región, lo cierto es que ésta parece haber sido de ayuda. Incluso, parece ser que la propia existencia de un *Informe Barómetro*, ha tendido a promover la profesionalización y modernización de la función pública en los países de la región, quienes aspiran a aumentar sus índices en comparación con períodos anteriores y respecto a otros países de la región.

De hecho, nos consta por conversaciones con Directores de Servicio Civil, Ministros de Administración Pública y personas en puestos similares de Centroamérica, Panamá y República Dominicana, así como por las ponencias presentadas por éstos/as en el XVI Foro de la Función Pública en la Ciudad de Panamá, la existencia de actividades de asesoramiento y transferencia de conocimientos en distintas áreas de función pública ofrecidos por algunos países de la región a otros países de la misma, gracias a la intervención de la AECID y la UE. También surge de tales fuentes, información importante sobre actividades de cooperación que manan de mutuo acuerdo, de país a país, o a través de organismos regionales o iberoamericanos de cooperación.

Así por ejemplo, se destaca el papel del CLAD en la promoción de la cooperación en el área de los sistemas de función pública de la región, principalmente a través de la Escuela Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas. Según el portal del CLAD, la misión de esta Escuela es:

“...articular y coordinar el intercambio de información y de experiencias, promover la creación de sinergias y realizar acciones de cooperación internacional para la formación de directivo y funcionarios de conformidad con las orientaciones de la Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado; con el propósito de coadyuvar al fortalecimiento de la institucionalidad democrática, a la mejora de la capacidad de gestión del Estado y a la consolidación de sistemas de función pública profesionales en Iberoamérica”.

<http://clad.org/formacion/eiap>
[p](#)).

A tono con esta misión la Escuela llevó a cabo durante el período 2010 -2011 algunas actividades tales como: un “Curso – Taller Internacional sobre Formación de Autoridades de Servicio Civil sobre la Aplicación de la Metodología en el Diagnóstico de la Implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública” (2011), un “Curso - Taller sobre Negociación de Conflictos en el Sec-

tor Público” (2011), un “Curso Internacional de Alta Dirección en la Administración Pública” (2011), un “Curso - Taller Internacional sobre las Cartas Iberoamericanas como Herramientas para la Gobernanza” (2010), entre otros.

Como puede apreciarse, la Escuela ha sido un instrumento importante para mejorar la calidad de los sistemas de servicio civil de Iberoamérica, pero su enfoque específico no es el de promover una mayor integración centroamericana a través de la función pública, sino que el mismo es más iberoamericano, más amplio y universal. De igual forma, debe destacarse el papel importantísimo que realiza el CLAD con la organización de sus congresos anuales. Los mismos, se han convertido en uno de los foros por excelencia para el intercambio de ideas, buenas prácticas, recursos, bibliografía y otros recursos importantes entre los países y las instituciones iberoamericanas en general y centroamericanas en particular.

Por último, cabe destacar el rol del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, en el desarrollo de unos sistemas de función pública fuertes en la región, los que propendan una mayor integración centroamericana. Debe recordarse que el ICAP es una institución especializada del SICA establecida en el Protocolo de Guatemala.

Recientemente, el ICAP elaboró una “Estrategia de Gestión para la Integración Centroamericana 2012–2015”.

(http://www.icap.ac.cr/index.php?option=com_content&view=article&id=156:estrategia-de-gestion-para-la-integracion-centroamericana-&catid=241&Itemid=244) . El objetivo general de ésta es “convertir al ICAP en el Centro de Excelencia Regional, especializado en Administración Pública para la Integración Centroamericana, por medio de programas de formación, capacitación, y asesoría en el campo de la función pública y la integración centroamericana.”

Se debe señalar que previo a esto, algunos observadores del proceso habían sido bastante críticos con el rol de esta institución. Así pues, Caldentey del Pozo (2010) señalaba que:

“Ante este reto, el rol del ICAP sería muy relevante. Pero su situación actual está marcada por un muy bajo perfil en el proceso y escaso protagonismo en asuntos determinantes para su función como los debates sobre la reforma institucional, la estructura y características de la institucionalidad regional o la formación del funcionariado centroamericano en materia de integración regional.” (Caldentey del Pozo, 2010, p.17).

Esta nueva Estrategia de Gestión para la Integración Centroamericana del ICAP propone objetivos específicos tales como:

“Fortalecer tanto las instituciones gubernamentales como

regionales...a través del desarrollo del recurso humano, que les permita tener un conocimiento integral del proceso y brindar un adecuado tratamiento y eficiente coordinación de los asuntos de integración.”

Para esto, la Estrategia establece siete ejes estratégicos: la formación académica, la capacitación y actualización profesional, la investigación, la información y la difusión, la consultoría, la promoción de una cultura cívica centroamericana y las actividades especiales.”

Se considera conveniente que estas actividades y programas se hagan extensivos, entre otros/as, a aquellos funcionarios destacados directamente a actividades relacionadas con la integración centroamericana, ya sea porque trabajen directamente en alguno de los organismos dedicados a ello o bien por proveer servicios directos a éstos. Se entiende que esta estrategia tiene un gran potencial para impulsar la integración de la región a través de sus recursos humanos.

De igual forma, deseamos puntualizar el rol que el ICAP (en conjunto con los gobiernos de Centroamérica, Panamá y República Dominicana) ha tenido en la organización de los Foros de la Función Pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana. Éstos han servido como fuentes de intercambio de conocimientos, mejores prácticas, recursos humanos, estrategias y

avances en el área de la función pública.

En esta parte del trabajo, se han discutido algunos de los planes y estrategias encaminados a mejorar la función pública de los países de Centroamérica, Panamá y República Dominicana. De igual forma, se ha presentado un esbozo de su potencial para promover una mayor integración en la región. A continuación, se presentan las conclusiones y recomendaciones.

Conclusiones y recomendaciones

El proceso de integración centroamericana tuvo sus orígenes durante el siglo XX, en los años cincuenta. Sus avances han sido afectados principalmente por factores políticos, medioambientales y económicos. A pesar de sus muchos logros, particularmente en la promoción del libre mercado, avances en la unión aduanera y otros beneficios de carácter comercial y económico, aún persisten en la región grandes asimetrías en términos sociales, políticos y de distribución de las riquezas, los que se han tratado de manejar con una nueva ola de tratados y acuerdos que surgen a partir de los noventa.

De forma similar, se ha podido constatar a través de este trabajo, la gran complejidad administrativa que conlleva la implementación de todos los acuerdos y tratados vigentes, no solo entre los países de

la región, sino también con los Estados Unidos y la Unión Europea. Ante esta situación, existe consenso en que debe aumentarse la capacidad administrativa y la institucionalidad, tanto en los países miembros, como en las instituciones que se encargan de la gestión de la integración.

En este sentido, se ha destacado el rol de las organizaciones internacionales tales como la AECID y la UE. Del mismo modo, resulta positivo el poder constatar que se han comenzado a dar unas importantes iniciativas de cooperación entre los propios países de la región, así como con algunos países y organizaciones de Suramérica (cooperación sur/sur). También, resulta inspiradora la nueva "Estrategia de Gestión para la Integración Centroamericana 2012-2015" del ICAP.

Se deduce del análisis presentado anteriormente que para el logro de una efectiva integración centroamericana, hace falta en primer lugar, lograr la voluntad política de los países de la región, así como el fomentar el que negocien con otros Estados o regiones como un bloque y no de forma individual. Asimismo, se destaca la necesidad de crear y respaldar un sistema supranacional de coordinación de iniciativas y políticas regionales. De esta forma, pudiera mejorar la capacidad de los países de la región para investigar y buscar soluciones o mejoras significativas a los problemas básicos de sus poblaciones, tales como la pobreza, la desigualdad económica, la falta de una edu-

cación adecuada, los problemas de salud, la exclusión, entre otros. Sobre este punto, nos atrevemos a proponer que pudieran comenzar a sentarse las bases para un mecanismo de evaluación externa de pares del estado de la cooperación/integración en Centroamérica, Panamá y República Dominicana al que pudiera llamarse el "Barómetro de la Cooperación/Integración de Centroamérica, Panamá y República Dominicana". El mismo, pudiera tener efectos similares al del *Barómetro de la Profesionalización de los Servicios Civiles de Centroamérica y República Dominicana* al documentar los niveles de cooperación e integración en la región y fomentar su mejora progresiva.

De igual forma, surge de la discusión presentada el imperativo de continuar modernizando y profesionalizando los sistemas de servicio civil de muchos de los países de la región, eliminando así prácticas tales como el clientelismo, el nepotismo, la corrupción, entre otras. Asimismo, apoyamos la idea del establecimiento de un sistema de carrera administrativa para los funcionarios que laboran en los organismos regionales de integración presentado por algunos de los autores citados al principio de este artículo. Al igual que en nuestros países, el tener a estos funcionarios al vaivén de los cambios políticos mantendría retrasada la tan importante agenda de integración centroamericana.

Igualmente, la documentación consultada apunta a que los sistemas de función pública de

la región deben continuar robusteciéndose mediante legislación y acciones administrativas efectivas. También, deben proseguir fortaleciéndose los organismos centrales de dirección de servicio civil de cada uno de los países. Aunque pueden desconcentrarse algunas de sus funciones, los mismos deben seguir asumiendo su capacidad de organismos rectores en aras de promover una función pública fuerte y capaz de guiar el desarrollo de nuestra región.

Por otra parte, los organismos gubernamentales deben de visualizar la capacitación de sus funcionarios como una inversión y no como un gasto. Esto es de particular importancia en momentos de crisis económicas, en los que pudiera existir la tentación de disminuir las partidas presupuestarias dedicadas a este subsistema de la administración de recursos humanos por considerarlo superfluo o algo que se pudiera postergar. Igualmente, deben continuarse los esfuerzos que ya muchos países de la región han comenzado, para implementar unos sistemas justos, técnicamente apropiados y adecuados de: clasificación de puestos, retribución (paga) y evaluación del desempeño. Los mismos son centrales en el mantenimiento de una fuerza laboral motivada y estable en los sistemas de servicio civil. También, el análisis apunta a la necesidad de que nuestros sistemas de función pública asuman una postura más estratégica dentro de los gobiernos estatales y organismos de integración regional de modo que

sirvan de puntas de lanza para unas administraciones públicas más vigorosas y efectivas.

Por último, se considera que las universidades deberían asumir un rol más importante en la promoción de la integración regional, incluyendo materias de integración en sus currículos e infundiendo experiencias de integración regional en los mismos tales como pasantías, prácticas, internados, etc. Lo mismo puede decirse de los gobiernos de la región. Creemos que pueden instaurarse unos programas de rotación o nombramientos temporeros (destaques) en otros países de la región centroamericana, para que los funcionarios de un país se familiaricen con los sistemas, programas y experiencias de otros, particularmente en materia de función pública. Asimismo, algunos funcionarios pudieran llevar a cabo pasantías en algunos de los organismos regionales de integración para familiarizarse con el funcionamiento de ellos y capacitarse en el trabajo que se realiza en los mismos.

Se espera que este trabajo motive a otros investigadores a explorar estrategias novedales de fomentar la cooperación y la integración de los países de la región, en particular, el papel que la función pública puede desempeñar en dicho proceso.

Referencias

- Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica (1994). Managua, Nicaragua.
- Altmann Bordón, Jossette (2007). *Desafíos de la Integración Centroamericana*. Costa Rica: FLACSO. 28 pp.
- Beck, Ulrich (1998). *¿Qué es la globalización?*. Barcelona, España: Paidós.
- Cáceres, Luis René (2007). Los retos de la integración centroamericana. *Comercio Exterior*, 57 (1), 55 – 67.
- Caldentey del Pozo, Pedro (2010). El sistema de la integración centroamericana como marco para el diseño y desarrollo de políticas públicas. San José, Costa Rica: *Memorias del XV Foro de la Función Pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana* (CD).
- CLAD/NUDESA (2003). *Carta Iberoamericana de la Función Pública*.
- Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) (2012). *Estrategia de Gestión para la Integración Centroamericana 2012 – 2015*. Recuperado de: http://www.icap.ac.cr/index.php?option=com_content&view=article&id=156:estrategia-de-gestion-para-la-integracion-centroamericana-&catid=241&Itemid=244 el 20 de mayo de 2012.
- Longo, Francisco (Coordinador) (2009). *Barómetro de la Pro-*

Profesionalización de los Servicios Civiles de Centroamérica y República Dominicana. Ciudad de Guatemala, AECID/FLACSO.

- _____ (2012). *Presentación de los Resultados Preliminares del Segundo Barómetro de la Profesionalización de la Función Pública en Centroamérica y República Dominicana.* Santo Domingo, República Dominicana.
- OCDE/CEPAL (2011). *Perspectivas económicas de América Latina 2012: transformación del Estado para el Desarrollo.* OCDE Publishing.
- Osterloff Obregón, Doris & Nowalski Rowinski, Jorge (2006). *La Integración Centroamericana: Hacia una Relación Virtuosa entre Cohesión Social y Desarrollo Económico.* San José, Costa Rica: Centro Internacional para el Desarrollo Humano. 68 pp.
- Programa Estado de la Nación – Región (2010). *Cuarto Informe Estado de la región en desarrollo humano sostenible.* Costa Rica: Programa Estado de la Nación – Región.
- Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Protocolo de Guatemala) (1993). Ciudad de Guatemala, Guatemala.
- Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) (1991). Tegucigalpa, Honduras.
- Romero Rodríguez, José J. (2010). Una aproximación a los retos de la integración centroamericana. La perspectiva de docentes de tres universidades de la región. *Encuentro*, XLII (85), 54 -68.
- The Dominican Republic – Central America – Free Trade Agreement (CAFTA –TLC). Recuperado de: <http://www.ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/cafta-dr-dominican-republic-central-america-fta/final-text> el 22 de junio de 2012.
- Tratado de la Integración Social Centroamericana (Tratado de San Salvador) (1995).
- Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras Instancias Políticas (1987). San José, Costa Rica.
- Tratado General de la Integración Económica Centroamericana (1960). Managua, Nicaragua.
- Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica (1995). San Pedro Sula, Honduras ◇