

Contribución de los Servicios Civiles en el fortalecimiento del Estado Democrático y en la construcción del Gobierno Abierto*

Jennifer Isabel Arroyo Chacón**

REALIZA UN ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE LAS VARIABLES DEL BARÓMETRO SOBRE LA PROFESIONALIZACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO EN LA REGIÓN Y LOS ÍNDICES VINCULADOS CON TRANSPARENCIA, RENDICIÓN DE CUENTAS, PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN, CONTROL DE CORRUPCIÓN, ESTADO DEMOCRÁTICO Y ESTABILIDAD POLÍTICA, CON EL FIN DE DESTACAR EL ROL QUE DESEMPEÑAN LOS SERVICIOS CIVILES EN LA CONSTRUCCIÓN Y FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DEMOCRÁTICO.

PALABRAS CLAVES: ADMINISTRACION PUBLICA; FUNCION PUBLICA; DEMOCRACIA, RENDICION DE CUENTAS

KEY WORDS: PUBLIC ADMINISTRATION; CIVIL SERVICE; DEMOCRACY; ACCOUNTABILITY

Descripción del marco metodológico implementados en el estudio

le son aplicables en el ejercicio de sus funciones a nivel latinoamericano; igualmente, desarrolla los conceptos vinculados con los temas de

Introducción

Este documento explica el Servicio Civil y los instrumentos que

cuentas en los países centroamericanos”, en el Foro de la Función Pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana, realizado el 15 y 16 de mayo del 2014 en ciudad de Guatemala, Guatemala.

* Documento presentado a consideración de la IV Edición del Premio ICAP a la investigación en administración pública “Contribución de los servicios civiles al fortalecimiento de la gobernanza, la gestión y la administración pública”, con el nombre original “Contribución de los Servicios Civiles en el fortalecimiento del Estado Democrático y en la construcción del Gobierno Abierto, así como su rol en la lucha contra la corrupción y en la promoción de la transparencia y rendición de

** Máster en Administración Pública con énfasis en Gestión Pública, Licenciada en Derecho y en Contaduría Pública, Universidad de Costa Rica, UCR. Coordinadora, Abogada Asesora y Fiscalizadora encargada en los equipos de auditoría de la Contraloría General de la República, CGR, de Costa Rica.

Correo electrónico:
prof.jenniferarroyo@yahoo.com

Rec bido: 31 de marzo del 2014.
Aceptado: 14 de octubre del 2014.

Gobierno Abierto, Transparencia, Rendición de Cuentas y Lucha contra la corrupción, necesarios para entender los objetivos que deben perseguir el Servicio Civil y los gobiernos.

Parte de la premisa de que la fortaleza del Servicio Civil influye de manera directa en la consecución de estos fines, y la consolidación del sistema democrático en la región, por ende, se pretende llamar a la reflexión sobre el importante papel que desempeñan los Servicios Civiles, y que estos deben ser considerados claves para incrementar la transparencia y disminuir la corrupción en la región.

Expone las principales variables de análisis, en donde se incluyen los resultados del barómetro sobre la profesionalización del empleo público en la región, y los índices vinculados con transparencia, rendición de cuentas, percepción de corrupción, control de corrupción, estado democrático y estabilidad política, estos últimos vinculados con el fortalecimiento del sistema democrático.

Se realiza un análisis comparativo entre dichas variables y se demuestra la vinculación entre las mismas, ello con el propósito de comprobar que todos estos parámetros están relacionados, y que se requiere de un Servicio Civil fortalecido para poder mejorar estos indicadores, lo cual resulta innovador

dado que compara variables de empleo público con variables de transparencia, corrupción y rendición de cuentas, temas que ordinariamente se estudian en forma aislada, pero que al analizarse en conjunto se demuestra la importante relación que existe entre ellas; ahora bien, surge la pregunta ¿para qué combinar estas variables? Se persigue demostrar que los temas de empleo público no son ajenos a la problemática de corrupción, sino más bien, son parte de su origen, y a su vez uno de los medios para su solución.

Al reconocer el papel que juegan los Servicios Civiles en esta problemática, y determinar que los mismos constituyen parte de la solución, se pueden plantear políticas públicas orientadas a disminuir los niveles de corrupción e incrementar la transparencia partiendo del rol que desempeñan los Servicios Civiles; de tal manera, que la lucha contra la corrupción no debe verse de forma aislada a la problemática de empleo público sino relacionada en donde adicionales a los mecanismos legales y tradicionales, se incluyan mecanismos desde el empleo público para atacar este mal.

Finalmente, se llama la atención a todos los sectores de la sociedad y a los tomadores de decisiones sobre la importancia de continuar e incrementar el fortalecimiento de los servicios civiles como un medio para mejorar la gestión pública.

Justificación del objeto de estudio

La necesidad de realizar el presente estudio radica en evidenciar la importancia que poseen los Servicios Civiles en la construcción de gobiernos democráticos y transparentes que posean la cultura de rendir cuentas a la ciudadanía y que pretendan alcanzar los ideales de Gobierno Abierto.

Si bien la importancia de los Servicios Civiles en los sistemas democráticos es ampliamente reconocida, pocas veces se les vincula con estos ideales, pues no se relaciona que para que los funcionarios actúen de manera ética apegados a estos ideales el primer paso es contar con un sistema de selección de personal objetivo e imparcial y que una vez que han ingresado a la función pública, los Servicios Civiles puedan ejercer sus funciones y potestades ordinarias de manera independiente y estricto apego a la técnica y a la legalidad.

En consecuencia resulta necesario demostrar que en la medida en que los Servicios Civiles estén fortalecidos, y puedan actuar con libertad y apegados a la técnica se podrá fortalecer la transparencia en la gestión pública, mejorar la gobernanza y la gestión pública, caso contrario, resultaría imposible para un gobierno el tan siquiera pensar en realizar acciones para alcanzar modelos de rendición de cuentas y simi-

lares, si no cuenta con un Servicio Civil fortalecido.

Finalmente, el presente estudio se ubica en el contexto de la región centroamericana y en el rol del Sistema de la Integración Centroamericana, SICA, en la construcción de gobiernos democráticos que procuren mejorar la calidad de vida de los centroamericanos y la necesidad de que se fortalezcan los Servicios Civiles en la región como un medio para alcanzar esos ideales.

Planteamiento del problema

El presente estudio parte del supuesto de que existe una relación inversamente proporcional entre la fortaleza que posee el Servicio Civil y el éxito alcanzado por un gobierno en temas de transparencia, rendición de cuentas, Gobierno Abierto y consecuentemente, en la construcción del modelo democrático, ello en virtud de que los Servicios Civiles son pilares fundamentales para la alcanzar estos objetivos en las administraciones públicas centroamericanas.

Por lo tanto, resulta necesario plantear cómo la problemática de la corrupción afecta a la región y cómo resulta imperiosa la obligación de los Estados centroamericanos y del SICA promover que los gobiernos alcancen estos ideales, y para ello considerar como un pilar fundamental el papel desempeñado por los Servicios Civiles trayendo como

consecuencia el fortalecimiento de estos en la región.

Hipótesis del estudio

El presente documento parte de la hipótesis de que existe una relación inversamente proporcional entre el fortalecimiento de las oficinas de Servicios Civiles de los países y los avances logrados en la construcción de un sistema democrático consolidado que se manifiesta a través de un Gobierno Abierto, en disminuir el nivel de corrupción, y en incrementar los niveles de transparencia y diseño de verdaderos mecanismos de rendición de cuentas.

Objetivo general

Demostrar que existe una relación inversamente proporcional entre el grado de fortaleza que posean las oficinas de Servicio Civil con el nivel de avance alcanzado por los gobiernos en la materia de Gobierno Abierto, lucha contra la corrupción y transparencia y rendición de cuentas, con lo cual se pretende inferir que una de las principales acciones que deben implementar los gobiernos para alcanzar dichos objetivos consiste en reforzar el papel y competencias de sus oficinas de Servicio Civil.

Objetivos específicos

- a. Conceptualizar los términos fundamentales requeridos para comprender la vinculación existente entre el trabajo desempeñado por las oficinas de Servicios Civiles y los ideales de Gobierno Abierto, lucha contra la corrupción y transparencia y rendición de cuentas.
- b. Detallar el papel que desempeña el SICA y su vinculación con el alcance de los ideales de Gobierno Abierto, lucha contra la corrupción y transparencia y rendición de cuentas en los gobiernos centroamericanos.
- c. Descripción de la situación actual y retos pendientes de los Servicios Civiles y propuestas para fortalecerlos con el propósito de que los gobiernos centroamericanos alcancen los ideales democráticos y desarrollo de los centroamericanos.
- d. Concluir con los principales resultados del estudio y sugerir acciones para los gobiernos tendientes a reforzar las competencias de los Servicios Civiles para alcanzar los objetivos propuestos en el presente estudio.

Vinculación entre los Servicios Civiles y los ideales de Gobierno Abierto, lucha contra la corrupción, transparencia y rendición de cuentas

¿Qué es el Servicio Civil?

Este estudio se basa en la importancia de los Servicios Civiles y el papel que juegan en la construcción de un gobierno abierto y transparente, pero ¿A qué nos referimos cuando hablamos de Servicio Civil?

El Servicio Civil es una institución fundamental para lograr una administración pública profesional, con un trabajo eficiente, eficaz y una adecuada gestión pública, así es calificada por diferentes definiciones dadas por la doctrina, tales como:

Definiré un sistema de servicio civil como un conjunto de reglas, jurídicas e instrumentales, relativas al modo y condiciones en que el Estado asegura la disponibilidad de personal con las aptitudes y actitudes requeridas para el desempeño eficiente de actividades encuadradas en el cumplimiento de su rol frente a la sociedad. Es preciso agregar que ese modo y condiciones a que se refieren las mencionadas reglas, incluyen garantizar a la ciudadanía la profesionalidad y objetividad de los funcionarios públicos, su vocación democrática y el

respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad en las diferentes instancias de la carrera funcional, lo cual debe reflejarse en un cuerpo normativo especial. Además, la disponibilidad oportuna del personal supone la aplicación de criterios, métodos y tecnologías que aseguren el acceso de los más aptos, su adecuada ubicación en los puestos de trabajo, la periódica evaluación de su desempeño y eventual promoción, el reconocimiento de una compensación justa por sus servicios y la vigencia de derechos y obligaciones que permitan su realización profesional y su estabilidad en el empleo en tanto reúna y ratifique su desempeño meritorio y su conducta honesta y transparente. (Oszlak, 2001, p. 2)

Por su parte el Director del Servicio Civil de Costa Rica define el Servicio Civil de la siguiente manera:

Podemos decir en forma concreta que, el Régimen de Servicio Civil, RSC, es un sistema jurídico-administrativo, creado para regular el acceso y ejercicio de los cargos públicos, en procura de crear y mantener una administración pública profesional. Está constituido por un conjunto de instituciones, personas, normas jurídicas y principios filosóficos y técnicos; dirigidos a garantizar la eficiencia de la Administra-

ción Pública, proteger los derechos de sus servidores y conservar una relación ordenada y equitativa en la gestión del empleo público. El RSC es una institución democrática que tiene como base filosófica el reconocimiento del mérito y la igualdad de acceso de ciudadanas y ciudadanos a la función pública. Por su carácter democrático, es un sistema abierto en oportunidades para todos, sin distinción ideológica, religiosa, étnica, política o de género; lo cual se deriva del Artículo 21.2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, promulgada en 1948, que al respecto establece: "Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país". De acuerdo con lo anterior, el nombramiento de los funcionarios públicos no depende del favoritismo o del tráfico de influencias, sino del mérito, las capacidades y las condiciones éticas de los aspirantes, aspectos técnicamente evaluados mediante criterios científicos e imparciales de selección de personal. (Arguedas Herrera, 2012, p. 1)

El concepto utilizado de Servicio Civil por el primer Barómetro de la Profesionalización del Servicio Civil en Centroamérica y República Dominicana -que se desarrollará ampliamente más adelante- es el siguiente:

El Marco Analítico define el Servicio Civil como el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan, en una realidad nacional determinada, el empleo público y los recursos humanos que lo integran.

Esta noción comprende: normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas e implícitas, procesos, prácticas y actividades de diferente signo, que contribuyen a configurar, en una realidad nacional y momento determinados, el funcionamiento efectivo del sistema de gestión del empleo público. (Zuvanic, y otros, 2009)

Se pueden enlistar aún más definiciones de Servicio Civil; no obstante, ese no es el objetivo del presente documento, valga afirmar que para el presente estudio se entiende por Servicio Civil como aquel régimen conformado por un conjunto de reglas, jurídicas e instrumentales, que regulan el modo y condiciones en que el Estado asegura la disponibilidad de personal competente y adecuado para ocupar cargos públicos, regidos bajo los principios del sistema democrático, y por lo tanto, corresponde a un sistema abierto en oportunidades para todos, sin distinción ideológica, religiosa, étnica, política o de género; en consecuencia, el nombramiento de los funcionarios públicos no depende del favoritismo o del tráfico de influencias, sino del mérito, las capacidades y las condiciones éticas de los aspirantes, aspectos técnicamente eva-

luados mediante criterios científicos e imparciales de selección de personal.

Importancia de los Servicios Civiles

La importancia de los Servicios Civiles en el desarrollo del régimen democrático es un tema que no está en discusión; no obstante, en el presente documento interesa destacar la importancia de este régimen en la construcción de un Estado abierto, transparente y en la lucha contra la corrupción.

Para poder construir estos principios en las democracias centroamericanas se requiere de funcionarios públicos que hayan ingresado al régimen público en virtud de sus competencias técnicas y personales; y para lograr ese objetivo el primer llamado a ser transparente y objetivo en su función es el Servicio Civil.

La Carta Iberoamericana de la Función Pública reconoce expresamente la necesidad de contar con gestores de recursos humanos capacitados y con idoneidad comprobada para cumplir con dicha función, textualmente dice:

Organización del trabajo: La organización del trabajo requiere instrumentos de gestión de recursos humanos destinados a definir las características y condiciones de ejercicio de las tareas (descripción de los puestos de trabajo), así

como los requisitos de idoneidad de las personas llamadas a desempeñarlas (perfiles de competencias). (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2003)

Esta mención que fundamenta la necesidad de la aprobación de dicha Carta, no es más que el reconocimiento expreso de la vinculación que existe entre el adecuado desempeño del trabajo de los Servicios Civiles y la construcción de gobiernos democráticos, abiertos y transparentes.

Para lograr ese objetivo, dicho instrumento propone un cambio cultural y jurídico en cada país que aprobó esta Carta con la intención de que se adapten sus procedimientos y condiciones internas a los requerimientos que en ella se hacen, tendientes a garantizar la máxima transparencia y objetividad en la selección del personal que integrará la función pública. Al respecto, el texto dice:

Cambio cultural: La eficacia de los arreglos institucionales que esta Carta considera integrantes de los sistemas de función pública requerirá, en mayor o menor medida, en los diferentes entornos nacionales, la adaptación de las reglas informales, modelos mentales y pautas establecidas de conducta que caracterizan al funcionamiento de los sistemas públicos. En todo caso, resul-

tará imprescindible para conseguir una efectiva articulación del modelo que se propugna:

- a. *La interiorización de modelos de Administración Pública que excluyen su patrimonialización por la política y asumen la necesidad de administraciones profesionales basadas en el sistema de mérito como señas de identidad de democracias sólidas.*
- b. *La superación de las visiones burocráticas sobre las Administraciones Públicas, basadas en la adopción de rutinas normalizadas y la reproducción de procedimientos establecidos, y su sustitución por enfoques orientados a la producción de resultados, la innovación y el aprendizaje.*
- c. *La adopción de enfoques flexibles de gestión de las personas, coherentes con las tendencias actuales del mundo del trabajo y las reformas de la gestión pública. (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2003)*

Se puede afirmar que en la medida en que los Servicios Civiles sean fortalecidos y se les garantice

independencia funcional, económica y administrativa, y que este régimen cubra todos los cargos públicos se podrá garantizar el acceso a la función pública a las personas más competentes e idóneas para ello; lo cual, traerá como consecuencia el contar con funcionarios públicos calificados y objetivos que actuarán de manera transparente apegados al marco de legalidad, bajo los principios de Gobierno Abierto, rendición de cuentas y ajenos a la corrupción.

Carta Iberoamericana de la Función Pública

La vinculación entre el correcto ejercicio de las labores desempeñadas por los Servicios Civiles y el perfeccionamiento de la función pública es una realidad innegable en nuestro entorno. Reconocido expresamente por la Carta Iberoamericana de la Función Pública, en su preámbulo de aprobación, de la siguiente forma:

Para la consecución de un mejor Estado, instrumento indispensable para el desarrollo de los países, la profesionalización de la función pública es una condición necesaria. Se entiende por tal la garantía de posesión por los servidores públicos de una serie de atributos como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhe-

sión a los principios y valores de la democracia.

Diversos estudios realizados por organismos internacionales registran evidencias acerca de una relación positiva entre la existencia de sistemas de función pública o servicio civil investidos de tales atributos y los niveles de confianza de los ciudadanos en la administración pública, la eficacia gubernamental y la lucha contra la corrupción, y la capacidad de crecimiento económico sustentable de los países. Por otra parte, una Administración profesional que incorpora tales sistemas contribuye al fortalecimiento institucional de los países y a la solidez del sistema democrático. (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2003)

Los gobiernos han reconocido de manera expresa la importancia de fortalecer el trabajo realizado por los Servicios Civiles para lograr luchar contra la corrupción, de tal manera, que dentro de los objetivos perseguidos por este instrumento es definir un referente común con parámetros mínimos de calidad y objetividad aplicables según las condiciones particulares de cada país, como objetivos de esta Carta, el Artículo 1° dice:

La Carta Iberoamericana de la Función Pública persigue las siguientes finalidades:

- a. *Definir las bases que configuran un sistema profesional y eficaz de función pública, entendiendo a este como una pieza clave para la gobernabilidad democrática de las sociedades contemporáneas, y para la buena gestión pública.*
- b. *Configurar un marco genérico de principios rectores, políticas y mecanismos de gestión llamado a constituir un lenguaje común sobre la función pública en los países de la comunidad iberoamericana.*
- c. *Servir como fuente de inspiración para las aplicaciones concretas, regulaciones, desarrollos y reformas que en cada caso resulten adecuadas para la mejora y modernización de los sistemas nacionales de función pública en dicho ámbito. (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2003)*

Conviene destacar los principios rectores y los criterios orientadores que pretenden situar el proceso de modernización de las políticas públicas de gestión del empleo y los recursos humanos y su aplicación en las prácticas concretas de personal, estos se pueden visualizar según la siguiente tabla:

TABLA 1

CRITERIOS ORIENTADORES Y PRINCIPIOS RECTORES

Crterios orientadores	Principios rectores
a. La preeminencia de las personas para el buen funcionamiento de los servicios públicos, y la necesidad de políticas que garanticen y desarrollen el máximo valor del capital humano disponible por los gobiernos y organizaciones del sector público.	Igualdad de todos los ciudadanos, sin discriminación de género, raza, religión, tendencia política u otras.
b. La profesionalidad de los recursos humanos al servicio de las administraciones públicas, como garantía de la mayor calidad de los servicios públicos prestados a los ciudadanos.	Mérito, desempeño y capacidad como criterios orientadores del acceso, la carrera y las restantes políticas de recursos humanos.
c. La estabilidad del empleo público y su protección frente a la destitución arbitraria, sin perjuicio de la duración, indefinida o temporal, de la duración que se establezca.	Eficacia, efectividad y eficiencia de la acción pública y de las políticas y procesos de gestión del empleo y las personas.
d. La flexibilidad en la organización y gestión del empleo público, necesaria para adaptarse, con la mayor agilidad posible, a las transformaciones del entorno y a las necesidades cambiantes de la sociedad.	Transparencia, objetividad e imparcialidad.
e. La responsabilidad de los empleados públicos por el trabajo desarrollado y los resultados del mismo, así como su respeto e implicación en el desarrollo de las políticas públicas definidas por los gobiernos.	Pleno sometimiento a la ley y al derecho.
f. La observancia, por parte de todo el personal comprendido en su ámbito de aplicación, de los principios éticos del servicio público, la honradez, la transparencia, la escrupulosidad en el manejo de los recursos públicos y los principios y valores constitucionales.	
g. El protagonismo de los directivos públicos y la interiorización de su papel como principales responsables de la gestión de las personas a su cargo.	
h. La promoción de la comunicación, la participación, el diálogo, la transacción y el consenso orientado al interés general, como instrumentos de relación entre los empleadores públicos y su personal, con la finalidad de lograr el clima laboral más favorable, y el mayor grado de alineamiento entre los objetivos de las organizaciones y los intereses y expectativas de su personal.	
i. El impulso de políticas activas para favorecer la igualdad de género, la protección e integración de las minorías, y en general la inclusión y la no discriminación por motivos de género, origen social, etnia, discapacidad u otras causas.	

Fuente: Párrafos 7 y 8 de la Carta Iberoamericana de la Función Pública.

Con relación al tema en estudio en el presente documento, se destaca la importancia de los principios que rigen el “acceso al empleo” público, dado que ellos permiten garantizar la transparencia y rendición de cuentas en el momento de escoger al personal más idóneo para ocupar un cargo público, disminuyendo el riesgo de corrupción, y eventual pago de favores políticos que van en contra de las políticas de Buen Gobierno y Gobierno Abierto y transparente.

El acceso a un cargo público debe regirse por los principios de publicidad; es decir, darle una adecuada difusión a las convocatorias para ocupar un cargo público y que todos los potenciales candidatos puedan presentar sus atestados, lo cual está íntimamente vinculado con el principio de libre concurrencia, al permitir que cualquier interesado participe en el proceso, sin que existan discriminaciones de ningún tipo.

La transparencia en la gestión de los procesos, así como en el funcionamiento de los órganos de reclutamiento y selección, es la génesis de la transparencia en la gestión pública, ya que si el Estado garantiza contar con procesos de selección de personal transparentes, tendrá el personal idóneo que ocupará el puesto por competencias y no como pago de favores políticos, de tal manera, que cuando tome decisiones lo hará de manera consiente basado en criterios técnicos y no para quedarle bien a la persona que le dio el cargo.

Para lograr contar con mecanismos transparentes para seleccionar el profesional idóneo es necesario que las instituciones cuenten con organismos técnicos especializados en esta materia, que sean encargados de gestionar y resolver los procedimientos de acceso, lo que exige la cualificación profesional de sus integrantes, derivada, tanto del conocimiento de la tarea como del manejo de los instrumentos de selección de personas.

Además, de los conocimientos técnicos se requiere garantizar que estos órganos sean imparciales para liderar los procesos de contratación y resolver los conflictos que surjan; lo cual está íntimamente vinculado con la fiabilidad y validez de los instrumentos utilizados para verificar las competencias de los aspirantes, y que finalmente, se elija al mejor candidato, de acuerdo con los principios de mérito y capacidad.

Los principios de eficacia, eficiencia y agilidad de los procesos de reclutamiento y selección deben estar presentes para garantizar la adecuación de los candidatos seleccionados al perfil del puesto y el respeto de todas y cada una de las garantías que deben rodearlos.

La Carta Iberoamericana de la Función Pública es el documento que reconoce de manera expresa el papel que poseen los Servicios Civiles en la construcción de países democráticos, transparentes, abiertos y garantes de los derechos de los ciudadanos, por esta razón, in-

cluye una serie de requerimientos mínimos que deben contar estas instituciones para cumplir con los propósitos que poseen.

Código Iberoamericano de Buen Gobierno

Este Código procura promover la ética universal a través de los principios y valores básicos de la convivencia global, tales como el respeto a la soberanía, al derecho internacional, la no injerencia en los asuntos internos de otros Estados, la tolerancia, la convivencia pacífica, la solidaridad y la cooperación; en suma, una ética que sea consecuencia de un diálogo de civilizaciones respetuoso de la pluralidad cultural y social de los diversos pueblos del planeta.

Señala que un buen gobierno debe reconocer, respetar y promover todos los derechos humanos, civiles, políticos, sociales, culturales y económicos, en su naturaleza interdependiente y universalidad. Busca dignificar socialmente el servicio público y permitir a sus integrantes -autoridades y funcionarios- sentir el orgullo de realizar una labor esencial para su comunidad. En definitiva que la actuación gubernamental consista en la práctica de la promoción del interés general, y se aleje del reprobable abuso de los recursos públicos para fines de interés partidista o particular.

Ahora bien, ¿Qué se entiende por Buen Gobierno? Este código

aporta la siguiente definición: “Se entiende por buen gobierno aquél que busca y promueve el interés general, la participación ciudadana, la equidad, la inclusión social y la lucha contra la pobreza, respetando todos los derechos humanos, los valores y procedimientos de la democracia y el Estado de Derecho.”. (Centro Latinoamericano para el Desarrollo, 2006)

Dentro de las reglas vinculadas a la naturaleza democrática del gobierno que posee este código y que son relevantes para el presente estudio se tienen las siguientes:

7. Impulsará y garantizará el debate político con transparencia y los mecanismos de información y participación para el desarrollo de dicho debate.

12. Asegurará la imparcialidad y objetividad de las actuaciones públicas y la profesionalidad de los empleados públicos, combatiendo, entre otras, las prácticas clientelares, nepotistas y patrimonialistas.

Asimismo, entre las reglas vinculadas a la ética gubernamental, casi todas son relevantes para el tema de lucha contra la corrupción y ética pública, no obstante, se destacan las siguientes:

20. Rechazarán cualquier regalo, favor o servicio, personal o familiar, en condiciones ventajosas que, más allá de

los usos habituales, sociales y de cortesía, puedan condicionar el desempeño de sus funciones

23. Ejercerán sus competencias de acuerdo a los principios de buena fe y dedicación al servicio público, absteniéndose no solo de conductas contrarias a los mismos, sino también de cualesquiera otras que comprometan la neutralidad en el ejercicio de los servicios públicos que tuvieran encomendados.

Finalmente, entre las reglas vinculadas a la gestión pública resultan de interés:

26. Actuarán de acuerdo con los principios de legalidad, eficacia, celeridad, equidad y eficiencia y vigilarán siempre la consecución del interés general y el cumplimiento de los objetivos del Estado.

27. Garantizarán que la gestión pública tenga un enfoque centrado en el ciudadano, en el que la tarea esencial sea mejorar continuamente la calidad de la información, la atención y los servicios prestados.

37. Promoverán y garantizarán políticas y programas de carrera, capacitación y formación que contribuyan a la profesionalización de la administración pública.

Este código hace un llamado a la formación de un buen gobierno entre los países latinoamericanos.

Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública

Esta Carta reconoce que el Estado es esencial en la construcción de los intereses colectivos, en la búsqueda de un desarrollo con mayor equidad y justicia social, y como garante de un orden social democrático, por lo que resalta como indispensable para la participación ciudadana y la transparencia en la actuación del Estado y la responsabilización en el ejercicio del gobierno.

Dicha Carta en su punto 24 exige de manera textual que los Estados respeten los principios de transparencia y rendición de cuentas: “*b. Apliquen para sí mismas los principios de rendición de cuentas, transparencia en la gestión, toma de decisiones participativas y apertura pública continua a todo ciudadano con voluntad de participar para contribuir con sus fines*” (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2009)

Esta Carta desarrolla de manera expresa el principio de transparencia como: “*Principio de transparencia en la gestión pública: La transparencia es un principio que debe orientar la relación de la Administración con los ciudadanos y las ciudadanas en el manejo de la ges-*

ción pública” (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2009), también define que se debe entender por transparencia activa; parámetros vitales para poder definir el papel que deben desempeñar los Servicios Civiles en la construcción de un Estado Transparente y con cultura de rendición de cuentas, dicha definición es la siguiente:

Transparencia activa: El Estado pondrá a disposición, sin que necesariamente medie solicitud de los ciudadanos y las ciudadanas, información actualizada referida a la ejecución y resultados de las políticas públicas.

Las Administraciones Públicas pondrán a disposición de los ciudadanos y ciudadanas la información relativa a los servicios y prestaciones que ofrecen y los requisitos, condiciones, trámites y plazos de los procedimientos administrativos y los medios para acceder a ellos.

Los entes y órganos públicos dispondrán de sistemas de organización y producción de información básica sobre su gestión, para facilitar la participación ciudadana.

Propiedades de la información para la transparencia en la gestión pública: Los Estados adoptarán las medidas adecuadas para que la información puesta a disposición de los ciudadanos y las ciudada-

nas garantice el principio de transparencia, en particular su relevancia, exigibilidad, accesibilidad, oportunidad, veracidad, sencillez, comprensibilidad y máxima divulgación. (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2009)

La transparencia debe ser un principio rector de la gestión del Estado, y los Servicios Civiles cumplen un papel relevante en ello, de tal manera, que si el Servicio Civil opera como una unidad técnica especializada, independiente y objetiva, permitirá que las administraciones públicas actúen de esa forma.

Gobierno Abierto

El Gobierno Abierto constituye un pilar para el fortalecimiento de las democracias en los países centroamericanos, por ese motivo resulta fundamental incluirlo en el presente análisis, asimismo, los Servicios Civiles son organismos obligados a garantizar el respeto de estos principios en los procesos de selección de personal, y a promover por medio de funcionarios públicos transparentes la implementación de esta cultura en la institución para la cual brindan servicios.

Concepto

Primero se realizará un análisis del qué entendemos por Gobierno Abierto, concepto que resulta

novedoso, aun cuando engloba otros principios más antiguos de una buena Gestión Pública, y que aún está en construcción. Citemos los siguientes:

El Gobierno Abierto es una política pública que agrupa los conceptos de transparencia, participación y colaboración de los ciudadanos en las políticas públicas en donde la información y datos gubernamentales juegan un rol esencial (...). Los principios que rigen el gobierno abierto se inscriben en la tradición de derechos de primera generación, como la libertad de la prensa y de la libre circulación de información y de ideas. Estos mismos valores son erigidos como derechos imprescindibles en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre que, en su Artículo IV, establece que “toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión, y de difusión del pensamiento por cualquier medio”. (Insulza, 2013)

En suma, que el Gobierno Abierto es, sobre todo, la consecuencia de la consolidación de una serie de ideas, articuladas en discursos coordinativos y comunicativos, que por el momento han triunfado y se han asumido como buenas por actores clave en la generación de políticas públicas y

por la ciudadanía de ciertas democracias. Tras ellas, existe una común preocupación por la legitimidad democrática y por la forma de paliarla en este momento histórico. No obstante, como ahora veremos, los orígenes diversos de estas ideas pueden generar ciertas tensiones en el concepto y, como consecuencia, en la formulación de los programas concretos que se desarrollan bajo su paraguas. (Villoria Mendieta, 2013)

Como puede notarse el concepto de Gobierno Abierto aún está en construcción; no obstante, no es un paradigma nuevo, sino más bien, un enfoque moderno de principios de buena gestión pública y sistema democrático que son bastante más antiguos. De tal manera, que al ser el Gobierno Abierto una manifestación del sistema democrático constituye una obligación de todos los países implementarla en sus administraciones públicas, máxime para los países centroamericanos quienes se han comprometido con garantizar la paz y la democracia en la región.

Los modelos de gobierno que incluye el Gobierno Abierto

En este punto resulta necesario explicar qué implica la propuesta de Gobierno Abierto, para Villoria Mendieta, este concepto incluye los siguientes aspectos: “1. Las del gobierno promotor de bienestar a través de la capacidad regulatoria. 2.

Las del gobierno transparente que rinde cuentas. 3. Las del gobierno participativo y promotor de civismo. 4. Las del gobierno eficiente, colaborador y generador de conocimiento.” (Villoria Mendieta, 2013).

El eje del gobierno promotor de bienestar a través de la capacidad regulatoria significa que el gobierno debe ejercer su potestad regulatoria en su justa medida y facilitar la información para la toma de decisiones, *“En general, facilitando la apertura y reutilización de datos públicos, el gobierno abre vías para que la sociedad desarrolle programas y tome decisiones que mejoren su bienestar, al tiempo que incentiva el cumplimiento de las regulaciones por parte de los regulados.”* (Villoria Mendieta, 2013). Ahora bien, se debe tener presente que la disposición de esta información puede ser utilizada para fines positivos, pero también para intereses negativos, y ello implica un riesgo que se debe valorar.

El eje de gobierno transparente que rinde cuentas se refiere a la nueva tendencia que poseen los gobiernos de autorregularse para garantizar la transparencia en su gestión, de tal manera, que se tiene la transparencia activa como el derecho del ciudadano de conocer lo que realizan los funcionarios públicos de su gobierno, y la transparencia pasiva como la obligación que

posee el Estado de ser transparente y dar a conocer sus acciones.

En el eje del gobierno participativo y promotor de civismo se refiere a un gobierno en donde se priorice la participación ciudadana en la toma de decisiones; no obstante, ello también genera problemas de populismo en donde se corre el riesgo de que las decisiones se tomen con poca información pero con mucha manipulación de terceros que influyen en la opinión pública.

El último eje del gobierno eficiente, colaborador y generador de conocimiento señala que la transparencia en la información pública unida al uso de las nuevas tecnologías genera conocimiento y se distribuye fácilmente, incluso en algunos casos de forma gratuita gracias a la colaboración de todos los participantes. No obstante, acá no se toma en consideración problemas de desigualdades generados por las limitaciones al acceso de Internet sea por escases de recursos o por lejanía.

Se puede señalar que el término Gobierno Abierto está aún en construcción al igual que el desarrollo de su contenido pero de lo que no queda duda es que supone grandes retos para los gobiernos, principalmente, para los centroamericanos quienes tienen mayores obligaciones de garantizar estos principios para sus ciudadanos y la construcción de una región de Paz y Libertad.

Transparencia y rendición de cuentas

La transparencia nace en el derecho de acceso a la información pública pero posee un rango de actuación mucho más amplio, no se trata solo de poder acceder a la información sino que implica la obligación del Estado de darle esa información a la ciudadanía, la siguiente definición nos puede permitir comprender mejor este concepto:

La transparencia va más allá del derecho fundamental de acceso a la información pública. La transparencia como política pública es la acción de un gobierno para dar solución a un problema público. Las políticas de transparencia, a diferencia del ejercicio del derecho al acceso a la información pública de oficio, se refieren a las políticas de gestión, uso y divulgación de la información gubernamental, para usarla como recurso estratégico en beneficio de la sociedad y de los fines del organismo público, maximizando la utilidad social de dicha información. (Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental)

Rendición de cuentas es la obligación que posee el Estado de darle cuentas a la ciudadanía, no solo cuando se le solicita o de permitir el acceso a ella, sino realmente entregar cuentas, puede explicarse como: “*La rendición de cuentas es*

una obligación de las autoridades en los sistemas democráticos. Supone una relación entre dos actores en la que el primero debe informar, explicar y justificar su conducta ante el segundo, y este debe deliberar, evaluar, y en su caso, sancionar la conducta del primero”. (Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental).

De tal manera, que la transparencia y la rendición de cuentas están íntimamente relacionadas aunque no puede afirmarse que sean sinónimos, pero que corresponden a derechos de los ciudadanos y obligaciones de los Estados en un esquema moderno de democracia.

Lucha contra la corrupción

La corrupción se ha convertido en uno de los mayores problemas de las administraciones públicas, y sin duda uno de los mayores obstáculos para la construcción de sistemas democráticos en los países centroamericanos, principalmente para aquellos que no poseen una larga historia democrática, aunque aquellos en donde el sistema democrático está más consolidado también han sido fuertemente afectados; por lo tanto, se podría afirmar que no ha quedado uno solo de los países centroamericanos que no haya sido afectado por este mal.

A ello se le debe sumar los graves problemas de delincuencia, tráfico ilegal de drogas, y el crimen organizado quienes contribuyen a

agravar el problema de la corrupción en la región.

Concepto de corrupción

El presente estudio tiene como objetivo demostrar la importancia de contar con Servicios Civiles fuertes, con amplio respaldo legal y con independencia funcional, económica y administrativa para el ejercicio de sus funciones como un medio para luchar contra la corrupción en los gobiernos centroamericanos.

Por tal motivo resulta necesario definir el término de corrupción, del cual existen innumerables definiciones, tales como el menoscabo de un bien público, institucional o aún grupal en beneficio de un bien privado particular, grupal o familiar o como aquel acto de alejamiento normativo; es decir, una desviación de la conducta de los funcionarios públicos, institucionales o profesionales que se apartan de las normas establecidas para ponerse al servicio de intereses privados (por ejemplo, un médico que ordena hacer operaciones innecesarias arriesgando la vida del enfermo en beneficio personal, o bien cobrar para que un paciente de la Seguridad Social sea atendido en la institución). (Arroyo Chacón, 2011)

La Contraloría General de la República, CGR, de Costa Rica en su Guía Técnica para el Desarrollo de Auditorías Éticas define corrupción como: “*La corrupción se entiende como el abuso de un cargo para obtener beneficios personales o para*

terceros. Se manifiesta de diferentes modos, pero en todos los casos perjudica la transparencia de la gestión, la imagen y la credibilidad de la institución, y en ocasiones puede llegar a provocar la desaparición de esta.” (Contraloría General de la República de Costa Rica, 2008)

Por su parte en una investigación titulada “La corrupción en Guatemala” se define esta figura como: “*La corrupción en Guatemala es el aprovechamiento premeditado de la autoridad o el poder político y/o administrativo, tanto en el ámbito público como en el privado, que determinadas personas o grupos hacen en provecho propio. Este aprovechamiento puede ser con fines políticos o pecuniarios y en detrimento de los derechos o intereses de la organización, la comunidad o de la Nación, incumpliendo o infringiendo para el efecto las normas -social o jurídica- que rigen sus actividades.”* (Acción Ciudadana, 1999)

Casos como Honduras analizan esta figura desde su perspectiva de democracias jóvenes, y esboza este concepto de la siguiente manera:

Para países como Honduras, que recién comienzan a transitar por la democracia, se hace pertinente el abordaje riguroso de este concepto; así para ello se propone una distinción básica a partir de la cual se comienzan a aclarar los posibles usos y aplicaciones del con-

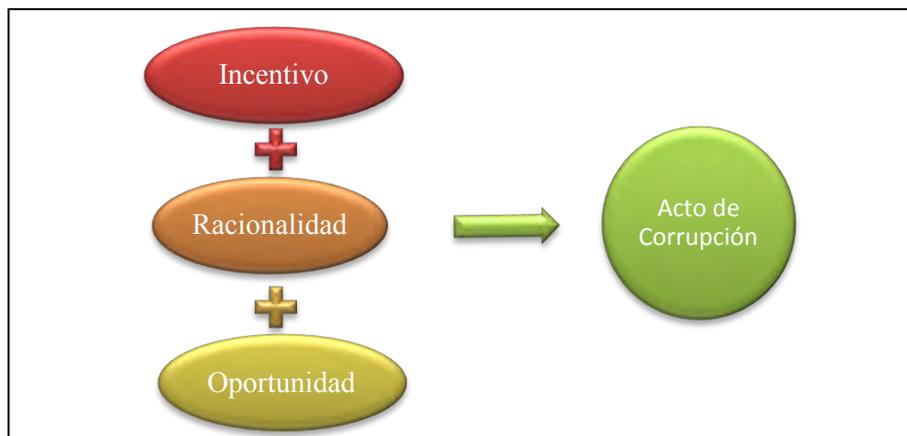
cepto. En su sentido más general, el concepto de corrupción hace referencia a la descomposición, pérdida de la naturaleza original, degeneración y hasta perversión de algo. Es por ello que suele decirse que un ser vivo se corrompe cuando pierde su naturaleza, se convierte en algo distinto y acaba "oliendo mal". (...) La corrupción, en el sentido más estricto, es la pérdida de legitimidad y credibilidad de las actividades sociales mediante la inversión de la prioridad de bienes, en la que los externos (dinero, pres-

tigio y poder) terminan imponiéndose sobre los internos (fines últimos que dan sentido a la existencia humana). (Sierra Fonseca, 2007)

Como se puede percibir existen diversas maneras de definir el término de corrupción, y muchas de ellas van a variar según las condiciones de nuestros países centroamericanos; no obstante, esencialmente dichos conceptos guardan similitud. Asimismo, para que un acto de corrupción pueda darse se requieren que estén presentes tres elementos esenciales, que son: incentivo, racionalidad y oportunidad.

FIGURA 1

ELEMENTOS ESENCIALES DE LA CORRUPCIÓN



Fuente: Elaboración propia con base al estudio realizado.

Por *incentivo* se entiende la necesidad o deseo personal de obtener un beneficio para sí mismo o para otros, ya sea para la atención de presiones económicas o de otra naturaleza, o sencillamente en procura del disfrute de bienes o ventajas que, de otra manera, no se podrían alcanzar; en otras palabras; el autor del acto de corrupción debe actuar de forma consciente, debe poseer pleno conocimiento de que está cometiendo un acto corrupto y que ello le va a generar un beneficio para sí o para un tercero.

Asimismo, en la comisión de un acto de corrupción es necesario que su autor obtenga un beneficio para sí o para un tercero; generalmente, cuando se habla de beneficio se piensa en un beneficio económico pero este no es exclusivo, pueden darse otros beneficios no patrimoniales, tanto para sí mismo como para otra persona vinculada directa o indirectamente con el funcionario público corrupto y que por lo tanto, se produzca una motivación para ese actuar.

Por *racionalización* se entiende la necesidad psicológica del individuo de justificar su participación en la conducta corrupta; ejemplos de esas justificaciones son la insatisfacción con el salario, la inequidad en las remuneraciones, una supuesta intención de reponer el daño "temporal" o el deseo de quedar bien con alguien que, si observa los canales normales, tendría muchas trabas para lograr lo que necesita. Este elemento tiene su asidero en las

debilidades de la cultura ética centroamericana, en nuestras democracias sumamente nuevas y en donde persisten aún rezagos de las guerras de los años setenta y ochenta y en donde, lastimosamente, en donde lejos de castigar al corrupto se le premia y se le admira, y para ello recurrimos a las debilidades de nuestros sistemas para usarlas como "justificaciones" y para alivianar la conciencia social y no generar sentimientos de culpabilidad.

Nótese por ejemplo las frases que comúnmente se escuchan en nuestros países como: "Para que se lo roben otros", "De por sí en el gobierno todos son unos ladrones", "La multa le sale más cara así que mejor me ayuda con el cafecito", "El Estado presta muy malos servicios", "Para lo poco que me pagan, me tengo que redondear el salario por otro lado", "Todos los funcionarios públicos son unos corruptos", y un sinnúmero de frases que sirven para justificar una cultura de corrupción, tanto para el funcionario público corrupto como para el privado corruptor.

La *oportunidad* está en función del volumen de recursos que el funcionario controla, la discreción que tiene en la asignación o disposición de esos recursos y su obligación de rendir cuentas, así como de su percepción sobre la probabilidad de ser detectado y de las consecuencias de ello. La oportunidad se refiere a las posibilidades que posee el funcionario público de cometer actos de corrupción, ya sea por las funciones que tiene a cargo y por

las deficiencias del sistema de control interno y mecanismos de detección que le permitirían cometer actos corruptos sin ser detectados y sancionados.

Finalmente, se puede afirmar que para calificar un acto como corrupto es necesario que se cuente con el elemento incentivo que implica que su autor es consciente de que está cometiendo un acto corrupto, que existe un beneficio de cualquier tipo para sí o para un tercero; que se racionalice dicho acto; es decir, justificar y calificar como necesaria su actuación y por último, que exista la oportunidad, la posibilidad que tiene el funcionario público corrupto de cometer estos hechos fácilmente y sin ser detectado o sancionado por ellos.

Marco jurídico internacional tendientes a luchar contra la corrupción

Como se notó en el apartado anterior, la preocupación por la problemática de la corrupción es común en todos los países centroamericanos, y también, a nivel mundial, lo que ha conllevado a la aprobación de diversos mecanismos internacionales tendientes a su lucha, como son:

- Convención Interamericana contra la Corrupción, promovida por la Organización de Estados Americanos, OEA, en 1997.

- Convenio de la OCDE sobre la lucha contra la corrupción, promovida por la Organización Europea de Cooperación Económica, OCDE, en 1999.
- Convenio penal sobre corrupción del Consejo de Europa, promovida por el Consejo de Europa en el 2002.
- Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, promovida por la Organización de las Naciones Unidas, ONU, en el 2003.
- Convenio civil sobre corrupción del Consejo de Europa, promovido por el Consejo de Europa en el 2003.
- Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, promovida por la Organización de las Naciones Unidas, ONU, en el 2005.
- Convención de la Unión Africana para prevenir y combatir la corrupción, promovido por la Unión Africana, UA, en el 2006.

La promulgación de tantos instrumentos internacionales en esta materia demuestran la enorme preocupación que genera la corrupción en todos los países del mundo; ahora bien, de los anteriores instrumentos la Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción y Con-

vención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Corrupción poseen especial relevancia para los países centroamericanos, por lo tanto se procederá a estudiarlos con más detalle.

Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción

Esta Convención fue suscrita en Caracas, Venezuela, en marzo de 1996. Reconoce la trascendencia internacional de la corrupción y la necesidad de contar con un instrumento que promueva y facilite la cooperación entre los países para combatirla, y consecuentemente con esta motivación, se fijaron dos propósitos:

- Promover y fortalecer el desarrollo, por cada uno de los Estados Parte, de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción.
- Fomentar, facilitar y regular la cooperación entre los Estados Parte con el propósito de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio.

La Convención establece obligaciones vinculantes dentro del marco del derecho internacional e identi-

fica los actos de corrupción a los que se aplicará, así como principios para combatirla eficazmente. Subraya la importancia de las medidas para prevenirla; aborda el desarrollo institucional y la aplicación efectiva de las medidas que se adopten para enfrentarla; exige la tipificación de ciertas conductas corruptas específicas; y contiene disposiciones sobre extradición, incautación de activos, asistencia jurídica recíproca y asistencia técnica en casos de corrupción que ocurran en otros Estados Parte o que los afecten.

Esta Convención establece un conjunto de medidas preventivas para disminuir la comisión de actos ilícitos en la función pública; igualmente, prevé la tipificación como delitos de determinados actos de corrupción, incluyendo el soborno transnacional y el enriquecimiento ilícito. Además, contiene una serie de disposiciones para fortalecer la cooperación entre sus Estados Parte en áreas tales como: asistencia jurídica recíproca y cooperación técnica, extradición e identificación, rastreo, inmovilización, confiscación y decomiso de bienes obtenidos o derivados de la comisión de actos de corrupción, entre otras relevantes para la lucha contra la corrupción.

Entre las áreas más importantes que se engloban en esta convención se pueden citar las siguientes: Participación en Gestión Pública (Participación Sociedad Civil), Consulta (Participación Sociedad Civil), Acceso a la Información (Participación Sociedad Civil), Órganos de

Control, Declaración de Activos, Obligación de Denunciar (Normas de Conducta), Seguimiento de la Gestión Pública (Participación Sociedad Civil), Recursos Públicos (Normas de Conducta), Conflictos de Intereses (Normas de Conducta), Asistencia y Cooperación, Contratación de Funcionarios Públicos, Adquisición de Bienes y Servicios, Protección a los que Denuncien Actos de Corrupción, Tipificación de Actos de Corrupción y Legislaciones Nacionales.

Junto con la Convención se creó un mecanismo de seguimiento para su implementación, denominado "Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, MESICIC," que es un instrumento de carácter intergubernamental establecido en el marco de la OEA para apoyar a los Estados que son parte del mismo en la implementación de las disposiciones de esta Convención, mediante un proceso de evaluaciones recíprocas y en condiciones de igualdad, en donde se formulan recomendaciones específicas con relación a las áreas en que existan vacíos o requieran mayores avances. Dentro de los propósitos del MESICIC están:

- Promover la implementación de la Convención y contribuir al logro de sus propósitos.
- Dar seguimiento a los compromisos asumidos por los Estados Parte y analizar la forma en que están siendo implementados.

- Facilitar la realización de actividades de cooperación técnica; el intercambio de información, experiencia y prácticas óptimas; y la armonización de las legislaciones de los Estados Parte.

El MESICIC se desarrolla en el marco de los propósitos establecidos en la Carta de la OEA y observa; además, los principios de soberanía, no intervención e igualdad jurídica de los Estados. Es imparcial y objetivo en su operación y conclusiones, no sanciona, ni califica o clasifica a los Estados sino que fortalece la cooperación entre estos. El MESICIC busca establecer un adecuado equilibrio entre la confidencialidad y la transparencia en sus actividades. Y si bien es de carácter intergubernamental, puede recibir contribuciones de organizaciones de la sociedad civil.

Los países centroamericanos han realizado esfuerzos por implementar las acciones que establece esta Convención y acatar las recomendaciones del MESICIC; no obstante, la realidad de la corrupción en la región nos demuestra que las medidas implementadas no han sido suficientes y que aún tenemos mucho trabajo por hacer en este tema en la Región centroamericana.

*Convención de las Naciones
Unidas de Lucha contra
la Corrupción*

Esta Convención fue firmada en la sede de las Naciones Unidas

en Nueva York hasta el 9 de diciembre de 2005. Este instrumento constituye el más amplio acuerdo en la lucha contra la corrupción existente a nivel internacional, con más de setenta artículos, que regulan de forma extensa y puntual aspectos relacionados con la corrupción, la prevención, combate y por supuesto, disposiciones referidas a la cooperación. Asimismo, considera las diferentes aristas del fenómeno de la corrupción, desarrolla aspectos que no estaban tratados en otras convenciones, mejora y profundiza sobre otros, como por ejemplo respecto a mecanismos de prevención, la definición de las conductas que constituyen delitos de corrupción y el tratamiento del tema de la recuperación de activos.

Lo anterior, le otorga gran importancia como instrumento para el combate de la corrupción, no solo por su universalidad, sino por la forma tan completa en que trata este fenómeno. Como objetivos de este instrumento se establecieron los siguientes:

- Promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción.
- Fomentar, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos.
- Impulsar la integridad, la obligación de rendir cuentas y la

debida gestión de los asuntos y los bienes públicos.

Gobernanza, gobernabilidad y nueva gestión pública

Vinculado con los conceptos esbozados anteriormente se encuentran los términos de Gobernanza, Gobernabilidad y Nueva Gestión Pública, los cuales si bien no son sinónimos porque definen aspectos diferentes si están íntimamente vinculados entre sí, y así lo ha señalado la doctrina en otras oportunidades.

Gobernanza es un concepto que en su connotación actual es producto del debate académico sobre las transformaciones del Estado, así como del discurso analítico y prescriptivo de diversos organismos y agencias internacionales. Al lado de otros conceptos como "gobernabilidad" y "nueva gestión pública", es manifestación de una serie de cambios que han ocurrido tanto a nivel de concepción teórica como de realidad empírica acerca de lo que el Estado es, y de lo que debiera ser. / Como observa Aguilar, gobernabilidad, gobernanza (y nosotros añadimos, la nueva gestión pública) son conceptos de alguna manera "emparentados", o articulados alrededor de la misma problemática (la del gobierno o dirección de la sociedad), si bien hacen referencia a distin-

tas interrogantes y realidades.
(Instituto de Investigaciones
Jurídicas, UNAM)

Gobernabilidad se refiere a la capacidad que tiene un gobierno de dirigir a su país, de tomar e implementar decisiones en su territorio, Aguilar define Gobernabilidad de la siguiente manera:

Gobernabilidad denota la posibilidad o probabilidad de que el gobierno gobierne a su sociedad, mientras su opuesto, ingobernabilidad, significa la posibilidad o probabilidad de que el gobierno deje de gobernar a su sociedad o no la gobierne, pero connota que la probabilidad o improbabilidad de gobernar se deriva de la capacidad o incapacidad del gobierno de dirigir a su sociedad. La articulación de la gobernabilidad o ingobernabilidad con la capacidad o incapacidad de gobernar del gobierno ha sido el enfoque dominante en la literatura, desde 1975, cuando se publicó el libro pionero "La crisis de la democracia" (Crozier, Huntington y Watanuki, 1975), en el que por primera vez apareció en el discurso político el lenguaje binario gobernabilidad/ingobernabilidad. (Aguilar, 2007)

Por su parte el término gobernanza es más amplio y más moderno que el simple hecho de tomar decisiones, de gobernar en un país,

y el mismo autor lo define como: "*En este sentido, gobernanza significa el cambio de proceso/modo/patrón de gobierno: el paso de un centro a un sistema de gobierno, en el que se requieren y activan los recursos del poder público, de los mercados y de las redes sociales. En conexión, es el paso de un estilo jerárquico centralizado a un estilo de gobernar asociado e interdependiente entre organismos gubernamentales, organizaciones privadas y sociales.*" (Aguilar, 2007)

La Nueva Gestión Pública, NGP, incluye los términos de eficiencia y eficacia en las administraciones públicas, García (2007) elabora la siguiente definición de esta figura:

Podríamos resumir que la nueva gestión pública persigue la creación de una administración eficiente y eficaz, es decir, una administración que satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor coste posible, favoreciendo para ello la introducción de mecanismos de competencia que permitan la elección de los usuarios y a su vez promuevan el desarrollo de servicios de mayor calidad. Todo ello rodeado de sistemas de control que otorguen una plena transparencia de los procesos, planes y resultados, para que por un lado, perfeccionen el sistema de elección, y, por otro, favorezcan la participación ciudadana. (García Sánchez, 2007)

De tal manera, que estas figuras si bien, son un poco más antiguas en la corriente de Gestión Pública están vinculadas con los conceptos de transparencia, rendición de cuentas y Gobierno Abierto que actualmente constituyen los ideales democráticos de nuestros gobiernos.

Para terminar este apartado se debe mencionar que los términos anteriormente expuestos poseen una gran relevancia para la materia en estudio, pues corresponde al papel de los Servicios Civiles y los ideales que nuestros gobiernos deben aspirar a alcanzar; por su parte, en el siguiente apartado se analizará el rol que desempeña el Sistema de Integración Centroamericana para alcanzar estos ideales en la región.

El papel del Sistema de la Integración Centroamericana y su vinculación con el alcance de los ideales de Gobierno Abierto, lucha contra la corrupción, transparencia y rendición de cuentas en los gobiernos centroamericanos

Surgimiento y desarrollo del SICA

El presente estudio se centra en la relación que poseen los Servicios Civiles centroamericanos y la fortaleza de nuestros gobiernos; de tal manera, que resulta obligatorio explicar en qué consiste el SICA, y el

papel que juega este sistema en la construcción de gobiernos centroamericanos abiertos, transparentes y que luchan contra la corrupción.

Durante los primeros años el SICA estuvo integrado por Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica; fue hasta finales de los años noventa que se incorpora como parte de esta región Panamá y Belice. Posteriormente, se agrega República Dominicana.

Ahora bien, ¿De dónde surge la idea de la Integración Centroamericana? Podría afirmarse que ha sido una tendencia natural de la región pues desde sus orígenes ha tendido a integrarse, cítese por ejemplo la Constitución de la República Federal de Centroamérica firmada el 22 de noviembre de 1824 y que estuvo vigente hasta 1838. Posteriormente, el 10 de diciembre de 1845 se firmó el Tratado de Amistad y Alianza entre los Estados de El Salvador y Costa Rica en la República de Centroamérica; la Campaña Unionista de 1885 por el militar guatemalteco Justo Rufino Barrios; en 1985 acordaron el Pacto de Amapala y la República Mayor por medio del cual fundaron la República Mayor de Centroamérica; el 27 de agosto de 1897 la Dieta de Nacaome convocó a la Asamblea Constituyente que emitió la Constitución Federal que creaba los Estados Unidos de Centroamérica.

Al periodo de 1958 a 1980, se le ha denominado la etapa del “surgimiento y expansión”, durante el

cual se dan aspectos importantes, como la creación de dos importantes organismos internacionales, como lo son la ONU y la OEA, lo que conllevó a la firma de la Carta de la ODECA a la que también se acordó llamar “Carta de San Salvador”, del 15 de setiembre de 1951, integrada por: la Reunión Eventual de Presidentes, la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, la Reunión Eventual de Ministros de otros ramos, la Oficina Centroamericana, el Consejo Económico y el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores; como órganos subsidiarios, la Comisión Centroamericana de Jurisconsultos y el Consejo Cultural y Educativo.

El 12 de noviembre de 1962 se firma la nueva Carta de la ODECA, en la cual se define que Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala son una comunidad económica-política que aspira a la integración de Centroamérica; en esta ya aparecen más acentuados fines económicos y sociales que los políticos de la anterior. En el Artículo 2 de esta nueva Carta se establecieron los siguientes órganos: la Reunión de Jefes de Estado, la Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores, el Consejo Ejecutivo, el Consejo Legislativo, la Corte de Justicia Centroamericana, el Consejo Económico Centroamericano, el Consejo Cultural y Educativo y el Consejo de Defensa Centroamericana.

El periodo comprendido entre 1980 a 1990, se le denominó “paráli-

sis y retroceso”, como consecuencia de las guerras internas y del contexto internacional adverso. Para 1980, la integración centroamericana llegaba con una fuerte crisis en sus órganos institucionales, a la que se sumó la crisis política que afectó a América Latina. El programa de integración se debilitó debido a diversos aspectos, entre los que se destaca la concentración de los beneficios del intercambio comercial en algunos países, el agotamiento de la primera etapa del proceso de sustitución de importaciones, la renuncia a aceptar fórmulas que racionalizaran el uso de los recursos, sobre todo mediante auténticas industrias de integración, la ausencia de iniciativas para promover nuevas áreas de cooperación y los problemas de liquidez del sistema centroamericano de pagos. Estos problemas, aunados a la crisis económica mundial del período, acabaron por erosionar los logros alcanzados hasta la fecha.

No obstante, pese al panorama adverso, en el ámbito económico se retoma con la Declaración de Esquipulas I en 1986, seguido de la Reunión de Esquipulas II, durante la cual se firma el Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano, PARLACEN, en 1987.

Desde 1990 y hasta la fecha, se le ha denominado la etapa del “resurgimiento y adaptación al proceso de globalización”, el cual ha venido a impulsar nuevamente el proceso de integración centroamericana con la aprobación del Protocolo de Reformas a la Carta de la

ODECA denominado “Protocolo de Tegucigalpa” en 1991, con la aprobación del Protocolo de Reformas al Tratado de la Integración Económica Centroamericana denominado “Protocolo de Guatemala”, el Tratado de la Integración Social Centroamericana, de 1995, el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, de 1995, el Convenio Centroamericano para la Protección del Ambiente, la Alianza para el Desarrollo Sostenible, y el Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia. Recientemente, la aprobación del Tratado de Libre Comercio en América Central, CAFTA, y el Acuerdo Comercial con la Unión Europea, UE, se le ha dado un impulso importante al proceso de integración, y ha dinamizado nuevamente este proceso.

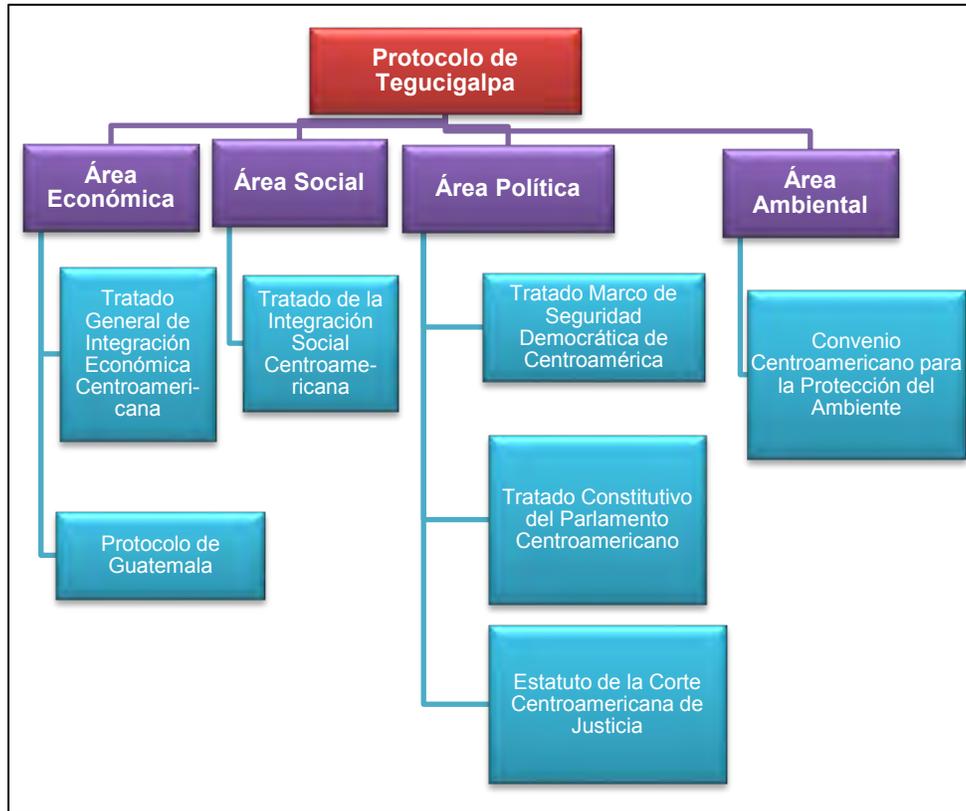
Considerando que a lo largo de la historia de Centroamérica han

sido múltiples los esfuerzos e iniciativas tendientes a lograr la integración de la región, se puede afirmar que existe una tendencia natural a estar unidos, pese a las discrepancias que hayan podido surgir, la integración regional resulta en una tarea que se tiene pendiente desde hace tiempo, y que poco a poco se va concretando con el tiempo.

Marco jurídico que regula el SICA

El SICA posee una serie de normativas aprobadas por los países miembros que la regula, sus instrumentos jurídicos más relevantes se concentran en cuatro grandes áreas que son: Económica, Social, Política y Ambiental. Asimismo, cada una posee normas propias las cuales se pueden visualizar en el siguiente gráfico:

FIGURA 2
MARCO JURÍDICO DEL SICA



Fuente: Elaboración propia con base al estudio realizado.

Cómo instrumento principal, y órgano máximo de la integración regional se ubica al “Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos”, el cual reforma la Carta de la ODECA, suscrita en Panamá el 12 de diciembre de 1962, y modifica la

denominación, estructura institucional y los objetivos y fines de la Carta de la ODECA, creando el SICA, integrado por la Reunión de Presidentes, el Consejo de Ministros, el Comité Ejecutivo, la Secretaría General del SICA, la Reunión de Vicepresidentes, el Parlamento Centroameri-

cano, la Corte Centroamericana de Justicia, el Consejo Consultivo.

El Artículo 1° del Protocolo de Tegucigalpa señala que Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá son una sola comunidad económico-política, a la cual posteriormente, se le adhirió Belice como miembro pleno de la Integración Centroamericana. Textualmente, dice:

Artículo 1.- Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá son una comunidad económico-política que aspira a la integración de Centroamérica. Con tal propósito se constituye el Sistema de la Integración Centroamericana, integrado por los Estados Miembros originales de ODECA y por Panamá, que se incorpora como Estado Miembro. (Presidentes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, 1991, pág. 1)

Su principal objetivo es promover la integración regional desde todos sus ámbitos, para constituir a Centroamérica como una región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo, promoviendo el irrestricto respeto de los derechos humanos, concretar un nuevo modelo de seguridad regional, lograr un sistema regional de bienestar de justicia económica y social para los pueblos centroamericanos, alcanzar una unión económica y fortalecer el sistema financiero regional, promover

de forma armónica y equilibrada el desarrollo sostenido en lo económico, social, cultural, político y ambiental y conformar el SICA sustentado en un ordenamiento jurídico e institucional fundamentado en el respeto mutuo entre los Estados.

Igualmente, se consagran los principios de tutela, respeto y promoción de los derechos humanos, la identidad y la solidaridad centroamericana, gradualidad, especificidad, progresividad, equidad, reciprocidad, globalidad, seguridad jurídica, solución pacífica de las controversias, buena fe y cumplimiento de los principios contenidos en las Cartas de la ONU y la OEA. Este instrumento es de gran importancia para el tema que nos ocupa ya que para construir gobiernos de paz y desarrollo social es necesario que nuestros gobiernos centroamericanos cuenten con Servicios Civiles independientes y objetivos que les brinden servicios públicos capaces de trabajar en la consecución de estos fines.

En el área económica, se destaca el "Tratado General de Integración Económica Centroamericana", firmado en Managua, Nicaragua, el 13 de diciembre de 1960, por El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua; posteriormente, por un protocolo especial se adhirió Costa Rica en 1962. Su objetivo consistía en unificar las economías de los países, impulsar el desarrollo y mejorar las condiciones de vida de los habitantes.

En este instrumento se crea el Mercado Común Centroamericano, MCCA, como una zona de libre comercio para los productos originarios de la región, se acordó dar el mismo trato a las mercancías originarias de los Estados Miembros que a las nacionales en materia de impuestos, arbitrios u otras contribuciones internas de cualquier clase, así como, el principio de trato de nación más favorecida, el arancel centroamericano uniforme, y se regula la materia de prácticas desleales de comercio.

Se adiciona el “Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Protocolo de Guatemala)”, suscrito el 29 de octubre de 1993, como el instrumento que consolida la integración económica del SICA, el cual prevé la integración centroamericana como un proceso gradual y progresivo que permita la coordinación, armonización y convergencia de las políticas económicas con la finalidad de avanzar hacia otras etapas de la integración; cuyo objetivo básico es lograr el desarrollo económico y social equitativo y sostenible, mediante un proceso que permita la transformación y modernización de las estructuras productivas, sociales y tecnológicas, que eleve la competitividad y logre la reinserción eficiente y dinámica de Centroamérica en la economía internacional.

En el área social se cuenta con el “Tratado de la Integración Social Centroamericana denominado Tratado de San Salvador”, suscrito el 30 de marzo de 1995 y Belice lo

aprobó el 20 de diciembre de 2010. Este es el Tratado Marco del Área o Subsistema Social, el cual surge por la necesidad de establecer un marco jurídico institucional en el área social basado en la premisa de que el ser humano constituye el centro y sujeto primordial del desarrollo, con el objetivo de que garantice el mejoramiento sustantivo de la calidad de vida de los pueblos centroamericanos.

Su principal objetivo es lograr la integración social centroamericana con el propósito 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, previendo que dicho objetivo se alcance de forma voluntaria, gradual, complementaria y progresiva, el cual se impulsará mediante la coordinación, armonización y convergencia de las políticas sociales nacionales entre sí y con las demás políticas del SICA.

Dicho tratado corresponde a un instrumento jurídico complementario y derivado del Protocolo de Tegucigalpa, -instrumento que como se mencionó anteriormente posee la más alta jerarquía en el SICA-, pero que a su vez constituye el instrumento jurídico de más alta jerarquía en el ámbito social; por lo tanto, su normativa se impone sobre cualquier otro tratado o convenio que regule aspectos relacionados con el ámbito social y sobre cualquier otra norma derivada aprobada por el SICA o normas nacionales aprobadas por los Estados miembros.

Para el área política, se aprobó el “Tratado Marco de Seguridad Democrática”, firmado el 15 de diciembre de 1995, es el instrumento de más alta jerarquía en la materia por lo tanto tiene supremacía sobre cualquier otra norma nacional de los Estados miembros que se le opongan, salvo el caso de Costa Rica y Panamá, a quienes se les aceptó la aprobación con reservas por haber abolido de manera expresa el ejército.

Su principal objetivo es la democracia y el fortalecimiento de sus instituciones y el Estado de Derecho, en la existencia de gobiernos electos por sufragio universal, libre y secreto y en el irrestricto respeto de todos los derechos humanos en los Estados que conforman la región centroamericana. Se persigue crear un Nuevo Modelo de Seguridad Regional único, integral e indivisible, inspirado en los logros alcanzados en su intenso proceso de pacificación e integración. El Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática se sustenta en la supremacía y el fortalecimiento del poder civil, el balance razonable de fuerzas, la seguridad de las personas y de sus bienes, la superación de la pobreza, la pobreza extrema y la desigualdad social, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad, el tráfico de armas.

Dicho modelo se rige por principios que son: el Estado de Dere-

cho, la seguridad jurídica, el efectivo ejercicio de las libertades ciudadanas, fortalecimiento y perfeccionamiento de las instituciones democráticas, principio de subordinación de las fuerzas armadas, de policía y de seguridad pública, a las autoridades civiles constitucionalmente establecidas, mantenimiento del diálogo flexible, activo y la colaboración mutua sobre los aspectos de la seguridad. Estas características lo hacen especialmente relevante para el presente estudio ya que está vinculado con la construcción de Estados democráticos, y por ende, transparentes y con una cultura de rendición de cuentas en la región, que es el tema que nos ocupa en este momento.

También, se cuenta con el “Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y Otras Instancias Políticas”, suscrito el 15 de octubre de 1987, y reformado en su totalidad mediante el Protocolo firmado el 20 de febrero del 2008; asimismo ha sido ratificado por El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, no así por Costa Rica y Belice. Este instrumento crea el “Parlamento Centroamericano” conocido como PARLACEM, como un órgano de planteamiento, análisis y recomendación sobre asuntos políticos, económicos, sociales y culturales de interés común, con el objetivo de lograr una convivencia pacífica dentro de un marco de seguridad y bienestar social que se fundamente en la democracia representativa y participativa.

Para el caso particular de Belice se le otorgó un estatus especial en el sentido que queda abierto a la adhesión de dicho Estado y se le permite elegir, de acuerdo a su legislación nacional, un mínimo de tres y un máximo de veinte diputados y su aporte económico se calculará en base al número de representantes electos.

En el ámbito ambiental, se cuenta con el “Convenio Centroamericano para la Protección del Ambiente”, firmado en 1989, y se originó debido a la necesidad de establecer un marco jurídico institucional por medio del cual se constituyó un régimen regional de cooperación para la utilización racional de los recursos naturales, el control de la contaminación y el restablecimiento del equilibrio ecológico y asegurar una mejor calidad de vida a los pueblos centroamericanos.

Entre sus principales objetivos se establecen los siguientes: valorizar y proteger el Patrimonio Natural de la región; establecer colaboración en la búsqueda y adopción de estilos de desarrollo sostenible con la participación de todas las instancias concernidas; promover la acción coordinada de todas las entidades y organismos para la utilización óptima y racional de los recursos naturales del área, control de la contaminación y el restablecimiento del equilibrio ecológico, gestión de recursos financieros para alcanzar los objetivos descritos, fortalecimiento de las instituciones e instancias, compatibilización de los grandes lineamientos de política y legislaciones, determi-

nar áreas prioritarias de acción y la promoción de la gestión ambiental participativa, democrática y descentralizada.

Finalmente, en el tema de Justicia se cuenta con el “Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia”, firmado el 13 de diciembre de 1991, con la intención de que dicha corte sea un Tribunal Regional, al respecto dicho Estatuto dice: *“Corte Centroamericana de Justicia se concibe como un Tribunal Regional, de jurisdicción privativa para los Estados del Istmo. Su competencia se establece como una competencia de atribución, con exclusión de cualquier otro Tribunal y, además, de los conflictos entre los Estados, conocer de los litigios entre las personas naturales o jurídicas residentes en el área y los gobiernos u organismos del Sistema de la Integración Centroamericana.”*

Se crea así un Órgano Supranacional que permitirá resolver los problemas propios del SICA en forma pacífica y civilizada. De esta forma, se constituye uno de los actores más importantes, dentro del SICA.

Instituciones que integran el SICA

El marco jurídico descrito anteriormente se ejecuta a través de una serie de instituciones que componen el SICA, entre las cuales se destacan las representadas en la siguiente figura:

FIGURA 3

INSTITUCIONES QUE COMPONEN EL SICA



Fuente: Elaboración propia con base al estudio realizado.

Como Órgano Supremo del SICA se ubica la Reunión de Presidentes, integrado por los Presidentes Constitucionales de los Estados miembros, quienes tienen la obligación de reunirse por lo menos dos veces al año, realizando una reunión cada semestre; sin embargo, podrán hacerlo extraordinariamente las ve-

ces que sea necesario, previa decisión de los Presidentes.

Entre las competencias que posee la Reunión de Presidentes están: conocer de los asuntos de la región que requieran de sus decisiones, en materia de democracia, desarrollo, libertad, paz y seguridad;

definir y dirigir la política centroamericana, estableciendo las directrices sobre la integración de la región, así como las disposiciones necesarias para garantizar la coordinación y armonización de las actividades de los órganos e instituciones del área y la verificación, control y seguimiento de sus mandatos y decisiones; armonizar las políticas exteriores de sus Estados; fortalecer la identidad regional dentro de la dinámica de la consolidación de una Centroamérica unida; aprobar las reformas al Protocolo de Tegucigalpa; asegurar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el Protocolo de Tegucigalpa y en los demás Acuerdos, Convenios y Protocolos que constituyen el ordenamiento jurídico del SICA, así como decidir sobre la admisión de nuevos miembros al SICA.

Le sigue el Consejo de Ministros, como órgano único y principal del SICA, eminentemente comunitario con la competencia decisoria o normativa en los asuntos regionales, el que por razones competenciales y funcionales de los asuntos a tratar se integra para tales efectos en diferentes conformaciones pudiendo ser estas sectoriales o intersectoriales, dicta derecho derivado; asimismo, se subdivide en los ministros de Relaciones Exteriores, Economía, Integración Social, Seguridad y Justicia, y Ambiente y Desarrollo, cada uno corresponde a un órgano de decisión con autonomía funcional en su ámbito o esfera jurisdiccional.

El Comité Ejecutivo es un órgano comunitario fundamental o

principal de carácter permanente del SICA, posee poder de decisión, control, coordinación y ejecución para todo el SICA, dicta derecho derivado y posee competencia presupuestaria para el SICA, es un órgano de carácter permanente, lo integran un representante por cada uno de los Estados miembros, los cuales deben poseer gran objetividad e imparcialidad por la naturaleza de sus funciones.

La Secretaría General, corresponde al órgano comunitario fundamental y de carácter permanente del Sistema, la integra el Secretario(a) General del SICA, que es nombrado por la Reunión de Presidentes del SICA, es el más alto funcionario administrativo del SICA, es nombrado para un mandato de cuatro años y ejerce la representación del SICA, y toma las decisiones de manera unilateral. El personal del SICA son funcionarios regionales, por lo que sus responsabilidades no son nacionales, sino exclusivamente regionales al aceptar un nombramiento.

El Consejo Consultivo, es un Órgano Fundamental del SICA y como órgano de la sociedad civil organizada regionalmente, corresponde a una instancia asesora en los temas relativos a los sectores económicos, sociales y culturales que lo integran. Está integrado por los representantes de los sectores empresariales, laboral, académico y otras principales fuerzas vivas del Istmo centroamericano representativas de los sectores económicos,

sociales y culturales, comprometidos con el esfuerzo de integración istmica. Este Comité tendrá como función asesorar a la Secretaría General sobre la política de la organización en el desarrollo de los programas que lleva a cabo.

Por su parte, el PARLACEN constituye el Órgano Parlamentario Regional de carácter permanente de representación política y democrática del SICA que tiene como objetivo fundamental la realización de la integración centroamericana para consolidarla como una región de paz, libertad, democracia y desarrollo. Se integra por diputados electos mediante sufragio universal, directo y secreto en cada uno de los Estados, quienes deberán llenar los requisitos exigidos por la legislación nacional de sus Estados para ser diputados, a la fecha no lo integran Costa Rica, Belice y Panamá se retiró.

Con carácter de Órgano Judicial Regional, se ubica la Corte Centroamericana de Justicia, CCJ, cuyo objetivo principal es garantizar el respeto del derecho en la interpretación y ejecución del Protocolo de Tegucigalpa y sus instrumentos complementarios o actos derivados del mismo. Es el órgano responsable de dirimir toda controversia sobre la aplicación e interpretación de las disposiciones contenidas en el Protocolo de Tegucigalpa y los demás instrumentos complementarios o derivados de dicho Protocolo.

Finalmente, se ubica la Reunión de Vicepresidentes del

SICA, como Órgano de Asesoría y Consulta del SICA, con personería jurídica propia, y como órgano permanente del Sistema.

Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica

Este Tratado firmado el 15 de diciembre de 1995 constituye un instrumento de gran importancia para el presente estudio ya que constituye un compromiso de los países centroamericanos de construir Estados democráticos, basada en el Estado de Derecho, y en las garantías de las libertades fundamentales, la libertad económica, la justicia social, afianzados en una comunidad de valores democráticos entre los Estados; lo cual es acorde con los objetivos de transparencia y rendición de cuentas, de tal manera, que si bien estos conceptos no están expresamente plasmados en dicho tratado son afines al sistema democrático.

Este tratado regula el Subsistema de la Seguridad Regional, y está basado en tres pilares básicos, que son: Estado de Derecho, Seguridad de las Personas y de sus Bienes y Seguridad Regional.

a) Estado de Derecho

La seguridad regional se construye sobre el fortalecimiento del Estado democrático, de ahí que el tratado busque fortalecer los Estados democráticos de los países centroamericanos, lo cual ha sido

reafirmado por la propia CCJ en la resolución del 29 de marzo del 2005.

El Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática se basa en la democracia y el fortalecimiento de sus instituciones y el Estado de Derecho; (...) Que todos los Tratados mencionados, como la costumbre centroamericana y los principios generales del derecho, otorgan un grado de reconocimiento único al principio fundamental de la democracia como "Ius Cogens" que se constituye en una norma imperativa e inderogable válida universalmente, que no admite acuerdo en contrario y que tiende medularmente a proteger los más sagrados derechos y las libertades fundamentales del ser humano, convirtiéndose en valladar contra la arbitrariedad, siendo como en el Derecho Internacional, norma de igual naturaleza en el Derecho Comunitario Centroamericano. (Corte Centroamericana de Justicia, 2005)

De la lectura de esta sentencia del Tratado en conjunto, se concluye que el "principio de la democracia representativa" es la base del sistema, lo cual está íntimamente relacionado con los preceptos del Gobierno Abierto, transparencia y lucha contra la corrupción descritos anteriormente. En este punto, se indica de manera expresa en el Ar-

tículo 1° de dicho tratado, que textualmente dice:

Artículo 1°. El Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática se basa en la democracia y el fortalecimiento de sus instituciones y el Estado de Derecho; en la existencia de gobiernos electos por sufragio universal, libre y secreto y en el irrestricto respeto de todos los derechos humanos en los Estados que conforman la región centroamericana.

El Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática tiene su razón de ser en el respeto, promoción y tutela de todos los derechos humanos, por lo que sus disposiciones garantizan la seguridad de los Estados centroamericanos y sus habitantes, mediante la creación de condiciones que les permita su desarrollo personal, familiar y social en paz, libertad y democracia. Se sustenta en el fortalecimiento del poder civil, el pluralismo político, la libertad económica, la superación de la pobreza y la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del consumidor, del medio ambiente y del patrimonio cultural; la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad y el tráfico de armas; el establecimiento de un balance razona-

ble de fuerzas que tome en cuenta la situación interna de cada Estado y las necesidades de cooperación entre todos los países centroamericanos para garantizar su seguridad. (Presidentes de Centroamérica, 1995)

Continúa este instrumento, garantizando los principios vinculados con el sistema democrático, como: el imperio del Derecho, el respeto a la ley y la seguridad jurídica, deben garantizar el ejercicio de las libertades fundamentales y la seguridad de las personas y de sus bienes, otro compromiso de suma importancia es disminuir la impunidad y fortalecer los sistemas de justicia penal.

Este instrumento reconoce de manera expresa que la corrupción en la función pública constituye una amenaza para la democracia de los países centroamericanos, y así lo señala en el numeral 5 que a la letra dice:

Artículo 5. La corrupción, pública o privada, constituye una amenaza a la democracia y la seguridad de los habitantes y de los Estados de la región centroamericana. Las Partes se comprometen a realizar todos los esfuerzos para su erradicación en todos los niveles y modalidades.

En este sentido, la reunión de los entes contralores del Estado de cada una de las Partes, asesorará a la Comisión de Seguridad en el diseño, establecimiento e instrumentación de programas y proyectos regionales de modernización y armonización legislativa, investigación, educación y prevención de la corrupción. (Presidentes de Centroamérica, 1995)

Este reconocimiento es importante, pues es un insumo que los gobiernos centroamericanos asumieron para luchar contra la corrupción pública en la región, además de los tratados internacionales firmados en la materia, tales como la Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción y Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la Corrupción, explicados anteriormente.

Paralelamente se comprometen los gobiernos a reducir la impunidad, dado que reconocen que ella promueve la corrupción en la función pública. “Artículo 6. Las Partes realizarán todos los esfuerzos para erradicar la impunidad. La Comisión de Seguridad establecerá contactos con las instituciones y autoridades relacionadas con la materia, a fin de contribuir a la elaboración de los programas conducentes a la armonización y modernización de los sis-

temas de justicia penal centroamericanos". (Presidentes de Centroamérica, 1995)

b) *Seguridad de las Personas y sus Bienes*

Como se citó anteriormente, la seguridad se basa en el desarrollo humano sostenible, de ahí que se busque impulsar la ayuda solidaria y humana para erradicar la pobreza, la pobreza extrema y la desigualdad social.

c) *Seguridad Regional*

Aun cuando hablamos de proceso de integración respeta los principios de igualdad soberana de sus Estados miembros de seguridad jurídica, solución pacífica de las controversias, renuncia a la amenaza o uso de la fuerza contra la soberanía, integridad territorial e independencia

política de cualquier Estado, la auto-determinación de Centroamérica en su modelo de desarrollo sostenible, la solidaridad y seguridad de los pueblos y gobiernos, la prohibición de uso del territorio para agredir otros Estados o permitir el refugio de fuerzas irregulares, la prohibición de un Estado de fortalecer la seguridad menoscabando la de los demás, la defensa colectiva y solidaria en caso de agresión, la unidad nacional y la integridad territorial, soberanía e independencia, en el marco de la integración centroamericana.

Instancias que integran el Modelo de Seguridad Democrática en Centroamérica

El Modelo de Seguridad Democrática Centroamericana está integrado por tres importantes instancias que se muestran en la Figura 4:

FIGURA 4

INSTANCIAS QUE INTEGRAN EL SISTEMA DE SEGURIDAD DEMOCRÁTICA CENTROAMERICANO



Fuente: Elaboración propia con base al estudio realizado.

La Reunión de Presidentes es la instancia suprema de este modelo y a ella corresponde conocer los asuntos de seguridad, regional e internacional, que requieran de sus decisiones de acuerdo con lo establecido en el Protocolo de Tegucigalpa.

El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores es la instancia competente, en todo lo relativo a la seguridad regional e internacional, en su condición de órgano principal de coordinación del SICA.

La Comisión de Seguridad es la instancia subsidiaria de ejecución,

coordinación, evaluación y seguimiento, de elaboración de propuestas, así como de recomendaciones de alerta temprana, y cuando proceda, de pronta acción, subordinada a la Reunión de Presidentes y al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores. Debe dar seguimiento a las propuestas en materia de seguridad regional, sustentadas en un balance razonable de fuerzas, el fortalecimiento del poder civil, la superación de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenido, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, el terrorismo, el narcotráfico y el tráfico ilícito de armas.

Para lograr esta función tiene como instancia de coordinación, a la Presidencia Protempore, la cual es ejercida, cada seis meses, por los países Miembros de la Comisión, la Secretaría General del SICA de acuerdo al orden rotativo del Sistema, establecido en el Protocolo de Tegucigalpa, para el I semestre del 2014 corresponde a República Dominicana. Su Secretaría Técnica la ejerce de forma permanente la Secretaría General del SICA. Esta Comisión trabaja con tres comisiones importantes, que son:

- a. *Subcomisión de Defensa:* está integrada por representantes de los Ministerios de Defensa de los países que integran el SICA, que tienen fuerzas armadas y representantes de la Secretaría General del SICA. Es responsable de la temática de la “Seguridad Regional”, constituyendo entre sus temas en seguimiento: el desminado; el balance razonable de fuerzas; el programa anual de medidas de fomento de la confianza; los modelos de fomento para inventarios de armamentos; mecanismo centroamericano de información y comunicación para la seguridad; estudios sobre solución pacífica de conflictos, manejo de crisis y de mantenimiento de paz.
- b. *Subcomisión Jurídica:* se integra por los Asesores jurídicos de las Cancillerías, Gobernación, Seguridad o equivalentes,

Defensa, Policía, y Asesores legales de la Secretaría General del SICA. Entre sus funciones está elaborar todos los proyectos de Instrumentos Internacionales que sean necesarios para el buen funcionamiento del Modelo de Seguridad Democrática Regional, con el propósito de que cuente con un marco jurídico institucional, encargándose además de ordenar todos los instrumentos centroamericanos anteriores y posteriores al “Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica” que tengan relación con las funciones de este modelo de Seguridad.

- c. *Subcomisión de Seguridad Pública:* integrada por representantes de las Cancillerías del SICA, Ministerios de Gobernación, Seguridad o equivalentes; de las Instituciones Policiales y de la Comisión de Jefes de Policías de Centroamérica, así como de La Secretaría General del SICA. Le corresponde el estudio de todas aquellas iniciativas y proyectos regionales en materia de seguridad pública, y hacer recomendaciones a la Comisión de Seguridad de Centroamérica.

Como se deduce del análisis de dicho documento, este Tratado corresponde un buen marco jurídico que promueve la paz en la Región centroamericana, lo cual está vincu-

lado con los principios de transparencia, rendición de cuentas y gobierno abierto que deben promover los Estados centroamericanos, pero que solo se pueden alcanzar a través de Servicios Civiles fortalecidos, independientes y objetivos en el ejercicio de sus funciones.

**Instituto Centroamericano
de Administración
Pública, ICAP**

El SICA consiente de la importancia de la profesionalización de la función pública creó en 1954 la Escuela Superior de Administración Pública para América Central, ESAPAC, integrada por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, incorporándose en 1961 la República de Panamá; ya desde esa época se reconocía la necesidad de contar con un *staff* de funcionarios públicos capacitados dado que son la base necesaria para la construcción de gobiernos sólidos y democráticos.

En 1967 esta Escuela cambia su nombre a Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, como organismo internacional del SICA, se especializa en la administración pública, orientada al desarrollo de los recursos humanos y modernización de los sectores públicos de la región, cuya sede se encuentra en Costa Rica pero su actuación abarca toda la región e incluso otros países de América Latina.

Su marco normativo se rige en primer lugar por el Protocolo de Tegucigalpa, como parte de su estructura institucional en el Artículo 8; posteriormente por el Protocolo de Guatemala como parte del Subsistema Económico reconocida en el Artículo 37 de dicho Protocolo; además, en el Tratado de Integración Social, como una institución especializada del Subsistema Social en el Artículo 9 y finalmente, en su ley constitutiva Ley N° 241.

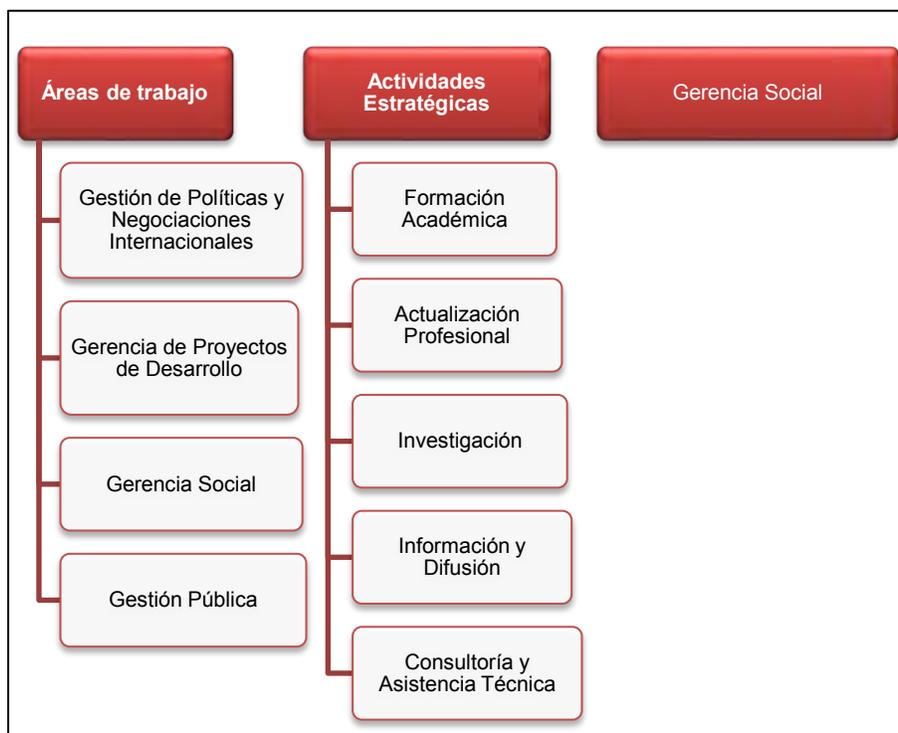
Los objetivos que persigue este Instituto son los siguientes:

- Colaborar con el mejoramiento, modernización y armonización de las administraciones públicas de los Estados Miembros.
- Desarrollar programas de formación, capacitación y actualización dirigidos a los funcionarios gubernamentales.
- Cooperar con los organismos regionales en el estudio, orientación y promoción del proceso de integración centroamericana.
- Brindar apoyo técnico a las instituciones públicas en el estudio y realización de mejoras administrativas.
- Propiciar el intercambio de experiencias en el campo de la administración pública.

- Fomentar la cooperación horizontal entre los Estados Miembros y otros Estados, que deseen colaborar con ellos. (Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), 2014)
- El ICAP posee cuatro grandes áreas de trabajo y cinco actividades estratégicas que son:

FIGURA 5

ÁREAS DE TRABAJO Y ACTIVIDADES ESTRATÉGICAS DEL ICAP



Fuente: Fuente: Elaboración propia con base al estudio realizado.

El ICAP es el organismo del SICA que posee una vinculación más constante con los Servicios Civiles en la región y ha realizado aportes sumamente importantes al suministrarles herramientas adecuadas para el desempeño de sus funciones, así como al brindar directamente opciones de formación para los funcionarios públicos.

Situación actual y retos pendientes de los Servicios Civiles y propuestas para fortalecerlos con el fin de que los gobiernos centroamericanos alcancen los ideales democráticos y desarrollo de los centroamericanos

Diagnóstico de la situación actual de los Servicios Civiles en Centroamérica

En este apartado se pretende exponer la situación actual de los Servicios Civiles en los países de la región recurriendo para ello a los resultados de los dos Barómetros de la Profesionalización del Servicio Civil en Centroamérica y República Dominicana elaborados recientemente, así como otros datos obtenidos de cada Servicio Civil en el país.

Resultados del primer barómetro centroamericano

El primero Barómetro de la Profesionalización del Servicio Civil en Centroamérica y República Do-

minicana incluye los principales resultados de un arduo trabajo de investigación realizada durante el período que comprende de octubre 2008 a marzo 2009, con el propósito de evaluar el grado de profesionalización alcanzado por los Servicios Civiles de siete países: Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y República Dominicana.

Este barómetro evaluó los siguientes ítems:

- a. La coherencia estratégica, atributo fundamental.
- b. La conexión entre el empleo público y la política fiscal.
- c. La importancia de la información de base.
- d. Las especiales dificultades de los sistemas de carrera.
- e. Profesionalización del empleo público y reforma legal.
- f. La relevancia del desarrollo directivo.
- g. La necesidad de enfoques descentralizados y experimentales.

Se pudo concluir que la región observa avances en el ámbito de la reforma institucional; no obstante, mantiene una posición de debilidad institucional, destaca el caso de Costa Rica que mantiene una mejor posición pero la situación presentada

en los últimos años genera preocupación sobre el futuro del Servicio Civil en este país. Como elemento común se tiene el propósito de profesionalizar el empleo público.

En este punto se debe analizar los resultados de la mejor y peor posición en el Barómetro. Con una mayor fortaleza se encuentra Costa Rica, el cual mantiene un sistema de mérito plenamente consolidado; no obstante, ello ha conllevado a una caída en el subíndice de eficacia incentivadora; es decir, la evolución del sistema de mérito hacia la burocratización rígida de las instituciones; del sistema de mérito se pasa a un incremento de la rigidez en sus estructuras y procedimientos, lo que compromete su capacidad para influir en el comportamiento de los empleados y para adaptarse a entornos cada vez más dinámicos. El Servicio Civil de Costa Rica debe procurar políticas y prácticas de gestión más flexibles especialmente en campos como la gestión por competencias, la evaluación del desempeño y la implantación de mecanismos incentivadores de compensación.

En el nivel más incipiente se ubica Honduras, cuyo Servicio Civil debe superar carencias importantes en su capacidad institucional, en un contexto en el cual la tradición clientelista ha venido prevaleciendo en el manejo de la Administración Pública, y donde la profesionalización del empleo público no ha sido atendido por la parte política y social. Honduras debe empezar por consolidar aspectos elementales del empleo

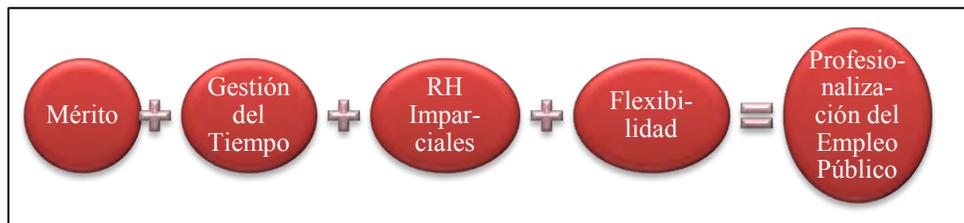
público, tales como: la construcción o modernización de las estructuras, procesos, tecnologías e instrumentos básicos de gestión, comenzando por los sistemas de información de base y de ordenación del empleo a nivel agregado; y la puesta en marcha de iniciativas y estrategias, adaptadas a las circunstancias sociopolíticas del país, para insertar la idea del mérito como eje de la profesionalización del empleo público y la conversión de esta idea en una aspiración social prioritaria.

El resto de países se ubicó en medio de estos dos polos; no obstante se puede considerar común a los siete países que participaron del Barómetro la existencia de dos grandes adversarios regionales de las reformas de signo profesionalizador del empleo público, que son: el clientelismo político y la tendencia de los sistemas de Servicio Civil a evolucionar hacia la rigidez burocrática, muchas veces bajo el influjo de potentes palancas corporativas en el interior del servicio público. De tal manera, que el objetivo continúa siendo la construcción de sistemas que funcionen como meritocracias flexibles, alejadas para ello de los peligros que representan estos dos adversarios seculares. Para ello, el propósito profesionalizador debe manejar, más que nunca, una noción material o sustantiva -no formalista- del mérito, como ingrediente esencial del empleo público.

Ahora bien, este concluye los aspectos que se detallan a continuación:

FIGURA 6

ELEMENTOS DE LA PROFESIONALIZACIÓN
DEL EMPLEO PÚBLICO



Fuente: Elaboración propia con base al estudio realizado.

El desafío de los Servicios Civiles es implementar estas acciones, lo cual si bien más costosa que el sistema tradicional contribuyen a la consolidación de las democracias, aún incipientes en la región; por lo tanto, deben seguir ese camino hacia la construcción de sistemas de empleo público meritocráticos y flexibles al mismo tiempo. Procurando abandonar los modelos de burocracias centralizadas hacia sistemas públicos descentralizados basados en la profesionalidad, la competencia directiva, el desarrollo del liderazgo, la autonomía de gestión y la rendición de cuentas por resultados.

*Resultados del segundo
barómetro centroamericano*

El segundo barómetro se realizó con el objetivo de actualizar los datos obtenidos en el primer

informe y determinar si los países estaban avanzando en materia de buenas práctica de empleo público. Los resultados demostraron mejoras en algunas áreas y tareas aún pendientes de realizar.

Se encontró una mejora en aspectos operativos tales como la organización de la función de recursos humanos (en su dimensión central o rectora), la planificación y la organización del trabajo, resultados son relevantes por su carácter transversal y potencial impacto en el conjunto del sistema. Dada la importancia de la planificación, las mejoras en este aspecto constituyen ir dotando de coherencia estratégica al sistema de empleo público, así como también para lograr su coordinación con las políticas presupuestarias, además de haber sido una de las áreas con mayores debilidades reflejadas en el primer barómetro.

Ahora bien, estos logros son un avance relevante pero no suficiente para lograr la profesionalización del empleo público.

Se logró un avance moderado en las áreas de diseños de tipo más descentralizado y que demanden un mayor peso de las oficinas de recursos humanos institucionales, y sobre todo, la implicación de los directivos de línea. Por su parte, la gestión del empleo ha mejorado levemente a nivel regional. La instalación de criterios de acceso por mérito sigue pendiente en la mayoría de los países. Los avances en este campo exigen combinar reglas, capacidades y cultura. Los países dotados de marcos reguladores meritocráticos tienen desafíos importantes en los otros dos campos.

Si bien, se han dado mejoras en la región estas siguen sin poder traducirse en capacidad efectiva para influir positivamente en el comportamiento de los funcionarios a través de una estructura de incentivos adecuada. Este es el desafío más complejo de resolver, ya que no implica el mero diseño de normas, sino la instalación y el desarrollo de capacidades avanzadas para la gestión en los segmentos directivos, tanto de las organizaciones públicas como de las oficinas de recursos humanos que deben dar apoyo.

No obstante, pese a dicho avance se mantiene la necesidad de tener conciencia de que la reforma del empleo público es estructural del Estado que debe comprometer a

amplios sectores de la sociedad, dado que es un proceso complejo no solo desde el punto de vista técnico, sino que también afecta al *statu quo*, ya que implica la implantación de nuevas lógicas y prácticas, y la necesidad de darle sostenibilidad en el tiempo para la obtención de los resultados buscados, lo cual introduce gran complejidad al proceso. Esta reforma estructural implica compromisos de múltiples actores, estatales: área rectora, la autoridad presupuestaria y oficinas institucionales, sociedad civil: sindicatos, asociaciones profesionales, universidades y expertos y actores mediadores entre una y otra como partidos políticos. Mientras más elevado sea el compromiso y la cooperación entre actores de las diferentes esferas, el proceso de modernización gozará de mejores condiciones políticas y técnicas.

El segundo barómetro llama la atención en el tema de la estabilidad. En el caso de las políticas de recursos humanos, que deben alcanzar a un universo amplio y complejo, así como también intervenir en un contexto regional de debilidades históricas e inercias negativas, la perdurabilidad se convierte en un atributo clave, no es coincidencia entonces que los países que han logrado dar continuidad a este proceso de cambio sean los que hayan obtenido los mejores resultados en esta ocasión. Dentro de ese marco, es deseable garantizar la estabilidad estratégica del proceso y la institucional. Esto resulta fundamental para que la entidad rectora y las oficinas

de recursos humanos tengan la posibilidad de aprender y acumular capacidades.

Dentro de las advertencias que realiza este Segundo Barómetro está el lograr la conexión entre las políticas de recursos humanos con la política fiscal, con la finalidad de alcanzar un equilibrio razonable entre la necesidad de responsabilidad fiscal que surge de un contexto de recursos escasos y crisis financiera y un control excesivo del gasto hasta el punto de crear problemas de inversión en el desarrollo de procesos, prácticas e instrumentos claves en la gestión de las personas. El equilibrio entre política de empleo público y política fiscal surge como una posibilidad de modernizar el servicio civil aunado a un diálogo fluido entre el área de recursos humanos y el área encargada de la gestión de fondos públicos.

Estos cambios requieren modificaciones estructurales y legales, en muchas ocasiones se requiere cambiar las leyes vigentes e incluso aprobar nuevas, siendo este el primer paso para lograr el cambio, pero no el único, ello es importante aclararlo dado que existe una tendencia de confundir la reforma legal como un fin en sí mismo, y no como un paso para lograr las reformas deseadas. Si bien la reforma legal es importante los esfuerzos no se terminan con la aprobación de la normativa propuesta sino que se debe garantizar que se cuenten con los instrumentos requeridos para alcanzar el desarrollo propuesto, por lo

tanto, se requiere cambiar la idea de que la normativa por sí sola es generadora de prácticas y capacidades cuando ello es producto de otras acciones.

Con el objetivo de poseer un proceso de modernización del servicio civil exitoso, que pueda ser puesto en marcha, aprovechable en toda su potencialidad, y sobre todo, hacerse perdurable en el tiempo para lograr obtener efectos positivos, resulta imprescindible disponer de un *stock* de capacidades acordes con esos propósitos, que son:

Esas capacidades pueden ser de cuatro tipos: (i) estructurales: relativas a aquellas condiciones (presupuestarias, informáticas, organizacionales, etc.) que sirven de apoyo al diseño y a la implementación de políticas de modernización; (ii) estratégicas: determinantes para el abordaje del sistema como un todo y para la generación de políticas adecuadas al contexto particular del servicio civil en cuestión, y fundamentalmente conectadas con las prioridades del gobierno y de las instituciones; (iii) técnicas: fundamentales no solamente para el diseño de alternativas de política e instrumentos, sino también para su implementación efectiva, aspecto clave donde se juega buena parte de su éxito o fracaso; y (iv) directivas: cruciales para liderar el proceso de cambio en su conjunto y administrar las capacidades an-

teriores. Resulta fundamental considerar la complementariedad de estas cuatro capacidades y la necesidad de implantarlas y desarrollarlas, tanto en la entidad rectora como en las oficinas institucionales de recursos humanos. (Longo & Iacoviello, 2013)

Finalmente, este importante instrumento que nos permite conocer la realidad de los Servicios Civiles en la región es heterogénea aun cuando se cuenten con objetivos comunes, y las realidades de cada uno son distintas; por lo tanto, todas estas variables deben ser tomadas en consideración al momento de elaborar las estrategias de cambio observando sus fortalezas, debilidades, oportunidades y particulares.

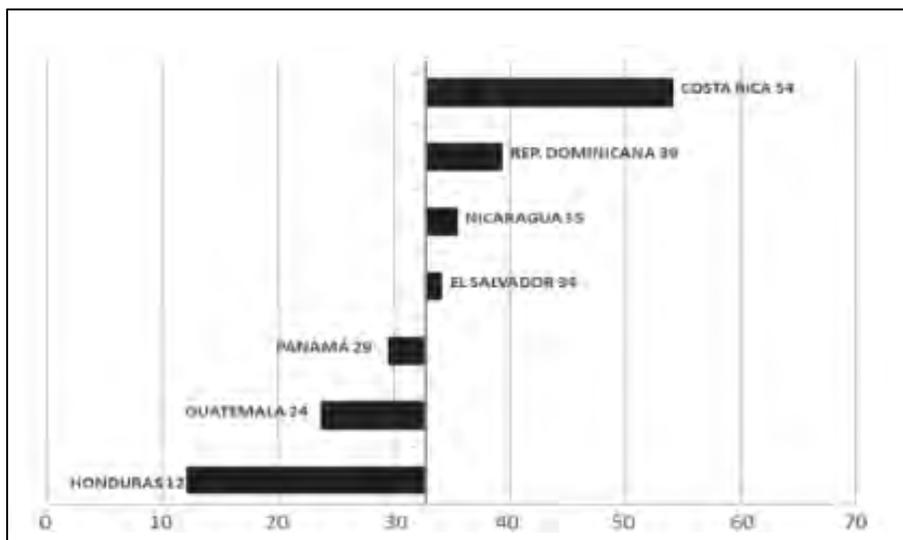
Sobre el Índice de Desarrollo Democrático

De relevancia para el presente análisis destaca el Índice de Desarrollo Democrático ya que representa el promedio lineal de las cinco medidas particulares: Índice de Eficiencia, Índice de Mérito, Índice de Consistencia Estructural, Índice de Capacidad Funcional e Índice de Capacidad Integradora.

Del resultado de estos índices se extrae el Índice de Desarrollo Democrático que en el segundo barómetro les da la siguiente ubicación a los países:

GRÁFICO No. 7
ÍNDICE DE DESARROLLO BUROCRÁTICO DE CADA PAÍS
EN RELACIÓN CON EL PROMEDIO REGIONAL

2012



Fuente: Segundo Barómetro de la Profesionalización del Servicio Civil en Centroamérica y República Dominicana.

Nótese que según este índice en el primer lugar se ubica Costa Rica y el último lo tiene Honduras, en medio de estos dos extremos con una nota por encima del promedio de ubica República Dominicana, Nicaragua y El Salvador, mientras que aquellos Servicios Civiles que poseen una calificación por debajo del promedio se encuentran Panamá y Guatemala.

Estos resultados resultan particularmente relevantes para el análisis

que se hará en el siguiente acápite.

Estado actual de la corrupción y fortaleza del sistema democrático en Centroamérica

Para continuar con el estudio es necesario describir la situación actual de la corrupción en la región. Para ello se puede utilizar como variable los resultados elaborados

por Transparency International quien elabora el Índice de Percepción de la Corrupción en todos los países del mundo.

La región centroamericana obtuvo los siguientes resultados:

TABLA 2

ÍNDICES DE PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN EN CENTROAMÉRICA

País centroamericano	2012	2013
Costa Rica	48	49
El Salvador	83	83
Panamá	83	102
Nicaragua	130	127
Guatemala	113	123
República Dominicana	118	123
Honduras	133	140

Fuente: Datos tomados del Transparency International 2013 y 2012.

Según estos datos el país con una menor percepción de corrupción es Costa Rica, mientras que el país que ocupa la peor posición de la región en este índice es Honduras. Por su parte la variable denominada "Incidencia de corrupción por parte

del empleado público durante el último año", que refleja el porcentaje de la población que afirma que algún empleado le ha pedido algún soborno o dádiva durante el último año, obtuvo los siguientes resultados.

TABLA 3
INCIDENCIA DE CORRUPCIÓN POR PARTE DE EMPLEADO PÚBLICO DURANTE EL ÚLTIMO AÑO

	(Porcentaje)	2009	2010	2011
Incidencia de corrupción por parte de empleado público durante el último año	Costa Rica	6,1	5,0	4,2
	El Salvador	2,5	2,5	2,5
	Guatemala	4,7	3,9	5,8
	Honduras	3,9	4,2	3,8
	Nicaragua	4,1	5,3	2,7
	Panamá	3,7	2,3	2,4

Fuente: Elaboración propia con datos de Estadísticas Centroamericanas 2013.

Agregan las Estadísticas Centroamericanas otra variable que es el Control de la Corrupción que es la percepción sobre el grado en que el poder público se ejerce con el propósito de obtener ganancias privadas.

TABLA 4
CONTROL DE LA CORRUPCIÓN

	(Índice de -2,5 a 2,5)	2009	2010	2011
Control de la corrupción	Costa Rica	0,71	0,65	0,56
	El Salvador	-0,19	-0,22	-0,23
	Guatemala	-0,54	-0,54	-0,52
	Honduras	-0,88	-0,87	-0,80
	Nicaragua	-0,75	-0,79	-0,76
	Panamá	-0,30	-0,37	-0,35

Fuente: Elaboración propia con datos de Estadísticas Centroamericanas 2013.

El tema de la corrupción está íntimamente ligado con la rendición de cuentas, el cual corresponde a la percepción sobre la capacidad de los ciudadanos de un país para participar en la selección de su gobierno,

así como sobre la libertad de expresión, la libertad de asociación y la existencia de medios de comunicación libres, en el cual la región Centroamérica obtuvo los siguientes resultados:

TABLA 5

VOZ Y RENDICIÓN DE CUENTAS

	(Índice de -2,5 a 2,5)	2009	2010	2011
Voz y rendición de cuentas	Costa Rica	1,00	1,03	1,01
	El Salvador	0,05	0,06	0,06
	Guatemala	-0,31	-0,36	-0,35
	Honduras	-0,46	-0,50	-0,52
	Nicaragua	-0,46	-0,50	-0,58
	Panamá	0,59	0,55	0,50

Fuente: Elaboración propia con datos de Estadísticas Centroamericanas 2013.

Otro dato relevante para el presente estudio es la variable Estado de Derecho que corresponde a la percepción sobre la calidad en el

cumplimiento de contratos, la impar-tición de justicia en los tribunales y la calidad de la policía, así como la incidencia del crimen la violencia.

TABLA 6
ESTADO DE DERECHO

Estado de derecho	(Índice de -2,5 a 2,5)	2009	2010	2011
	Costa Rica	0,54	0,49	0,46
	El Salvador	-0,80	-0,87	-0,73
	Guatemala	-1,16	-1,10	-1,04
	Honduras	-0,92	-0,88	-0,91
	Nicaragua	-0,79	-0,83	-0,71
	Panamá	-0,15	-0,13	-0,07

Fuente: Elaboración propia con datos de Estadísticas Centroamericanas 2013.

El Estado de Derecho y el sistema democrático está relacionado con la variable Estabilidad Política, que se refiere a la percepción sobre

la probabilidad de que surjan amenazas o cambios violentos en el gobierno, que afecten la continuidad de las políticas públicas.

TABLA 7
ESTABILIDAD POLÍTICA

Estabilidad Política	(Índice de -2,5 a 2,5)	2009	2010	2011
	Costa Rica	0,58	0,69	0,60
	El Salvador	-0,01	0,06	0,12
	Guatemala	-0,84	-0,79	-0,73
	Honduras	-0,29	-0,49	-0,42
	Nicaragua	-0,45	-0,62	-0,38
	Panamá	0,07	-0,06	-0,11

Fuente: Elaboración propia con datos de Estadísticas Centroamericanas 2013.

Finalmente, como variable relevante se debe incluir la Efectivamente del Gobierno que se refiere a la percepción sobre la competencia

de la burocracia y la calidad de los servicios públicos, quedando de la siguiente manera:

TABLA 8

EFFECTIVIDAD DEL GOBIERNO

Efectividad del Gobierno	(Índice de -2,5 a 2,5)	2009	2010	2011
	Costa Rica		0,33	0,32
El Salvador		-0,02	0,01	-0,11
Guatemala		-0,63	-0,70	-0,70
Honduras		-0,69	-0,67	-0,58
Nicaragua		-0,95	-0,96	-0,90
Panamá		0,15	0,14	0,10

Fuente: Elaboración propia con datos de Estadísticas Centroamericanas 2013.

Las variables expuestas reflejan áreas de mejora para nuestros países y marcan una tendencia, no es extraño que los países con peores posiciones en el ranquin de percepción de transparencia sean también los que poseen las peores posiciones en control de la corrupción, Estado de derecho y efectividad del gobierno, entre otras variables, ello en virtud de que todas estas áreas están íntimamente relacionadas y la debilidad de las instituciones públicas y el sistema democrático que poseen traen como consecuencias resultados negativos en múltiples aspectos.

Vinculación entre la fortaleza de los Servicios Civiles y la corrupción en la región: comprobación de la hipótesis de la investigación

Resulta común estudiar los temas de empleo público y lucha contra la corrupción de manera aislada, pero ¿qué resultados se obtienen cuando se combinan todas esas variables? Esa es la pregunta que se pretende responder en este apartado, tomando como un enfoque novedoso el vincular los resultados de índices relacionados con temas de corrupción, rendición de cuentas, y sistema democrático con los resulta-

dos del Barómetro de la Profesionalización del Servicio Civil en Centroamérica y República Dominicana.

Comparando las posiciones del Barómetro con los resultados del Índice de percepción de la corrupción se tiene que existe coincidencia entre los Servicios Civiles con mejores y peores posiciones en la región y los países que poseen las mejores y peores posiciones en dicho índice de transparencia; nótese que Costa Rica ubica el primer lugar en el barómetro e igualmente, el primer lugar como el país con una menor percepción de la corrupción en la región; lo cual es un resultado positivo; al contrario, Honduras ocupa el lugar más bajo en el barómetro centroamericano, y a su vez, es el país con la

mayor percepción de corrupción de la región, lo cual es negativo.

Al comparar los resultados del Barómetro de los Servicios Civiles con el índice de control de la corrupción, se encuentran más coincidencias, el país con mejor resultado en el Barómetro (Costa Rica) posee la mejor ubicación en el índice de control, en una ubicación media encontramos El Salvador, quien se ubica a la mitad del Barómetro y a su vez se ubica a la mitad de la escala en el índice de control, y finalmente, el país con la posición del Barómetro más baja (Honduras) es igualmente el país con el resultado más deficiente en la variable de control de la corrupción, lo anterior se puede explicar más claramente en la siguiente tabla:

TABLA 9

COMPARACIÓN BARÓMETRO CON ÍNDICE DE CONTROL DE LA CORRUPCIÓN

País	Ubicación en el Barómetro	Ubicación en el Índice de Control de la Corrupción
Costa Rica	1	1
Nicaragua	2	5
El Salvador	3	3
Panamá	4	2
Guatemala	5	4
Honduras	6	6

Nota: Se excluye República Dominicana porque no se poseen datos del índice de control de la corrupción.

Fuente: *Elaboración propia con datos de Estadísticas Centroamericanas 2013.*

Costa Rica mantiene la primera posición en ambos índices, El Salvador ubica la mitad de la tabla en ambos casos y por último, Honduras posee la última posición de dichas variables.

Al comparar el Barómetro con la variable voz y rendición de cuentas se encuentra el mismo patrón anterior, pues Costa Rica mantiene el primer lugar en ambas variables,

El Salvador se ubica a la mitad de la tabla y nuevamente, Honduras se ubica en el último lugar.

Las variables Estado de Derecho y Estabilidad Política poseen pequeñas diferencias con relación a la ubicación de los países en el Barómetro, aunque no son significativas. Todas estas variables comparadas en conjunto se pueden ilustrar de la siguiente manera:

TABLA 10

COMPARACIÓN DE LAS VARIABLES DE EMPLEO PÚBLICO, CORRUPCIÓN Y SISTEMA DEMOCRÁTICO

País	Barómetro Servicio Civil	Percepción de Corrupción	Control de la Corrupción	Voz y Rendición de Cuentas	Estado de Derecho	Estabilidad Política
Costa Rica	1	1	1	1	1	1
Nicaragua	2	4	5	6	3	3
El Salvador	3	2	3	3	4	4
Panamá	4	3	2	2	2	5
Guatemala	5	5	4	4	6	6
Honduras	6	6	6	5	5	2

Nota: Se excluye República Dominicana porque no se poseen datos de todos los índices.

Fuente: *Elaboración propia con datos de Estadísticas Centroamericanas 2013.*

El anterior cuadro refleja las coincidencias que existen en las posiciones de los países centroamericanos en las distintas variables estudiadas, que son:

- a. *Costa Rica*: este país posee la primera ubicación en el Barómetro de la Profesionalización del Servicio Civil, y a su vez, la primera posición en los demás índices incluidos en el estudio, lo cual refleja la importante contribución realizada por el Servicio Civil para crear las condiciones que permitan estos resultados. En este punto se debe señalar que pese a los resultados positivos en comparación con la región este país posee retos importantes que debe superar, y preocupa sobre manera que en los últimos años ha sufrido deterioro en áreas sensibles para el sistema democrático.
- b. *Nicaragua*: en términos generales se ubica en los niveles medios de la tabla, y comparte la tercera posición en las variables de Estado de Derecho y Estabilidad Política, con la segunda posición con relación al Barómetro de la Profesionalización del Servicio Civil.
- c. *El Salvador*: se ubica en los niveles medios de las variables estudiadas, se destaca en la tercera posición en el Barómetro de la Profesionalización del Servicio Civil y a su vez en la tercera posición de las variables Control de la Corrupción y Voz y Rendición de Cuentas; lo cual evidencia la íntima relación que existe entre la fortaleza del Servicio Civil y la lucha contra la corrupción y promoción de la transparencia y rendición de cuentas, puesto que los rangos alcanzados en estas variables corresponde a la misma posición alcanzada por el Servicio Civil en la región. También, comparte la cuarta posición para las variables de Estado de Derecho y Estabilidad Política las cuales están íntimamente relacionadas y es tan solo una posición menos que la ocupada en el Barómetro.
- d. *Panamá*: comparte la segunda posición para las variables control de la corrupción, Voz y Rendición de Cuentas y Estado de Derecho, las cuales se relacionan con la lucha contra la corrupción, la transparencia y rendición de cuentas y la estabilidad del sistema democrático; no obstante, en temas de fortalecimiento de su Servicio Civil aún tiene una gran tarea pendiente en materia de profesionalizar el empleo público.
- e. *Guatemala*: se ubica en los últimos lugares de los índices estudiados para la región, se debe destacar que ocupa el quinto lugar en el Barómetro de la Profesionalización del Servicio Civil y el quinto lugar

en el Índice de Percepción de la Corrupción, ello confirma la relación existente entre las condiciones del empleo público del país y los logros alcanzados en materia de corrupción, ello por cuanto para poder luchar contra la corrupción y tener funcionarios públicos elegidos por su idoneidad y de manera objetiva en los cargos públicos que a su vez trabajen de forma honesta y transparente es necesario primero poseer un Servicio Civil fortalecido, con independencia en sus funciones y que actúe conforme la técnica de empleo público así lo demande, si ello no sucede de nada servirá la aprobación de leyes, sanciones y demás mecanismos tendientes a luchar contra la corrupción. En este punto se debe recordar que el recurso humano es el insumo más importante que posee la gestión pública para prestar servicios públicos de calidad y transparentes, en consecuencia, el fortalecimiento de esta variable resulta indispensable para alcanzar mejores resultados en temas de lucha contra la corrupción. Igual sucede con las variables Control de la Corrupción y Voz y Rendición de Cuentas en las cuales se ubica en el cuarto lugar, ello por cuanto al poseer debilidades en su Servicio Civil la lucha contra la corrupción y la rendición de cuentas resulta también escasa ubicándose

en las posiciones más bajas de la región; y finalmente, ocupa el último lugar para las variables Estado de Derecho y Estabilidad Política resultados que no son sorpresivos, puesto que las debilidades en materia de empleo público y los altos índices de corrupción necesariamente debilitan el régimen democrático, lo cual trae como consecuencia resultados negativos en materia de Estado de Derecho y Estabilidad Política.

- f. *Honduras:* igualmente, se ubica mayoritariamente en las últimas posiciones en el Barómetro de la Profesionalización del Servicio Civil y en el último lugar de las variables de Percepción de Corrupción y Control de la Corrupción, lo cual evidencia la vinculación que existe entre la profesionalización del empleo público y la lucha contra la corrupción; la carencia de un Servicio Civil basado en el mérito y con las competencias técnicas y legales necesarias para realizar sus funciones se traduce en un sector público con altos índices de corrupción y poco controlados, con las consecuencias negativas que esta situación genera para el país. El fortalecimiento del Servicio Civil y la mejora en temas de empleo público es una tarea urgente en Honduras, país que no solo ocupa los peores lugares en temas de corrup-

ción en la región sino que también es el más violento, lo cual significa un deterioro de la calidad de vida de su población; escasas serían las acciones implementadas en este país para luchar contra la corrupción si estas no van acompañadas de un fortalecimiento del Servicio Civil y el empleo público en sus instituciones gubernamentales. Ocupa el quinto país para las variables de Voz y Rendición de Cuentas y Estado de Derecho, lo que corresponde a una consecuencia lógica puesto que un país que posee tales carencias en materia de empleo público y altos índices de corrupción, tampoco cuenta con adecuados mecanismos de rendición de cuentas y un sistema democrático débil, traducido en un Estado de Derecho deficiente.

Las tareas pendientes de Honduras son muchas, como el país con mayores problemas en la región, pero sin duda debe resultar prioritario la construcción de un verdadero Servicio Civil por méritos y con las competencias técnicas y legales para desempeñar las funciones que le corresponde en un Estado de Derecho para lograr sentar las bases de un mejor mañana para

su Gestión Pública, todo en pro de los ciudadanos hondureños y todos los hermanos centroamericanos.

Finalmente, el análisis realizado en este apartado confirma la hipótesis planteada al inicio del estudio, que pretendía comprobar que existe una relación inversamente proporcional entre el fortalecimiento de las oficinas de Servicios Civiles de los países y los avances logrados en la construcción de un Gobierno Abierto, en disminuir el nivel de corrupción, y en incrementar los niveles de transparencia y diseño de verdaderos mecanismos de rendición de cuentas.

Dicha hipótesis ha quedado demostrada ya que los resultados obtenidos al comparar varias variables reflejan que aquellos países con Servicios Civiles más consolidados y fortalecidos, tienden a obtener mejores resultados en los índices vinculados con la lucha contra la corrupción, transparencia y rendición de cuentas, y un sistema democrático fortalecido. Por otro lado, aquellos países que poseen mayores carencias en materia de empleo público también son los que obtienen los resultados más bajos en materia de lucha contra la corrupción, transparencia, rendición de cuentas y Gobierno Abierto, es decir, son los que poseen un sistema democrático más débil.

Principales resultados del estudio y propuestas para los gobiernos tendientes a reforzar las competencias de los servicios civiles a fin de fortalecer el sistema democrático en la región

Principales resultados

El presente estudio permitió arribar a diversos resultados, el primero de ellos es afirmar que existe una relación inversamente proporcional entre el fortalecimiento del Servicio Civil, el empleo público en

los países y la construcción de administraciones públicas eficientes y el grado de avance de las variables de transparencia, rendición de cuentas, gobierno abierto y fortalecimiento de su sistema democrático. De tal manera, que se podría afirmar que a mayor fortalecimiento del Servicio Civil menor será la corrupción en el país y mejores serán los niveles de transparencia, rendición de cuentas y consolidación del sistema democrático.

Lo anterior se puede reflejar en la siguiente figura:

FIGURA 8

RELACIÓN ENTRE LAS VARIABLES



Fuente: Elaboración propia con base al estudio realizado.

Como resultado importante se debe mencionar que los esfuerzos realizados por los países de la región para disminuir los niveles de corrupción e incrementar la transparencia a través del diseño de meca-

nismos de rendición de cuentas, debe ir acompañado de una adecuada política pública de empleo público y dotar a los Servicios Civiles de los recursos económicos y legales para que puedan desempeñar

esta tarea adecuadamente; asimismo, este cambio requiere del apoyo de todos los sectores de la sociedad, sea el sector público, la sociedad civil, los propios funcionarios públicos y finalmente, el sector político, la construcción de un régimen de empleo público fuerte es una tarea compleja, y por lo tanto, requiere de la intervención de múltiples actores y el trabajo conjunto de distintos sectores.

Igualmente, los conceptos de gobernanza, gobernabilidad, nueva función pública, gobierno abierto y demás figuras estudiadas en el primer apartado de este documento constituyen la base teórica para elaborar las políticas públicas de los países centroamericanos, pero más allá de la teoría, deben ser los objetivos que se pretenden alcanzar con la implementación de estas políticas; de tal manera, que se conviertan en las metas hacia las cuales deben caminar nuestras administraciones públicas.

En este punto se debe retomar el papel del SICA en la consecución de dichos objetivos, en su labor de promoción y apoyo para resolver los diversos problemas que aquejan a la región, dentro de los cuales el fortalecimiento del empleo público y la profesionalización de los funcionarios públicos se vislumbra como uno de los retos más fuertes y una de las tareas más importantes para el SICA. Recordemos que el proceso de integración no es un fin en sí mismo, sino más bien un medio para construir una región de paz y

crear bienestar para los centroamericanos; en consecuencia, el SICA está obligado a participar y apoyar todas las gestiones que sean necesarias para construir gobiernos centroamericanos democráticos y que brinden servicios adecuados a la ciudadanía.

Igualmente se debe señalar que el fortalecimiento de los Servicios Civiles es una tarea que interesa a toda la región, dado que en primer lugar somos hermanos centroamericanos y bajo un principio de solidaridad debemos procurar el bienestar de todos, y también, porque pertenecemos a una misma región la cual está íntimamente vinculada por razones culturales, de idioma, de comercio, de historia, de política común, y de mayor trascendencia de un futuro común; dado que lo que construye la integración no es el pasado común sino una visión de futuro común, un caminar juntos, un construir un mañana juntos; y por ende, los problemas que aquejan a un país afectan de manera directa e indirecta a los demás países centroamericanos; por lo tanto, si queremos avanzar y construir sistemas democráticos consolidados y bienestar social debe interesarnos la problemática del país vecino, pues en la medida en que estos logren su éxito así será la influencia que tenga para mi propio éxito.

Finalmente, se debe aclarar que aun cuando algunos países ocupen mejores posiciones que otros, la verdad es que todos los

países de Centroamérica y República Dominicana tienen enormes tareas pendientes en materia de fortalecimiento del Servicio Civil, consolidación de un adecuado régimen de empleo público, y por ende, en la disminución de la corrupción, incrementar la transparencia, diseño de adecuados mecanismos de rendición de cuentas y consolidación de Gobierno Abierto y régimen democrático.

Ningún país puede considerar que no debe hacer mejoras o que no tiene tareas pendientes, pues todos posee carencias, unas comunes y otras particulares según su propia realidad y capacidades, pero lo que sí es común a todos los países es la necesidad de instaurar acciones para fortalecer el Servicio Civil y consolidar un régimen de empleo público transparente, objetivo y que se rija por principios técnicos.

Propuesta

La propuesta más importante que se deriva de este estudio es recomendar continuar e incrementar los esfuerzos realizados hasta la fecha para fortalecer el Servicio Civil, consolidar un régimen de empleo público técnico, independiente, objetivo y transparente en el ejercicio de sus funciones.

Asimismo, comenzar por reconocer la enorme Contribución de los Servicios Civiles en el fortalecimiento del Estado Democrático y en la construcción del Gobierno Abierto;

así como su rol en la lucha contra la corrupción y en la promoción de la transparencia y rendición de cuentas en los países centroamericanos, y por ende, la imperiosa necesidad de considerar al Servicio Civil como el punto de partida para alcanzar estos objetivos.

Resulta preocupante la campaña de desprestigio en contra del funcionario público que afecta a todos los países de la región, lo cual contribuye al deterioro del servicio público y empobrece aún más a nuestra región, motivo por el cual se recomienda que dentro de las acciones que instaren los Servicios Civiles se incluya una concientización de la importante labor que realiza el funcionario, quien es vital para el adecuado funcionamiento del Estado, quienes están detrás de esta campaña de desprestigio pretenden debilitar aún más nuestros Estados, por lo que resulta urgente que se trabaje en la revalorización del funcionario público y se le devuelva el respeto que se merece.

Instar, tanto a los gobiernos como al SICA a continuar y maximizar las labores de fortalecimiento de los Servicios Civiles en la región como una forma de construir Estados centroamericanos democráticos, transparentes y eficientes, todo lo cual se traducirá en bienestar para los centroamericanos, y el cumplimiento del objetivo del SICA que según el Protocolo de Tegucigalpa constituye construir una región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo, promoviendo el irrestricto res-

peto de los derechos humanos, concretar un nuevo modelo de seguridad regional, lograr un sistema regional de bienestar de justicia económica y social para los pueblos centroamericanos, alcanzar una unión económica y fortalecer el sistema financiero regional, promover de forma armónica y equilibrada el desarrollo sostenido en lo económico, social, cultural, político y ambiental, sustentado en un ordenamiento jurídico e institucional fundamentado en el respeto mutuo entre los Estados.

Conclusión

La principal conclusión de este estudio es el reconocimiento del importante papel que cumplen los Servicios Civiles y la profesionalización del empleo público en la construcción de Estados centroamericanos democráticos, que actúen conforme a los principios de Gobierno Abierto, transparencia, rendición de cuentas, y lucha contra la corrupción.

Servicios Civiles fortalecidos y adecuados son el campo fértil para que germinen funcionarios públicos idóneos para los cargos, que actúen de manera ética y apegados al ordenamiento jurídico. Vanos serían los esfuerzos de lucha contra la corrupción y modificaciones en el marco legal de un país, si ellos no van acompañados de mejora en las políticas de empleo público.

Se debe tener presente que el recurso humano es el activo más importante de cualquier organización, incluyendo las instituciones públicas, los funcionarios públicos son los que hacen posible los cambios, los que materializan las estrategias, los que cumplen las leyes, los manuales, procedimientos, y directrices se cumplen a través de personas, el servicio público se brinda por medio del funcionario; de tal manera, que toda política pública que se desee implementar debe partir de esta premisa y partir del recurso humano.

Finalmente, concluir que se requiere del apoyo de todos los sectores, los dirigentes, los políticos, la ciudadanía y del propio funcionario público para cambiar los resultados negativos que se han obtenido hasta la fecha en múltiples variables, y que en un futuro no muy lejano se puedan recoger mejores frutos que se traduzcan en calidad de vida para el centroamericano.

Bibliografía

- Acción Ciudadana. (1999). *La corrupción en Guatemala*. Guatemala: Fundación Somos Guatemala.
- Aguilar, L. (2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la Gobernanza. *Revista del*

- CLAD Reforma y Democracia. No. 39, 1-15.*
- Arguedas Herrera, J. J. (2012). Segundo Barómetro de la Profesionalización del Servicio Civil en América Central y la República Dominicana: caso Costa Rica. *XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, (pp. 1-28). Colombia.
- Arroyo Chacón, J. (2011). Una definición de corrupción desde la Auditoría de la Ética. *Revista de Expertos Iberoamericanos en Fiscalización*, 20-25.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2003). *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia,: Naciones Unidas. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.
- _____ (2006). *Código Iberoamericano de Buen Gobierno*. Montevideo: CLAD.
- _____ (2009). *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. Lisboa, Portugal: CLAD.
- Contraloría General de la República de Costa Rica. (2008). *Guía técnica para el desarrollo de auditorías de la ética, GT-01-2008*. San José, Costa Rica: Contraloría General de la República de Costa Rica.
- Corte Centroamericana de Justicia, 17 horas (Corte Centroamericana de Justicia 29 de marzo de 2005).
- García Sánchez, I. M. (2007). *La nueva gestión pública: evolución y tendencias*. España: Universidad de Salamanca.
- Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP. (28 de marzo de 2014). *Objetivos del ICAP*. Obtenido de Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP: <http://www.icap.ac.cr/index.php/acerca-del-icap/objetivos-y-simbolos>
- Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. (s.f.). *El concepto de Gobernanza*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.
- Insulza, J. (2013). Prólogo al Libro La promesa del Gobierno Abierto. En A. Hoffman, A. Ramírez Alujas, & J. A. Bojórquez Pereznieto, *La promesa del Gobierno Abierto* (p. 9). Organización de Estados Americanos.
- Longo, F., & Iacoviello, M. (2013). *Segundo Barómetro de la Pro-*

Profesionalización del Servicio Civil en Centroamérica y República Dominicana. Centroamérica: Sistema de la Integración Centroamericana.

Oszlak, O. (2001). El servicio civil en América Latina y el Caribe : situación y retos futuros. *Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, (pp. 1-29). Buenos Aires.

Presidentes de Centroamérica. (1995). *Tratado Marco de Seguridad Democrática.* Honduras: Sistema de la Integración Centroamericana.

Presidentes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. (1991). *Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos.* Honduras: SICA.

Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamen-

tal. (s.f.). *Transparencia y rendición de cuentas: Conceptos y elementos básicos.* México: Gobierno del Estado de Oaxaca.

Sierra Fonseca, R. (2007). *Elementos para una sociología de la corrupción en Honduras.* Honduras : Consejo Nacional Anticorrupción.

Villoria Mendieta, M. (2013). El Gobierno Abierto como subsistemas de políticas: Una evaluación desde el institucionalismo discursivo. En A. Hoffman, A. Ramírez Alujas, & J. A. Bojórquez Pereznieta, *La promesa del Gobierno Abierto* (pp. 68-99). Organización de Estados Americanos.

Zuñanic, L., Iacoviello, M., Iturburu, M., Longo, F., Castillo, R., Azcolina, Y. y otros. (2009). *Primer Informe Barómetro de la Profesionalización del Empleo Público en Centroamérica y República Dominicana.* Centroamérica y República Dominicana: Sistema de la Integración Centroamericana ◇