



La función pública en el Sistema de la Integración Centroamericana.

Trabajo de graduación de **Manuel Alfredo Rodríguez Joachin**, para la obtención del grado académico de Maestro en Diplomacia del Instituto Especializado de Educación Superior para la Formación Diplomática, aprobado por el jurado de tesis el 3 de julio de 2014.

RECTOR:

Doctor Francisco Salvador Fonseca Salgado

PRESIDENTE DEL CONSEJO ACADÉMICO:

Ingeniero Hugo Roger Martínez Bonilla

SECRETARIA GENERAL:

Maestra Nelly Yohana Cuéllar de Yamagiwa

ASESOR DE LA TESIS:

Doctor Kevin Parthenay

JURADO DE LA TESIS:

Doctora Cecilia Elizabeth Segura de Dueñas

Doctor Otilio de Jesús Miranda

Doctor Kevin Parthenay

Tesis de Maestría en Diplomacia

Manuel Alfredo Rodríguez Joaquín

*“La integración nace y crece en nuestros corazones.
Herencia de los anhelos de nuestros ancestros.
No es producto de la imitación o de una moda pasajera,
sino de una necesidad intrínseca, que ha perdurado por siglos
y nos mueve a completar aquello que una vez estuvo unido”*

Juan Daniel Alemán Gurdíán,

VI Secretario General del SICA

Discurso de Conmemoración del Día de la Integración

Octubre de 2012

A Dios todopoderoso y a la Virgen de Fátima
A mis padres, hermanos, familiares y amigos

RESUMEN

El Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) es el marco institucional del proceso de integración regional de Centroamérica, creado por los Estados de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Posteriormente se adhirió Belice como miembro pleno; y la República Dominicana, que primero participó como Estado Asociado; solicitando en el año 2013 adquirir la categoría de miembro pleno. El diseño institucional del SICA está estructurado en órganos, secretarías técnicas especializadas, instituciones regionales y secretarías ad-hoc intergubernamentales.

Dentro de las diferentes Secretarías e instituciones del Sistema trabaja un funcionariado numeroso. Sin embargo, a la fecha no existe una normativa estándar actualizada para regular las condiciones de ingreso al empleo, desarrollo, formación de carrera y desvinculación del personal. El problema central de la presente investigación es ¿Cuáles son las características esenciales de los funcionarios y funcionarias regionales del Sistema de la Integración Centroamericana, para que sean considerados funcionarios públicos en un nivel supranacional?

La presente investigación ha buscado determinar los elementos fundamentales que describen y caracterizan a la función pública y al funcionariado público en un sistema de integración como el SICA. La determinación de estas características puede permitir establecer una normativa legal que regule el Estatuto del Funcionariado Regional del SICA en el cual se establezcan las formas de ingreso, requisitos de cada puesto, promociones y remoción de personal así como el detalle de sus derechos y obligaciones y que permita al mismo tiempo determinar un sistema de escalafones regionales, para las y los funcionarios y empleados de la institucionalidad del SICA.

Por ello, la presente investigación parte de un análisis comparativo con otros bloques de integración regional, como son la Comunidad Andina, el Mercado Común del Sur y la Unión Europea, para luego proponer los elementos característicos que debe contener un Estatuto de Personal y desarrollar de esa manera la carrera del funcionariado centroamericano.

La profesionalización de la función pública es una condición necesaria para lograr un sistema de integración sólido y moderno. El desarrollo de sus políticas de recursos humanos es un indicador del grado de profundidad que el esquema de integración presenta así como de la solidez de su Secretaría. Por ello, se presentan al final una serie de recomendaciones sobre los elementos centrales que debe contener el Estatuto de Personal y el sistema de carrera del funcionariado centroamericano.

INTRODUCCIÓN

En la presente investigación se ha realizado un análisis de la función pública en el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), por lo que se circunscribe al ámbito regional de Centroamérica. En el presente documento, el término Centroamérica o América Central, ha sido empleado para referirse a la porción central del continente americano, ubicado entre América del Norte y América del Sur, es decir, desde Belice hasta Panamá, e incluye además a la República Dominicana, por ser todos éstos los países que conforman el SICA.

Realizar una definición o conceptualización de Centroamérica es un tema complejo. Numerosos libros se han escrito sobre la región, en los que se pretende conceptualizarla. Algunos consideran que Centroamérica está comprendida únicamente por 5 países (Guatemala, Honduras, Costa Rica, El Salvador y Nicaragua), debido a que Belice no ha compartido con los demás países el pasado de la corona española, mientras que Panamá ha estado más identificado con la porción sur del Continente Americano.

Contexto Histórico

La región Centroamericana nació a la vida independiente el 15 de septiembre de 1821 y luego se constituyó en una República Federal, durante los años 1821 a 1838. La República Federal de Centroamérica, asentada en el territorio comprendido por el antiguo Reino de Guatemala, estuvo compuesta por cinco Estados: Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica. La Constitución de la República Federal de Centroamérica se promulgó el 22 de noviembre de 1824, y en ella se estableció que su Gobierno se componía de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, por lo que en los orígenes de esta región se tiene una verdadera integración política. “Luego vinieron intereses separatistas de algunos Estados lo que produjo la disolución efectiva de la Federación en 1838; durante el Siglo XIX hubo muchos intentos unionistas de volver a la Federación, pero no pudieron consolidarse; igual suerte corrieron muchos intentos que surgieron a inicios del Siglo XX” (Villalta, 2007).

Este trabajo comprende la etapa más reciente del proceso de la integración regional de Centroamérica, es decir, desde la promulgación del Protocolo de Tegucigalpa* que reformó la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) y creó al SICA, en el año 1991, hasta el mes de junio de 2013, fecha en la cual finalizó su gestión el doctor Juan Daniel Alemán Gurdíán, sexto Secretario General SICA[†]. No obstante que por la razón antes expuesta la investigación se limita temporalmente al mes de junio de 2013, para el análisis se han tomado en cuenta los hechos recientes, relacionados con las propuestas de reformas del SICA, que han surgido en razón del mandato establecido en la XL Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los países del SICA, celebrada en la ciudad de Managua, Nicaragua

* El Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos, ODECA, fue publicado en el Diario Oficial de la República de El Salvador, de fecha 22 de mayo de 1992, Número 93, Tomo 315, y fue debidamente suscrito y ratificado por todos los Estados Miembros.

[†] El actual Secretario General del SICA es el salvadoreño Hugo Roger Martínez Bonilla, electo Secretario General del SICA en la XLI Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del Sistema de la Integración Centroamericana, mediante la Resolución de Nombramientos, adoptada el 27 de junio de 2013, relativa a su nombramiento como Secretario General por un período de cuatro años, a partir del uno de julio de 2013.

el 13 de diciembre de 2012, que instruye a llevar a cabo una revisión profunda y exhaustiva de los diferentes Órganos del SICA y que ha dado la base para la reforma institucional del SICA, que actualmente se encuentra en proceso y que considera la elaboración de una propuesta de Estatuto de Servidor Público Regional Centroamericano, que debe ser elaborada por la SG-SICA en coordinación con el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) y el Comité Ejecutivo.

En esta investigación se presentan los antecedentes básicos del proceso de integración centroamericana, sin tratar de ser exhaustivos en el tema. Vasta información está disponible en el portal integrado del SICA[‡] así como en el documental “Centroamérica una historia común: 60 años de integración” elaborado por la SG-SICA en el marco del Programa de Formación en Integración Regional para Funcionarios Centroamericanos, del Fondo España-SICA[§].

Escribir sobre Centroamérica y su proceso de integración es complicado, porque los países que conforman esta región comparten una historia, un pasado y una cultura comunes, lo que los ha llevado, muchas veces y de diferentes maneras, a tratar de unirse, y al mismo tiempo los ha impulsado a separarse. La historia reciente de la integración centroamericana se remonta al establecimiento de la ODECA en octubre de 1951, donde a partir de una iniciativa guatemalteca y por invitación del presidente salvadoreño Oscar Osorio, se reunieron en la capital salvadoreña los ministros de Relaciones Exteriores de Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador, quienes aprobaron la Carta de San Salvador, o Carta de la ODECA, por medio de la que dieron vida a la Organización de Estados Centroamericanos, la que permitió dar un nuevo impulso al proceso integracionista de la Región (Documental SICA, 2011).

La ODECA, antecedente directo del SICA, nació el 14 de octubre de 1951, en el marco de la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de los países Centroamericanos, desarrollada en la ciudad de San Salvador, El Salvador, en la cual se produjo la firma del documento conocido como la Carta de San Salvador, aunque jurídicamente entró en vigor el 9 de enero de 1952, fecha en que la Cancillería salvadoreña recibió el último instrumento de ratificación, de parte de la República de Honduras (Documental SICA, 2011).

La elección de su primer Secretario General, el salvadoreño José Guillermo Trabanino, realizada durante una reunión celebrada en la ciudad de Antigua Guatemala en marzo de 1955, fue un proceso tortuoso. La sede de la ODECA, ofrecida por el Gobierno de El Salvador desde el inicio y reafirmada en junio de 1956 en la Carta de San Salvador, fue fijada en la ciudad de San Salvador, primero en el Edificio Central, en el corazón de la capital salvadoreña; y posteriormente trasladada a la Señorial Mansión Pino Alto, ubicada en un elegante sector de la ciudad de San Salvador (SICA, 2001; p. 15).

En la época en la que el doctor Trabanino fungió como Secretario General de la ODECA, no existía un sentimiento de supranacionalidad. Muchos centroamericanos han conservado siempre el sueño de “la Patria Grande” o de la unificación de Centroamérica, pero al mismo tiempo han existido caudillismos y rivalidades en las que ha prevalecido el interés

[‡] www.sica.int

[§] Disponible en el portal integrado del SICA y también en el sitio web www.academia.edu

particular o de determinado país, sobre el interés centroamericano. Debido a que el Secretario General Trabanino era salvadoreño, algunos de los gobernantes de los países miembros de la ODECA cuando su país tenía algún diferendo con El Salvador, se negaban a recibir o a tener reuniones con el doctor Trabanino, en razón de su nacionalidad. Por ello, dentro de su ideal integracionista, el doctor Trabanino llegó incluso a afirmar que “había renunciado a la nacionalidad salvadoreña, adoptando la centroamericana” (SG-SICA, 2001; p. 16).

Tampoco existía una definición de función pública dentro de la ODECA. El Estatuto de la Oficina Centroamericana únicamente menciona en su Artículo quinto que el Secretario General “designará a los funcionarios y al personal auxiliar que sean necesarios, considerando la equitativa distribución entre nacionales de los estados miembros”, y que el personal de la oficina podrá ser contratado para servicios por tiempo determinado, indeterminado o para trabajos específicos; y en el artículo 7 se establece su carácter como funcionarios internacionales, y que sus responsabilidades no son nacionales sino exclusivamente internacionales (ODECA, 1958) pero no establece nada respecto a la carrera del personal de la oficina Centroamericana o a la función pública dentro de ésta.

Según la información del portal web del SICA, en sus primeros diez años, “la ODECA jugó un papel importantísimo en el proceso de integración de Centroamérica, al lograr que se sometieran a discusión intensa en las distintas sociedades y círculos gubernamentales de la región, temas tales como la unificación de las señales de tránsito, de los programas educativos (cuya máxima expresión fueron los libros de texto ODECA-ROCAP), de los procesos aduanales, de las políticas culturales y del Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración, y del Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana (Tegucigalpa 1958) antecedentes directos del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, suscrito en Managua, el 13 de diciembre de 1960, donde se creó el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)”.

A pesar de que se considera que el doctor Trabanino ejerció un verdadero liderazgo al frente de la Oficina Centroamericana, impulsado por sus ideales integracionistas, también se afirma que los primeros pasos de la ODECA fueron vacilantes. La organización carecía de la existencia de una verdadera Secretaría Técnica, lo que, junto con la dificultad de compaginar intereses y jerarquías políticas diferentes en el marco de los ministros de relaciones exteriores, máxima autoridad de la organización, impidieron que la ODECA avanzase en sus planes iniciales (Documental SICA, 2011).

Guatemala se retiró de la ODECA en 1953, por oponerse a la política anticomunista de la Organización, reingresando en 1954. En 1955, el conflicto entre Costa Rica y Nicaragua se sometió a la OEA y no a la ODECA; y en 1959 se produjo un vacío en la Secretaría General al no ponerse de acuerdo los Estados miembros sobre la sustitución del Dr. Trabanino, primer Secretario General de la Organización (Documental SICA, 2011), llegando incluso a solicitarle al doctor Trabanino que aceptara su reelección a pesar de que eso contravenía lo dispuesto en la Carta de San Salvador, que especificaba claramente que el período del Secretario General era de cuatro años, impostergables y que éste no podía ser reelecto.

“Los ministros insistieron, comprometiéndose incluso a hablar con sus gobiernos, para que se acordara una modificación de la Carta, pero él se mantuvo firme en no aceptar” (SG-

SICA, 2001; p. 26). Fue hasta 1960 en que se logró elegir como nuevo Secretario General al licenciado Marco Tulio Zeledón, de Costa Rica, quien fungió de 1960 a 1964; posteriormente el cargo fue asumido por el nicaragüense Albino Román y Vega, de 1964 a 1969 (con un año adicional de interinato); seguido del guatemalteco Mauricio Villacorta Viemann, quien fungió de mediados de 1970 a mediados de 1972; y en un período corto, el licenciado Alvaro Fernández Escalante, de Costa Rica, “después del cual no hubo más Secretario General, sino un Administrador General, cargo que desempeñó el Sr. Ricardo Juárez Márquez, de Guatemala, convirtiéndose este cargo en Secretario Administrativo, que recayó en el salvadoreño Mauricio Mira, a quien le tocó hacer entrega de los bienes de la desaparecida ODECA a la administración del nuevo SICA”. (SG-SICA, *ibid*).

Durante este período de tiempo, y para reforzar el proceso integracionista los gobiernos centroamericanos suscribieron el 12 de diciembre de 1962 en la ciudad de Panamá, una nueva Carta o Tratado, documento que también se denominó “Carta de San Salvador”. La nueva Carta de San Salvador trató de corregir los obstáculos que impidieron el buen funcionamiento de la Organización entre 1951 y 1962 y buscaba reforzar el proceso integracionista, dotando a los estados centroamericanos “de un instrumento más eficaz, estableciendo órganos que aseguren su progreso económico y social, eliminen las barreras que los dividen, mejoren en forma constante las condiciones de vida de sus pueblos, garanticen la estabilidad y la expansión de la industria y confirmen la solidaridad centroamericana”. (ODECA, 1962).

En 1958 se suscribió en Tegucigalpa el Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana, antecedente directo del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, suscrito por los presidentes de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua en Managua, el 13 de diciembre de 1960, fecha en que también se firmó el Convenio Constitutivo del BCIE. Costa Rica se adhirió al Tratado el 23 de julio de 1962. De igual manera, en junio de 1958 se suscribió el Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración. Así, en forma paralela y coordinada por la ODECA, a través del Consejo Económico Centroamericano (CEE), se creó un Mercado Común Centroamericano, un Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración y el Banco Centroamericano de Integración Económica.

El Tratado General de Integración Económica fue reformado mediante un Protocolo de Reformas, suscrito el 29 de octubre de 1993. Este Protocolo, llamado Protocolo de Guatemala, constituye, de conformidad con el Art. 35 del Protocolo de Tegucigalpa y de la doctrina de la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ), es un instrumento complementario que establece el marco regulatorio del área económica del SICA.

El 13 de diciembre de 1991, en la XI Reunión de Presidentes Centroamericanos, realizada en la ciudad de Tegucigalpa, Honduras, se firmó el Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos, conocido como Protocolo de Tegucigalpa, que dio origen al SICA, como un nuevo marco jurídico-político para todos los niveles y ámbitos de la Integración Centroamericana. El SICA entró en funcionamiento formalmente el 1 de febrero de 1993, como el marco institucional de la Integración Regional de Centroamérica, creado por los Estados de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Posteriormente se adhirió Belice como miembro pleno; y la República

Dominicana, que primero participó como Estado Asociado; solicitando en el año 2013 adquirir la categoría de miembro pleno.

Por su parte, los Estados Unidos de América, México, Argentina, Colombia, Chile, Ecuador, Perú, Brasil y Uruguay, participan como Observadores Regionales, mientras que Australia, Japón, España, el Reino Unido, China (Taiwán), Corea del Sur, Alemania, Italia, Francia la Unión Europea y la Santa Sede, forman parte del Sistema como Observadores Extrarregionales. (SG-SICA, 2013d). La sede de la Secretaría General del SICA está en la República de El Salvador, de conformidad con lo establecido en el Protocolo de Tegucigalpa y en el Acuerdo Sede suscrito entre la SG-SICA con el Gobierno de este país. Actualmente Haití se encuentra en proceso de incorporación en la categoría de Observador Regional. Esta es una de las incorporaciones que fueron aprobadas durante la XL Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno del SICA, en diciembre de 2012**.

El Sistema se diseñó tomando en cuenta las experiencias anteriores para la unificación de la región, así como las lecciones aprendidas de los hechos históricos que se sucedieron en Centroamérica, tales como las crisis políticas y los conflictos armados. Con base en esto, y sumadas las transformaciones constitucionales internas y la existencia de regímenes relativamente democráticos en la mayoría de estos países, se estableció en el Protocolo de Tegucigalpa, su objetivo fundamental, “el cual es la realización de la integración de Centroamérica, para constituir la en una Región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo, sustentada firmemente en el respeto, tutela y promoción de los derechos humanos”^{††}.

A la fecha siete centroamericanos han sido Secretarios Generales del SICA; el primero fue el hondureño Roberto Herrera Cáceres (1993-1997), ocupando el cargo de Secretario General posteriormente el nicaragüense Ernesto José Leal Sánchez (1997-1999), ya fallecido, que se retiró antes de acabar su mandato para participar sin éxito en la carrera presidencial de su país; el nicaragüense Mauricio Herdocia Sacasa (1999-2000) que ejerció el cargo ad interim; el salvadoreño Óscar Alfredo Santamaría (2001-2004); el hondureño Aníbal Quiñónez Abarca (2005-2008); Juan Daniel Alemán (2009-2013), candidato propuesto por Guatemala, que posee las nacionalidades nicaragüense, salvadoreña y guatemalteca; y posteriormente el salvadoreño Hugo Roger Martínez (2013-2014), que se retiró antes de terminar su mandato para reincorporarse a su servicio en el gobierno salvadoreño.

En palabras de su primer Secretario, el doctor H. Roberto Herrera Cáceres, el SICA es “la culminación jurídica de toda una evolución histórica constituida principalmente, en su última etapa, por el Proceso de Esquipulas” al recoger todas las decisiones fundamentales de cambio que se adoptaron dentro del mismo para evitar el resurgimiento de las causas que llevaron a la violencia e inestabilidad de Centroamérica y lograr la vinculación de la región en el orden internacional de manera fecunda y respetuosa” (Herrera. s/f: 11)

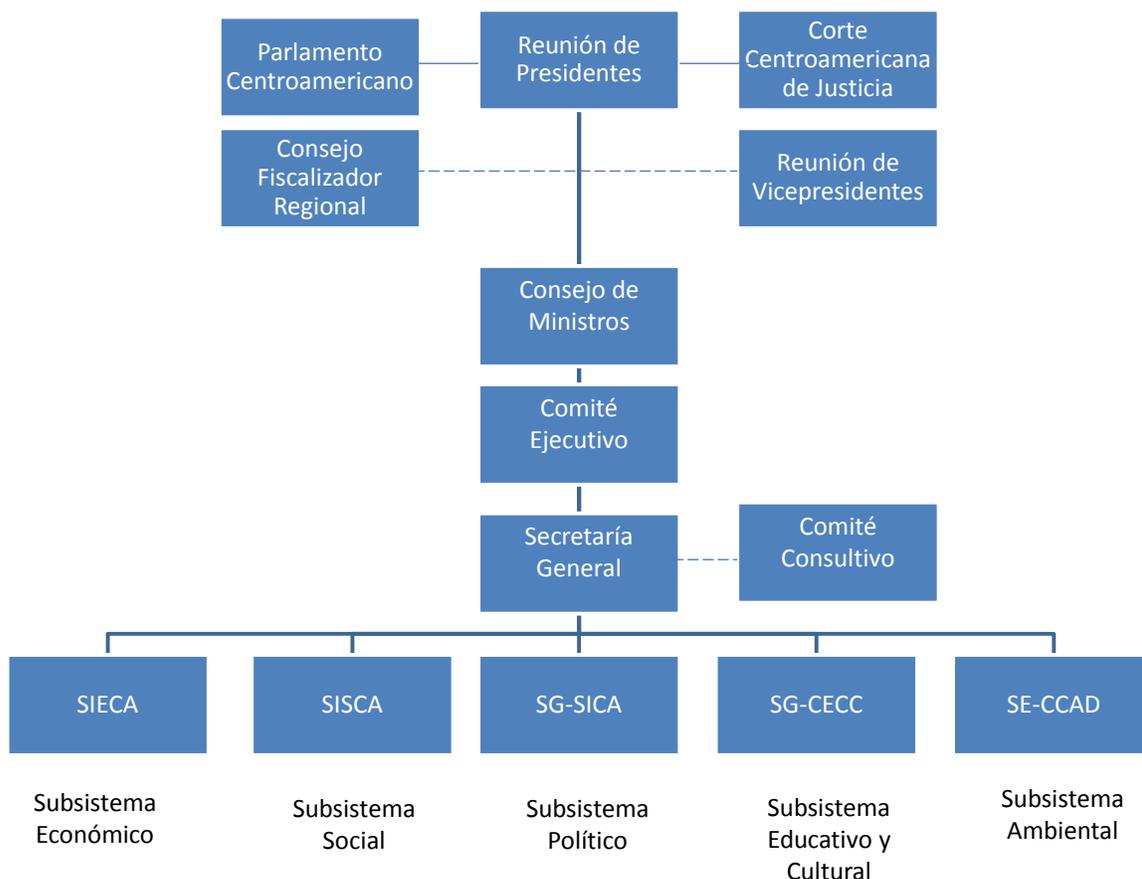
El SICA está conformado, para propósitos funcionales, por cuatro subsistemas, pero se ha tenido la costumbre de añadir como otro subsistema al ambiental, que es un área de acción prioritaria del SICA, de esa manera los subsistemas del SICA son los siguientes: Económico,

** Según la información disponible en www.sica.int [consultada el 23-01-2014]

†† Tomado de www.sica.int

Social, Educativo y Cultural, Político y Ambiental, como se muestra en el Diagrama No. 1, el cual para efectos prácticos, se presenta en forma lineal, aunque muchas de las problemáticas e interrelaciones entre ellas son transversales.

Diagrama No. 1
Subsistemas del SICA



Fuente: Elaboración propia

El diseño institucional del SICA está estructurado en órganos, secretarías técnicas especializadas, instituciones regionales y secretarías ad-hoc intergubernamentales. Los órganos del SICA son los siguientes: la Reunión de Presidentes Centroamericanos, el Consejo de Ministros, el Comité Ejecutivo, la Secretaría General del SICA, el Comité Consultivo, el Parlamento Centroamericano (PARLACEN), la Corte Centroamericana de Justicia, y la Reunión de Vicepresidentes Centroamericanos.

Algunas de las Secretarías especializadas son la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA), la Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA), la Secretaría General de la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (SG-CECC) y la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Centroamericana de Medio Ambiente y Desarrollo (SE-CCAD). Además, forman parte del SICA una serie de secretarías especializadas, instituciones regionales y secretarías ad-hoc intergubernamentales, tal como se detalla en el Cuadro No. 1. Este gran desarrollo en la

cantidad y competencias de las instituciones del Sistema es una muestra clara del avance de la institucionalidad del SICA, pero al mismo tiempo, deja al descubierto las debilidades de algunas de estas instituciones.

Cuadro No. 1
Órganos, Secretarías e Instituciones del SICA

Tipo de Institución	Nombre															
Órganos	<ul style="list-style-type: none"> - Reunión de Presidentes - Reunión de Vicepresidentes - Parlamento Centroamericano – PARLACEN - Corte Centroamericana de Justicia – CCJ - Consejo de Ministros - Comité Ejecutivo – CE-SICA - Secretaría General – SG-SICA - Comité Consultivo CC-SICA 															
Secretarías del Sistema	<ul style="list-style-type: none"> - Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) - Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA) - Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano (SE-CMC) - Secretaría de Integración Turística Centroamericana (SITCA) - Secretaría Ejecutiva del Consejo Agropecuario Centroamericano (SE-CAC) - Secretaría del Consejo de Ministros de Planificación (SCONPLAN) - Secretaría Ejecutiva del Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica y República Dominicana (SE-COMISCA) - Secretaría Ejecutiva de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (SE-CCAD) - Secretaría Técnica de la Mujer del Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica y República Dominicana (STM-COMMCA) - Secretaría General de la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana (SG-CECC) - Secretaría Ejecutiva del Consejo de Ministros de Hacienda o Finanzas de Centroamérica y República Dominicana (SE-COSEFIN) 															
Organismos e Instituciones Especializadas	<table border="0" style="width: 100%;"> <tr> <td>- BCIE</td> <td>- COCESNA</td> <td>- CTCAP</td> </tr> <tr> <td>- OSPESCA</td> <td>- CEPREDENAC</td> <td>- CCP</td> </tr> <tr> <td>- ICAP</td> <td>- CRRH</td> <td>- CRIE</td> </tr> <tr> <td>- CENPROMYPE</td> <td>- CSUCA</td> <td>- EOR</td> </tr> <tr> <td>- COMTELCA</td> <td>- INCAP</td> <td>- COCATRAM</td> </tr> </table>	- BCIE	- COCESNA	- CTCAP	- OSPESCA	- CEPREDENAC	- CCP	- ICAP	- CRRH	- CRIE	- CENPROMYPE	- CSUCA	- EOR	- COMTELCA	- INCAP	- COCATRAM
- BCIE	- COCESNA	- CTCAP														
- OSPESCA	- CEPREDENAC	- CCP														
- ICAP	- CRRH	- CRIE														
- CENPROMYPE	- CSUCA	- EOR														
- COMTELCA	- INCAP	- COCATRAM														
Instituciones, Foros, Mecanismos y otros	<table border="0" style="width: 100%;"> <tr> <td>- CENTROESTAD</td> <td>- CEAC</td> <td>- CCHAC</td> </tr> <tr> <td>- FOCARD-APS</td> <td>- CTCP</td> <td>- CISSCAD</td> </tr> <tr> <td>- CFR-SICA</td> <td>- CRICAP</td> <td>- CODICADER</td> </tr> <tr> <td>- CCA</td> <td>- CONCADECO</td> <td>- OCAM</td> </tr> </table>	- CENTROESTAD	- CEAC	- CCHAC	- FOCARD-APS	- CTCP	- CISSCAD	- CFR-SICA	- CRICAP	- CODICADER	- CCA	- CONCADECO	- OCAM			
- CENTROESTAD	- CEAC	- CCHAC														
- FOCARD-APS	- CTCP	- CISSCAD														
- CFR-SICA	- CRICAP	- CODICADER														
- CCA	- CONCADECO	- OCAM														

Fuente: Manual de Bienvenida de la SG-SICA

Las Secretarías e Instituciones especializadas del Sistema son muchas y se encuentran dispersas en los diferentes Estados miembros. En el Cuadro No. 2 se presenta la ubicación de las sedes de algunas de ellas, observándose como la mayoría se encuentra localizada en El Salvador, país sede de la SG-SICA, lo que puede ser atribuible a decisiones tomadas en el marco de los Lineamientos para el Fortalecimiento y Racionalización de la Institucionalidad Regional, contenidos en la Declaración de Panamá de julio de 1997 y ratificados en la Cumbre

de Comalapa, El Salvador, de febrero de 1998, donde se instruye el establecimiento de una Secretaría General Unificada, en El Salvador. Países como Belice o República Dominicana no son sede de ninguna de las principales instituciones del SICA.

Cuadro No. 2
Países en los que se encuentran ubicadas las sedes de las principales
Secretarías e Instituciones del SICA

Estado miembro sede	Secretarías, Organismos e Instituciones del SICA		
Belice	No es sede		
República de Costa Rica	SG-CECC SE-CAC	SE-CMC ICAP	CRRH CTCAP
República Dominicana	No es sede		
República de El Salvador	CC-SICA SG-SICA CCAD SITCA ^{**} SE-COMISCA	STM-COMMCA SE-COSEFIN Subsede de la SISCA BCIE ^{§§} OSPESCA	CENPROMYPE EOR FOCARD-APS CFR-SICA
República de Guatemala	PARLACEN SIECA SCONPLAN	CEPREDENAC CSUCA	INCAP CRIE
República de Honduras	BCIE	COMTELCA	COCESNA
República de Nicaragua	CCJ	COCATRAM	
República de Panamá	SISCA		

Fuente: Elaboración propia, con base en información disponible en el portal del SICA o en las páginas web de las instituciones.

Como se aprecia por la cantidad de instituciones, “en los últimos años se han producido avances significativos en el ámbito institucional que se han visto, además, reforzados por el incremento de las capacidades y actividades realizadas por las diversas instituciones del SICA en las distintas dimensiones del proceso, pero no conviene caer en un excesivo optimismo (...) la integración comparte con los gobiernos nacionales el problema de la debilidad de las instituciones y de la falta de una carrera civil en el sistema que permita dar continuidad a normas y políticas, fomentar la formación de sus funcionarios y sus posibilidades de desarrollo, y promover una adecuada planificación del trabajo. Ese es el próximo reto del marco institucional centroamericano”. (Caldentey, 2012; p. 82).

^{**} El SITCA tiene acuerdo sede con el Gobierno de Nicaragua, pero se trasladó a El Salvador en el marco de los Lineamientos para el Fortalecimiento y Racionalización de la Institucionalidad Regional, contenidos en la Declaración de Panamá de julio de 1997 y ratificados en la Cumbre de Comalapa, El Salvador, de febrero de 1998. Actualmente está en proceso de trasladar nuevamente su sede a Nicaragua

^{§§§§} El BCIE tiene 2 sedes, una en Tegucigalpa, Honduras y la otra en San Salvador, El Salvador. Además, tiene oficinas en Guatemala, Nicaragua y Costa Rica.

“El discurso general sobre la integración centroamericana oscila entre dos extremos que van desde la retórica de los llamamientos a la unión a una percepción crítica del proceso que pierde de vista los avances de la integración centroamericana con respecto a otros procesos (Caldentey, 2012; p. 6). El proceso de integración centroamericano ha avanzado en diversas áreas y ha ofrecido respuesta a algunos de los problemas de la región. En algunos casos, la institucionalidad de la integración se ha desarrollado y avanzado para adaptarse a estos desafíos. En otras áreas aún falta mucho por hacer.

La Función Pública en el SICA

El Artículo 26 del Protocolo de Tegucigalpa (1991) indica que una de las atribuciones del Secretario General es “elaborar el reglamento administrativo y otros instrumentos de la Secretaría General y someterlos a la consideración del Comité Ejecutivo”. De igual manera, el artículo 27 señala que “la Secretaría General y el personal de la Secretaría actuarán tomando únicamente en cuenta su servicio exclusivo al Sistema de la Integración Centroamericana y no solicitarán, ni recibirán instrucciones de Gobierno alguno;” y que “Cada uno de los Estados Miembros se obliga a respetar el carácter centroamericanista del personal de la Secretaría General y a no tratar de ejercer influencia alguna en el desempeño de sus funciones”.

Así, para dar cumplimiento a dicho mandato, el 27 de julio de 1993, el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores del SICA, reunido en San José Costa Rica, aprobó el Estatuto del Personal de la SG-SICA, el cual establece las condiciones fundamentales del servicio y los derechos básicos, deberes y obligaciones del personal de la SG-SICA, así como los principios generales de la política de personal para los funcionarios y empleados de la Secretaría General; y su condición de funcionarios regionales.

El Estatuto de Personal (1993) establece como obligación del Secretario General adoptar los reglamentos previstos en él. En ese sentido, el 20 de agosto de 1996 fue aprobado el Reglamento Interno de Servicios y Prestaciones Laborales del Personal de la SG-SICA, durante la gestión del hondureño Roberto Herrera Cáceres como Secretario General del SICA. Este es el único Reglamento relativo al personal de la SG-SICA que ha sido aprobado desde esa fecha hasta la actualidad.

Aunque el Reglamento establece el carácter centroamericanista del personal de la Secretaría, tampoco sienta las bases de una carrera para el funcionariado del SICA, a pesar que el doctor Herrera se consideraba a sí mismo servidor público regional (Herrera. s.f.b; p. 9) y que la evaluación realizada por el BID y la CEPAL a la institucionalidad centroamericana en el año 1998 establece desde entonces “la necesidad de sistemas profesionales uniformes que rijan sobre el personal de los órganos y los organismos regionales” (BID/CEPAL. 1998; p. 119), en el que se establezca el concurso como medio de designación de los titulares.

El mismo documento señala que si bien no es imprescindible establecer cuotas de representación entre los nacionales de los Estados miembros, es deseable buscar equidad en los cargos, sin ir en detrimento de la calidad del trabajo. Señala además que “el mismo estatuto establecería un escalafón centroamericano de salarios y beneficios, así como un régimen básico de disciplina” (BID/CEPAL, *ibíd.*). El Estatuto de Personal propuesto por el BID y la

CEPAL era parte de la reforma necesaria del SICA, planteada por estos organismos, en la que “el personal estaría sujeto a las nuevas normas regionales sobre política de personal que se adoptarían simultáneamente y sentarían las bases de un nuevo servicio civil centroamericano” (BID/CEPAL, 1998; p. 130).

Han existido diferentes intentos por profesionalizar al servidor público centroamericano. Una prueba de ello ha sido el establecimiento del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), organismo especializado de carácter intergubernamental al servicio de la región centroamericana, que se especializa en la administración pública, orientada al desarrollo de los recursos humanos y modernización de los sectores públicos del istmo. El ICAP es uno de los organismos pioneros de la Integración Centroamericana. Fue creado en 1954, con el apoyo de la ONU, como la Escuela Superior de Administración Pública para América Central (ESAPAC) por los gobiernos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, incorporándose Panamá en 1961. En 1967 cambió su nombre a ICAP.

Durante sus más de 50 años de existencia, la entidad ha tenido a su cargo la Misión que le encargaron sus fundadores en tres áreas fundamentales: El desarrollo de recursos humanos gubernamentales de la región; la colaboración con los gobiernos miembros en el estudio e implantación de reformas para modernizar las administraciones públicas centroamericanas; y el apoyo a la integración centroamericana. A pesar de la existencia del ICAP, éste no ha tenido un rol protagónico en el apoyo a la profesionalización y a la carrera del funcionariado del SICA, por ello, ha sido necesario impulsar su proceso de reforma, con la finalidad de que pueda atender algunos aspectos clave del proceso de modernización institucional del SICA. Estas funciones revisadas revitalizarían el organismo, harían justicia a su trayectoria y le permitirían recuperar el bajo aprovechamiento de sus capacidades por parte de los gobiernos miembros en los últimos años. Por ello, su reestructuración forma parte de la agenda centroamericana.

Los Presidentes Centroamericanos han emitido dos mandatos recientes relativos a la reestructuración del ICAP. Por una parte, la Cumbre Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los países del SICA para el relanzamiento del proceso de la integración centroamericana, celebrada en El Salvador el 20 de julio de 2010, incluía en el numeral 23 de su Plan de Acción el siguiente mandato: “Impulsar la proyección del Instituto de Administración Pública (ICAP) como un centro de excelencia especializado de la región, único en su materia y con una especificidad del quehacer gubernamental en todo su ámbito. Se instruye al Consejo de Ministros de la Integración Económica (COMIECO) proceder de inmediato a la elección de un nuevo Director Ejecutivo y que busque nuevas formas de administración, con nuevas concepciones que impulsen los cambios que demanda la región”.

Por otra parte, la XXXVI Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de países del SICA, celebrada en San Pedro, Cayo Ambergis, Belice, el 16 de diciembre del año 2010 incluía en su declaración el siguiente mandato: “Instruir al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores para que con el apoyo de la Secretaría General del SICA inicien los trabajos para la reestructuración del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), incluyendo la modificación de su Convenio Constitutivo, de conformidad con el mandato contenido en el Plan de Acción aprobado en San Salvador en julio de 2010”. La reforma del ICAP aún está en proceso, para que la institucionalidad del SICA y los gobiernos

de los estados miembros puedan aprovechar al Instituto y que éste pueda atender adecuadamente las necesidades del SICA y de los Estados Miembros.

En los últimos años, y producto de una propuesta presentada por el Gobierno de El Salvador en el año 2010, los países miembros del SICA han decidido efectuar un nuevo relanzamiento del proceso de integración regional en Centroamérica, que incluye dentro de sus ejes el fortalecimiento institucional del Sistema. Esto se encuentra contenido en la Declaración Conjunta de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del SICA para el relanzamiento del Proceso de la Integración Regional Centroamericana, celebrada en la ciudad de San Salvador, El Salvador, en junio de 2010.

En razón de lo anterior, en la XL Reunión Ordinaria de Jefes de Estados y de Gobierno de los países del SICA, celebrada en la ciudad de Managua, Nicaragua el 13 de diciembre de 2012, la Reunión de Presidentes estableció el mandato que en su punto 14 instruye a los Cancilleres “a llevar a cabo una profunda y exhaustiva evaluación de todos los Órganos, Consejos y Secretarías del (...) SICA, y a presentar en un plazo no mayor de 5 meses las reformas correspondientes” (SG-SICA: 2012) y reafirmadas en la Reunión Extraordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del SICA celebrada en Santiago de Chile, el 27 de enero de 2013.

Para dar cumplimiento a lo anterior, la Reunión de Presidentes del SICA, Órgano Supremo de Coordinación, aprobó en la Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) celebrada en San José, Costa Rica el 27 de junio de 2013, la Hoja de Ruta presentada por el Comité Ejecutivo del SICA, lo que ha dado la base para la reforma institucional del SICA, que actualmente se encuentra en proceso y que considera la elaboración de una propuesta de Estatuto de Servidor Público Regional Centroamericano, la cual será elaborada por la SG-SICA en coordinación con el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) y el Comité Ejecutivo.

Tanto el Estatuto de Personal (1993) como el Reglamento Interno de Servicios y Prestaciones del Personal de la SG-SICA (1996) establecen el carácter centroamericanista del funcionariado de la Secretaría General del SICA y su servicio exclusivo al Sistema. Estos documentos son de aplicación para los funcionarios y empleados que laboran en la sede de la Secretaría General y para todos aquellos que laboran al servicio de las Secretarías Técnicas e Instituciones Especializadas del Sistema a las cuales la Secretaría General les brinda el servicio de apoyo administrativo y con las que ha suscrito una serie de Acuerdos de Cooperación Funcional; pero no reglamentan las condiciones de los demás Órganos, Secretarías, e instituciones del Sistema^{***}.

*** La SG-SICA ha suscrito una serie de Acuerdos de Cooperación Funcional con algunas Secretarías especializadas del Sistema, como son la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), el Consejo de la Integración Social (CIS), el Consejo Centroamericano de Turismo (CCT), entre otros. En estos Acuerdos se establecen las condiciones por medio de las cuales la SG-SICA administra los recursos de éstas Secretarías e Instituciones y con ello, generalmente, los miembros del personal que para ellas laboran, se rigen por la reglamentación que aplica en la SG-SICA.

En el SICA no se dispone de un instrumento único que establezca la condición del funcionario centroamericano de todo el Sistema. Las diversas instituciones y los Órganos de la integración, como el Parlamento y la Corte Centroamericana de Justicia tienen sus propios reglamentos internos de carácter administrativo (Salazar y Ulate, 2013, p. 195). Cada una de las instituciones ha reglamentado de manera diferente las condiciones laborales de su personal, emitiendo para ello los instrumentos correspondientes, que son de aplicación interna pero que no tienen aplicación en las demás instancias del SICA. Tampoco existe un plan de carrera ni una política de personal estándar para todo el Sistema ni mucho menos un sistema de evaluación, promoción, ascensos y estatutos del servidor público centroamericano. Por ello, es necesario determinar cuáles son las diferencias esenciales (si existen) entre los distintos regímenes existentes, su fundamento, su fuente normativa, las ventajas y desventajas de cada uno de ellos, los contenidos y características principales y las posibilidades de integración en instrumentos comunes o generales.

Debido a que no se cuenta con una reglamentación uniforme sobre la forma en la cual los interesados pueden formar parte del personal del Sistema, en algunas instituciones los nombramientos son realizados mediante un concurso público, mientras que en otras únicamente se hace un proceso de selección interna. En algunas instituciones la convocatoria se publica únicamente en los portales de internet, mientras que para otras plazas se hacen convocatorias abiertas en medios de comunicación escritos, pero en ninguno de los casos se tiene un verdadero concurso de oposición por méritos para formar parte del personal del SICA, para lograr que el personal más y mejor calificado desempeñe los puestos de trabajo disponibles en este Sistema de Integración.

En los más de 20 años de historia del Sistema, la función pública del SICA ha sido reflejo de la función pública de sus Estados Miembros. Se ha tratado que la mayor parte de procesos de contratación sean realizados en forma transparente y promoviendo la participación de la mayor cantidad de interesados, pero al mismo tiempo, se conoce de plazas que han sido llenadas por funcionarios que son recomendados por alguna cancillería o institución gubernamental, sin que exista un concurso de méritos.

Por esto, es necesario también analizar las formas de selección, contratación y ascensos, determinando las ventajas y desventajas de las diferentes formas que operan en las instituciones y la posibilidad de uniformizar el sistema de contratación del funcionariado centroamericano, mediante una política común de selección de personal que favorezca también la formación de carrera. Tampoco existe un instrumento estándar que regularice la carrera del funcionariado centroamericano y que garantice la estabilidad en los cargos y la formación de carrera de los miembros del personal que son contratados y pasan a formar parte del Sistema, para lograr con ello que exista movilidad en los cargos y que el funcionariado pueda rotar de una institución del Sistema a otra, cuando existan las vacantes o las condiciones para facilitar su formación de carrera.

En este sentido, se hace necesario estudiar las diferentes categorías de personal existentes en los órganos e instituciones del Sistema y analizar la posibilidad establecer una política de carrera regional para el funcionariado del SICA, que permita su escalafonamiento, rotación y contratación en puestos dentro de las diferentes instituciones del Sistema. Por ello, el problema central de la presente investigación es ¿Cuáles son las características esenciales de

los funcionarios y funcionarias regionales del Sistema de la Integración Centroamericana, para que sean considerados funcionarios públicos en un nivel supranacional?

La presente investigación ha buscado determinar los elementos fundamentales que describen y caracterizan a la función pública y al funcionariado público en un sistema de integración como el SICA. La determinación de estas características puede permitir establecer una normativa legal que regule el Estatuto del Funcionariado Regional del SICA en el cual se establezcan las formas de ingreso, requisitos de cada puesto, promociones y remoción de personal así como el detalle de sus derechos y obligaciones y que permita al mismo tiempo determinar un sistema de escalafones regionales, para las y los funcionarios y empleados de la institucionalidad del SICA.

El estudio será de utilidad práctica para el SICA, debido a que a la fecha no se cuenta con un instrumento estándar que regule todo lo anterior. Actualmente la Secretaría General cuenta con un Estatuto del Personal, pero el cual es únicamente de aplicación para sus empleados y no establece la carrera del personal de la SG-SICA. Además, no se cuenta con instrumentos estándares en todas las instituciones del Sistema. En ese sentido, el objetivo general de la investigación ha sido determinar las características esenciales de la función pública y del funcionariado regional del Sistema de la Integración Centroamericana para que sean considerados funcionarios públicos de nivel supranacional.

Marco Teórico

En los últimos años las teorías de la integración regional han avanzado significativamente en su desarrollo, en el esfuerzo de los teóricos de conocer las razones que conducen a los Estados a delegar soberanía en una instancia supranacional. Si bien, según Murillo (2012) las teorías de la integración han sido criticadas por poseer algunas debilidades que no permiten analizar completamente el fenómeno de la integración, debido a que han sido poco específicas e inconsistentes, y también por la dificultad de aplicarlas a los esfuerzos integracionistas de los países en desarrollo; a pesar de ello han experimentado un buen desarrollo teórico dentro de los círculos de intelectuales.

En principio, como señala Caldentey (2012) “conviene distinguir entre las teorías políticas de las teorías económicas de la integración, aunque no se puede olvidar que el alto contenido empírico las relaciona directamente con los procesos de integración real, lo cual termina por diluir las fronteras entre unas y otras. La complejidad multidimensional de la integración real hace realmente difícil estipular qué valor es el que prevalece, si el económico o el político”. (Caldentey, 2012; p. 10). Así, muchos procesos de integración latinoamericanos han sido tildados de encontrarse excesivamente sesgados al ámbito económico, pero al mismo tiempo no hay que olvidar que la integración económica es en sí un proceso político.

Murillo señala que en términos generales, las teorías de la integración han presentado en el transcurso de la historia dos variantes, las explicativas y las comprensivas, tratando de explicar o comprender, respectivamente, el fenómeno de la integración regional que se da en determinados países.

Según Caldentey, “tres son las principales teorías políticas de la integración (...). Dos de ellas son predominantes y de tratamiento habitual en el estudio de las teorías políticas de la integración: Neofuncionalismo e Intergubernamentalismo. La tercera de ellas, el Institucionalismo, aparecía como una aproximación teórica o como una metodología de investigación, pero en los últimos años ha aglutinado un cuerpo teórico en torno al nuevo institucionalismo que le permite ser incluida entre el catálogo de teorías de la integración”. (Caldentey, 2012; p. 11).

“Existe un importante consenso entre los especialistas en integración latinoamericana acerca del predominio de las prácticas intergubernamentales a la hora de gestionar la gobernanza de las diferentes estructuras institucionales. Pero también se suele argumentar que es precisamente este intergubernamentalismo la causa de la superficialidad de los procesos. Por su parte, el institucionalismo es una realidad de la integración hasta ahora escasamente atendida en los procesos latinoamericanos, constreñidos en la pugna Intergubernamentalismo-Supranacionalismo (o Neofuncionalismo). Pero no cabe duda que las instituciones se convierten en factores relevantes dentro del complejo integracionista, dado que poseen ciertos niveles de autonomía, facultades y capacidad de acción sobre el proceso”. (Caldentey 2012; p. 11). La presente investigación se abordará bajo la óptica del Neoinstitucionalismo, considerándolo como este conjunto de varios campos teóricos (racional, sociológico, histórico y discursivo) aunque, como se ha indicado, no se dejarán de lado los planteamientos y los aportes de las otras teorías de la integración regional.

El neoinstitucionalismo es una teoría enfocada al estudio sociológico de las instituciones, que puede permitir abordar teóricamente el problema de estudio de la presente investigación, ya que se considera que el desarrollo institucional del SICA en los últimos años es una evidencia del progreso del proceso de la integración en Centroamérica; ya que las instituciones creadas en el marco del proceso de la integración centroamericana han permitido que se definan las estrategias de los diferentes actores en la política nacional de cada uno de los países de la región, y han influenciado la visión que los centroamericanos tienen sobre el proceso.

Así, las instituciones no son solo importantes dentro del contexto estratégico al imponer restricciones al comportamiento de los individuos basados en el interés personal, sino que han definido las estrategias que los actores políticos adoptan en su búsqueda de alcanzar la integración de la región.

Con respecto a la función pública también existen una serie de teorías. Fraga (2000) señala que básicamente estas teorías pueden dividirse en dos grupos: La Civilista y la Publicista. La teoría Civilista establece que la Función pública es una relación de derecho civil, por cuanto la misma exige capacidad, consentimiento entre las partes y existen prestaciones recíprocas, pues el empleado proporciona sus servicios y a cambio recibe del Estado la correspondiente remuneración o pago por los servicios prestados.

Esta teoría ha sido criticada por las siguientes razones: a) En todas las relaciones del Estado interviene el Régimen de Derecho Público; b) La actividad de los empleados públicos se desarrolla en los diferentes campos que competen al Estado; c) Por ser una actividad atribuible al Estado, el interés del empleado no tiene importancia jurídica por cuanto no debe

obstruir el interés general; y d) Las normas por las cuales se rige la relación son de derecho público, dado que la actividad es pública, es decir; se realiza en virtud del interés general.

Contraria a la teoría Civilista, la teoría Publicista afirma que la función pública atañe al derecho público por ser el Estado quien ejerce la potestad de vincular personas naturales o jurídicas al mismo para que ejerzan las funciones atribuibles al Estado y con ello pueda alcanzar sus fines. De esa forma, se considera que la relación entre el Estado y sus servidores se fundamenta en una nueva rama del derecho denominada Derecho Administrativo Laboral, dado que está sometida a unas normas y principios especiales, mientras que el régimen aplicable a las relaciones entre particulares, es de derecho laboral común.

Respecto a la función pública, para el desarrollo de la investigación se tomará en consideración la definición establecida en la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CIFP) aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, en junio de 2003, que señala que “la Función pública está constituida por un conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran éste, en una realidad nacional determinada. Dichos arreglos comprenden normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas, cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general” (CIFP: 2).

Este concepto de función pública incluye la concepción de la necesidad de que la gestión de la función pública sea dirigida y controlada por la política en aplicación del principio democrático, pero no patrimonializada por ésta. De igual manera, se deben considerar que pueden existir diferentes modelos de función pública, es decir, los accesos al empleo, la carrera de los empleados públicos, la gestión de los recursos humanos pueden ser distintos y pueden además incluir diferentes tipos de relación de empleo (ya sea basadas en nombramiento, basadas en un contrato regular, reguladas por el derecho público o el privado y cuyas controversias puedan resolverse ante distintos órganos judiciales especiales o ante tribunales comunes) (CIFP: 6)

La profesionalización de la función pública es una condición necesaria para lograr un mejor estado o en el caso de los organismos de integración regional, un mejor sistema de integración. Los funcionarios públicos deben contar con una serie de atributos como el mérito, la capacidad, vocación de servicio, eficacia en el desempeño de sus funciones, responsabilidad, honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia (CIFP: 3). Una administración que incorpora esos principios contribuye al fortalecimiento institucional y a la solidez del sistema.

De esta manera, la presente investigación puede ser analizada desde varios campos teóricos: Las teorías de la Integración y las teorías de la Función Pública. Pero como señala Caldentey, en el análisis de los procesos de integración, “como ocurre con las realidades complejas, no hay que elegir entre el blanco y el negro, sino combinar elementos en el grado preciso para obtener fórmulas que funcionen” (Caldentey, 2012; p. 9).

Siguiendo el esquema sugerido por Caldentey, debido a la complejidad de la materia en estudio, no ha tratado de desecharse un campo o abordaje teórico completamente, si no que por el contrario se ha tratado de combinar los elementos que mejor ayuden a explicar la temática, aunque el énfasis principal se ha tomado de las teorías de la integración regional, y dentro de ellas, de la teoría neoinstitucionalista, que trata de explicar la importancia de las instituciones, tanto formales como informales en el proceso de integración.

La metodología utilizada para la realización de la tesis ha sido la investigación documental, tanto de los archivos de la Secretaría General, como información disponible en internet, así como la realización de una serie de entrevistas a funcionarios del SICA y a funcionarios de algunos bloques de integración regional.

Asimismo, se ha realizado un análisis comparativo de los estatutos de personal de otros esquemas de integración regional, como son la Unión Europea, el MERCOSUR y la Comunidad Andina. El análisis comparativo ha partido de la obtención de la información sobre los esquemas de contratación, caracterizaciones de personal, planes de carrera, ascensos, evaluaciones y promoción del personal de estos bloques de integración. Esta información ha sido recopilada por medio de las páginas web y los centros de información de los sistemas de integración investigados.

También se ha abordado telefónicamente y por correo electrónico a algunos funcionarios de los bloques de integración seleccionados, con la finalidad de obtener información de primera mano sobre los organismos que han sido comparados.

La investigación ha sido desarrollada mediante un análisis cualitativo de un número determinado de casos, para a partir de las experiencias de estos bloques de integración, analizar al funcionariado centroamericano y las características esenciales de los mismos, que permitan considerarlos funcionarios públicos regionales. Una vez determinadas estas características, también a través del análisis comparativo se han propuesto los elementos a considerar para el diseño de un estatuto de personal para el Sistema de la Integración Centroamericana.

CAPÍTULO I
EL FUNCIONARIADO REGIONAL EN LOS BLOQUES DE INTEGRACIÓN
REGIONAL. ANALISIS COMPARATIVO

El problema específico que se analiza en el presente capítulo es *¿Cuáles son los elementos característicos de la función pública en un sistema de integración regional como la Unión Europea, MERCOSUR o en la Comunidad Andina?* Por ello, el Objetivo que se busca con el capítulo es *analizar cuáles son los elementos característicos de la función pública en un sistema de integración regional como la Unión Europea, MERCOSUR o en la Comunidad Andina.*

De esta manera, este capítulo presenta el análisis de los elementos característicos de la función pública en los bloques de integración regional. Para efectos del estudio, se ha seleccionado al Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y a la Comunidad Andina (CAN) en América Latina y a la Unión Europea (UE), como esquema referente de la integración del continente europeo.

En el capítulo I se presenta, además, un análisis comparativo de la función pública en los bloques de integración regional estudiados, para luego realizar una extrapolación de las características estudiadas en ellas, con respecto al Sistema de la Integración Centroamericana (SICA).

1.1 El funcionariado regional en los bloques de integración de América Latina

Aunque la idea de la integración regional en América Latina ha estado presente desde el nacimiento de los estados independientes, mediante la conformación de una Confederación entre las nuevas repúblicas, los fenómenos de integración regional cobraron fuerza gracias al apalancamiento de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y su promulgación del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), que con sus estrategias orientadas a lograr un desarrollo “hacia adentro” impulsó el crecimiento de industrias con altos niveles de protección ante la competencia externa y en las que la integración regional se contempla como una herramienta para fortalecer la ISI.

Posteriormente, la integración regional en América Latina es concebida como una herramienta para profundizar los procesos de liberalización, reducir el proteccionismo y crear un ambiente adecuado para la competencia. Con ello, se crearon mercados regionales como el MERCOSUR; y otros procesos como la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), la CAN, la Comunidad del Caribe (CARICOM) y el Mercado Común Centroamericano (MCC), entre otros.

Estos esquemas de integración exigen de instituciones que al mismo tiempo requieren de funcionarios que trabajen en ellas y los dirijan. Los funcionarios de las instituciones de integración regional llegan a tener características similares a las de los funcionarios públicos y a ser considerados en forma similar a éstos, aunque al mismo tiempo tienen elementos que los diferencian de los funcionarios públicos, como el hecho de no depender exclusivamente de un gobierno para el desempeño de sus funciones, desalojándose de su carácter de funcionario nacional para ejercer su función en instituciones supranacionales.

El creciente incremento de instituciones de integración en América Latina ha demandado la existencia y constante formación de personal que pueda desempeñarse en éstas.

Estos funcionarios deben tener el conocimiento necesario sobre los procesos de integración y sobre las diferentes áreas de la integración regional.

De esa manera, por ejemplo, se ha contado con la existencia de instituciones como el Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), creado en 1993, como espacio de diálogo institucional entre bloques interregionales y que se ha constituido en una herramienta formativa para el fortalecimiento de los procesos de integración regional. El CEFIR ha sido partícipe activo de los procesos de integración en América Latina y en la constitución del MERCOSUR, ya que desde su sede propicia el intercambio creativo de ideas y prácticas de integración, facilita el desarrollo de experiencias y la participación social y refuerza la capacidad de negociación y toma de decisiones a través de la formación permanente de actores clave en el proceso.

Por su parte, algunos organismos de integración regional han desarrollado programas de formación en integración, con la finalidad de preparar actores que puedan participar activamente y liderar estos procesos. Este ha sido el caso de la Comunidad Andina, que desde el año 2012 desarrolla un Programa de Formación en Integración Andina dirigido a funcionarios públicos jóvenes de los Países Miembros de la Comunidad Andina y de órganos del Sistema Andino de Integración (SAI). Este Programa ha sido organizado por la Secretaría General de la CAN con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). El objetivo del Programa de Formación en Integración Andina es promover el conocimiento de los principios y avances de la integración andina, así como familiarizar a los profesionales de los Países Miembros en general con el funcionamiento de la Comunidad Andina y su marco jurídico, a fin de facilitar el proceso en que la región se encuentra comprometida.

Además de este programa de formación, el Sistema Andino de Integración dispone de su propia Universidad. La Universidad Andina Simón Bolívar es la institución educativa del SAI, dedicada a la investigación, la enseñanza, la prestación de servicios, especialmente para la transmisión de conocimientos científicos y tecnológicos, y al fomento del espíritu de cooperación y coordinación entre las universidades de la subregión, así como al fortalecimiento de los principios de la Comunidad Andina. La función principal de la Universidad Andina Simón Bolívar es coadyuvar al proceso de integración andina desde la perspectiva científica, académica y cultural; contribuir a la capacitación científica, técnica y profesional de recursos humanos en los países andinos, y fomentar y difundir los valores culturales del bloque, entre otros.

La Universidad fue creada en 1985 en Bolivia y en 1992 en Ecuador. Actualmente tiene su sede central en Sucre, capital constitucional de Bolivia; una sede nacional en Quito, Ecuador, una sede local en La Paz, Bolivia; y, oficinas en Bogotá, Colombia y Lima, Perú. La sede de Ecuador tuvo en el año académico 2011/2012, 2446 estudiantes inscritos, en sus programas de educación superior, doctorados, maestrías, cursos abiertos, entre otros.

En Centroamérica también se ha visto la necesidad de formar a los funcionarios regionales y a los de los distintos estados nacionales, con la finalidad de fortalecer sus conocimientos en materia de integración regional. Un estudio del BID y la CEPAL señalaba en 1998 que era necesario reformar el Instituto Centroamericano de Administración Pública

(ICAP) con la finalidad de que éste se concentrara en la formación masiva de funcionarios nacionales y autoridades locales, así como para realizar “formación especializada de funcionarios regionales (en el caso de establecerse un servicio civil centroamericano) para constituir una parte sistematizada de un proceso de formación inicial y permanente a escala regional” (BID/CEPAL. 1998; p. 137)

De esa manera, vista la necesidad de la formación de los funcionarios nacionales y regionales, la Secretaría General del SICA, con el apoyo de la AECID, ha desarrollado desde el año 2004 el Programa de Formación en Integración Regional para Funcionarios Centroamericanos cuyo objetivo ha sido contribuir al fortalecimiento del proceso de integración centroamericana, a través de la definición y ejecución de actividades formativas en áreas temática clave, que contribuyan al desarrollo de capacidades y conocimientos por parte de los funcionarios del SICA, funcionarios nacionales de los Estados Miembros, así como representantes del sector privado y la sociedad civil.

Otra de las acciones formativas desarrolladas por la Secretaría General del SICA, ha sido el Programa de Alta Formación para cuadros dirigentes del SICA, desarrollado por el Instituto Ítalo-Latino Americano (IILA), con el objetivo de contribuir a la construcción de la integración regional, de un mercado común y de una macro región geográfica, a través de un proceso de gradual formación de la cultura comunitaria, mediante el mejoramiento de las capacidades operativas de los cuadros dirigentes de las administraciones públicas nacionales de los Estados Miembros del SICA.

Actualmente, además, se ha realizado un convenio con tres universidades centroamericanas (la Universidad Centroamericana UCA de Managua, la Universidad Rafael Landívar de Guatemala y la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” UCA de El Salvador) para el desarrollo de la Primera Maestría en Integración Regional, la cual también cuenta con el financiamiento del Fondo España-SICA y que pretende cubrir la necesidad existente de formar profesionales con capacidades en el manejo de los temas sobre integración y desarrollo en la región.

Otra acción formativa ha sido desarrollada con financiamiento del Fondo España-SICA para la formación y profesionalización de jueces, policías y fiscales de los países del SICA, en el marco de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA), y para lo cual la SG-SICA ha suscrito convenios de colaboración con la Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación, la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos (COMJIB) y el ICAP.

Por su parte la Secretaría General de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), órgano técnico regional del subsistema económico del SICA, con el financiamiento del Gobierno de la República de China (Taiwán), se encuentra ejecutando desde el año 2013 un proyecto para el establecimiento del Centro de Estudios para la Integración Económica (CEIE), institución académica especializada en temas de integración, que capacite a funcionarios del sector privado y público de la región.

Estas acciones y programas de formación dan fe de la creciente necesidad de las organizaciones de integración regional en América Latina, de contar con funcionarios

formados y capacitados en los temas de integración regional, que sean capaces de dirigir los diferentes procesos de integración que se están desarrollando en la actualidad en dicha región.

Para realizar el análisis de la función pública en los sistemas de integración regional seleccionados, es necesario iniciar con una breve definición de los mismos. En la investigación se ha realizado un análisis del MERCOSUR y de la Comunidad Andina, por lo que a continuación se presentará una breve descripción de los mismos.

1.1.1 Mercado Común del Sur (MERCOSUR)

El Mercado Común del Sur, denominado MERCOSUR, es un bloque subregional que está integrado por la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay¹, la República Oriental del Uruguay, la República Bolivariana de Venezuela y el Estado Plurinacional de Bolivia, éste último en proceso de adhesión². Tiene como Estados Asociados a Chile, Colombia, Perú, Ecuador, Guyana y Surinam (estos últimos dos en proceso de ratificación)³ y como observadores a Nueva Zelanda y México.

Fue creado el 26 de marzo de 1991 con la firma del Tratado de Asunción, que establece la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países, el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común, la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales entre los Estados partes y la armonización de las legislaciones para lograr el fortalecimiento del proceso de integración. Actualmente también permite la libre circulación de los ciudadanos del bloque subregional y desde 1999 existe una zona libre de aranceles entre sus integrantes, aunque exceptuando a una serie de productos, entre ellos el azúcar.

Su existencia como persona jurídica de derecho internacional fue decidida en el Protocolo de Ouro Preto, firmado el 16 de diciembre de 1994, que entró en vigor el 15 de diciembre de 1995 y que define la estructura institucional del MERCOSUR.

El MERCOSUR es considerado una potencia económica y con una relevancia geopolítica de gran magnitud. Su extensión territorial cubre casi 13 millones de kilómetros cuadrados y cuenta con más de 275 millones de habitantes (cerca del 70 % de América del Sur). Siete de cada diez sudamericanos son ciudadanos del MERCOSUR. A pesar de ser considerada una potencia económica como región, la Secretaría del MERCOSUR (SM) tiene un staff de únicamente 26 funcionarios⁴, y que según la resolución CMC No. 07/07 nunca debe ser

¹ En proceso de reincorporación luego de la Decisión CMC No. 28/12

² www.mercosur.int

³ www.mercosur.int

⁴ La Resolución GMC No. 01/03 de fecha 4 de abril de 2003 relativa a la Estructura y Funcionamiento de la Secretaría del MERCOSUR, establece la nueva estructura organizativa de la Secretaría del MERCOSUR, producto de la transformación de la Secretaría Administrativa en Secretaría Técnica. En la referida Resolución se aprueba la nueva estructura organizativa y su estructura salarial. Según los cargos aprobados en la referida Resolución, y a la información disponible en el portal web del MERCOSUR, a Secretaría dispone de únicamente 26 miembros de personal.

superior de 40 funcionarios⁵, en comparación con la Secretaría de la Comunidad Andina, “cuyo presupuesto es mucho mayor y cuenta con un staff que supera los 180 funcionarios” (Filadoro, 2008; p. 8).

Los funcionarios de la Secretaría del MERCOSUR están divididos en cuatro sectores, que son el Sector de Asesoría Técnica (SAT), el Sector de Normativa, Documentación y Divulgación (SND); el Sector de Administración (SA) y el Sector de Apoyo (SAP)⁶. Todos ellos están sometidos a la autoridad del Director, quien es la máxima autoridad jerárquica de la SM. Además del Director, se dispone de un cargo de Coordinador, que actúa bajo la supervisión del Director. El Director de la SM debe poseer título universitario, acreditar experiencia en actividades afines, ser nacional de uno de los Estados miembros. Es electo por el Grupo Mercado Común (GMC), previa consulta a los Estados Partes y designado por el Consejo del Mercado Común (CMC). Su mandato dura un período de 2 años sin posibilidad de reelección, debiendo rotar la designación de éste cargo en forma alfabética entre los Estados Parte.

El Coordinador debe ser nacional de uno de los Estados parte, pero su nacionalidad debe ser diferente de la del Director. Debe poseer título universitario, con un mínimo de 10 años de experiencia en tareas afines al cargo y amplio conocimiento sobre el funcionamiento del MERCOSUR. Es elegido por el Grupo Mercado Común, en forma rotativa, previa consulta a los Estados Partes, por período de dos años, debiendo el inicio y el término de su contrato diferir en por los menos seis meses del inicio y del término del contrato del Director. (Decisión CMC No. 07/07)

La Decisión CMC No. 07/07 establece que la SM tendrá un cuadro funcional integrado por un máximo de cuarenta funcionarios. En la categoría de Asesor Técnico debe ser contratado un (1) funcionario de nacionalidad de cada uno de los Estados Partes. En la categoría de Técnico deben ser contratados como mínimo diez (10) funcionarios y en la categoría de Asistente Técnico como mínimo catorce (14) funcionarios. En la designación de los cargos de funcionarios de la SM de esas categorías se debe observar el principio de equilibrio en la representación de las nacionalidades de los Estados Partes en el cuadro funcional de la misma; siendo el Director el responsable de velar por la aplicación de este principio. En la categoría de Personal de Apoyo pueden ser contratados hasta un máximo de ocho (8) funcionarios.

El Sector de Asesoría Técnica (SAT) está compuesto por seis (6) funcionarios, de los cuales cuatro son consultores técnicos y los otros dos son técnicos. El Sector de Normativa y Documentación (SND) está compuesta por cuatro miembros de personal, dos de ellos son Técnicos de Normativa, uno es Técnico en Documentación y el restante es Técnico en Divulgación. El Sector de Administración (SA) y el Sector de Apoyo (SAP) están compuestos

⁵ Aunque la Decisión CMC 07/07 de fecha 18 de enero de 2007, también establece que el GMC podrá alterar estos números a la luz de las necesidades de evolución del proceso de integración del MERCOSUR

⁶ La Decisión CMC No. 07/07 de fecha 18 de enero de 2007, aprueba la estructura de funcionamiento del MERCOSUR, en la cual se establecen 4 sectores: Sector de Administración, Sector de Apoyo, Sector de Asistencia Técnica y Sector de Normativa y Documentación.

en total por tres funcionarios, dos de ellos son Técnicos en Administración y el otro es un Técnico en Informática.

Por medio de la Resolución GMC No. 37/12 del 18 de octubre de 2012, se creó también la Unidad Técnica de Cooperación Internacional (UTCI), la cual estará subordinada al Grupo de Cooperación Internacional (GCI) creado mediante la Decisión CMC No. 10/12. La UTCI cuenta con una estructura mínima de dos (2) funcionarios. Además de ellos, la Secretaría cuenta con nueve (9) asistentes técnicos y tres (3) funcionarios de apoyo, que son asignados en los distintos sectores por el Director, según la necesidad del servicio.

1.1.2 Comunidad Andina (CAN)

La Comunidad Andina (CAN) es un organismo regional de cuatro países, el Estado Plurinacional de Bolivia, y las Repúblicas de Colombia, Ecuador y Perú, que tienen un objetivo común: Alcanzar un desarrollo integral, más equilibrado y autónomo, mediante la integración andina, sudamericana y latinoamericana. El proceso andino de integración se inició con la suscripción del Acuerdo de Cartagena el 26 de mayo de 1969. Está constituida además por una serie de órganos e instituciones que están articuladas en el Sistema Andino de Integración (SAI), y que hacen “que la CAN funcione casi como lo hace un Estado”⁷. Antes de 1996, era conocida como el Pacto Andino o Grupo Andino.

Venezuela fue miembro pleno hasta el 2006. Chile originalmente fue miembro entre 1969-1976, pero se retiró durante el régimen militar de Augusto Pinochet debido a incompatibilidades entre la política económica de ese país y las políticas de integración de la CAN. Este país es Miembro Asociado desde el 20 de septiembre de 2006, pero ello no supone el reingreso a la CAN. Ubicados en América del Sur, los cuatro países andinos agrupan a casi 101 millones de habitantes en una superficie de 3.798.000 kilómetros cuadrados.

Se considera que la Secretaría de la Comunidad Andina es una Secretaría muy sólida pues en ella trabajan más de 180 funcionarios. Entre los meses de noviembre de 2013 a febrero de 2014 se llevó a cabo un proceso de selección para la contratación de 29 cargos para personal profesional y técnico en las áreas de Comercio, Energía, Transporte, Identidad y Ciudadanía Andina, entre otras áreas; con la finalidad de atender el proceso de reingeniería y priorización de los ámbitos de acción del Sistema Andino de Integración (SAI). Es decir, con esta contratación, el personal de la Secretaría de la Comunidad Andina ascendería a más de 200 funcionarios.

Según el Artículo 5 del Reglamento de la SG de la Comunidad Andina, el Secretario General es elegido por consenso por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, en Reunión Ampliada con los representantes ante la Comisión, por un período de cinco años, pudiendo ser reelegido por una sola vez. El Secretario General debe ser una persona de alta representatividad, reconocido prestigio y nacional de uno de los Países Miembros de la Comunidad Andina.

⁷ www.comunidadandina.org

La Secretaría General cuenta con Directores Generales, los cuales deben ser nacionales de los Países Miembros. Tienen a su cargo una Dirección General por áreas temáticas, determinadas en función de la estructura orgánico-funcional de la Secretaría General. La designación de Directores se hace por parte del Secretario General, previa consulta con los Países Miembros, a través de los organismos nacionales de integración. Dicha designación será por un período de tres años, el cual podrá ser renovado por una sola vez. (Artículos 16 y 17 del Reglamento).

Además de los funcionarios antes mencionados, se requiere que los miembros del personal técnico y administrativo sean profesionales o técnicos altamente calificados y con experiencia en el campo para el cual se contraten. El personal técnico y administrativo puede ser nacional de cualquier país (incluso se acepta que sean nacionales de países que no son miembros de la CAN), aunque debe procurarse que haya representación de todos los países miembros en los cargos y una distribución geográfica subregional equilibrada en sus nombramientos, según lo que establece el Artículo 37 del Acuerdo de Cartagena. Esta es una condición que regularmente se encuentra presente en los sistemas de recursos humanos de la mayoría de los sistemas de integración estudiados; y en el caso de la CAN se busca darle efectivo cumplimiento.

1.2 El funcionariado regional en la Unión Europea

La Unión Europea (UE) es una comunidad política de derecho constituida en régimen de organización internacional sui generis, nacida para propiciar y acoger la integración y gobernanza en común de los Estados y los pueblos de Europa. Está compuesta por veintiocho estados europeos y fue establecida con la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea (TUE), el 1 de noviembre de 1993, con el que la Unión Europea aunó y se fundó sobre las tres Comunidades Europeas preexistentes (CECA, Euratom y CEE/CE) añadiéndoles la política exterior común y la cooperación judicial y policial, formando de esa manera un sistema complejo conocido como “los tres pilares”.

Con la entrada en vigor, el 1 de diciembre de 2009, del Tratado de Lisboa, la Unión Europea sucedió, por completo aunque con ciertas particularidades, a las Comunidades Europeas y asumió con ello su personalidad jurídica única como sujeto de Derecho internacional.

Con la evolución de la Unión Europea, también se ha dado la necesidad de contar con profesionales capaces para dirigir el proceso de integración europea. Actualmente trabajan en las instituciones de la Unión Europea alrededor de 55 mil funcionarios público (Unión Europea, 2012) provenientes de los 28 Estados miembros, distribuidos en los diversos Órganos de la Unión. La Unión Europea es un sistema de integración muy avanzado en varios aspectos. Ha sido tal su desarrollo que hasta dispone de una institución especializada para realizar los procesos de búsqueda, reclutamiento y selección de personal para todas las instituciones de la Unión; realizando procesos uniformes para la contratación del personal.

La Oficina Europea de Selección de Personal (EPSO) es la responsable de la selección de personal para las instituciones y agencias de la Unión Europea, es decir, el Parlamento Europeo, el Consejo, la Comisión Europea, el Tribunal de Justicia, el Tribunal de Cuentas, el

Servicio Europeo de Acción Exterior, el Comité Económico y Social, el Comité de las Regiones, el Supervisor Europeo de Protección de Datos y el Defensor del Pueblo Europeo. La EPSO es la responsable de realizar el proceso de selección y recomendar a los candidatos para que cada institución contrate a su personal entre los aspirantes seleccionados por la EPSO. Sea cual sea la institución que esté interesada en seleccionar y contratar personal, el proceso de selección y el tipo de contrato son los mismos, ya que son llevados a cabo en forma estándar por la EPSO.

Según el portal de la Unión, www.europa.eu, la EPSO organiza oposiciones con el fin de seleccionar personal para ocupar puestos permanentes y no permanentes. Regularmente los concursos de oposiciones generales no se convocan para proveer plazas específicas o concretas, sino para elaborar una lista de reserva, destinada a satisfacer las necesidades de contratación futuras. Además del personal permanente, la UE emplea también a agentes contractuales y temporales, ofrece periodos de prácticas y mantiene bases de datos de expertos en distintas áreas.

Los funcionarios permanentes se dividen en dos categorías: administradores y asistentes. Los administradores se dedican normalmente a la formulación de políticas y a efectuar el seguimiento de la aplicación de la legislación de la UE, así como a tareas de análisis y asesoramiento. En general, para poder presentarse a una oposición para administradores es necesario haber cursado tres años, como mínimo, de formación universitaria. Los asistentes desempeñan normalmente funciones de apoyo y su papel es crucial para la gestión interna de las instituciones. En general, para poder presentarse a una oposición para asistentes es necesario haber acabado, como mínimo, la enseñanza secundaria.

Existen además otros procedimientos de selección y contratación, como los agentes contractuales, a quienes se les contrata para desempeñar tareas manuales o administrativas específicas, con contratos que por lo general duran de 6 meses a un año. Además, personal temporal que es contratado para llevar a cabo tareas especializadas o con carácter temporal, con una duración máxima de 6 años. Algunas instituciones también contratan a personal eventual durante un máximo de 6 meses, normalmente para desempeñar tareas administrativas. En este caso, la contratación corre a cargo de agencias de trabajo temporal.

Siete instituciones admiten también a becarios durante períodos de 3 a 5 meses. Conocidos como stagiaires, los becarios pueden ser estudiantes, titulados universitarios o lingüistas, y desempeñan tareas similares a las de los administradores de los primeros escalones. La selección de los becarios corre a cargo de las propias instituciones que los requieren y no de la EPSO.

Otra forma de contratación es la de Expertos Nacionales en Comisión de Servicios (ENCS) que suelen ser empleados del sector público en su país de origen que son destinados a una institución europea durante un período limitado para aportar su experiencia y aprender sobre las políticas y los procedimientos de la UE. Los expertos nacionales se seleccionan mediante un procedimiento específico ajeno a la EPSO.

Para contar con personal profesional con conocimientos del proceso de integración europeo, en Europa, la principal fuente de formación para los funcionarios comunitarios es el

Colegio de Europa, prestigiosa institución universitaria de posgrados, especializada en la investigación y enseñanza del derecho, economía y ciencia política de la integración europea. El Colegio de Europa fue fundado en 1949, siendo la institución pionera dedicada a los estudios europeos. Cuenta actualmente con más de 400 alumnos provenientes de 50 diferentes países, que suelen ser seleccionados conjuntamente con los Ministerios de Asuntos Exteriores nacionales.

Los profesores provienen de diversas universidades europeas y son contratados anualmente por una carga horaria promedio de 30 horas. No son profesores permanentes del Colegio, Algunos de ellos son técnicos de diferentes instituciones europeas, de organismos internacionales o profesores titulares de algunas de las universidades más prestigiosas del continente. (CEFIR, 1997; p. 94).

No obstante la existencia del Colegio de Europa, en los procesos de selección llevados a cabo por la EPSO participan los mejores titulados de las universidades europeas, que tienen la oportunidad de dedicarse a una carrera profesional internacional al servicio de la Unión Europea, en múltiples y diversas áreas, como son administración pública europea, derecho, economía, estadísticas, auditoría, lenguas, comunicación, tecnologías de información; así como para otro personal no titulado en los procesos de contratación de personal de apoyo como secretarios o asistentes.

Los requisitos establecidos para las diferentes plazas son publicadas en el portal de la Unión Europea, donde además se puede encontrar información de los modelos de exámenes que son utilizados en los procesos de selección llevados a cabo por la ESPO, con la finalidad de que los postulantes interesados puedan prepararse adecuadamente antes de presentar las pruebas en los concursos de oposición.

1.3 Caracterización del personal en los bloques de integración estudiados

1.3.1 MERCOSUR

Si bien las Normas Generales relativas a los funcionarios de la SM contenidas en la Resolución GMC No. 06/04 del 25 de junio de 2004 no establecen ninguna caracterización o categorización del personal en el MERCOSUR, el Anexo II - Normas para la Selección y Contratación de Personal contenidas en la Resolución GMC 01/03 de fecha 4 de abril de 2003 establece una diferenciación entre el Director, los Consultores Técnicos y los Técnicos y demás funcionarios del MERCOSUR. En ese sentido, podría establecerse la existencia de 3 categorías: El personal de dirección, los consultores técnicos y los técnicos y demás funcionarios.

Además de ellos, como sucede en los demás bloques de integración estudiados, existen funcionarios que son designados por los Estados miembros o que son funcionarios públicos dentro de sus respectivos estados miembros y como parte de sus funciones como tales ejercen alguna función comunitaria en una institución de la estructura del Mercosur.

Así, la Decisión CMC No. 63/10 crea la figura del Alto Representante General del MERCOSUR, como órgano del Consejo del Mercado Común (CMC), para contribuir con el

desarrollo y funcionamiento del proceso de integración, a partir del fortalecimiento de las capacidades de producción de propuestas de políticas regionales y de gestión comunitaria en diversos temas fundamentales. El Alto Representante General debe ser una personalidad política destacada, nacional de uno de los Estados Partes, con reconocida experiencia en temas de integración. Este es designado por el Consejo del Mercado Común por un período de tres años. Su mandato podrá ser prorrogado por igual período, por una única vez, por Decisión del Consejo del Mercado Común; y para su nombramiento debe respetarse el principio de rotación de nacionalidades.

De igual manera, dentro de la estructura institucional del MERCOSUR se encuentran los funcionarios que forman parte de los otros órganos e instituciones del MERCOSUR, como son:

- a. El Consejo del Mercado Común (CMC)
- b. El Grupo Mercado Común (GMC)
- c. La Comisión de Comercio del Mercosur (CCM)
- d. La Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC)
- e. El Foro Consultivo Económico Social (FCES)
- f. La Secretaría

El protocolo de Ouro Preto establece como órganos de decisión, de naturaleza intergubernamental al CMC, GMC y a la CCM. Estos tres órganos están integrados por funcionarios gubernamentales de alto nivel, cuya elección es estrictamente por medio de un Órgano o por un funcionario estatal y que una vez nombrados o elegidos para desempeñar ese cargo, en función de lo establecido en el Protocolo de Ouro Preto pasan a formar parte de un órgano comunitario y ejercer competencias comunitarias. Dentro de estas, se encuentran:

- a. El Consejo del Mercado Común (CMC). Este es el órgano superior del MERCOSUR, al cual le incumbe la conducción política del proceso de integración y la toma de decisiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos establecidos en el Tratado de Asunción. Está integrado, de conformidad con el Artículo 4 del Protocolo de Ouro Preto, por los Ministros de Relaciones Exteriores y por los Ministros de Economía o sus equivalentes, de los Estados Partes.
- b. El Grupo Mercado Común (GMC) es el órgano ejecutivo del MERCOSUR; está integrado por cuatro miembros titulares y cuatro alternos por cada Estado Parte, designados por sus respectivos gobiernos. Entre ellos debe constar los representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores, Economía o equivalentes, y los representantes de los Bancos Centrales. Son coordinados por los Ministerios de Relaciones Exteriores.
- c. La Comisión de Comercio del MERCOSUR Este es el órgano encargado de asistir al GMC. Le compete velar por la aplicación de los instrumentos de política comercial común acordados por los Estados Partes para el funcionamiento de la unión aduanera, así como efectuar el seguimiento y revisar los temas y materias relacionados con las políticas comerciales comunes. Está integrado por cuatro miembros titulares y cuatro miembros alternos por Estado Parte y es coordinado también por los Ministerios de Relaciones Exteriores.

De igual manera, se cuenta con funcionarios cuya elección es estrictamente estatal por medio de procesos de elección en forma democrática y que al ser electos para el cargo público, en función de lo establecido en el Protocolo de Ouro Preto pasan a formar parte de una institución comunitaria. Este es el caso de la Comisión Parlamentaria Conjunta, órgano representativo de los parlamentos de los Estados Partes. Dicha Comisión está integrada por igual número de parlamentarios representantes de los Estados Partes, los que son designados por sus respectivos parlamentos nacionales, de acuerdo con sus procedimientos internos.

Para efectos del presente estudio, los funcionarios antes indicados no serán tomados en consideración para efectos de determinar la función pública, debido a que estos funcionarios ya sea porque son designados por sus gobiernos o por ser elegidos regularmente por medio de procedimientos de elección popular, de acuerdo a lo contenido en las constituciones de sus respectivos estados, no pasan a formar parte de una carrera administrativa, si no que son nombrados dentro de la estructura institucional del bloque de integración, para ejercer una función política. El mismo preámbulo de la Carta Iberoamericana de la Función Pública, establece que para fines de la Carta se consideran sinónimos los términos “Función Pública” y “Servicio Civil”, pero se entienden excluidos de la Carta los cargos de naturaleza política. Por ello, en la función pública del MERCOSUR se considerará al personal de la Secretaría, detallado a continuación:

El Director de la Secretaría de MERCOSUR es contratado de acuerdo con el procedimiento que para tal fin ha sido establecido en el Artículo 33 del Protocolo de Ouro Preto. Es decir, es electo por el Grupo Mercado Común en forma rotativa, previa consulta a los Estados Partes y es además designado por el Consejo del Mercado Común. El Director de la Secretaría debe ser nacional de un Estado Parte, su mandato dura dos años, y está prohibida su reelección.

Los consultores técnicos son contratados de acuerdo a lo dispuesto en la Decisión CMC No. 30/02 – Transformación de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR en Secretaría Técnica; estos forman parte del Sector de Asesoría Técnica creado en el marco de la referida Decisión, con la finalidad de prestar asesoramiento y apoyo técnico a los demás Órganos del MERCOSUR.

De conformidad con el Anexo II de la Decisión antes citada, los cargos de Consultores Técnicos deben ser cubiertos por un nacional de cada Estado Parte, nombrado exclusivamente en función de su competencia y capacitación técnica en una de las siguientes especialidades: (i) derecho internacional (2 Consultores) y (ii) economía internacional (2 Consultores). Los Consultores Técnicos deben tener una formación académica de nivel superior en las áreas de Derecho, Economía o Relaciones Internacionales, son seleccionados mediante la realización de concursos de antecedentes y pruebas, los que son específicos para cada especialidad, organizados por una Comisión de Selección que define la forma de su realización.

Los candidatos seleccionados son designados por el Consejo por un período de tres años, renovables por períodos idénticos, por consenso de los Estados Partes, consultado el Director, sin perjuicio de la posibilidad de una eventual destitución, con justa causa, de los Consultores antes de concluido el mandato.

Respecto a los Técnicos y demás funcionarios del MERCOSUR, éstos deben ser nacionales de los Estados Partes, seleccionados con base en sus antecedentes y pruebas entre los candidatos indicados por los Estados Partes pertinentes, respetando los requisitos mínimos establecidos para cada cargo. Todos los Técnicos deben poseer estudios universitarios, experiencia laboral acreditable, conocimientos generales sobre el MERCOSUR, y conocimientos sobre herramientas informáticas. Para el caso de los Asistentes Técnicos, se solicita estudios secundarios completos y el personal de apoyo debe tener estudios primarios completos. Todos deben poseer conocimientos sobre MERCOSUR.

El proceso de selección está a cargo de una comisión integrada por un representante designado por cada Estado Parte y por el Director de la Secretaría. Los contratos de trabajo de los técnicos y demás funcionarios de la Secretaría son firmados para un plazo de dos años y pueden ser renovados por períodos iguales o por una fracción de ese período. El conocimiento operativo de los dos idiomas oficiales y de trabajo del MERCOSUR (el español y el portugués) es una condición obligatoria para la designación en todos los cargos de la Secretaría.

Además del personal antes indicado, la Secretaría puede valerse, para la ejecución de tareas específicas que le hayan sido atribuidas, de la cesión por un plazo determinado de recursos humanos especializados por los Estados Partes del MERCOSUR, de una forma similar a los Expertos Nacionales en Comisión de Servicios que operan dentro de la UE. Los Estados Partes del MERCOSUR pueden, además, designar a su criterio a funcionarios gubernamentales para que realicen pasantías en los diferentes sectores de la Secretaría, los cuales ejercerán sus funciones de acuerdo con las reglamentaciones establecidas para ese fin por el Director, en consulta con los Coordinadores Nacionales del GMC.

A continuación se presentan las diferentes categorías de personal que operan en la Secretaría del MERCOSUR, indicando las características que son requeridas para las diferentes categorías, su forma de contratación y el instrumento legal donde está establecido el procedimiento que se emplea para la contratación.

Cuadro No. 3
Categorías de Personal en el MERCOSUR

Categoría Personal	de	Características requeridas	Forma de contratación	Instrumento donde se establece el procedimiento
Personal Dirección	de	<ul style="list-style-type: none"> - Nacional de un Estado Parte - Poseer título universitario - Acreditada experiencia en actividades afines 	<ul style="list-style-type: none"> - Electo por el Grupo Mercado Común en forma rotativa, previa consulta a los Estados Partes. - Es designado por el Consejo del Mercado Común. - Tendrá mandato de dos años - Prohibida la reelección 	Art. 33 del Protocolo de Ouro Preto
Consultores Técnicos		<ul style="list-style-type: none"> - Nacionales de los Estados Parte - Deben tener una formación académica de nivel superior en las áreas de derecho, economía o relaciones internacionales. 	<ul style="list-style-type: none"> - Se nombra un nacional de cada Estado Parte, nombrado exclusivamente en función de su competencia y capacitación técnica - Seleccionados mediante la realización de concurso de antecedentes y pruebas, específico para cada especialidad, organizado por una Comisión de Selección que definirá la forma de su realización. - Son designados por el Consejo por un período de tres años, renovables por períodos idénticos, por consenso de los Estados Partes, consultado el Director. 	Decisión CMC No. 30/02 – Transformación de la Secretaría Administrativa del MERCOSUR en Secretaría Técnica
Técnicos y demás funcionario		<ul style="list-style-type: none"> - Nacionales de los Estados Parte. - Todos los Técnicos deben poseer estudios universitarios, experiencia laboral acreditable, y sobre herramientas informáticas. - Para el caso de los Asistentes técnicos, se solicita estudios secundarios completos - Para el personal de apoyo, se requiere estudios primarios completos. - Todos deben poseer conocimientos sobre MERCOSUR 	<ul style="list-style-type: none"> - Seleccionados con base en sus antecedentes y pruebas entre los candidatos indicados por los Estados Partes pertinentes, respetando los requisitos mínimos establecidos para cada cargo. - El proceso de selección estará a cargo de una comisión integrada por un representante designado por cada Estado Parte y por el Director de la Secretaría 	Decisión CMC No. 30/02

Fuente: Elaboración propia

1.3.2 Comunidad Andina

Los funcionarios de la Comunidad Andina se encuentran clasificados en cuatro categorías, según el Reglamento Interno. Es oportuno aclarar que además de las categorías ahí establecidas, como sucede en los demás bloques de integración estudiados, existen funcionarios que son designados por los Estados miembros o que son funcionarios públicos dentro de sus respectivos estados miembros y como parte de sus funciones como tales ejercen alguna función en una institución del Sistema Andino de Integración (SAI).

De igual manera, se cuenta con funcionarios cuya elección es estrictamente estatal por medio de elección en forma democrática y que al ser electos en función de lo establecido en el Acuerdo de Cartagena y los demás instrumentos complementarios o derivados del SAI, pasan a formar parte de una institución comunitaria.

De esa manera, la CAN está conformada por órganos e instituciones, que están articuladas en el Sistema Andino de Integración, con diferentes funciones, desde normativas y de dirección política, hasta funciones judiciales, ejecutivas, deliberantes, sociales, financieras y educativas. El SAI articula también a otros órganos e instituciones creados en el marco de la integración subregional andina, tales como los Consejos Asesores Ministeriales que emiten opinión ante el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión de la CAN sobre temas relacionados a su sector. También existen Comités Técnicos.

Los organismos intergubernamentales que componen el Sistema Andino de Integración son:

- a. Consejo Presidencial
- b. Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores
- c. Comisión de la Comunidad Andina

Las organizaciones comunitarias que forman parte del Sistema Andino de Integración son:

- a. Tribunal de Justicia
- b. Parlamento Andino
- c. Secretaría General
- d. CAF, banco de desarrollo de América Latina
- e. Fondo Latinoamericano de Reservas
- f. Organismo Andino de Salud
- g. Universidad Andina Simón Bolívar.

Los funcionarios que pertenecen a los organismos intergubernamentales del SAI son designados por los Estados miembros o son funcionarios públicos dentro de sus respectivos Estados miembros y como parte de sus funciones como tales ejercen alguna función en una institución del Sistema Andino de Integración, como es el caso de los funcionarios del Consejo Presidencial Andino y del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.

De igual manera, se cuenta con funcionarios cuya elección es estrictamente estatal por medio de elección en forma democrática y que al ser electos en función de lo establecido en el Acuerdo de Cartagena y los demás instrumentos complementarios o derivados del SAI, pasan a formar parte de una institución comunitaria. Entre ellos se encuentran los miembros del Parlamento Andino.

Tal como ya se indicó anteriormente, estos funcionarios no serán tomados en consideración para efectos de determinar la función pública, debido a que estos funcionarios ya sea por ser designados por sus gobiernos o por ser elegidos regularmente por elección popular, de acuerdo a lo contenido en las constituciones de sus respectivos Estados, no pasan a formar parte de una carrera administrativa, sino que son nombrados dentro de la estructura institucional del bloque de integración, para ejercer una función política; y considerando que la Carta Iberoamericana de la Función Pública considera excluidos para su análisis los cargos de naturaleza política, en la presente investigación tampoco serán tomados en consideración para fines del análisis de la función pública en el bloque de integración estudiado.

Las cuatro categorías de personal de la CAN detalladas en el artículo 14 del Reglamento Interno, son las siguientes: Profesionales, Técnicos, Asistentes y Auxiliares.

En la categoría de Profesionales se encuentran los funcionarios con título profesional de Licenciatura, Maestría o Doctorado. La categoría de Técnicos comprende a todos los funcionarios que, por el dominio de la tarea, ejercen actividad especializada; así como a aquellos que culminaron una carrera técnica, que ostentan mención de instituto superior tecnológico o que alcanzaron el grado de bachiller universitario. La categoría de asistentes comprende a los funcionarios que culminaron estudios secundarios, así como aquellos que certifiquen cursos que no pertenecen a currículos continuos de nivel superior y a los funcionarios que no culminaron estudios técnicos. Con respecto a los Auxiliares, esta categoría comprende a los funcionarios que culminaron estudios primarios y a los funcionarios que no culminaron estudios secundarios.

De igual manera, el Reglamento de la Secretaría General de la Comunidad Andina establece en su artículo 25 que su política de contratación está encaminada a contar con funcionarios que ofrezcan los niveles más altos de eficiencia; basados en el principio de igualdad de oportunidades para todos, independientemente del sexo, raza o religión. El Reglamento Interno también establece dos modalidades de contratación: Por el plazo del Contrato y por la Naturaleza de la contratación.

Con respecto al plazo de la contratación, el Reglamento Interno señala en su artículo 8 que los funcionarios serán contratados por un período mínimo de un año, renovable por mutuo acuerdo de las partes hasta por un total de siete años como máximo. Con respecto a la naturaleza de la contratación, se establece en el artículo 9, dos modalidades de contratación: Funcionarios Internacionales y Funcionarios Locales. La naturaleza de la contratación es determinada por la Secretaría General en función del rol principal que desempeñarán en la Secretaría.

Tienen condición de Funcionarios Internacionales, de acuerdo al artículo 10, el Secretario General, los Directores Generales; el Gerente General de Operaciones y Finanzas;

los Asesores; Coordinadores y Ejecutivos de Proyectos. Los funcionarios a los que la Secretaría General otorgue la naturaleza de funcionario internacional son contratados a plazo fijo. La renovación del contrato de cada funcionario internacional se realiza sobre la base de su evaluación y el período de su contratación no puede exceder de siete años continuos (art 17 del Reglamento Interno). Pueden ser sometidos a un período inicial de prueba, con una duración que se determine en el contrato respectivo. Los funcionarios internacionales reciben los privilegios e inmunidades derivados de la naturaleza de su contratación, en concordancia con lo dispuesto en los convenios establecidos entre la Secretaría de la CAN con los Países Miembros.

Son Funcionarios Locales aquellos a quienes la Secretaría General otorgue dicha condición, independientemente de la nacionalidad o su país de residencia habitual (Art 12 del Reglamento Interno). Son contratados a plazo fijo y sus contratos podrán ser renovados hasta por siete años en conjunto previa evaluación de su desempeño (Art 18 del Reglamento Interno). Todos los funcionarios locales son sometidos a un período inicial de prueba de 3 meses.

Además de ellos, la Secretaría General puede contratar asesores, expertos, consultores u otros, como profesionales independientes a quienes les encarga la ejecución de proyectos o tareas específicas que serán descritos en los respectivos contratos. Estas modalidades de contratación no suponen la existencia de vínculo laboral alguno entre la Secretaría General y el contratado, ni el goce de los derechos y beneficios previstos en el Reglamento Interno de la Secretaría.

De igual manera, según el Artículo 20 del Reglamento de la Secretaría General, en caso de que un país lo solicite, el Secretario General puede designar como expertos especiales a personas de reconocida competencia técnica de fuera de la institución, de entre la lista que haya confeccionado al efecto la Secretaría General. En este caso, el País Miembro que haya efectuado la solicitud de la contratación, sufragará los gastos que genere esta modalidad.

En el Cuadro No. 4 se presentan las diferentes categorías de personal que operan en la Secretaría de la CAN, indicando las características que son requeridas para las diferentes categorías, su forma de contratación y el instrumento legal donde está establecido el procedimiento que se emplea para la contratación.

Cuadro No. 4
Categorías de Personal en la Comunidad Andina

Categoría de Personal	Características requeridas	Forma de contratación	Instrumento donde se establece el procedimiento
Profesionales	<ul style="list-style-type: none"> - Funcionarios con título profesional de Licenciatura, Maestría o Doctorado 	<ul style="list-style-type: none"> - Concurso, en el cual se tenga en cuenta idoneidad, competencia y honorabilidad de los candidatos y las necesidades institucionales. - Se buscará una distribución geográfica subregional equitativa. - Sin perjuicio de la contratación externa, el Secretario General considerará las aptitudes y experiencia de los funcionarios en servicio activo 	Reglamento de la Secretaría de la CAN
Técnicos	<ul style="list-style-type: none"> - Funcionarios que, por el dominio de la tarea, ejercen actividad especializada. - Poseen una carrera técnica, ostentan mención de instituto superior tecnológico o alcanzaron el grado de bachiller universitario 	<ul style="list-style-type: none"> - Concurso, en el cual se tenga en cuenta idoneidad, competencia y honorabilidad de los candidatos y las necesidades institucionales. - Se buscará una distribución geográfica subregional equitativa. - Sin perjuicio de la contratación externa, el Secretario General considerará las aptitudes y experiencia de los funcionarios en servicio activo 	Reglamento de la Secretaría de la CAN
Asistentes	<ul style="list-style-type: none"> - Funcionarios que culminaron estudios secundarios - Con certificado de cursos que no pertenecen a currículos continuos de nivel superior - Funcionarios que no culminaron estudios técnicos 	<ul style="list-style-type: none"> - Concurso, en el cual se tenga en cuenta idoneidad, competencia y honorabilidad de los candidatos y las necesidades institucionales. - Se buscará una distribución geográfica subregional equitativa. - Sin perjuicio de la contratación externa, el Secretario General considerará las aptitudes y experiencia de los funcionarios en servicio activo 	Reglamento de la Secretaría de la CAN
Auxiliares	<ul style="list-style-type: none"> - Con estudios primarios culminados - Funcionarios que no culminaron estudios secundarios 	<ul style="list-style-type: none"> - Concurso, en el cual se tenga en cuenta idoneidad, competencia y honorabilidad de los candidatos y las necesidades institucionales. - Se buscará una distribución geográfica subregional equitativa. - Sin perjuicio de la contratación externa, el Secretario General considerará las aptitudes y experiencia de los funcionarios en servicio activo 	Reglamento de la Secretaría de la CAN

Fuente: Elaboración Propia

1.3.3 Unión Europea

Según la información disponible en el sitio web de la EPSO (www.europa.eu/epso), la función pública en la Unión Europea está dividida en dos categorías, los administradores (AD) y los asistentes (AST). Estas dos categorías cuentan con un sistema de carreras de 16 niveles (grados).

Los administradores se dedican por lo general a la elaboración de políticas y la aplicación de la legislación de la UE, tareas de análisis y asesoramiento. Por ejemplo, según el portal de la UE, un administrador puede encontrarse desempeñando un papel clave en el proceso legislativo y presupuestario de la UE, coordinando las grandes políticas económicas o de otro tipo de los Estados miembros, participando en negociaciones comerciales con países no pertenecientes a la UE o representando a las instituciones en foros internacionales. Otro podrá dedicarse a inspeccionar las flotas pesqueras en los Estados miembros, desarrollar o gestionar un programa de investigación científica, o redactar una decisión del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas o del Defensor del Pueblo Europeo.

La UE ofrece variadas oportunidades de carrera para titulados universitarios en Administración, Derecho, Finanzas, Economía, Comunicación, Ciencias y muchas otras especialidades.

La carrera de un administrador va del grado AD 5 al AD 16. El grado AD 5 es el nivel de acceso de los titulados universitarios. La selección y contratación en los grados AD 6 o AD 7 se ofrece para puestos más especializados. En ese caso se exigen varios años de experiencia pertinente. Los grados AD 9 a AD 12 corresponden a los puestos de gestión intermedios. La selección o contratación en esos grados exige tener experiencia en gestión.

Los asistentes suelen desempeñar tareas de apoyo (secretaría, tareas administrativas y contables, comunicación, investigación, desarrollo y aplicación de medidas, etc.). Cumplen una función muy importante en el funcionamiento interno de las instituciones, particularmente para asuntos de presupuestos y finanzas, personal, informática, gestión de documentos y trabajos científicos de laboratorio.

La carrera de un asistente va del grado AST 1 al AST 11. Los nuevos funcionarios suelen entrar en los grados AST 1 o AST 3. Los candidatos del grado AST 1 deben poseer un título de enseñanza secundaria y tener la experiencia adecuada o la cualificación profesional pertinente. Los candidatos del grado AST 3 deben tener la cualificación profesional pertinente y/o varios años de la experiencia adecuada.

Además de esta clasificación, la UE también contrata personal para puestos de dirección. Estos se dividen en dos categorías: Puestos de Dirección Intermedia y puestos de Dirección Superior.

Los principales puestos de Dirección Intermedia son los Jefes de Unidad, espina dorsal de la Comisión Europea. Para ser Jefe de Unidad, además de conocimientos específicos y una buena formación general, se deben poseer las cualidades de liderazgo necesarias para motivar y orientar al personal a su cargo y favorecer el trabajo de equipo. El trabajo de los Jefes de

Unidad consiste en establecer y revisar los objetivos y metas de los miembros de su unidad, en consonancia con los planes de trabajo y la estrategia general de su Dirección General. Además, deben fijar los objetivos de su unidad y supervisar y evaluar los avances hacia su consecución. Para estos cargos, son de importancia vital la aptitud para las relaciones humanas y la capacidad de comunicación y negociación.

Las vacantes de puestos de Dirección Intermedia suelen cubrirse con personal que ya trabaja en la Comisión. No obstante, en caso necesario, la Comisión puede nombrar Jefe de Unidad a un candidato externo. Por ejemplo, para la ampliación del 1 de mayo de 2004 (www.europa.eu) se organizaron oposiciones con vistas a seleccionar a candidatos de los nuevos Estados miembros, pues se trataba de garantizar que las nuevas nacionalidades estuvieran adecuadamente representadas en los puestos de dirección intermedia de las instituciones europeas.

Para optar a un puesto de Jefe de Unidad, se debe cumplir con los requisitos mínimos aplicables a todos los grados de AD 9 a AD 14 y contar con los conocimientos propios del puesto en cuestión. Dichos requisitos varían en función del grado para el que se convoca la oposición, pero incluyen el de contar con cualificaciones en determinadas disciplinas y una experiencia profesional de entre 10 y 15 años de modo que acrediten sus conocimientos en una determinada política o actividad de la Comisión.

Los principales puestos de Dirección Superior en la Comisión son los de Director General, Director General Adjunto, Director y Consejero Principal. Los Directores Generales, funcionarios de máximo nivel, están directamente subordinados al Comisario responsable de la política que desarrolla su Dirección General (DG). Los Directores, a su vez subordinados a los Directores Generales, son responsables de las Direcciones, con unos 100 funcionarios integrados en 3 a 7 unidades.

Los puestos de Dirección Superior, como los de Dirección Intermedia, suelen cubrirse mediante personal interno. Sin embargo, para que la Comisión tenga más opciones de dónde elegir, también se publican a veces vacantes para personal externo. Los candidatos, al igual que los de puestos de dirección intermedia, deben contar con un alto nivel de cualificaciones, experiencia profesional y conocimientos demostrables, aunque se hace mayor hincapié en la experiencia y la antigüedad en la carrera. En circunstancias excepcionales pueden cubrirse los puestos de dirección con contratos temporales.

Tal como se indicó anteriormente, la UE también realiza otras modalidades de contratación, como son los agentes contractuales, personal temporal, personal eventual y becarios.

Los agentes contractuales (CAST) se contratan para realizar tareas auxiliares manuales y administrativas o para proporcionar una capacidad adicional cuando no se dispone del número suficiente de funcionarios con las cualificaciones requeridas. Trabajan por una duración determinada máxima, a menudo con un contrato inicial de entre 6 a 12 meses, según el tipo de trabajo. En algunos organismos de la UE es posible que el contrato pase a ser de duración indeterminada.

Existen puestos de agentes contractuales para toda una serie de empleos que requieren distintos niveles de cualificación, con arreglo a cuatro grupos funcionales:

- a. Tareas auxiliares manuales y administrativas
- b. Tareas de oficina y secretaría, gestión administrativa y equivalentes
- c. Tareas de ejecución, redacción, contabilidad y tareas técnicas equivalentes
- d. Tareas de administración, asesoramiento, traducción y tareas técnicas equivalentes.

Además, se puede contratar a personal temporal para realizar una amplia variedad de tareas altamente especializadas o delimitadas en el tiempo. Algunas instituciones también emplean personal con contratos inmediatos y de corta duración (hasta 6 meses), a través de agencias de trabajo eventual.

De igual manera, cada año la UE brinda a más de 1.200 jóvenes la oportunidad de aumentar sus cualificaciones profesionales, desarrollar sus cualidades personales y conocer mejor el funcionamiento de la UE gracias a los programas de periodos de prácticas. El Parlamento Europeo, el Consejo, la Comisión, el Servicio Europeo de Acción Exterior, el Tribunal de Justicia, el Tribunal de Cuentas, el Comité Económico y Social, el Comité de las Regiones y el Defensor del Pueblo Europeo ofrecen a jóvenes titulados superiores, períodos de prácticas de tres a cinco meses de duración. Los becarios realizan tareas similares a las encomendadas a funcionarios de los primeros niveles de la categoría AD.

Los Expertos Nacionales en Comisión de Servicios (ENCS) son funcionarios nacionales o internacionales o personas empleadas en el sector público que trabajan temporalmente para una institución de la UE. Aportan a la institución su experiencia en los ámbitos en los que normalmente se desenvuelven y, a su regreso a la administración de origen, llevan a ésta los conocimientos sobre políticas y procedimientos de la UE adquiridos durante su comisión de servicios. También pueden ser nombrados en comisión de servicios empleados de una institución de la Unión para desempeñar una función en otra. Una vez transcurridos seis meses, los funcionarios que estén destinados en comisión de servicios pueden solicitar su transferencia definitiva a esa institución, lo que puede o no ser aceptado.

En el Cuadro No. 5 se presentan las categorías de personal de la UE, indicando las características que son requeridas para las diferentes categorías, su forma de contratación y el instrumento legal donde está establecido el procedimiento que se emplea para la contratación.

Cuadro No. 5
Categorías de Personal en la Unión Europea

Categoría de Personal	Características requeridas	Forma de contratación	Instrumento donde se establece el procedimiento
Administradores	<ul style="list-style-type: none"> - Para los grados 5 y 6 se requiere: - Nivel de educación correspondiente a estudios universitarios completos de una duración mínima de 3 años y acreditados por un título - Por interés del servicio, formación profesional o experiencia profesional de un nivel equivalente - Para los grados de 7 a 16, se requiere: - Nivel de educación correspondiente a estudios universitarios acreditados por un título, con una enseñanza universitaria de 4 años o más - Nivel de educación correspondiente a estudios universitarios acreditados por un título, con una enseñanza universitaria mínima de 3 años y experiencia profesional mínima de 1 año. - Por interés del servicio, formación profesional o experiencia profesional de un nivel equivalente 	- Concurso de oposición	Reglamento No. 31(CEE) y 11 (CEEA) por el que se establece el Estatuto de los Funcionarios y el Régimen aplicable a los otros agentes de la Comunidad Económica Europea y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica ¹⁷
Asistentes	<ul style="list-style-type: none"> - Nivel de estudios superiores acreditado por un título - Nivel de educación secundaria acreditado por un título que de acceso a estudios superiores y experiencia profesional mínima de 3 años - Por interés del servicio, formación profesional o experiencia profesional de un nivel equivalente 	- Concurso de oposición	Reglamento No. 31(CEE) y 11 (CEEA)

Fuente: Elaboración propia

¹⁷ Este Reglamento ha sido modificado mediante una serie de Reglamentos, siendo el último de estos, de fecha 22 de diciembre de 2010; y Rectificado por 4 rectificaciones, siendo la última de éstas, de junio de 2012.

1.4 La carrera del personal en los bloques de integración estudiados

A continuación se presenta un análisis de la carrera de personal en el MERCOSUR, la Comunidad Andina y la Unión Europea, con la finalidad de realizar un análisis comparativo de estos sistemas, a la luz de lo establecido en la Carta Iberoamericana de la Función Pública.

1.4.1 MERCOSUR

La Decisión CMC No. 03/12 establece en su Artículo 1 que la condición de funcionarios de MERCOSUR se otorga a todas las personas designadas por los órganos decisorios de acuerdo a la normativa MERCOSUR, para realizar tareas remuneradas en un órgano de la estructura institucional de este bloque de integración, que cuente con un presupuesto conformado por aportes de los Estados Partes. Asimismo, se otorga, según el Art 2 a las personas seleccionadas y contratadas de forma regular de acuerdo al procedimiento establecido en la normativa MERCOSUR, para realizar tareas remuneradas en un órgano de la estructura institucional que cuente con un presupuesto conformado por aportes de los Estados Partes.

Es decir, básicamente la condición para otorgar el estatus de funcionario estriba en el origen de los fondos que financia la contratación, la naturaleza de la función desempeñada y que las funciones sean desempeñadas en una institución de la estructura del MERCOSUR. De esa manera, las personas contratadas para obras o servicios determinados no adquieren la condición de funcionarios del MERCOSUR, ya que no se establece ningún vínculo o relación empleado-empedor entre ellos y la Secretaría del MERCOSUR; y por tanto se rigen por lo establecido en sus respectivos contratos y no por las normas que aplican a los funcionarios.

La Resolución GMC No. 06/13 de fecha 7 de junio de 2013 modificó la Decisión CMC No. 04/12 “Régimen de Carrera de los Funcionarios MERCOSUR”. En ella se establece que el régimen de carrera para los funcionarios del MERCOSUR se estructurará en una escala ascendente del cero (0) al cinco (5). Según el Artículo 2 del Anexo de la referida Resolución, el ingreso al régimen de carrera se computa a partir de la firma del primer contrato de prestación de servicios o después del período probatorio. Ascender en cada nivel de la escala representa para los funcionarios del MERCOSUR el percibir un monto adicional de salario, como porcentaje calculado sobre la diferencia del salario base del cargo considerado y el del cargo superior inmediato de cada Órgano.

Para la promoción de grado en la escala, es necesario que se cumplan dos condiciones:

- a. Que el funcionario tenga una antigüedad mínima de cuatro años en el grado al término del ejercicio presupuestario
- b. Que el desempeño del funcionario haya merecido un puntaje promedio igual o superior a 3 puntos en las últimas cuatro calificaciones anuales.

La Resolución GMC No. 06/13 establece en forma detallada la manera en la que se realizarán las evaluaciones del desempeño para los funcionarios MERCOSUR, los criterios y puntajes de evaluación y cómo la evaluación será utilizada en el proceso de promoción de carrera para los funcionarios.

La Resolución GMC 06/04 de fecha 25 de junio de 2004 establece en el capítulo IX del Anexo, el sistema de calificaciones para la evaluación del desempeño del personal, ya que el desempeño de todo el personal, con excepción del Director, debe ser evaluado cada año con base en técnicas y procedimientos que aseguren la transparencia y objetividad de la evaluación. Para efectos de la evaluación, se establecerá un índice mínimo de eficiencia que deberá alcanzarse en cada cargo. Los resultados de las evaluaciones deberán constar en un expediente personal de cada funcionario que deberá ser custodiado por el Sector de Administración y Apoyo (Art 41).

De igual manera, en la referida Resolución se establece que la SM deberá disponer y mantener actualizado un sistema de información sobre los recursos humanos, el cual incluirá datos sobre cada uno de los funcionarios. Dicho sistema comprenderá, además, los resultados de la evaluación anual del desempeño y otros aspectos de la actividad profesional de cada funcionario (Art. 45). Esta información es importante, ya que puede ser utilizada para el sistema de carrera de la Secretaría del MERCOSUR.

1.4.2 Comunidad Andina

La Comunidad Andina ofrece oportunidades de desarrollo para profesionales y técnicos en las diferentes áreas de influencia del bloque de integración, como son: Comercio, energía, transporte, identidad y ciudadanía andina, entre otras; quienes son contratados de acuerdo con sus antecedentes, entrevistas personales, exámenes médicos y otros métodos que permitan establecer la competencia e idoneidad para el cargo, según lo establece el Artículo 4 del Texto Único Ordenando del Reglamento Interno de la SG de la CAN.

Los funcionarios de la Secretaría General de la CAN son contratados por un período mínimo de un año, pero, la oportunidad de hacer carrera dentro de la organización es poca porque de acuerdo con el Reglamento Interno de la Secretaría General los contratos son renovados únicamente hasta los 7 años. Para el caso de los funcionarios internacionales, los 7 años máximos de trabajo en la Secretaría General del CAN deben ser continuos (art 15), mientras que en el caso de los funcionarios locales, los contratos pueden ser renovados también hasta por un máximo de siete años en conjunto (Art 18), es decir, aunque no sean años continuos.

Al cumplir 7 años dentro de la Secretaría General de la CAN, la relación laboral con el empleado finaliza, tal como se establece en el artículo 69 del Reglamento Interno; documento que también aclara que la edad límite para la prestación de servicios como funcionario es de 65 años de edad, pero que los funcionarios con un contrato a plazo fijo vigente, que alcanzaran el límite de edad, permanecen como funcionarios hasta la finalización del contrato.

Tampoco el personal de dirección de la CAN tiene la posibilidad de hacer carrera, ya que los nombramientos de los cargos de Directores Generales se hacen por parte del Secretario General, previa consulta con los Estados miembros, por un período de 3 años, que únicamente puede ser renovado una vez.

Esa es la manera en que según la Secretaría de la Comunidad Andina se garantiza que se cuente con una diversidad de funcionarios de los diversos países miembros; y al mismo tiempo permitir que muchos puedan formarse dentro de la Secretaría de la CAN y posteriormente incorporarse al mercado laboral con un conocimiento más profundo del proceso y del Sistema Andino de Integración, ya que trabajan al servicio de la integración únicamente por un período de tiempo y posteriormente trabajan para diferentes instituciones dentro de sus respectivos gobiernos o en el sector privado de sus países, pero con un conocimiento más profundo del proceso de integración de la subregión.

1.4.3 Unión Europea

Las instituciones de la Unión Europea ofrecen una carrera profesional internacional a personas ambiciosas y capaces. Los estudiantes de final de carrera y los titulados universitarios pueden acceder a puestos en diversos campos que no requieren experiencia previa y permiten iniciar una carrera profesional. También contratan a titulados universitarios con experiencia laboral, personal administrativo, profesionales con experiencia en una amplia gama de campos, traductores e intérpretes.

Los procesos de reclutamiento de personal en la UE son realizados tomando en cuenta la base geográfica más amplia posible, entre los nacionales de los Estados miembros, comprometiéndose a no reservar puestos de trabajo determinados para nacionales de un Estado miembro específico.

Con respecto al ingreso a la carrera, el artículo 4 del Estatuto establece que las vacantes que se producen en una institución de la Unión son comunicadas primero al personal de la misma, con la finalidad de que estos puedan aplicar a dichas vacantes en una primera instancia y éstas sean llenadas con recursos internos. Únicamente si no es posible cubrir la vacante mediante un traslado o nombramiento de conformidad con el artículo 45 bis del Estatuto, o mediante promoción interna, se comunica al personal de las demás instituciones y se organiza un concurso interno. Si no se llena con el concurso interno la vacante, se procede a un proceso de selección de personal externo, con la finalidad de promover la carrera del personal.

Para fomentar la formación de carrera, el Art 44 del Estatuto establece que los funcionarios con antigüedad de dos años en un escalón de su grado acceden automáticamente al escalón siguiente a ese grado.

Las instituciones de la UE se comprometen a apoyar y alentar el desarrollo profesional de su personal, proporcionándole opciones laborales flexibles y realistas, evaluaciones sinceras y oportunidades para explorar sus posibilidades. Ofrecen, además, cursos de idiomas en las 24 lenguas oficiales de la UE, para facilitar la comunicación del personal con los miembros de su equipo. Los cursos se imparten en seis niveles distintos (desde principiante hasta avanzado) y pueden ser intensivos, bisemanales o hacerse en forma virtual, por medio de una computadora conectada a internet.

Además de los cursos de idiomas, la UE pone a disposición de su personal numerosos cursos de formación para que desarrollen sus aptitudes personales o se mantengan al día de los

últimos avances en su campo profesional. La formación se adecua a su plan de carrera profesional y a las necesidades de su equipo de trabajo.

El Artículo 24 bis del Estatuto establece que la Unión facilitará el perfeccionamiento profesional de sus funcionarios en la medida en que sea compatible con las exigencias del buen funcionamiento de los servicios y conforme con sus propios intereses. Este perfeccionamiento es tomado en cuenta para el desarrollo de la carrera.

Así como la UE se preocupa por el desarrollo continuo de su personal a través de programas de enseñanza de idiomas y de otros tipos de formación, también alienta la movilidad profesional. La carrera está organizada en grados y escalones, por los que se avanza en función de la antigüedad, con posibilidades de carrera más rápida para aquellos que destaquen en el desempeño de sus funciones.

La UE ofrece muchas oportunidades para hacer carrera dentro de ella para aquellos funcionarios y empleados de las categorías de Administradores o Asistentes. Los Jefes de Unidad ocupan los grados AD 9 al AD 14 de la estructura de carrera en las instituciones europeas. Los Directores pueden pertenecer a los grados AD 14 y AD 15, y los Directores Generales, a los grados AD 15 y AD16.

Los directivos superiores deben cambiar de trabajo cada cinco años (salvo en circunstancias excepcionales) y también se recomienda a los Jefes de Unidad que cada cinco años busquen otro puesto en la Comisión. Se ha clarificado el conjunto de cualificaciones que debe reunir todo el personal de dirección y se han perfeccionado los sistemas de evaluación periódica. Estos cambios permiten proseguir el ascenso en la carrera incluso en caso de ocupar ya puestos de dirección intermedia o superior, pues ahora existen ascensos dentro de los grados de Director y Director General.

Como un beneficio para el personal, en la UE, los sueldos base se ajustan cada año a la inflación y el poder adquisitivo de los Estados miembros. El sueldo y demás emolumentos del personal en puestos de dirección cumplen las mismas normas aplicadas a los demás funcionarios europeos.

Otras de las condiciones establecidas en el Estatuto son la Excedencia; y la Comisión de Servicios. Esto es, debido a que los funcionarios de la Unión Europea, de conformidad con el Artículo 35 del Estatuto, pueden encontrarse en seis situaciones:

- a. Servicio Activo
- b. Comisión de servicio
- c. Excedencia Voluntaria
- d. Excedencia Forzosa
- e. Excedencia por Servicio Militar
- f. Licencia parental o licencia familiar

La Comisión de Servicio es la situación del funcionario titular, que, por decisión de la autoridad facultada para proceder a los nombramientos, ya sea por interés del servicio o a petición propia, sea designado a ocupar temporalmente un puesto de trabajo fuera de su

institución. En estos casos, el funcionario continúa gozando de todos sus derechos y sometido a todas sus obligaciones como funcionario de la Unión.

La Excedencia puede ser voluntaria, forzosa o por servicio militar. En estos casos, las instituciones pueden conceder excedencia sin goce de sueldo por diferentes razones. El Estatuto de la Unión establece los tiempos máximos por los cuales se puede otorgar una excedencia, la forma de solicitarlos y las veces que la misma puede ser renovada.

De igual manera, cuando un funcionario de la UE sea candidato para un cargo público (Art 15 del Estatuto) debe notificarlo previamente la autoridad facultada para proceder a los nombramientos. De esa manera, puede ser autorizado a presentar una solicitud de excedencia voluntaria, a tomar vacaciones anuales, a trabajar a tiempo parcial o a seguir desempeñando sus funciones como antes. En caso de ser electo para el cargo público, debe notificarlo y atendiendo a la necesidad del servicio podrá otorgarse excedencia, u empleo a tiempo parcial durante el tiempo que dure el nombramiento.

1.5 Análisis comparativo

Actualmente en América Latina se están desarrollando simultáneamente diferentes esquemas de integración, los que convergen con diversos acuerdos de libre comercio, y acuerdos preferenciales de comercio, que se mezclan entre ellos como un plato de espaguetis, fenómeno que es conocido como el “spaguetti bowl”, atribuido al profesor Jagdish N. Bhagwati y citado por Caldentey, 2012. Para efectos del presente estudio, de los esquemas de integración que se desarrollan actualmente en América Latina, se ha analizado a la Comunidad Andina y al Mercado Común del Sur, realizando en el presente apartado un análisis comparativo de la función pública en estos bloques de integración, con la función pública en la Unión Europea.

Del análisis de los diferentes bloques o esquemas de integración estudiados, se puede deducir algunos elementos coincidentes entre ellos, así como un mayor o menor desarrollo de sus políticas de recursos humanos, lo que puede ser asociado al grado de profundidad que el esquema de integración presente o a la solidez de su Secretaría.

Tomando como base el contenido de la Carta Iberoamericana de la Función Pública, se ha realizado un análisis comparativo de los criterios orientadores y de los principios rectores de la función pública, en dichos esquemas de integración. Los principales resultados de dicho análisis reflejan que tanto en la Unión Europea como en la CAN y en MERCOSUR, las políticas de recursos humanos se centran en las personas, buscando potenciar sus capacidades, mediante programas de desarrollo continuo, al tiempo que ofrecen paquetes atractivos de remuneraciones y prestaciones. Estas instituciones potencian y alientan la formación y desarrollo de su personal, ofreciendo programas de formación, así como cursos específicos, por el ejemplo para el perfeccionamiento de algún idioma, con lo que se fomenta el desarrollo del personal, invirtiendo en él, en las áreas o campos de interés de la organización.

Estas instituciones tratan de garantizar la estabilidad en el cargo, y se establecen procedimientos claros y condiciones específicas para los procesos de desvinculación del empleo, evitando de esa manera la destitución arbitraria del personal. De igual manera,

establecen procedimientos para que los funcionarios sean responsables por sus actuaciones individuales y observen principios éticos en su actuación.

En términos generales, estas instituciones promueven la comunicación, el diálogo y el consenso como instrumentos de relación entre empleados y empleadores y buscan establecer directrices para evitar la discriminación de las minorías y la promoción de igualdad de oportunidades para todas las personas puedan acceder a los cargos.

De igual manera, sus estatutos establecen que el acceso al empleo se realiza mediante procesos de concurso de méritos, tomando en consideración, en principio, la distribución o representatividad de las nacionalidades de los Países miembros. Se busca, además, que en términos generales, los procesos de acceso al empleo, así como los ascensos y promociones, sean llevados a cabo mediante un concurso de mérito entre los aspirantes, observando la mayor transparencia, objetividad e imparcialidad; siguiendo las regulaciones o reglamentaciones establecidas.

El análisis comparativo se muestra en los cuadros 6 y 7.

Cuadro No. 6
Aplicación de los Criterios orientadores de la función pública en los bloques de integración estudiados

Criterios	Unión Europea	CAN	MERCOSUR
Preeminencia de las personas	Las políticas de recursos humanos de la Unión Europea se centran principalmente en las personas, buscando potenciar las capacidades de éstas, mediante programas de desarrollo continuo, al tiempo que tiene políticas para apoyar al personal recién contratado, para ayudarlo a instalarse al llegar a su lugar de trabajo, poseen buenos paquetes de remuneraciones, pensión, asistencia sanitaria y un salario inicial competitivo.	Las políticas de recursos humanos de la CAN, se centran principalmente en las personas. Poseen paquetes atractivos de remuneraciones para el personal, así como seguros y otro tipo de prestaciones para el personal	En el MERCOSUR, las políticas de recursos humanos se centran principalmente en las personas. Poseen paquetes atractivos de remuneraciones para el personal, así como seguros y otro tipo de prestaciones para el personal
Profesionalidad de los recursos humanos	La UE alienta la formación profesional de sus empleados y busca contratar a los mejores profesionales para ocupar las diferentes vacantes que se presenten en las diferentes instituciones de la Unión	En la Comunidad Andina se busca contratar a los mejores profesionales en las diferentes áreas de interés de la Secretaría. De igual manera, se fomenta la formación del personal. El Sistema Andino de Integración cuenta con su propia universidad que ofrece diferentes programas y cursos libres en los que se alienta a participar a los funcionarios de la Secretaría de la CAN	La Secretaría del MERCOSUR alienta la profesionalización de los recursos humanos que contrata, buscando seleccionar mediante concursos a los mejores profesionales para ocupar las diferentes vacantes que se presenten
Estabilidad en el empleo y protección frente a la destitución arbitraria	Por medio del Estatuto de la UE, se garantiza la estabilidad en el cargo y se establecen procedimientos claros y condiciones específicas para los procesos de desvinculación del empleo, evitando de esa manera la destitución arbitraria del personal de las diferentes instituciones de la Unión	El Reglamento Interno busca garantizar la estabilidad en el cargo y evitar la destitución arbitraria del personal	La normativa interna del MERCOSUR busca garantizar la estabilidad en el cargo y evitar la destitución arbitraria del personal

Criterios	Unión Europea	CAN	MERCOSUR
Flexibilidad de la organización y gestión del empleo	La UE posee un sistema claramente definido y establecido para la organización y gestión del empleo	El Reglamento interno establece el procedimiento para la organización y gestión del empleo	El Reglamento interno establece el procedimiento para la organización y gestión del empleo y los cargos son establecidos en la estructura interna del MERCOSUR, mediante decisión del CMC
Responsabilidad de los empleados con el trabajo desarrollado y el resultado del mismo	Todos los funcionarios de la UE son responsables de sus actos y del resultado obtenido de ellos	Todos los funcionarios de la CAN son responsables de sus actos y de los resultados obtenidos, con lo que se fomenta la evaluación del desempeño	Todo el funcionariado del MERCOSUR es responsable de sus actos y de los resultados obtenidos, con lo que se fomenta la evaluación del desempeño
Observancia de principios éticos por los servidores públicos	Todos los funcionarios públicos de la UE se someten y rigen por principios éticos y para ello existe al mismo tiempo un servicio de auditoría interna que garantiza el control adecuado de todas las operaciones de la UE	Todos los funcionarios deben regirse y observar principios éticos en su actuación.	Todos los funcionarios deben regirse y observar principios éticos en su actuación
Promoción de la comunicación, el diálogo, la transacción y el consenso como instrumentos de relación	Se promueve la comunicación, el diálogo y el consenso como instrumento de relación entre los empleados y empleadores	Se promueve la comunicación, el diálogo y el consenso como instrumento de relación entre los empleados y empleadores	Se promueve la comunicación, el diálogo y el consenso como instrumento de relación entre los empleados y empleadores
Políticas de igualdad de género y promoción y protección de minorías	La UE posee directrices específicas para promover el empleo en igualdad de condiciones y potenciar el acceso al empleo para minorías, evitando que éstas se vean discriminadas por cualquier motivo	Se busca evitar la discriminación de las minorías y la promoción de igualdad de oportunidades para todas las personas puedan acceder a los cargos de la CAN	Se busca evitar la discriminación de las minorías y la promoción de igualdad de oportunidades para todas las personas puedan acceder a los cargos de la Secretaría del MERCOSUR

Fuente: Elaboración propia

Cuadro No. 7
Aplicación de los Principios rectores de la función pública en los bloques de integración estudiados

Principios rectores	Unión Europea	CAN	MERCOSUR
Igualdad de los ciudadanos sin discriminación	El Estatuto establece las medidas para permitir el empleo de todos los ciudadanos europeos en igualdad de oportunidades, sin discriminar por ningún motivo	Se busca evitar la discriminación de las minorías y la promoción de igualdad de oportunidades para todas las personas puedan acceder a los cargos de la CAN	Se busca evitar la discriminación de las minorías y la promoción de igualdad de oportunidades para todas las personas puedan acceder a los cargos de la Secretaría del MERCOSUR
Mérito, desempeño y capacidad como criterios orientadores del acceso, la carrera y las restantes políticas de recursos humanos	El acceso a la carrera y al empleo se realiza por concurso de mérito, en el cual las aptitudes, conocimiento y experiencias de los aplicantes son la clave para acceder a un empleo en la Unión.	El acceso al empleo se realiza mediante proceso de concurso de méritos, tomando en consideración la distribución de las nacionalidades de los Países miembros	El acceso al empleo se realiza mediante proceso de concurso de méritos, tomando en consideración la distribución de las nacionalidades de los Países miembros
Eficacia, efectividad y eficiencia de la acción pública y de las políticas y procesos de gestión del empleo	La UE busca realizar procesos eficaces, para lo que establece prioridades claras y asigna recursos mediante un ciclo de planificación estratégica y programación de la información	Se busca realizar procesos eficaces, eficientes y efectivos para la gestión del empleo. Las contrataciones se divulgan ampliamente mediante el portal de la CAN	Se busca realizar procesos eficaces, eficientes y efectivos para la gestión del empleo
Transparencia, objetividad e imparcialidad	Todos los procesos de contratación son llevados a cabo observando la mayor transparencia, objetividad e imparcialidad, por medio de la EPSO	Los procesos de contratación se divulgan ampliamente mediante el portal de la CAN	Los procesos de contratación son divulgados ampliamente, de acuerdo con el procedimiento establecido en la normativa del MERCOSUR
Pleno sometimiento a la ley y al derecho	Los procesos de contratación son debidamente regulados y todos los aspirantes a ocupar plazas dentro de la UE se someten a ellos	Los procesos de contratación se encuentran regulados y todos los aspirantes a ocupar plazas dentro de la CAN se someten a ellos	Los procesos de contratación son debidamente regulados y todos los aspirantes a ocupar plazas dentro del MERCOSUR se someten a ellos

Fuente: Elaboración propia

De esa manera se ha podido determinar que los diferentes bloques de integración estudiados poseen sistemas de función pública bien desarrollados y que contienen sustancialmente los elementos considerados por la Carta Iberoamericana de la Función Pública, lo que es un indicador de la solidez que estos procesos de integración presentan. Bajo la óptica neoinstitucionalista, esto también demuestra que las instituciones creadas para atender las necesidades y desafíos de la integración han demostrado esta solidez y han recibido el apoyo de los gobiernos nacionales que les han delegado la facultad para ejecutar el proceso de integración en su respectiva región.

Como se ha señalado anteriormente, Funcionario Público es sinónimo de Servidor Público; y por ello, bloques de integración como la Unión Europea, la Comunidad Andina o el MERCOSUR poseen sistemas de función pública, con la finalidad de que su funcionariado brinde sus capacidades al servicio de los objetivos de la integración de las diferentes regiones. Esa es la razón por la cual en los bloques de integración estudiados se han desarrollado sistemas de carrera para su personal, que fomentan el crecimiento profesional y que les permiten desarrollar una carrera al servicio de sus instituciones.

El ingreso a la carrera profesional en estos bloques de integración se hace mediante procesos estándares bien definidos, regulados y que no permiten, en la medida de lo posible, la arbitrariedad en el ingreso ni en la salida de la carrera, ya que la salida por las causales que se dé, también está debidamente normada y se establece el debido proceso y el respeto a los derechos del afectado.

Los funcionarios públicos dentro de los bloques de integración deben poseer una serie de atributos, como el mérito, la capacidad, la vocación del servicio, eficacia en el desempeño de sus funciones, la responsabilidad, y la honestidad, entre otros; y por ello, la profesionalización de los servidores públicos es un elemento indispensable para el desarrollo de los países y las regiones integradas. Contar con los mejores servidores públicos al servicio de un bloque de integración va a permitir que éstos pongan sus mejores esfuerzos para el logro de la integración, con lo que se logrará contar con instituciones fuertes y sólidas, que permitan que se avance en los procesos de construcción gradual y progresiva de los bloques de integración regional.

En el siguiente capítulo se realizará un análisis del funcionariado público en el SICA, con la finalidad de proponer los elementos que deben ser considerados en el Estatuto de Personal del SICA, a la luz de las experiencias de otros sistemas de integración estudiados y sobre la base de lo establecido en la Carta Iberoamericana de la Función Pública.

CAPÍTULO II
EL FUNCIONARIADO REGIONAL DEL SICA

El problema específico que se analiza en el presente capítulo es *¿Cuáles son los elementos característicos de función pública presentes en las políticas de selección, contratación, ascensos y de carrera del SICA?* Por ello, el Objetivo que se busca con el capítulo es *determinar cuáles son los elementos característicos de la función pública que están presentes en las políticas de selección, contratación, ascensos y de carrera del SICA.*

De esta manera, el capítulo 2 busca analizar los elementos característicos de la función pública presentes en las políticas de selección, contratación, ascensos y de carrera en el SICA, tratando de definir, de esa manera, los elementos característicos de la función pública presentes en las políticas de recursos humanos del SICA.

2.1 El funcionariado regional en el SICA

El Sistema de la Integración Centroamericana es el marco institucional que rige el esquema de la integración centroamericana en todos sus aspectos. Este proceso es concebido bajo un enfoque sistémico, en el que alrededor de la Secretaría General, como eje articulador, giran una serie de secretarías especializadas e instituciones técnicas para cada área del proceso de integración.

En la presente investigación se ha tratado de determinar los elementos fundamentales que describen y caracterizan a la función pública y al funcionariado público en un sistema de integración como el SICA. La determinación de estas características puede permitir establecer una normativa legal que regule el Estatuto del Funcionariado Regional del SICA en el cual se establezcan las formas de ingreso, requisitos de cada puesto, promociones y remoción de personal así como el detalle de los derechos y obligaciones del personal; y que permita al mismo tiempo determinar un sistema de escalafones regionales, la movilidad del personal de acuerdo a la planificación del recurso humano y a la necesidad de carrera, para las y los funcionarios y empleados de la institucionalidad del SICA.

Como se ha señalado anteriormente a la fecha no se cuenta con un instrumento estándar que regule todo lo anterior. Actualmente la Secretaría General cuenta con un Estatuto del Personal, que fue redactado en 1993 por la Comisión Preparatoria de la Aplicación del Protocolo de Tegucigalpa y de la Entrada en Funcionamiento del SICA, para la XIII Reunión de Presidentes Centroamericanos en diciembre de 1992 y que únicamente ha tenido pequeñas actualizaciones.

El Estatuto de Personal es de aplicación únicamente para los empleados de la SG-SICA y no establece la carrera del personal de la Secretaría General, a pesar de que en sus considerandos señala que se basa en el sistema de méritos y de la carrera administrativa. Tampoco se cuenta con una reglamentación uniforme y actualizada. El Estatuto establece, además, en su artículo 37, que la Secretaría General gestionará ante los Gobiernos de los Estados miembros, que el tiempo servido por los funcionarios y empleados de la SG-SICA, sea tomado como si hubiera sido realizado al servicio de sus respectivos gobiernos, para efectos de la carrera administrativa, jubilación y pensión.

A pesar de que todo esto no ha sido gestionado por la SG-SICA, es importante tener presente el alcance de ello, por dos razones: La primera, porque los funcionarios de la SG-

SICA no disponen de un plan de pensiones y jubilación. Ha sido a partir del año 2013 que a los funcionarios de la SG-SICA que son nacionales del país sede, se les permite cotizar de manera voluntaria al sistema privado de pensiones de El Salvador; aportando la SG-SICA la cuota patronal del Sistema de Ahorro para pensiones. Los funcionarios que no son nacionales del país sede no disponen de esta prestación; y el funcionariado contratado bajo régimen especial, tampoco.

La segunda razón, estriba en el carácter centroamericanista del personal de la SG-SICA y su dedicación exclusiva al Sistema. Para muchos funcionarios del SICA es difícil separar sus funciones en la SG-SICA con los vínculos que los unen con sus Estados nacionales. El que el tiempo servido por los funcionarios del SICA, sea tomado como tiempo servido en sus respectivos gobiernos para efectos de carrera administrativa o para trámites de pensiones de jubilación incrementa el vínculo del funcionario y puede generar algún tipo de dependencia. Si el funcionariado del SICA depende de sus gobiernos para algunas prestaciones, puede sentirse tentado a recibir indicaciones de sus gobiernos para tomar decisiones o realizar acciones en las cuales debe ser imparcial e independiente.

El Reglamento Interno de Servicios y Prestaciones Laborales del personal de la SG-SICA fue emitido en el año 1996, durante la gestión del doctor H. Roberto Herrera, y, según lo manifestado por algunos funcionarios del SICA de ese tiempo, su emisión se dio con la finalidad de reglamentar y regular algunas de las prestaciones que recibía el personal en esa época, por la necesidad de reglamentar prestaciones que ya se otorgaban en la costumbre pero que no se encontraban normadas.

El Reglamento ha sido objeto de pequeñas reformas, las que han sido emitidas en los años 2012 al 2014, más que con la finalidad de adecuar la normativa a los retos que la integración demanda, como una medida para solventar algunos vacíos que el Reglamento tenía y que la práctica y costumbre en la Secretaría General habían impuesto en cuanto a prestaciones y beneficios para el personal.

Además, no se cuenta con instrumentos estándares en todas las instituciones del Sistema o al menos con una política coordinada que permita el establecimiento de diferentes instrumentos coexistiendo en las diferentes secretarías o instituciones. Si bien es cierto el papel de la Secretaría General es de coordinadora del Sistema, el hecho de carecer de instrumentos formales para ejercer esta coordinación, le ha impedido a la SG-SICA coordinar la elaboración de normativa uniforme en este campo. Así, por ejemplo, la SISCA emitió su propia normativa en el año 2010, la cual difiere de la normativa aplicable en la SG-SICA, la CCAD también dispuso durante mucho tiempo de su propia normativa, a pesar de que estas instituciones coexistían en la sede del SICA en San Salvador.

En cumplimiento del mandato de los presidentes centroamericanos de realizar una profunda revisión y reforma del SICA, que probablemente conduzcan al establecimiento de un Tratado Único de Integración, la Secretaría General está coordinando esfuerzos para revisar los instrumentos existentes. Llegar al Tratado Único en el SICA implicaría además realizar un esfuerzo para establecer en un capítulo del mismo, lo relativo a su personal, uniformizando de esa manera, la carrera del personal centroamericano.

Tanto el Estatuto de Personal de 1993 como el Reglamento Interno de Servicios y Prestaciones del Personal de la SG-SICA de 1996 establecen el carácter centroamericanista del funcionariado de la Secretaría General del SICA y su servicio exclusivo al Sistema; pero como se ha señalado anteriormente estos documentos se aplican únicamente para los funcionarios y empleados que laboran en la sede de la Secretaría General y para todos aquellos que laboran al servicio de las Secretarías Técnicas e Instituciones Especializadas del Sistema a las cuales la Secretaría General les brinda el servicio de apoyo administrativo y con las que ha suscrito una serie de Acuerdos de Cooperación Funcional; pero no reglamentan las condiciones de los demás Órganos, Secretarías, e instituciones del Sistema¹⁸.

No existe un instrumento único que establezca la condición del funcionario centroamericano de todo el Sistema. Esto se refleja también en la no existencia de un Tratado Único de Integración Centroamericana. En el SICA existe una atomización de instituciones, que han establecido sus sedes en cada uno de los diversos Estados miembros del Sistema y que en la mayoría de los casos reglamentan de manera diferente las relaciones con el personal y las políticas de recursos humanos. Cada Órgano de la Integración, como el Parlamento y la Corte Centroamericana de Justicia tienen sus propios reglamentos internos de carácter administrativo (Salazar y Ulate, 2013, pp. 195), lo que incluye, como ya se ha señalado, la reglamentación de su personal.

Cada una de las instituciones del Sistema ha reglamentado de una manera diferente las condiciones laborales de su funcionariado, emitiendo para ello los instrumentos correspondientes, que son de aplicación interna pero que no tienen aplicación en las demás instancias del SICA. Por ejemplo, la Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA), cuya sede principal funciona desde el 2014 en Panamá pero que hasta principios de ese año operaba desde la oficina de la subsede en El Salvador, elaboró después del año 2010, año en que suscribió el acuerdo de subsede con el Gobierno de El Salvador, su propio Manual de Políticas Laborales, en el cual se establece toda la normativa respecto a contratación de personal, evaluación, políticas salariales, ascensos, y terminación de la relación laboral. Este Manual difiere sustancialmente del Estatuto de Personal de la SG-SICA; incluyendo además de las prestaciones que establece el Manual de la SG-SICA, beneficios adicionales, como son el ajuste de los salarios a la inflación, beneficios para estudios, financiamiento de capacitaciones, entre otros, pero dicha normativa sólo es de aplicación para los funcionarios de la SISCA.

De igual manera, otras Secretarías e Instituciones especializadas del Sistema como el BCIE y la SIECA disponen de su propia normativa de personal; y otras como la SE-COMISCA están en proceso de elaboración de su propia normativa para regular todos sus aspectos administrativos, inclusive la gestión de su personal. En este sentido, no existe un plan

¹⁸ La SG-SICA ha suscrito una serie de Acuerdos de Cooperación Funcional con algunas Secretarías especializadas del Sistema, como son la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), el Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica y República Dominicana (COMISCA), el Consejo Ministerial de la Mujer de Centroamérica y República Dominicana (COMMCA), el Consejo de la Integración Social (CIS), el Consejo Centroamericano de Turismo (CCT), entre otros. En estos Acuerdos se establecen las condiciones por medio de la cual la SG-SICA administra los recursos de éstas Secretarías e Instituciones y con ello, generalmente, los miembros del personal que para ellas laboran, se rigen por la reglamentación que aplica en la SG-SICA.

de carrera ni una política de personal estándar para todo el Sistema ni mucho menos un sistema de evaluación, promoción, ascensos y estatutos del servidor público centroamericano, que pueda ser aplicado a todos los funcionarios del SICA.

El Estatuto de Personal establece en su Capítulo III que se basa en el sistema de méritos y la carrera administrativa y establece la evaluación del personal como condición para las promociones y ascensos, así como el concurso para optar a plazas dentro del Secretariado. Según algunos de los funcionarios entrevistados, actualmente la evaluación de personal aunque se desarrolla sistemáticamente dos veces al año, no es utilizada como herramienta para las promociones y ascensos, sobre todo porque gran parte del personal de la SG-SICA se encuentra contratado bajo un esquema de proyectos, por lo que su contratación es por tiempo determinado.

De esa manera, la evaluación del desempeño no puede utilizarse para promociones o ascensos, sino que en esos casos únicamente puede ser utilizada para garantizar la permanencia en el empleo durante el período de vigencia del proyecto que financia la contratación; y en el peor de los casos, parecería ser que únicamente puede ser usada como una herramienta para justificar despidos o finalizaciones de relaciones laborales.

La noción de función pública de la Carta Iberoamericana de la Función Pública señala que en un sistema de función pública pueden existir diferentes modelos de función pública. Los diferentes arreglos institucionales que enmarcan el acceso al empleo público, la carrera de los empleados públicos, las atribuciones de los diferentes actores y otros elementos de la gestión del empleo y los recursos humanos no tienen por qué ser necesariamente los mismos en los distintos entornos, sin embargo si deben ser coordinados y enmarcados dentro de una lógica común.

Actualmente, la Secretaría General cuenta con una gran cantidad de funcionarios y empleados que han sido contratados bajo un esquema que ha sido denominado “funcionarios en régimen especial y por tiempo determinado”. Estos son funcionarios contratados principalmente con recursos de proyectos de cooperación internacional y cuyo contrato posee una duración determinada que regularmente es de un año, prorrogable por períodos iguales, los que están determinados por la fecha de vencimiento de los proyectos que los financian.

Muchas de las Direcciones de la Secretaría General poseen la mayor parte de su personal contratado con recursos de proyectos, que han financiado plazas necesarias en la estructura institucional, lo que hace que en muchas Direcciones, la mayor parte del personal esté contratado como funcionarios en régimen especial, a los que no se les aplica la mayor parte de las condiciones establecidas en el Estatuto de Personal

De igual manera, la Carta también establece que los sistemas de función pública pueden incluir uno o más tipos de relación de empleo entre las organizaciones públicas y sus empleados. La función pública puede albergar relaciones de empleo basadas en un nombramiento o en un contrato, reguladas por derecho público o privado y cuyas controversias se sustancien ante órganos judiciales especiales o ante tribunales comunes.

Como se ha indicado anteriormente, la Secretaría General tiene funcionarios contratados en dos esquemas diferentes: Los primeros son el personal de planilla, es decir todo el funcionariado del Sistema que es contratado con recursos del presupuesto de funcionamiento aportado por los Estados miembros y que desempeñan funciones comunitarias. Estos son los miembros del personal reconocidos en el Estatuto del Personal del SICA.

De otro lado, las diferentes Secretarías e Instituciones especializadas del Sistema poseen sus propios sistemas de contratación. Debido a que no existe una reglamentación uniforme sobre la forma en la cual los interesados pueden formar parte del personal del Sistema, en algunas instituciones los nombramientos son realizados mediante un concurso público, mientras que en otras únicamente se hace un proceso de selección interna; y en otros casos se realiza una combinación de ambos sistemas, permitiendo primero la convocatoria interna y luego el proceso de concurso externo.

En algunas instituciones la convocatoria se publica únicamente en los portales de internet, mientras que para otras plazas se hacen convocatorias abiertas en medios de comunicación escritos, pero en ninguno de los casos se tiene un verdadero concurso de oposición por méritos para formar parte del personal del SICA, para lograr que el personal más y mejor calificado desempeñe los puestos de trabajo disponibles en este Sistema de Integración.

Si bien la Carta Iberoamericana de la Función Pública establece que pueden existir diferentes tipos de relación de empleo y diferentes modelos de gestión pública, lo que actualmente se da en el SICA es la inexistencia práctica de un sistema de Función pública; ya que la Secretaría General, como entidad coordinadora del Sistema debería tener una normativa que pueda ser utilizada por los demás órganos e instituciones del SICA.

2.2 Caracterización del personal

La presente sección estará basada sustancialmente en la investigación desarrollada por Lemus (2012), abogado salvadoreño experto en integración regional, titulada Caracterización de los Recursos Humanos del Sistema de la Integración Centroamericana, que analiza las diferentes categorías de personal existentes en las secretarías e instituciones del Sistema, los beneficios y prestaciones laborales que reciben en cada una de ellas y sugiere la elaboración de un registro central de personal para el SICA, con la finalidad de permitir en un futuro la movilidad interinstitucional de personal y la formación de carrera del funcionario centroamericano.

El estudio, muy complejo, además de efectuar un levantamiento e inventario de todo el personal existente en las instituciones del SICA, realiza una caracterización de los mismos por cada Órgano e Institución del Sistema, equiparándolos en categorías de personal; analiza el procedimiento de selección de los titulares de éstos, los requisitos académicos que se exigen en las diferentes instituciones, así como las escalas salariales, beneficios y prestaciones, inmunidades y privilegios del personal y finaliza proponiendo una serie de recomendaciones, entre las que sobresalen la necesidad de uniformar los procesos de selección y nombramiento del personal, así como la creación de un registro informatizado del personal.

Lemus (2012) concluye que “el servicio que prestan los funcionarios y empleados comunitarios es un servicio público, con una condición especial que es de carácter regional, pues su principal objetivo es brindar el servicio a los sujetos de la región centroamericana, cada uno desde su ámbito de especialidad, en razón que su actividad se desarrolla con fondos que provienen de los fondos estatales de cada uno de los Estados miembros del SICA” (Lemus, 2012; p. 273). De igual manera, el estudio estipula que debería establecerse “un régimen adecuado de promociones y ascensos, o en otro sentido de un sistema de carrera de funcionario regional comunitario” (Lemus, 2012; p. 274).

Según Lemus, en cada una de las instituciones del Sistema trabajan muchos funcionarios. Algunos son de elección popular en cada uno de los estados miembros, como es la Reunión de Presidentes, Órgano Supremo de Coordinación del Sistema; otros son funcionarios de alto nivel electos por los órganos gubernamentales de los estados miembros, como son el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores y los Consejos de Ministros sectoriales. Otros son funcionarios de dirección de los órganos del SICA, cuyos puestos y nombramientos están expresamente contenidos en los instrumentos originarios o derivados del proceso de integración centroamericana y que son elegidos de acuerdo con el Reglamento Relativo a la Elección de los Titulares de los Órganos, Secretarías e Instituciones del SICA.

De igual manera, el personal del Sistema está conformado por los Directores o Jefes de Segundo Grado, el personal técnico especializado, personal administrativo, secretarial y de servicios; y aquellos que son contratados con fondos de países extranjeros u organismos internacionales destinados a labores bajo la dirección del SICA, como son coordinadores o directores de proyectos específicos, cuyos salarios u honorarios son financiados por el mismo cooperante que financia el proyecto para el cual ellos laboran.

El Estatuto de Personal hace una pequeña distinción entre el “personal” y los “funcionarios”, reconociendo tácitamente en el artículo 13, además, la existencia de personal de proyectos, y personal temporal “bajo contratos menores de un año o que estén designados bajo reglas especiales”. De igual manera, en el artículo 15 señala que se establecerá una “clasificación de puestos para el personal profesional y otra para el personal de apoyo administrativo general (...) con base en esta descripción de cargos, se agrupan estos según clases y dentro de cada una de ellas por tareas similares, para facilitar el reclutamiento, la selección, las promociones, las remuneraciones del personal, la evaluación del desempeño, etc.”

Por su parte, el Reglamento Interno de Servicios y Prestaciones Laborales establece en su artículo 3 que el personal de la Secretaría “está constituido por el Secretario General, el Sub Secretario General, los Directores (...), y demás personal técnico, administrativo y de servicio. Por ello se podría pensar en 4 categorías generales dentro del funcionariado: El personal de dirección, el personal técnico, el administrativo y el de servicio. Además de la categoría que se indicó anteriormente, que es el personal contratado por proyectos. Sin embargo, estas categorías como tales no se encuentran desarrolladas en el Estatuto o en el Reglamento Interno. Sin embargo, a pesar de que ni el Estatuto de Personal ni el Reglamento Interno de Servicios y Prestaciones Laborales del Personal, aprobado por el Secretario General del SICA

en agosto de 1996 establecen claramente las categorías del personal en el SICA, Lemus (2012) establece en su estudio, las categorías de personal descritas en el cuadro No. 8.

Cuadro No. 8
Categorías de personal en el SICA

Categoría	Descripción de la Categoría
1	Funcionarios comunitarios de elección popular en cada uno de los estados miembros
2	Funcionarios electos por órganos gubernamentales de los estados miembros
3	Funcionarios de dirección superior del SICA
4	Personal de subdirectores o jefaturas de segundo grado
5	Personal técnico especializado
6	Personal administrativo gerencial o de dirección
7	Personal secretarial
8	Personal de servicios
9	Personal contratado con fondos de países extranjeros y organismos internacionales destinados a labores bajo la dirección del SICA

Fuente: Elaboración propia, con información de Lemus (2012)

De esa manera, Lemus establece nueve categorías de personal en el SICA. Las dos primeras categorías de la investigación de Lemus, corresponden a personal que no pasa a formar parte de una carrera administrativa en el SICA, ya que en principio son puestos políticos que producto de lo establecido en los instrumentos originarios o derivados del SICA, desempeñan una función en el Sistema.

Según Lemus, la Categoría 1 comprende aquellos funcionarios cuya elección es estrictamente estatal, por medio de elección de forma democrática, generalmente a través del voto directo y secreto de las personal facultadas para votar, de conformidad con las constituciones de cada uno de los estados miembros del SICA, los que una vez electos, por disposición del Protocolo de Tegucigalpa de pleno derecho se integran a una institución principal y fundamental del SICA, incluyéndose en esta categoría a los presidentes de cada uno de los estados miembros del SICA, que conforman la Reunión de Presidentes y los Diputados del Parlamento Centroamericano.

En la categoría 1 se encuentran 8 Jefes y Jefa de Estado y de Gobierno de los países del SICA y 117 diputados y diputadas del Parlamento Centroamericano. Actualmente solamente una mujer es jefa de estado y los restantes 7 jefes de estado y de gobierno son hombres; en el caso del Parlamento Centroamericano, de los 117 diputados, 28 son mujeres y 89 son hombres. Los jefes de estado y de gobierno, para ser nombrados, deben cumplir con los requisitos que se establecen en sus respectivas constituciones. En el caso de los diputados del PARLACEN, éstos son nombrados y contratados mediante elección popular en sus respectivos países.

Para Lemus, la categoría 2 comprende a aquellos funcionarios cuya elección es estrictamente por un Órgano o por un funcionario estatal, ya sea por nombramiento directo o por decisión de carácter colegiado, los que una vez nombrados o electos por disposición de los instrumentos jurídicos del SICA, principalmente el protocolo de Tegucigalpa, se habilitan para integrar órganos comunitarios y ejercer competencias comunitarias, incluyéndose dentro de

estos a los ministros de los Estados Miembros, que conforman los Consejos de Ministros del SICA, los Magistrados de la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ) y el Comité Ejecutivo (CE-SICA).

Según Lemus (2012) de conformidad con la similitud en organización política de cada uno de los Estados Miembros del SICA y de los asuntos de su competencia, actualmente existen 18 Consejos de Ministros en el SICA; a los que se agrega un Consejo más no incluido por Lemus, por lo que los Consejos integrados actualmente en el marco del SICA son los siguientes:

- Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores
- Consejo de Ministros de Economía
- Consejo de Ministros Agropecuario
- Consejo Centroamericano de Turismo
- Consejo de Ministros de Transporte
- Consejo Monetario Centroamericano
- Consejo de Ministros de Hacienda o Finanzas
- Consejo de Ministros de Planificación
- Consejo de Ministros de Integración Social
- Consejo de Ministros de Educación
- Consejo de Ministros de Salud
- Consejo de Ministros de Trabajo
- Consejo de Ministros de Seguridad y Justicia
- Consejo de Ministros de Defensa
- Consejo de Ministros de Ambiente y Desarrollo
- Consejo de Ministros de Energía
- Consejo de Ministros de Vivienda y Asentamientos Humanos
- Consejo de Ministros de Cultura
- Consejo de Ministras de la Mujer

Los funcionarios y funcionarias que integran dichos Consejos de Ministros, para ser nombrados deben cumplir con los requisitos y exigencias contenidos en la legislación interna de cada uno de los estados miembros, y de conformidad con lo establecido en el Protocolo de Tegucigalpa, se convierten en funcionarios comunitarios al integrar los Consejos de Ministros sectoriales e intersectoriales descritos anteriormente. En este sentido, la cantidad de Ministros que integran cada uno de los Consejos, según Lemus, se desdoblan en funcionarios comunitarios; lo que equivale a un aproximado de 143 funcionarios públicos, que al mismo tiempo de ser funcionarios gubernamentales, están al servicio de asuntos comunitarios en el SICA en dichos consejos.

Los Consejos de Ministros están compuestos por funcionarios de rango ministerial, que ocupan en forma rotativa la presidencia protémpore de su respectivo Consejo, por períodos de seis meses. Regularmente estos funcionarios son nombrados por medio de Decreto Ejecutivo emitido por el Presidente del respectivo Estado miembro, no se exige una edad determinada, deben ser originarios del país al que representarán; generalmente pueden ser reelectos y su toma de posesión se hace previa juramentación ante el presidente del Estado miembro o ante el Primer Ministro, en el caso de Belice.

Respecto a los funcionarios de la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ), los Magistrados y Magistradas también se incluyen en esta categoría por ser un Órgano permanente del Sistema. Los magistrados y magistradas son nombrados por las Cortes Supremas de Justicia de los Estados Miembros, por lo que los requisitos y cualidades necesarias para optar a estos cargos dependen de la normativa legal nacional de cada uno de los Estados miembros, ya sea a nivel constitucional o a través de leyes nacionales.

Para Lemus, si bien estos son nombrados por órganos estatales al cumplir con los requisitos exigidos en su legislación nacional, una vez nombrados adquieren la categoría de funcionarios regionales o comunitarios, de conformidad con lo establecido en el Protocolo de Tegucigalpa y en el Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia. Actualmente la Corte está conformada por un total de 6 magistrados propietarios y sus 6 suplentes. Estos doce funcionarios, corresponden a cuatro magistrados por El Salvador, Nicaragua y Honduras.

De igual manera, según Lemus, el funcionariado del Comité Ejecutivo del SICA, también forma parte de esta categoría, en la que se encuentran los representantes nombrados por los Estados miembros. Según lo establecido por el Protocolo de Tegucigalpa, el Comité Ejecutivo es un Órgano de carácter permanente del SICA, pero actualmente en la práctica su funcionamiento no es permanente, siendo los ocho integrantes del Comité Ejecutivo nombrados por cada uno de los Presidentes de los Estados Miembros, por medio de su Ministro de Relaciones Exteriores. Su calidad de representantes depende de su legislación nacional, pero el Protocolo de Tegucigalpa les habilita legalmente para que en dicha calidad pasen a integrar de forma comunitaria el Comité Ejecutivo y bajo tal composición ostentan la calidad de órgano permanente y como tal ejercen las potestades que les confiere el Protocolo de Tegucigalpa.

Los funcionarios que integran las categorías 1 y 2 propuestas por Lemus son en principio funcionarios políticos, más que funcionarios públicos del Sistema. Su función dentro del SICA depende de su nombramiento en el puesto político que desempeñan. Estos funcionarios no pasan a formar parte de la carrera del personal del SICA, ya que al finalizar el período de nombramiento de su mandato en su respectivo Gobierno, dejan de ser funcionarios del Sistema.

Según Lemus, estos funcionarios públicos se “desdoblan” en funcionarios comunitarios, es decir, son funcionarios públicos en sus respectivos estados que al mismo tiempo deben ser considerados funcionarios públicos comunitarios. Sin embargo en la práctica esto no es de esa manera, ya que los funcionarios públicos considerados en las dos primeras categorías de Lemus, no forman parte de la carrera administrativa del SICA.

Por lo anterior, se efectúa un replanteamiento a la propuesta presentada por Lemus, definiendo únicamente 7 categorías para el personal del SICA, las cuales se detallan en el Cuadro No. 9, tomando en consideración lo establecido en el Estatuto de Personal, dividiendo el personal de dirección en dos categorías, y separando al personal secretarial del resto del personal administrativo, de la siguiente manera:

Cuadro No. 9
Categorías propuestas para el personal del SICA

Categoría	Descripción de la Categoría
C1	Funcionarios de dirección superior del SICA
C2	Personal de subdirectores o jefaturas de segundo grado
C3	Personal técnico especializado
C4	Personal administrativo gerencial o de dirección
C5	Personal secretarial
C6	Personal de servicios
C7	Personal contratado con fondos de países extranjeros y organismos internacionales destinados a labores bajo la dirección del SICA

Fuente: Elaboración propia, con información de Lemus (2012)

La categoría C1 está compuesta por aquellos funcionarios que deben ser elegidos por los principales órganos de decisión creados por el Protocolo de Tegucigalpa y cuyo puesto y nombramiento está expresamente contenido en los tratados de integración centroamericana, que tienen la plena representación y dirección del órgano o institución que representan, con capacidad de decisión y para comprometer a su institución en todos los asuntos regulados en el régimen jurídico del SICA. Según Lemus, se encuentran dentro de esta categoría los siguientes funcionarios regionales:

- Secretario(a) General del SICA (SG-SICA)
- Secretario(a) General de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA)
- Secretario(a) General de la Secretaría de la Integración Social Centroamericana (SISCA)
- Secretario(a) del Consejo Monetario Centroamericano (SCMCA)
- Secretario(a) del Consejo Agropecuario Centroamericano (SCA)
- Secretario(a) Técnico(a) de la Secretaría de Integración Turística Centroamericana (SITCA)
- Secretario(a) Ejecutivo(a) de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD)
- Secretario(a) del Consejo Centroamericano de Ministros de Educación y Cultura (CECC)
- Secretario(a) Ejecutivo(a) del Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica y República Dominicana
- Secretario(a) Técnica de la Mujer del Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica y República Dominicana (COMMCA)
- Director(a) del Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP)
- Director (a) del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP)
- Presidente(a) Ejecutivo(a) del Banco Centroamericano de Integración Económica.

Con respecto al Secretario General, éste es el más alto funcionario administrativo del SICA, de conformidad con lo establecido en el Protocolo de Tegucigalpa, representante legal de la misma y nombrado por la Reunión de Presidentes para un período de cuatro años, de vocación integracionista, con un alto grado de imparcialidad, independencia de criterio e integridad. Debe ser nacional de cualquiera de los estados miembros y de conformidad con el

Reglamento Relativo a la Elección de los Titulares de los Órganos, Secretarías e Instituciones del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), aprobado por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores en la ciudad de San Pedro Sula el 4 de diciembre de 2008, la nacionalidad del Secretario General debe rotarse entre los estados miembros.

De los trece funcionarios que se encuentran ubicados actualmente en esta categoría, ocho son mujeres, siendo ellas la señora Hazel Escrich, Secretaria General de la SISCA; Carmen Gisela Vergara, Secretaria General de la SIECA; Christa Castro, Secretaria Ejecutiva de la CCAD; Anasha Campbell, Secretaria Técnica de la SITCA; Ada Méndez Narváez, Secretaria Técnica interina de la Mujer del COMMCA; María Eugenia Paniagua, Secretaria Ejecutiva de la CECC; Carolina Siu, Directora del INCAP; y Rethelny Figueroa, Directora Subrogante del ICAP.

El resto de funcionarios en esta categoría, son hombres, siendo ellos: Hugo Roger Martínez, Secretario General del SICA; Angel Alberto Arita, Secretario Ejecutivo del Consejo Monetario Centroamericano; Julio Calderón Artieda, Secretario Ejecutivo del Consejo Agropecuario Centroamericano; Julio César Valdés, Secretario Ejecutivo del COMISCA; y Nick Rischbieth Glöe, Presidente Ejecutivo del BCIE.

Cuadro No. 10
Personal del SICA - Categoría C1

Nombre	Cargo	Nacionalidad
Hugo Roger Martínez Bonilla	Secretario General del SICA	Salvadoreño
Carmen Gisela Vergara	Secretaria General de la SIECA	Panameña
Ana Hazel Escrich	Secretario(a) General de la SISCA	Salvadoreña
Angel Alberto Arita	Secretario Ejecutivo del CMCA	Hondureño
Julio Calderón Artieda	Secretario Ejecutivo del CAC	Panameño
Anasha Campbell	Secretaria Técnica de la SITCA	Nicaragüense
Christa Castro	Secretaria Ejecutiva de la CCAD	Hondureña
María Eugenia Paniagua	Secretaria de la CECC	Costarricense
Julio Valdés	Secretario Ejecutivo del COMISCA	Guatemalteco
Ada Méndez Narváez	Secretaria Técnica de la Mujer del COMMCA	Salvadoreña
Carolina Siu	Directora del INCAP	Guatemalteca
Rethelny Figueroa de Jain	Directora Subrogante del ICAP	Nicaragüense
Nick Rischbieth Glöe	Presidente Ejecutivo del BCIE	Hondureño

Fuente: Elaboración propia

En esta categoría se encuentran representados casi todos los Estados Miembros del SICA, con excepción de Belice, a quien le corresponde la Secretaría del Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC), según lo establecido en la Resolución de Nombramientos emitida por la XLI Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los países del SICA, de junio de 2013, que en aras de buscar un ordenamiento más equilibrado y equitativo en el Sistema, establece un orden de rotación en algunas Secretarías y organismos especializados del SICA, con el propósito de garantizar la eficiencia, transparencia y una participación equitativa en dichos cargos.

El cargo del Secretario Ejecutivo del CAC es desempeñado actualmente por un panameño, por lo que a la finalización de su nombramiento deberá ser elegido un beliceño para dar cumplimiento a lo que establece la referida Resolución de Nombramientos.

De igual manera, el cargo de Secretaria de la Mujer del COMMCA es actualmente ejercido por una salvadoreña en forma interina, luego de la renuncia de la señora Miosotis Rivas-Peña, de nacionalidad dominicana, por lo que tampoco República Dominicana ejerce actualmente representación en los cargos de la Categoría C1. Según el orden de rotación establecido por el Consejo de Ministras de la Mujer, la persona a designar para este cargo será de nacionalidad guatemalteca.

La categoría C2 son todos aquellos funcionarios nombrados por los funcionarios titulares de cada una de las instituciones, en virtud de las competencias que le son atribuidas por los tratados, con dependencia jerárquica del titular, con capacidad de decisión en aquellas competencias que expresamente le han sido atribuidas por la normativa o delegadas por el titular, con facultades de coordinación y de ejecución en todos los asuntos regulados en el régimen jurídico del SICA.

Esta categoría comprende a todos los directores, subdirectores o jefaturas de segundo grado. En el caso de la Secretaría General, éstos son nombrados por el Secretario General. No necesitan juramentación para tomar posesión de su cargo, pero si deben declarar que se someten a la autoridad del Secretario General y a no recibir instrucción de gobierno alguno. Su edad debe estar comprendida entre los 30 y 65 años y deben ser nacionales de cualquiera de los Estados miembros del SICA.

En esta categoría se requiere que el personal contratado sea una persona con liderazgo, honestidad, excelente gestión de recursos, habilidad para la oportuna toma de decisiones, excelentes relaciones interpersonales, proactivo, metódico, apegado a procedimientos, que sea graduado de una carrera universitaria, deseable con estudios de maestría, aunque no se exige una determinada carrera o profesión. El personal de dirección de la SG-SICA debe poseer conocimientos sobre integración regional, diplomacia, protocolo, planificación estratégica y gestión de proyectos, entre otros. A continuación se presenta un cuadro resumen con la información de los Directores de la SG-SICA ubicados en esta categoría

Cuadro No. 11
Personal de Dirección de la SG-SICA

Nombre	Cargo	Nacionalidad
Enriqueta Claramunt de Rodríguez	Directora de Administración y Finanzas	Salvadoreña
Mario René Villalobos	Director de Planificación	Salvadoreño
Ricardo Cáceres	Director de Tecnologías de Información	Salvadoreño
Rubén Omar Orozco	Director de Cooperación Internacional	Salvadoreño
Oscar Alberto Romero	Subdirector de Administración y Finanzas	Hondureño
Luis Carlos Chavarría	Director de Protocolo y Relaciones Públicas	Hondureño

Fuente: Elaboración propia

Actualmente en la Secretaría General existen 6 funcionarios contratados en esta categoría, dos que se encuentran vacantes, la Dirección de Integración y la Dirección de Seguridad Democrática y la Dirección de Comunicaciones que es coordinada por una firma privada de comunicaciones. De los funcionarios en esta Categoría una es mujer y el resto son hombres. Del personal de dirección de la SG-SICA, cuatro funcionarios son de nacionalidad salvadoreña y dos hondureños¹⁹. Su período de nombramiento es indefinido, pero inician con contratos laborales de 3 meses, el que luego sube a 9 meses y posteriormente a ello se suscriben contratos por dos años de duración, los que son renovados previa evaluación del desempeño con contratos laborales también de 2 años.

La categoría C3 corresponde al personal técnico especializado, es decir, a todos los empleados regionales contratados por los titulares o delegados del titular, con dependencia jerárquica y subordinación del titular o jefatura al cual son designados, y para desempeñar labores especializadas y técnicas en cualquiera de los ámbitos de acción que comprende el régimen jurídico del SICA.

En la SG-SICA, éstos son nombrados por el Secretario General, regularmente mediante un proceso de concurso público. No hacen juramentación para comenzar a ejercer su labor, si no que se hace mediante declaración escrita en el contrato que éstos suscriben. Su período de nombramiento es indefinido, pero inician con contratos laborales de 3 meses, el que luego se firma por un período de 9 meses y posteriormente a ello se suscriben contratos de dos años de duración.

Lemus (2012) señala que en esta categoría se requiere que los funcionarios contratados sean personas con capacidad analítica, efectiva gestión de recursos, facilidad para trabajar en equipo, habilidad para comunicarse de manera verbal y escrita, excelentes relaciones interpersonales, honradez, con enfoque de servicio al cliente, discreción, graduado de una carrera universitaria a nivel de licenciatura o ingeniera, deseable con conocimientos especializados, aunque no se requiere una carrera universitaria determinada.

Según Lemus (2012), 10 empleados pertenecen a esta categoría, siendo éstos una mujer y el resto hombres.

La categoría C4 comprende a todo el personal de dirección, especializado y técnico que es nombrado por los titulares o por los delegados de éstos, para atender las áreas administrativas, de recursos humanos, financieras, infraestructura y logística del SICA. Estos son nombrados por el Secretario General, y regularmente seleccionados mediante un proceso de concurso público. Al igual que en las categorías anteriores, no hacen juramentación para comenzar a ejercer su labor, si no que se hace mediante declaración escrita en el contrato. Su período de nombramiento es indefinido, pero inician con contratos laborales de 3 meses, luego suscriben un contrato de 9 meses y posteriormente, contratos de dos años de duración.

¹⁹ Hasta el año 2013, la Dirección de Comunicaciones contaba con Carlos Manuel Echeverría, costarricense, como su Director. En la gestión del ingeniero Hugo Martínez, como Secretario General, el señor Echeverría pasó a desempeñar otro cargo y la Dirección de Comunicaciones fue contratada mediante outsourcing con una firma privada.

Deben ser originarios de cualquiera de los estados miembros. Se exige que sean personas con honestidad, liderazgo, excelente gestión de recursos, excelentes relaciones interpersonales, proactivo, metódico, ordenado, con enfoque de servicio al cliente, capacidad para trabajar bajo presión, apegado a procedimientos, discreción, graduados de una carrera universitaria y deseable con conocimientos especializados según el puesto.

Lemus (2012) señala que en la SG-SICA, en esta categoría están contratadas 5 personas, siendo estas dos mujeres y tres hombres.

La categoría C5 comprende todo el personal especializado y técnico en su área, que es nombrado por los titulares o por los delegados de este, para atender las labores secretariales de los diferentes funcionarios y empleados de las áreas especializadas, técnicas y administrativas del SICA. Son nombrados por el Secretario General, normalmente mediante concurso público. Al igual que en las categorías anteriores, no hacen juramentación para comenzar a ejercer su labor, si no que se hace mediante declaración escrita en el contrato. Su período de nombramiento es indefinido, pero inician con contratos laborales de 3 meses, luego suscriben un contrato de 9 meses y posteriormente, contratos de dos años de duración.

Se exige que sean personas con buenas relaciones interpersonales, ordenados, responsables, dinámicos, discretos, puntuales, con espíritu de servicio, buena presentación, deben poseer estudios mínimos de secretariado ejecutivo o técnico en carreras administrativas, conocimientos de inglés, programas de computación, redacción, etc. Regularmente se requiere que acrediten una experiencia laboral mínima de dos años.

Lemus (2012) señala que en la SG-SICA, en esta categoría están contratadas 10 personas, siendo todas mujeres.

La categoría C6 es el personal de servicios, es decir, todos los empleados contratados por el titular o por sus delegados, para desarrollar labores de servicio, atención y auxilio logístico a los funcionarios y al demás personal del SICA, comprende motoristas, ordenanzas, mensajeros, bodegueros, encargados de reproducción de documentos, encargados de cocina, despensa y otros similares. Son nombrados por el Secretario General, generalmente mediante un proceso de concurso público. Al igual que en las categorías anteriores, no hacen juramentación para comenzar a ejercer su labor, sino que se hace mediante declaración escrita en el contrato. Su período de nombramiento es indefinido, pero inician con contratos laborales de 3 meses, luego suscriben un contrato de 9 meses y posteriormente, contratos de dos años de duración.

Se exige que sean personas con buenas relaciones interpersonales, proactivos, dinámicos, honrados, discretos, puntuales, con espíritu de servicio, buena presentación, deben poseer estudios mínimos de bachillerato y conocimientos prácticos en su área de trabajo. Regularmente se requiere que acrediten una experiencia laboral mínima de dos años.

Lemus (2012) señala que en la SG-SICA, en esta categoría están contratadas 6 personas, siendo estas dos mujeres y cuatro hombres.

Finalmente, la categoría C7 incluye a los funcionarios y empleados contratados con la autorización del SICA en cualquiera de las categorías de funcionarios y empleados del SICA, pagados con fondos especiales acordados por los Estados y por los organismos internacionales, destinados para áreas de competencia en el SICA, con dependencia funcional de los funcionarios designados por el SICA.

Son nombrados por el Secretario General, regularmente mediante un proceso de concurso público o según lo indique el convenio suscrito por el cooperante con la SG-SICA; y éstos suscriben contrato como funcionarios en régimen especial. Al igual que en las categorías anteriores, no hacen juramentación para comenzar a ejercer su labor, sino que se hace mediante declaración escrita en el contrato. Su período de nombramiento es regularmente por un año, el cual puede prorrogarse si el donante lo financia, ya que el período de su nombramiento depende de la duración del proyecto.

Se exige que sean personas con honestidad, liderazgo, excelente gestión de recursos, de recursos, excelentes relaciones interpersonales, proactivos, dinámicos, metódicos, con elevada ética profesional, enfoque de servicio al cliente, capacidad de trabajar bajo presión y en cuanto a sus estudios universitarios, se requiere que sean estudiantes o graduados de carreras universitarias, con conocimientos especializados de acuerdo al puesto. Regularmente se requiere que acrediten una experiencia laboral mínima de dos años.

18 personas pertenecen a esta categoría, según Lemus (2012), de los cuales 7 son mujeres y el resto hombres.

2.3 Regímenes de contratación

La Carta Iberoamericana de la Función Pública establece que en un sistema de función pública es compatible la existencia de diferentes modelos de función pública, ya que los arreglos institucionales que enmarcan el acceso al empleo, la carrera del personal, las atribuciones de los diferentes actores y otros elementos no tienen por qué ser necesariamente los mismos en los distintos entornos. En ese sentido, se acepta que en el SICA puedan existir simultáneamente diferentes modelos de función pública.

Actualmente en la Secretaría General existen 2 regímenes de contratación: los funcionarios y empleados de la SG-SICA y los funcionarios en régimen especial y por tiempo determinado.

El Estatuto de Personal de la SG-SICA establece los regímenes de contratación para los funcionarios centroamericanos y que en caso de proyectos se podrá contratar funcionarios en forma temporal o con una duración determinada de contratación. De esa manera, actualmente la Secretaría General tiene funcionarios contratados en esos dos esquemas diferentes: Los primeros son el personal de planilla, es decir todo el funcionariado del Sistema que es contratado con recursos del presupuesto de funcionamiento aportado por los Estados miembros y que desempeñan funciones comunitarias. Estos son los miembros del personal reconocidos en el Estatuto del Personal del SICA.

El otro grupo de funcionarios está conformado por todos los funcionarios y empleados que han sido contratados principalmente con recursos de proyectos de cooperación internacional y cuyo contrato posee una duración determinada que regularmente es de un año, prorrogable por períodos iguales, los que están determinados por la fecha de vencimiento de los proyectos que los financian. Estos se denominan funcionarios en régimen especial y por tiempo determinado.

Como regla general, en la SG-SICA, los funcionarios en régimen especial y por tiempo determinado no gozan de las prestaciones y condiciones establecidas para los funcionarios permanentes, aunque las prestaciones que reciben y las condiciones de su contratación van a depender de lo que establecen los convenios que suscribe la SG-SICA con sus cooperantes en cada caso individual. Estos funcionarios en Régimen Especial son los que se encuentran comprendidos en la Categoría C7 definida anteriormente.

A pesar de que el Estatuto de Personal establece en su artículo 24 que el Secretario General podrá establecer los nombramientos del personal por tiempo determinado o indeterminado, para el caso de proyectos de misiones especiales, no establece una diferencia en cuanto a beneficios o prestaciones entre el personal contratado por tiempo determinado o indeterminado. Sin embargo, en el año 2010, la SG-SICA emitió una normativa interna suscrita por el entonces Director Ejecutivo, en la cual se establecen las “Disposiciones Administrativas para la Contratación de Funcionarios en Régimen Especial”.

En las referidas disposiciones se establece que los funcionarios sujetos a régimen especial son “aquellas personas contratados como Directores, Coordinadores o Asesores Técnicos, o bajo cualquier denominación, en Programas y Proyectos, cuyos fondos sean pagados por la Cooperación Internacional, sean estos Estados, Organismos u Organizaciones Internacionales, y que sus competencias estén dirigidas a desarrollar labores en el marco de los objetivos y principios de la integración centroamericana” (SG-SICA, 2010b).

Además, señala que podrán ser sujetos de esta contratación “tanto personas de la región como de otros países, que trabajen directamente como consultores en la Secretaría General, en alguna otra Secretaría que tenga su sede en la SG-SICA o en algún programa o proyecto” (SG-SICA, 2010b).

Las referidas disposiciones señalan que debido a la temporalidad de su contratación, los funcionarios en régimen especial “no se considerarán con iguales derechos a los que corresponden a los funcionarios de la SG-SICA” (SG-SICA, 2010b); por lo que se detalla específicamente las prestaciones del personal a las que no tendrán derecho en el marco de su contratación, como son el pago de desarraigo, pagos de boletos aéreos para expatriación y repatriación, ni bonos de ningún tipo. Tampoco se les reconoce ninguna prestación, ni pasivo laboral y de ninguna manera generarán relación de permanencia u obligación de empleo futuro.

Es oportuno señalar que aunque las disposiciones administrativas antes señaladas indican que los funcionarios o empleados contratados bajo esta modalidad no gozarán de esos beneficios, se han dado muchos casos en los que los cooperantes han incluido dentro de los convenios que suscriben con la SG-SICA, las condiciones que deben ser aplicables para la

contratación del personal que financian en el marco de los convenios, los que incluyen en muchos casos, el pago de seguro, pago de boletos de avión para repatriación y expatriación, menaje de casa, entre otros aspectos.

En algunas de estas ocasiones incluso los montos de los honorarios propuestos y las prestaciones a las que tienen derecho, son superiores a las que gozan los funcionarios de la SG-SICA, llegando a ocasionar desbalances en la estructura salarial de la Secretaría. En estas situaciones, la normativa de la SG-SICA entra en conflicto con las condiciones establecidas por los cooperantes en los convenios que suscriben con la SG-SICA, que termina aceptando estas condiciones en una situación que termina pareciendo ayuda ligada.

De igual manera, con respecto a las relaciones de empleo, aunque no existe nada normado al respecto, en la práctica en la SG-SICA existen las siguientes relaciones de empleo:

- a. Personal con cargo político
- b. Personal de confianza
- c. Personal de carácter permanente
- d. Personal de carácter temporal
- e. Personal interino

El personal de cargo político es todo aquel cuyo nombramiento o designación es realizado de conformidad con lo establecido en el Protocolo de Tegucigalpa y sus instrumentos complementarios o derivados, para ejercer una función eminentemente política, con una duración determinada, establecida en los instrumentos jurídicos del SICA. El personal de confianza es aquel cuyo nombramiento y remoción en el cargo corresponden al titular de la organización, ya que el desarrollo de sus labores o actividades implica total confianza por parte del titular; además de aquellos cargos que prestan un alto asesoramiento o asistencia personal al titular o a los funcionarios principales de la institución. En estos cargos se encuentran regularmente los asesores contratados directamente por el titular de la institución.

El personal de carácter permanente es todo el personal de la SG-SICA cuyo cargo se encuentra establecido en la estructura orgánica de la SG-SICA y que desempeña funciones permanentes dentro de la referida estructura y cuyo salario es cancelado con recursos del presupuesto de funcionamiento de la Secretaría General, aportado por los Estados Miembros. Este personal, debe vencer un proceso de concurso para ser contratado y después de superar este proceso de selección queda vinculado con la Secretaría mediante un contrato de carácter permanente, adquiriendo la condición de funcionario centroamericano.

El personal de carácter temporal es todo aquel contratado en el marco de un proyecto de cooperación internacional en el que la duración del cargo depende expresamente de lo establecido en el respectivo convenio de cooperación y por lo que son contratados en la SG-SICA, como funcionarios en régimen especial y por tiempo determinado para realizar actividades de naturaleza no permanente con un plazo determinado.

El personal interino es una modalidad de contratación de carácter temporal para cubrir una vacante mientras es cubierta nuevamente por el titular de la respectiva plaza, quien ha

tenido que ausentarse por incapacidad médica o por otras razones establecidas en la normativa correspondiente.

2.4 La carrera del personal en el SICA

El artículo 20 del Estatuto de Personal establece que éste está basado en el sistema de méritos y de la carrera administrativa, sustentado en un proceso “que comprende el reclutamiento, la selección, la inducción, la asignación a un puesto de la respectiva clase, con el propósito de que se faciliten las promociones periódicas y los ascensos, de acuerdo a la Clasificación de Puestos y a la valoración anual del desempeño”. Además, el artículo 21 señala que “se regularán, por Reglamento, los ascensos de un puesto a otro de más jerarquía, pero no por razones solo de antigüedad, sino de comprobada competencia”.

El Estatuto de Personal, además, establece el concurso de oposición como forma de optar a los puestos dentro de la Secretaría y reconoce la estabilidad en el cargo para los funcionarios regionales. Sin embargo, no establece las formas por medio de las cuales se ingresa a una carrera para el funcionario centroamericano, ni permite la libre movilidad de los cargos en razón de la necesidad del servicio o de la formación de carrera del personal.

En los últimos años, con el apoyo del Fondo España-SICA, la Secretaría General ha avanzado mucho en la generación de nueva normativa administrativa, alguna de ella es la normativa de Recursos Humanos. El primer Manual del Sistema de Administración de Salarios fue diseñado en el año 2004, durante la gestión del doctor Oscar Santamaría como Secretario General, año en que también se emitieron los primeros Manuales de Organización y Funciones, de Políticas y Procedimientos de Recursos Humanos; y de Descripción de Puestos. Fue en el año 2011 que se elaboraron el Manual de Organización y Funciones, el Manual de Descripción de Puestos y los Descriptores de Puestos de la SG-SICA, documentos que actualmente se encuentran vigentes y que son de aplicación en la Secretaría General.

Los primeros Manuales elaborados en el año 2004 buscaban incidir en la modernización y transformación institucional de la SG-SICA, a fin de responder a los requerimientos de una administración moderna, automatizada y eficiente que contribuyera a la ejecución de las decisiones de las Reuniones de Presidentes, que demandaban un desarrollo organizacional adecuado que respondiera a los cambios, necesidades y exigencias del proceso de integración en Centroamérica. La primera normativa de la SG-SICA fue elaborada por una firma consulta externa y se contó con el financiamiento de la cooperación internacional. Para su revisión se obtuvo el apoyo de funcionarios de la Unión Europea, los que fueron proporcionados a solicitud del Secretario General, para apoyar en el proceso de modernización y fortalecimiento de la institucionalidad del SICA.

De igual manera, en el año 2011 y 2012 se creó el sistema de evaluación de personal, el cual se ha institucionalizado para ejecutar las evaluaciones de personal por lo menos dos veces cada año calendario, y que desde su implementación ha sido de ejecución obligatoria para el personal de la Secretaría General. El sistema de evaluación de personal ha sido diseñado como mecanismo para favorecer la carrera del personal en el SICA, ya que evalúa el cumplimiento del personal de la SG-SICA respecto a lo planificado y permite alentar el desempeño satisfactorio del personal, mediante promociones y ascensos. No obstante lo

anterior, no existe un sistema de carrera bien diseñado y definido, que establezca escalas o la existencia de un escalafón al que puedan ingresar los funcionarios y empleados de la SG-SICA.

La carrera del funcionario centroamericano debería comprender un régimen jurídico en el que estén regulados todo el conjunto de puestos de trabajo de la estructura tanto de la SG-SICA, como de las diferentes instituciones y órganos del Sistema, con la finalidad de permitir la libre movilidad de personal entre las diferentes instituciones, considerando los regímenes de salarios para que los funcionarios que ejercen similares funciones en diferentes instituciones perciban la misma remuneración, con el respectivo ajuste de costo de la vida de acuerdo al lugar de destino o ajuste salarial por expatriación. La existencia de un régimen de carrera para el funcionario centroamericano también va a potenciar la continuidad de la actuación del funcionariado regional garantizando la adecuada administración y asignación de los recursos disponibles en el SICA, tanto los financieros, como los humanos o materiales, evitando la discrecionalidad al momento de contratar o desvincular laboralmente a un empleado.

2.5 La Función pública en el SICA. Elementos característicos

Según la Carta Iberoamericana de la Función Pública, la función pública es uno de los elementos centrales de articulación de los sistemas político administrativos, por lo que contar con un buen sistema de función pública en el SICA al mismo tiempo es un indicador de la madurez y solidez del Sistema. El artículo 7 señala que los criterios que inspiran los enunciados de la carta son:

- 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.
- 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.
- c) La estabilidad del empleo público y su protección frente a la destitución arbitraria por parte de los titulares o las jefaturas inmediatas, sin perjuicio de la duración, indefinida o temporal, que se establezca.
- 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.
- 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.
- 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 que se establecen en el Protocolo de Tegucigalpa, como instrumento jurídico constitutivo del Sistema.
- 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 y su personal, a fin 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 personas pertenecientes a minorías o grupos vulnerables, y en general la inclusión y la no discriminación por motivos de género, origen social, etnia, discapacidad o cualquier otra causa posible.

Además, establece en el artículo 8, los siguientes principios rectores de todo sistema de gestión pública, que deben inspirar las políticas de gestión de empleo y recursos humanos

- a. Igualdad de todos los ciudadanos, sin discriminación de género, raza, religión, tendencia política u otras.
- b. Mérito, desempeño y capacidad como criterios orientadores del acceso, la carrera y las restantes políticas de recursos humanos.
- c. Eficacia, efectividad y eficiencia de la acción pública y de las políticas y procesos de gestión del empleo y las personas.
- d. Transparencia, objetividad e imparcialidad.
- e. Pleno sometimiento a la ley y al derecho.

En este sentido, como señalan Longo e Iacoviello, (2010: 5) la Carta Iberoamericana contiene principios pertenecientes tanto al modelo burocrático tradicional (mérito, capacidad, honestidad, integridad) como a los provenientes del enfoque de la Nueva Gestión Pública (eficacia, servicio, desempeño, responsabilidad, flexibilidad).

Respecto a los elementos de la Carta Iberoamericana de la Función Pública, en la SG-SICA, se observa el cumplimiento de los siguientes criterios orientadores:

Cuadro No. 12
Aplicación de los Criterios Orientadores de la función pública en la SG-SICA

Criterios Orientadores de la Función Pública	Aplicación en la SG-SICA
Preeminencia de las personas	Las políticas de recursos humanos de la SG-SICA se centran en las personas. Se cuenta con políticas y prestaciones para el personal, que buscan garantizar el desarrollo del capital humano. Estas incluyen el fomento de las capacitaciones para el personal, la disponibilidad de realización de programas de capacitación por parte de la SG-SICA y el permiso para que los funcionarios participen en forma individual en programas de perfeccionamiento o cursos profesionales
Profesionalidad de los recursos humanos	La SG-SICA busca contratar recursos humanos con el mayor nivel profesional posible, para contar con los mejores profesionales laborando al servicio de la integración regional
Estabilidad en el empleo y protección frente a la destitución arbitraria	Aunque se presume la existencia de medidas que garantizan la estabilidad en el cargo de los funcionarios, no se establecen procedimientos claros y condiciones específicas para los procesos de desvinculación del empleo, evitando de esa manera la destitución arbitraria del personal, por lo que no parece existir dentro de las políticas de la SG-SICA condiciones que eviten

Criterios Orientadores de la Función Pública	Aplicación en la SG-SICA
	las destituciones arbitrarias y que garanticen plenamente la estabilidad en los cargos
Flexibilidad de la organización y gestión del empleo	La organización y gestión del empleo no es flexible. Existe una normativa para la gestión de recursos humanos, pero esta no se ha adaptado con la agilidad necesaria a las condiciones cambiantes del entorno
Responsabilidad de los empleados con el trabajo desarrollado y el resultado del mismo	Todos los funcionarios de la SG-SICA son responsables de sus actos y del resultado obtenido de ellos, lo que se refleja tanto en las evaluaciones del desempeño como en las auditorías llevadas a cabo por el Consejo Fiscalizador Regional del SICA
Observancia de principios éticos por los servidores públicos	Todos los funcionarios públicos de la SG-SICA se someten y rigen por principios éticos y transparentes
Promoción de la comunicación, el diálogo, la transacción y el consenso como instrumentos de relación	Se promueve la comunicación, el diálogo y el consenso como instrumento de relación entre los empleados y empleadores
Políticas de igualdad de género y promoción y protección de minorías	La SG-SICA posee como eje transversal su política de género, promueve el empleo en igualdad de condiciones y evita la discriminación de minorías o por cualquier motivo

Fuente: Elaboración Propia

De igual manera, el capítulo cuarto de la Carta señala los requerimientos funcionales de todo sistema de función pública, los cuales son:

- a) Planificación de los recursos humanos
- b) Organización del trabajo
- c) Acceso al empleo
- d) Evaluación del rendimiento
- e) Compensación
- f) Desarrollo
- g) Responsabilidad laboral
- h) Desvinculación; y
- i) Relaciones humanas y sociales
- j) Organización de la función de recursos humanos

Del análisis efectuado a la normativa actual de recursos humanos en la SG-SICA, se puede deducir que el sistema actual de función pública del SICA contiene los siguientes requerimientos funcionales:

- a) Organización del trabajo
- b) Acceso al empleo
- c) Evaluación del rendimiento
- d) Responsabilidad laboral y
- e) Desvinculación

Pero con el mismo análisis se desprende que no se dispone de elementos para considerar que el actual sistema de función pública en el SICA cubra los siguientes requerimientos funcionales contenidos en la Carta:

- a) Planificación de los recursos humanos
- b) Compensación
- c) Desarrollo
- d) Relaciones humanas y sociales
- e) Organización de la función de Recursos Humanos

Lo anterior se refleja en el Cuadro No. 13, en el cual se puede verificar la aplicación de los requerimientos funcionales del sistema de Función pública en la Secretaría General del SICA.

Cuadro No. 13
Aplicación de los Requerimientos Funcionales de la función pública en la SG-SICA

Requerimientos funcionales	Forma de aplicación
Planificación de los Recursos Humanos	La SG-SICA no dispone de un sistema de planificación de los recursos humanos que busque formar a los funcionarios que cubrirán los cuadros directivos de la organización. Las iniciativas de formación de funcionarios centroamericanos han partido principalmente de la cooperación internacional. No existe una planificación de necesidades de personal a corto, mediano o largo plazo, que permite formar cualitativamente y cuantitativamente al recurso humano que se necesitará en la institucionalidad regional
Organización del Trabajo	En la SG-SICA existe actualmente una adecuada organización del trabajo, mediante perfiles de puestos bien definidos y estandarizados. Lo que no se ha realizado es una estandarización de los mismos para las diferentes instituciones del Sistema
Acceso al empleo	Los sistemas de acceso al empleo se realizan con una adecuada publicidad, la cual es realizada principalmente en el portal integrado del SICA. Además de ello, se permite la libre concurrencia de cualquier interesado en participar en la convocatoria, con la única excepción de que en muchas de las convocatorias publicadas, se solicita como requisito para aplicar que tenga experiencia y/o conocimiento de trabajo sobre el SICA o la institucionalidad regional centroamericana, lo que limita mucho la participación
Evaluación del rendimiento	La evaluación del rendimiento de los funcionarios del SICA forma parte de las políticas de gestión de los recursos humanos, lo que permite obtener información sobre el desempeño del personal, orientar el desarrollo profesional de los funcionarios y validar las políticas y prácticas de gestión del recurso humano. El sistema de evaluación del desempeño también debería servir como instrumento de motivación, pero actualmente no presenta esa característica
Compensación	No existe una estrategia de compensación diseñada y desarrollada para la SG-SICA. La estrategia de compensación debería estimular a los recursos humanos al esfuerzo, aprendizaje y rendimiento individual o de grupo y no responder a prácticas inerciales o medidas de respuesta reactiva a la realidad o a las prácticas imperantes en el país sede o en otras instituciones
Desarrollo	El sistema de función pública de la SG-SICA no cuenta con un mecanismo que favorezca y estimule el crecimiento de los empleados y sus expectativas de progreso profesional. La promoción a puestos de nivel superior no se basa en la evaluación del desempeño. No existen planes de capacitación orientados a satisfacer las prioridades institucionales del SICA y que fomenten el crecimiento del personal

Requerimientos funcionales	Forma de aplicación
Responsabilidad Laboral	Si existen mecanismos que garantizan la responsabilidad laboral de los empleados. Todos los funcionarios conocen sobre la obligación que tienen de responder únicamente a intereses centroamericanistas y a no recibir instrucciones de gobierno o persona ajena a la SG-SICA. También saben que no deben realizar acciones en las cuales exista un conflicto real o percibido de intereses
Desvinculación	Existen políticas sobre la desvinculación laboral. Vale la pena aclarar que las políticas no han establecido claramente la obligación de la SG-SICA de no efectuar desvinculaciones laborales relacionadas con el cambio de mandato de un titular
Relaciones humanas y sociales	Se ha desarrollado recientemente alguna normativa relacionada con la seguridad e higiene ocupacional. Se carece de evaluaciones del clima organizacional y de políticas y prácticas de comunicación interna que permitan conocer las opiniones, sugerencias y peticiones de los empleados. Se carece de prácticas que refuercen la percepción de pertenencia de los empleados a la organización
Organización de la función de Recursos Humanos	A pesar de que se dispone en la SG-SICA de una Unidad de Recursos Humanos dentro de la Dirección de Administración y Finanzas, esta no funciona como una unidad central de recursos humanos del SICA. Para la institucionalidad regional se requeriría de una unidad especializada, con una consistente cualificación técnica, ubicada en una posición de autoridad formal con un alto valor y posicionamiento estratégico. Esta unidad debería estar dotada de un adecuado sistema de gestión de recursos humanos, que responda a las necesidades de la institucionalidad regional

Fuente: Elaboración propia

2.6 Políticas de selección, contratación, evaluación y ascensos en el SICA

El Estatuto de Personal de la SG-SICA establece las condiciones de contratación del personal del SICA. Además, como se ha señalado anteriormente, durante la gestión del doctor Oscar Santamaría como Secretario General, se elaboraron dos documentos de normativas para el área de recursos humanos; el Manual del Sistema de Administración de Salarios, y el Manual de Políticas y Procedimientos de Recursos Humanos; además, se elaboró el Manual de Organización y Funciones y el Manual de Descripción de Puestos. Estos manuales describen las políticas de selección, contratación, evaluación y ascensos aplicables para los miembros del personal de la Secretaría General, y que también son aplicables para las otras secretarías sectoriales a las que la SG-SICA les administra sus recursos en el marco de los acuerdos de cooperación funcional suscritos.

En la SG-SICA la selección de personal es realizada en principio mediante el sistema de concurso de méritos, que busca que los mejores candidatos sean contratados para prestar sus servicios a los fines de la integración regional. No obstante lo anterior, algunos puestos de confianza son contratados directamente por designación del Secretario General, sin la realización previa de un sistema de concursos. Esta es una práctica normal desarrollada en la SG-SICA, sin que exista un instrumento que norme esta forma de contratación o que establezca la existencia de cargos de confianza dentro del Secretariado. Básicamente la forma de contratación de cargos de confianza es un reflejo de la práctica común en los gobierno de la región, de contratar en forma directa puestos claves que deben contar con la confianza total del titular de la institución o en los que es normal y habitual la existencia de asesoramiento técnico

al titular. Debido a que es una práctica habitual en los gobiernos de la región, en la Secretaría General se reproduce esta práctica, pues los titulares muchas veces han estado acostumbrados a realizarla en los casos en que han sido funcionarios públicos en sus respectivos gobiernos.

Una vez el funcionario es seleccionado, la contratación se formaliza mediante un contrato de trabajo escrito, el cual, según lo establecido en la normativa correspondiente, debe ser firmado entre el Secretario General, en su carácter de representante legal de la SG-SICA, y el contratado. El Contrato de trabajo contiene todas las condiciones, prestaciones y beneficios que recibirá el contratado en su puesto de trabajo, las que dependerán de si es un funcionario en régimen especial o no, y además se establece la normativa a la que el contratado se verá sometido.

Las evaluaciones del desempeño en la SG-SICA sí se encuentran plenamente normadas y existen instructivos específicos para valorar y puntuar cada una de las condiciones establecidas en ellas. Pero, como se ha señalado anteriormente, en la práctica cotidiana de la SG-SICA, la evaluación no ha sido utilizada propiamente para el desarrollo de promociones y ascensos del personal. No existe un sistema definido para realizar promociones y ascensos, y las plazas vacantes que se cubren dentro de la Secretario, son convocadas mediante concurso público y no mediante un sistema de promoción interna.

2.7. Plan de carrera del funcionariado centroamericano

El Estatuto actual del SICA se basa en el sistema de méritos y de la carrera administrativa. Sin embargo, y a pesar de todos los esfuerzos que en los últimos años se han hecho para fomentar la formación de recursos humanos y de cuadros dirigentes en el SICA, a la fecha no existe un plan de carrera para el personal de la Secretaría General que les permita ascender en las diferentes escalas de las categorías existentes o que les garantice la continuidad en los cargos, luego de procesos de cambio de Secretario General o a la culminación de determinada cantidad de años de trabajo.

No existe un mecanismo formal de ingreso a la carrera ni un seguimiento del desarrollo de una carrera administrativa. No se ha realizado una programación de carrera administrativa, técnica u operativa dentro del Sistema. Tampoco existe un plan de carrera que permita y aliente la libre movilidad de personal dentro de los diferentes órganos del SICA, con la finalidad de permitir que los funcionarios puedan desarrollarse profesionalmente de acuerdo a sus propios intereses y que al mismo tiempo la institucionalidad regional pueda disponer de los mejores funcionarios, ubicados en las diferentes instituciones del Sistema.

A pesar de los esfuerzos de formación llevados a cabo por la cooperación internacional, principalmente por el Fondo España-SICA, con el Programa de Formación para Funcionarios Centroamericanos, o con la Maestría en Integración Regional y Desarrollo, no existe un mecanismo que garantice que los mejores formados de estas promociones ingresarán a trabajar en alguna posición dentro del SICA. Tampoco se exige a los funcionarios y empleados que actualmente laboran dentro de las instituciones del Sistema, que realicen algún curso de estos programas de formación, como requisito para pertenecer o permanecer dentro de la carrera administrativa del SICA. A pesar de que los cursos del Programa de Formación en Integración Regional del Fondo España-SICA cuentan con contenidos que deberían ser

conocidos por todo el personal, muchos de los funcionarios del Sistema nunca los han recibido y desconocen de ellos.

A pesar de la difusión de los programas de formación llevados a cabo por el Fondo España-SICA, muchos de los funcionarios del Sistema no han realizado ni uno solo de los cursos virtuales que son ofrecidos por este programa de formación en temáticas diversas como Introducción a la Integración Regional o Derecho de la Integración Regional, temas cuyo conocimiento es vital para el trabajo dentro de las instituciones del SICA.

El SICA posee un sistema de función pública que aún está en proceso de formación. Se han hecho diferentes esfuerzos en los últimos años para desarrollar alguna normativa al respecto, lo que es un indicador de la solidez que va alcanzando el Sistema. El gran desarrollo de la institucionalidad regional centroamericana también demuestra que los países de la región han depositado su confianza y cedido soberanía al SICA para atender las necesidades y desafíos de la integración, lo que es también una evidencia de la solidez del Sistema.

Como se ha señalado anteriormente, Funcionario Público es sinónimo de Servidor Público; y por ello, el funcionariado público centroamericano debe desarrollarse y potenciarse, con la finalidad de que brinde sus capacidades al servicio de la construcción gradual y progresiva de Centroamérica como una región de paz, libertad, democracia y desarrollo, principios rectores del SICA.

El funcionariado público del SICA posee una serie de atributos, como el mérito, la capacidad, la vocación del servicio, eficacia en el desempeño de sus funciones, la responsabilidad, y la honestidad, entre otros; y por ello, se requiere apoyarse en los programas de formación que son impulsados principalmente por la cooperación internacional, para que se obtenga un desarrollo en la carrera del funcionariado centroamericano.

La profesionalización de los servidores públicos del SICA es un elemento indispensable para consolidar y potenciar al SICA en la etapa actual de la integración centroamericana; ya que contar un sistema de función pública bien desarrollado y con funcionarios públicos altamente profesionalizados, que pongan sus competencias y capacidades al servicio del SICA va a permitir que éstos desarrollen sus mejores esfuerzos para el logro de la integración de Centroamérica.

CAPÍTULO III.
LA FUNCIÓN PÚBLICA EN EL SICA

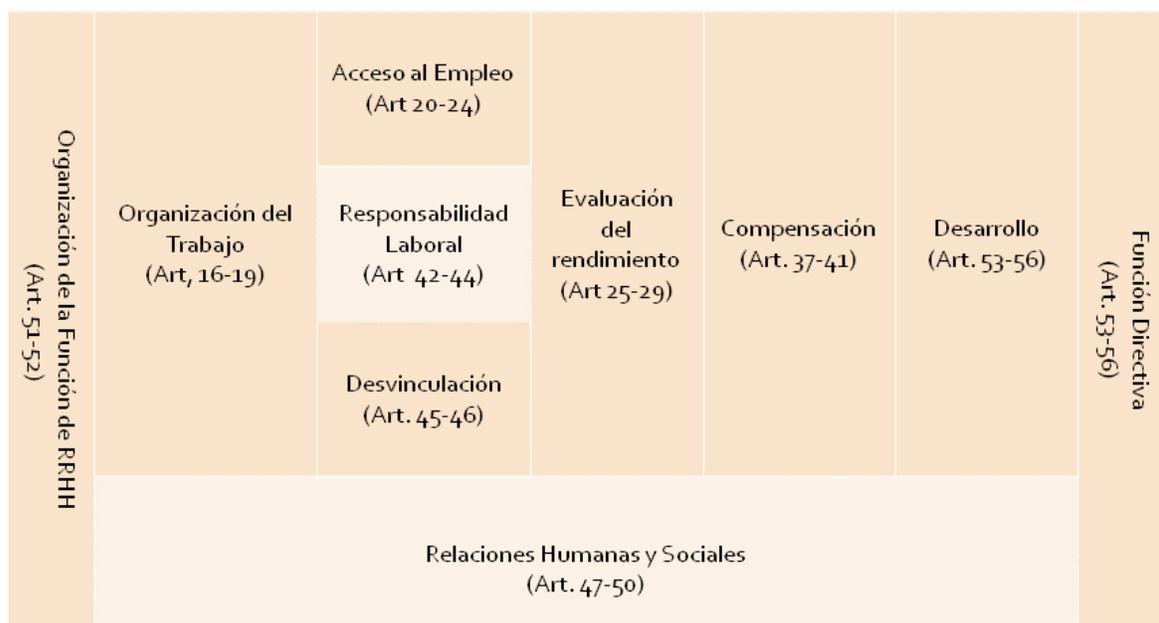
El problema específico que se analiza en el presente capítulo es *¿Cuáles son las características que debe contener un Estatuto de Personal en el SICA para establecer la carrera del funcionariado centroamericano?* Por ello, el Objetivo que se busca con el capítulo es *determinar las características que debe contener un Estatuto de Personal en el SICA para establecer la carrera del funcionariado centroamericano.*

En este capítulo se presentan las características esenciales que debe contener el Estatuto de Personal del SICA, considerando para ello los enunciados establecidos en la Carta Iberoamericana de la Función Pública, presentándose los elementos a considerar para el diseño de un Estatuto de Personal y para establecer la carrera del funcionariado en el SICA.

3.1 Elementos a considerar para el diseño de un Estatuto de Personal en el Sistema de la Integración Centroamericana

La estructura planteada por Longo e Iacoviello para la gestión de los recursos humanos se presenta en el siguiente esquema:

Diagrama No. 2
Estructura para la Gestión de Recursos Humanos en la Carta Iberoamericana de la Función Pública



Fuente: Longo e Iacoviello

Los elementos considerado en el Diagrama deben ser tomados en cuenta en el análisis y diseño de un sistema de función pública, lo que incluye el diseño de un estatuto de personal y también el establecimiento de un sistema de carrera administrativa en el SICA, por lo que se presentan los elementos que deberían ser considerados para el diseño de un sistema de función pública en el SICA y que por tanto deben formar parte del Estatuto de Personal del Sistema. Estos son:

- a. Organización de la Función de Recursos Humanos
- b. Organización del Trabajo
- c. Acceso al Empleo
- d. Responsabilidad Laboral
- e. Desvinculación del personal
- f. Evaluación del Rendimiento
- g. Compensación
- h. Desarrollo del personal
- i. Relaciones Humanas y Sociales
- j. Función Directiva

A continuación se presenta la propuesta de elementos a incluir en cada uno de los considerandos anteriores:

- a. Organización de la Función de Recursos Humanos

El SICA requiere la existencia de una unidad para el desarrollo de las funciones y responsabilidades centrales en materia de gestión del empleo. Esta unidad debe poseer personal especializado dotado de las cualificaciones técnicas necesarias para efectuar las funciones de gestión del empleo para toda la institucionalidad regional. Esta unidad especializada debería ubicarse en un nivel de autoridad formal dentro de la institucionalidad del SICA, con la finalidad de que todas las instituciones que hagan uso de sus servicios le den el valor estratégico que corresponde a la función que dicha unidad desarrolla.

Esta función de unidad central de contratación de personal, podría ser asumida por la Unidad de Recursos Humanos de la SG-SICA o por una institución independiente separada de la SG-SICA, como una Oficina Centroamericana de Selección de Personal; la que debería asumir las funciones de gestión del empleo en el SICA. La Unidad de Recursos Humanos o de gestión de empleo del SICA, debe desarrollar las funciones centrales siguientes:

- Elaborar directrices estratégicas de gestión del empleo que sean coherentes con la estrategia del SICA en materia de recursos humanos.
- Impulsar y dirigir procesos de planificación de personal con un alcance para toda la institucionalidad del SICA.
- Innovar políticas y prácticas de gestión de recursos humanos e impulsar las reformas necesarias para la modernización de dicha gestión en la institucionalidad regional centroamericana, con la finalidad de adaptarla a las necesidades del SICA.

El Establecimiento de una Oficina Centroamericana de Selección de Personal favorecería la centralización y estandarización de las políticas de recursos humanos y de empleo en el SICA y permitiría organizar de una manera eficiente la gestión de personal, dotando por medio de esta oficina a todos los órganos e instituciones especializadas del Sistema que requieran de recurso humano especializado, de los mejores candidatos habilitados para el desarrollo de las tareas en el SICA; y favorecería la formación de carrera, para que el personal del SICA pueda movilizarse libremente de una institución del Sistema a otra, optando a plazas donde pueda poner en práctica sus conocimientos y desempeñarse profesionalmente.

b. Organización del Trabajo

En el Sistema de la Integración Centroamericana, la organización del trabajo requiere instrumentos de gestión de recursos humanos destinados a definir las características y condiciones de ejercicio de las diferentes tareas, es decir las descripciones de puestos, así como los requisitos de idoneidad de las personas que son contratadas para desempeñar estos puestos, es decir, los perfiles de competencias.

Las descripciones de puestos deben comprender los siguientes elementos: La misión del puesto de trabajo, su ubicación dentro de la estructura organizativa, las funciones a ser desarrolladas, las responsabilidades del puesto; y los resultados esperados, para poder medir y evaluar el desempeño del personal contratado.

Las descripciones de puestos deben mantener un equilibrio entre la precisión en la definición de la tarea, con la finalidad de que se delimiten los requisitos de especialización que son necesarios en el personal; y la flexibilidad necesaria para que la descripción de la tarea pueda adaptarse ante circunstancias cambiantes debido a los nuevos retos que la integración demanda. La flexibilidad de la tarea debe considerar que el ocupante de un puesto de trabajo puede enfrentarse a situaciones no previstas, al tiempo que puede requerirse su cooperación ante demandas de trabajo en equipo.

Los perfiles de competencias deben incorporar las cualidades o características centrales que debe poseer la persona idónea a contratarse para determinado puesto de trabajo, con la finalidad de garantizar el éxito en el desempeño del mismo.

La elaboración de los perfiles de competencias debe tener presente lo siguiente:

- Debe existir coherencia entre las exigencias de las tareas de un puesto de trabajo y los elementos que configuran el perfil de idoneidad del ocupante
- La definición de un perfil de puestos debe ir más allá de la elaboración del listado de conocimientos técnicos especializados que son requeridos para un puesto; o la experiencia que es necesaria en tareas análogas o similares. El perfil debe incluir todas las características que son relevantes para el éxito en el trabajo, lo que debe incluir las habilidades, aptitudes, rasgos de personalidad, entre otros.
- La definición de perfiles de puestos deben ser el resultado de estudios técnicos especializados realizados por expertos en el área, con el conocimiento de las tareas a ser desempeñadas y que hagan uso de los instrumentos técnicos que garanticen una buena definición de perfiles de puestos.

Una vez elaboradas las descripciones de puestos y completada la definición de perfiles de competencias, se debe proceder a la elaboración de una clasificación de puestos, que dé lugar al establecimiento de una estructura ordenada en función del valor de contribución a los fines del SICA, que se atribuye a los diferentes puestos de trabajo. Esta estructura debe tener la flexibilidad necesaria para facilitar la movilidad funcional y geográfica al mismo tiempo que reconozca la mejora profesional mediante la asignación de tareas de superior dificultad o responsabilidad.

Actualmente la SG-SICA también ha avanzado en la definición de los perfiles de puestos; pero hay aún trabajo por hacer en la definición de la clasificación de los mismos,

agrupando los puestos con similares responsabilidades en una estructura equitativa en cuanto a funciones y responsabilidades, estableciendo al mismo tiempo categorías de puestos y definiendo escalas salariales para los mismos.

c. Acceso al Empleo

Los procesos de acceso al empleo en el SICA deben llevarse a cabo con una adecuada difusión y publicidad de las convocatorias, las que deben ser realizadas en condiciones que permitan que todos los candidatos potenciales puedan tener acceso a ellas; además, las convocatorias no deben incluir más restricciones que las derivadas del propio perfil de competencias, es decir, deben corresponderse con los requerimientos funcionales del puesto, para que exista una libre concurrencia de participantes potenciales de toda la región del SICA.

La gestión del proceso debe ser transparente e imparcial, así como también deben serlo el órgano encargado del mismo y sus integrantes. El órgano encargado de gestionar el procedimiento de acceso al empleo debe ser un órgano especializado; lo que implica que los integrantes de los mismos deben ser profesionales y técnicos que cuenten con las cualificaciones necesarias, derivadas tanto del conocimiento como de la experiencia en el manejo de los instrumentos de selección de personal.

Los instrumentos utilizados para verificar las competencias de los aspirantes deben ser confiables para que como resultado del proceso de selección se elijan los mejores candidatos para desempeñar el puesto, y esta elección debe estar basada en el mérito y la capacidad de los aspirantes. Con ello también se logra eficacia de los procesos de reclutamiento y selección, garantizando que se contraten a los candidatos más adecuados al perfil del puesto requerido.

Para los procesos de acceso al empleo, se debe tomar en consideración los siguientes instrumentos:

- Análisis de información biográfica de los candidatos y valoración de sus méritos y referencias.
- Realización de pruebas de conocimientos
- Ejecución de pruebas de aptitudes
- Realización de ejercicios y simulaciones demostrativos de la posesión de habilidades y destrezas
- Superación de pruebas sicométricas relacionadas con la exploración de rasgos de personalidad o carácter.
- Realización de entrevistas de selección
- Realización de cursos selectivos de formación, como podría ser el Módulo de Introducción a la Integración del Programa SICA de Capacitación en Integración Regional.
- Superación de períodos de prueba o práctica.

Estos instrumentos deben garantizar la efectividad de los principios de igualdad y no discriminación, así como los de género e inclusión de las minorías necesitadas de especial protección, incorporando en caso sea necesario, políticas y medidas activas de discriminación positiva.

d. Responsabilidad Laboral

Debido a la naturaleza del trabajo del SICA, no se pueden imponer mecanismos de control de presencia, o para controlar la realización de la jornada laboral completa; ya que muchos de los miembros del personal deben viajar con frecuencia o asistir a reuniones fuera de sus sedes de trabajo, pero el sistema de recursos humanos si puede incluir instrumentos para la reducción del absentismo y en general, el cumplimiento de las obligaciones laborales por parte de todo el funcionariado.

Se deben aplicar al mismo tiempo normas necesarias sobre la incompatibilidad del funcionariado regional, con la finalidad de evitar que éstos intervengan en asuntos en los cuales puedan tener alguna clase de interés o que comprometan su imparcialidad y su dedicación exclusiva a los intereses del Sistema, dedicándose al mismo tiempo que trabajan para el SICA a desempeñar funciones bajo el mandato de sus respectivos gobiernos.

El sistema de recursos humanos debe comprender al mismo tiempo un régimen disciplinario basado en la tipificación de las infracciones y en la gradualidad de las sanciones, al tiempo que establezca un órgano independiente e imparcial para instruir y resolver sobre este tipo de procedimientos, en el que exista congruencia entre los hechos probados y las resoluciones; y que otorgue a los afectados la existencia de las garantías del debido proceso.

e. Desvinculación

El sistema de recursos humanos debe garantizar la continuidad en el empleo para el funcionariado del SICA. El cambio de Secretario General o del titular de los órganos e instituciones del Sistema no deben ser motivos de despido para el funcionariado. Tampoco la existencia de circunstancias o decisiones que puedan tener una apreciación de carácter discrecional deben ser causas suficientes para justificar despidos de personal o rescisiones de empleo; ya que estos procesos deben realizarse en el marco de normativas claras, objetivas y precisas.

Se deben crear los mecanismos para garantizar que los despidos causados por evaluaciones del desempeño ineficientes o por bajo rendimiento sean realizados en forma sistemática y objetiva y no como un mecanismo que permita realizar despidos de forma discrecional. En todo proceso de desvinculación del empleo, ya sea por razones técnicas, organizativas, o por razones económicas o presupuestarias, entre otras, se debe otorgar al afectado las garantías de un debido proceso y debe poder demostrarse la objetividad de la decisión tomada.

Debe establecerse el mecanismo al cual los afectados en un proceso de desvinculación puedan recurrir ante este tipo de decisiones. Actualmente ante un proceso de rescisión de contrato, el funcionariado del SICA no sabe si debe recurrir ante los tribunales nacionales de los países en los que se encuentran sus sedes de trabajo o si se puede recurrir ante algún órgano del Sistema, como es la Corte Centroamericana de Justicia. No existe un Tribunal Laboral como en otros bloques de integración regional, lo que genera esta ambigüedad, además de la carencia de información al respecto. Aunado a lo anterior, no existe una normativa clara que aplique en el caso de una rescisión, lo que no alienta la permanencia del personal en los cargos y que puede favorecer la aplicación de terminaciones de contratos con carácter discrecional.

El SICA debería crear un Tribunal Laboral o un Tribunal de la Función Pública, el cual debería estar en nivel superior en la institucionalidad regional y mantener independencia de otros órganos, para garantizar que los conflictos que se generen en el ámbito laboral del SICA con relación a la actividad de los servidores públicos de la carrera administrativa del Sistema pueden ser resueltos en forma imparcial e independiente.

Este sería además un indicador de la madurez del Sistema y de la eficacia del SICA para resolver los asuntos laborales de su personal, con un sistema de recursos humanos eficiente y moderno.

f. Evaluación del Rendimiento

La gestión de recursos humanos en el SICA debe contar con políticas de evaluación del desempeño, con la finalidad de obtener información para adoptar decisiones en las áreas de gestión de personal (remuneración, capacitación, promoción, etc.) de igual manera, las evaluaciones del rendimiento del funcionariado deben permitir validar las políticas y prácticas de la gestión de recursos humanos, y de igual manera permitir a la administración orientar el desarrollo de las personas y su crecimiento profesional y mejorar la motivación y el rendimiento de las personas en el puesto de trabajo.

La SG-SICA ha avanzado en los últimos años en la generación de instrumentos para la evaluación del desempeño. Es importante que estas evaluaciones utilicen instrumentos fiables y válidos; y que en el caso que se centren en resultados, primero se haya realizado una estandarización de estos mediante la definición de objetivos congruentes con las finalidades del puesto ocupado; y la definición de indicadores del desempeño precisos.

La evaluación del desempeño, sobre todo si se utiliza con la finalidad de estimular al personal del SICA y mejorar su desempeño futuro, debe ser realizada con un involucramiento activo de las jefaturas superiores, y permitir al evaluado recibir retroalimentación de su desempeño. De ser posible, todos los afectados por el desempeño del evaluado deberían poder retroalimentarlo, ya sea tanto los que estén situados por encima, por debajo o en un plano equivalente en la posición jerárquica.

g. Compensación

El SICA debe establecer un sistema de compensación en el cual las estructuras salariales y las políticas y prácticas de retribución del personal respondan a un conjunto de variables y objetivos que estén vinculados a la estrategia y a la situación financiera y presupuestaria del Sistema. Las políticas salariales no deben responder a meras prácticas inerciales, sino que deben intentar estimular al funcionariado a esforzarse y mejorar su rendimiento personal y de grupo, al aprendizaje y al desarrollo de competencias.

Se debe buscar equidad en el diseño de las estructuras retributivas, tanto al interior del SICA como al exterior, con lo que se logra que el funcionariado del SICA perciba que la retribución que recibe tanto en forma individual como la que perciben sus colegas, son justas y acordes con su contribución al Sistema. De igual manera, la estructura retributiva del SICA debe ser competitiva en comparación con los niveles salariales del mercado laboral de la región y de la estructura salarial de otros organismos similares.

Esto permitirá retener a las personas dotadas de las mejores competencias para laborar en el Sistema en los distintos puestos que el SICA precisa. En este sentido, la SG-SICA no debería continuar manteniendo prestaciones y condiciones laborales diferentes para cada uno de los esquemas de contratación que actualmente funcionan en el Sistema, sino que las retribuciones y las prestaciones recibidas por el funcionariado deberían mantenerse en forma equitativa sin importar si son funcionarios permanentes o contratados en régimen especial.

Es importante además que el abanico salarial, es decir, la diferencia entre la retribución total que reciben los empleados del nivel salarial superior y los del nivel inferior, sea equilibrado, ya que si es demasiado comprimido, se pueden reducir los incentivos de carrera y el estímulo al rendimiento, pero tampoco debe ser demasiado amplio, porque esto equivaldría a reflejar un síntoma de captura del Sistema por algunas élites, y reflejaría algún grado de inequidad salarial.

La SG-SICA debe además diseñar un régimen de pensiones adecuado para garantizar la previsión social del funcionariado del Sistema. El régimen de pensiones del funcionariado del SICA debería ser diferente al de cada uno de los Estados miembros, aunque también, en aras de la economía podría establecerse un sistema mixto, en el cual las instituciones del SICA coticen a los diferentes sistemas de pensiones nacionales de los Estados Miembros. Esta situación debería ser analizada previamente por la carga que representaría para el SICA efectuar cotizaciones en diferentes sistemas nacionales, dependiendo del país de origen del funcionario. En todo caso, el sistema de pensiones del SICA no debe crear privilegios excesivos respecto a lo que se establece en los diferentes Estados miembros y tampoco debe representar una carga excesiva ni para el SICA ni para los Estados Miembros.

Actualmente algunas de las instituciones del Sistema disponen de un régimen de pensiones para el personal, pero este no abarca a todo el personal de la institucionalidad del SICA, lo que genera que la mayor parte del personal del Sistema no esté cubierto por un sistema de jubilación. En la SG-SICA únicamente el personal nacional del país sede con contrato de trabajo permanente, ha sido incorporado al sistema de ahorro para pensiones, pero el personal nacional de los demás Estados Miembros del SICA no poseen esta cobertura, ni tampoco el personal que se encuentra contratado en régimen especial y por tiempo determinado.

h. Desarrollo

Se debe favorecer y estimular el crecimiento de las competencias del funcionariado del SICA, armonizando las expectativas de progreso profesional del funcionariado con las necesidades del Sistema. De igual manera, se debe facilitar la carrera profesional del funcionariado del SICA, mediante fórmulas alternativas de carrera que reconozcan el crecimiento y la excelencia profesional sin necesidad de incrementar la autoridad formal del personal; es decir, creando escalas de carrera similares a las estructuras de una carrera diplomática, en las cuales el funcionariado del SICA pueda ir avanzando en los escalones de carrera luego de cumplir algunos requisitos, como puede ser los años de servicio al Sistema y luego de completar algunos cursos de formación, sin necesidad que exista una promoción real de funciones.

La promoción a un puesto de trabajo de nivel superior en el Sistema, sí debería basarse en la valoración del rendimiento, el análisis del potencial y el desarrollo de competencias; utilizando para ellos instrumentos objetivos de análisis, que reduzcan el riesgo de la arbitrariedad, buscando fomentar el desarrollo profesional del funcionariado del Sistema, se debe dar continuidad a los Programas de Formación que actualmente se desarrollan, con la finalidad de que el funcionariado complemente su formación inicial y se adapte a la evolución de las tareas que los retos de la integración demandan al SICA.

i. Relaciones Humanas y Sociales

En la SG-SICA se ha avanzado en el último año en la emisión de normativa respecto a la seguridad e higiene del trabajo. Este es un factor importante para ayudar en la prevención de riesgos y mitigar accidentes en los lugares de trabajo.

Una condición en la que no se ha avanzado es en procesos de medición del clima laboral. La SG-SICA debe evaluar periódicamente el clima laboral y tener en cuenta los resultados de estas evaluaciones para mejorar sus políticas y prácticas de gestión del personal.

De igual manera, debe fomentarse la comunicación interna, buscando mecanismos que permitan hacer llegar a la dirección superior las iniciativas, sugerencias, opiniones y peticiones de los empleados; y al mismo tiempo, que se establezcan mecanismos y canales de comunicación que permitan informar al funcionariado sobre las decisiones y directrices de la dirección superior, limitando la información reservada solo a aquellas materias que por su naturaleza deben permanecer confidenciales.

Por otro lado, es importante que la SG-SICA fomente la percepción de pertenencia del funcionariado del SICA, tanto al proyecto de integración como la pertenencia a la región centroamericana. Todo el funcionariado del SICA debe sentirse identificado con el proyecto integracionista y priorizar los intereses de la región sobre los intereses de su país de origen o de cualquier otro Gobierno o Estado.

j. Función Directiva

La carrera de personal del SICA no considera a aquellos cargos de naturaleza política que forman parte del funcionariado del SICA. Entre estos se encuentran los titulares de las Secretarías, Órganos e Instituciones del Sistema. Tampoco considera a los funcionarios políticos que producto de su nombramiento, en virtud de lo establecido en el Protocolo de Tegucigalpa, pasan a formar parte del funcionariado del Sistema, desempeñando alguna función dentro de la institucionalidad regional.

La función directiva del SICA es desarrollada por los primeros funcionarios nombrados anteriormente, es decir, aquel segmento de cargos de dirección inmediatamente subordinado al nivel político de los gobiernos, cuya función es dirigir, bajo la orientación estratégica de los gobiernos de los Estados Miembros los diferentes procesos que se desarrollan dentro del SICA.

De esta manera, la función directiva desempeña una función diferenciada tanto de la política como de las profesiones públicas que integran la función pública ordinaria del SICA.

Esta función directiva dentro del Sistema es importante para el correcto funcionamiento del sistema de recursos humanos del SICA.

A pesar de que la función directiva no sea considerada dentro de la función pública, si deben generarse regulaciones específicas que definan los tipos y naturalezas de los cargos que serán considerados dentro de la función directiva. De igual manera, debe establecerse la exigencia de cualificaciones profesionales que definan las competencias que se requieren para estos cargos, las reglas de acceso a este tipo de cargos, las reglas de evaluación y rendición de cuentas, reglas de permanencia que vinculen la permanencia a los resultados de la gestión y al desempeño, entre otros aspectos.

Se debe establecer la posibilidad de que personas pertenecientes a la función pública del SICA puedan optar a cargos directivos y que una vez finalizado el período del nombramiento en el cargo directivo puedan regresar a desempeñar un puesto dentro de su carrera administrativa, en el cual se haga uso de su experiencia y conocimientos adquiridos durante su permanencia en el cargo para el que estuvo nombrado.

Estos deben ser los capítulos mínimos que debe contener el Estatuto del Personal del SICA, para permitir el desarrollo de una gestión moderna y eficiente del recurso humano de la institucionalidad regional del Sistema, que fomente la formación de carrera, el desarrollo del personal y la capacitación constante del mismo.

3.2 La carrera del funcionariado centroamericano

Carrera Administrativa es el conjunto de principios, normas y procesos que regulan el ingreso, los derechos y deberes que corresponden a los servidores públicos que, con carácter estable prestan servicios de naturaleza permanente en la Administración Pública. Están excluidos de la carrera administrativa los cargos políticos y de confianza. Sin embargo, los funcionarios que son designados en cargos políticos o de confianza si deberían tener la posibilidad de acceder a la carrera administrativa dentro del SICA, al cumplir con los requisitos de ingreso que sean establecidos.

La carrera administrativa en el SICA debe tener por objeto garantizar la eficiencia de la administración y gestión del funcionariado centroamericano, mediante la profesionalización, la estabilidad y la igualdad de oportunidades y de trato en el ingreso, la promoción y desarrollo dentro del servicio público centroamericano. Para alcanzar este objetivo, el ingreso, la permanencia y los ascensos en los puestos de carrera debe hacerse con base en el mérito y aptitud, mediante procesos de selección competitivos y procesos de evaluación bien definidos y estructurados, en los que se garantice la transparencia y la objetividad, sin discriminación alguna.

En el diseño de una carrera para el funcionario centroamericano es importante tener en cuenta, lo siguiente:

- a. Los recursos humanos del Sistema pertenecen al Sistema y no a un Órgano o Institución especializada dentro del mismo, por lo tanto, el personal de un órgano o institución del Sistema puede rotar y movilizarse libremente en las diferentes

instituciones, de acuerdo a la necesidad del servicio y a sus expectativas de carrera y de desarrollo profesional.

- b. Se requiere tener una auténtica gestión de personal en el SICA, administrando, evaluando, motivando y movilizándolo los recursos humanos dentro de todo el Sistema, sin importar su ubicación geográfica.
- c. La profesionalización de los recursos humanos implica desarrollar tanto personal de dirección como mandos medios, técnicos y administradores, aprovechando para ello los actuales programas de formación de que se dispone; lo que supone tanto una oportunidad para los individuos como para el Sistema, ya que el funcionariado se beneficia de los conocimientos adquiridos y de su posibilidad de ascender en la carrera; y el Sistema se beneficia de formar al personal en las áreas que el Sistema requiere.
- d. La planificación de los recursos humanos internos no puede aislarse de la planificación de entrada de recursos humanos externos o nuevas contrataciones, por ello es importante también formar gente del exterior del Sistema o funcionarios gubernamentales de los países del SICA, para que pueda incorporarse laboralmente a las diferentes instituciones del Sistema.

Bajo esas premisas, el ente rector de los recursos humanos del Sistema, o la Secretaría General, podría iniciar el diseño de un plan de carrera para el personal del SICA. El plan de carrera del funcionario centroamericano debe tener los siguientes objetivos:

- a. Desarrollar profesionalmente a las personal con alto potencial, mediante la planificación de acciones en materia de
 - a. Gestión de personal
 - b. Formación
 - c. Rotación
 - d. Promoción
- b. Que el Sistema pueda contar con las personas adecuadas en los puestos requeridos en el tiempo planificado.
- c. Que el Sistema cuente con la garantía de que existirá cobertura para los puestos directivos, pero al mismo tiempo, el personal de dirección tendrá una dinámica de desarrollo, pudiendo movilizarse a puestos diferentes de trabajo dentro de la institucionalidad regional.

Dentro del plan de carrera para el personal del SICA, es importante desarrollar las siguientes acciones:

- a. Formación: Los planes de formación deben adaptarse a las exigencias del Plan de Carrera.
- b. Rotación. Se debe permitir el paso de los miembros del personal por distintas áreas o funciones del mismo nivel o complejidad profesional, sin que esto implique una promoción a un puesto de mayor jerarquía en la escala laboral.
- c. Promoción. Se debe también diseñar mecanismos para el paso a puestos de mayor responsabilidad (promoción profesional) o mejora salarial, (promoción económica).
- d. Seguimiento. Se debe ejercer un control periódico de los resultados de los puestos clave y de las personas de alto potencial que están incluidas en el Plan de Carrera.

El plan de carrera se resume en 3 fases:

- a. Definición de las demandas (puestos) y ofertas (personas). Debe realizarse un proceso de planificación de personal en el cual se identifique por lo menos una vez al año la demanda de puestos y oferta de personas, coincidiendo con la planificación anual. Esta acción puede ser realizada por los Directores de la SG-SICA.
- b. Contraste entre demandas y ofertas. Si se logra satisfacer las demandas, esto es un indicador de que el Plan de Carreras ha funcionado correctamente, si hay carencias habrá que pasar a la siguiente fase.
- c. Diseño de carreras y planificación de acciones. Hay que rediseñar y modificar las acciones que se han planificado con anterioridad

Otro aspecto importante en el desarrollo del plan de carrera es la Identificación del personal de alto potencial. Las personas que ocuparán puestos directivos en el SICA, en la actualidad ya pueden estar ocupando puestos de menor responsabilidad. Es posible que estén sin identificar, pero probablemente ya estén contratados dentro de alguna de las instituciones del Sistema. Si les deja que desarrollen libremente su potencial, no es seguro que lo hagan en la dirección requerida por el SICA. Por ello es importante preparar a los directivos del SICA para lograr identificar a este personal de alto potencial y desarrollarlo en la dirección requerida por el Sistema.

La carrera del personal del SICA debe estructurarse por grupos ocupacionales y niveles, clasificados en función de la formación, experiencia o capacitación del personal, de la siguiente manera:

En primer lugar debe establecerse una diferenciación entre los funcionarios del Sistema, los empleados de confianza y los servidores públicos. Funcionario público del Sistema es toda autoridad que ejerce labores político – administrativas de elevada jerarquía en determinada entidad o institución del Sistema. Los funcionarios públicos del Sistema asumen sus cargos por elección popular o por nombramiento, de conformidad con el procedimiento establecido en el Protocolo de Tegucigalpa y sus instrumentos complementarios o derivados.

Los empleados de confianza son aquellos que desempeñan cargos de cierta importancia socio política en una determinada institución o secretaría, desarrollando labores de carácter técnico y/o político, ya sea como asesores o directores. Son nombrados en forma libre, regularmente por la máxima autoridad o por un funcionario público del Sistema o un Director. En ningún caso este grupo de trabajadores debería ser mayor al 5% de los servidores ordinarios de cada institución.

Los servidores públicos pueden dividirse en tres grupos:

- Grupo profesional, constituido por el funcionariado con título universitario profesional o grado académico. Estos a su vez pueden dividirse en dos sub grupos: a) Los servidores de nivel Directivo superior. Estos son los servidores que desarrollan funciones administrativas relacionadas a la dirección de un Órgano, Programa o Proyecto, atendiendo la supervisión de empleados y elaboración de normas internas

para una actuación administrativa. b) Servidores de nivel Ejecutivo: son quienes desarrollan funciones administrativas, ostentando mando o autoridad delegada; facultades resolutorias, asesoría jurídica, supervisión técnica, fiscalización y auditoría interna.

- Grupo técnico, constituido por el funcionariado con formación superior o universitaria incompleta o capacitación tecnológica o experiencia reconocida. Son aquellas personas dedicadas a efectivizar la ejecución de los servicios públicos; no ejercen función administrativa por su carácter eminentemente técnico.
- Grupo auxiliar, constituido por servidores con o sin instrucción secundaria y experiencia o calificación para realizar labores de apoyo. Son quienes desarrollan labores de apoyo y/o complementación a los dependientes especializados o ayudan a la realización de las tareas mediante determinadas técnicas.

En el caso de los Servidores Públicos, debido a que son estos los que acceden a la carrera administrativa, dentro de cada uno de estos grupos debe establecerse niveles de carrera; similar al establecimiento de niveles realizados en la Unión Europea; o a la estructura de categorías que se establecen en las instituciones gubernamentales. Es decir, por ejemplo, el Grupo Profesional podría estar dividido en 5 categorías. Si en cada grupo se establece un rango salarial, la primera categoría podría ganar el 100% del máximo de ese rango salarial; y el resto de categorías reducir el salario en un 5%; de la Siguiete manera:

Cuadro No. 14
Propuesta de Categorías para la carrera del personal en la SG-SICA

Grupo	Categoría	Código	Porcentaje del Monto Máximo del Salario
Profesional	1	P-1	100%
	2	P-2	95%
	3	P-3	90%
	4	P-4	85%
	5	P-5	80%
Técnico	1	T-1	100%
	2	T-2	95%
	3	T-3	90%
	4	T-4	85%
	5	T-5	80%
Auxiliar	1	A-1	100%
	2	A-2	95%
	3	A-3	90%
	4	A-4	85%
	5	A-5	80%

Fuente: Elaboración propia.

Los montos de los salarios deben ser establecidos en una forma equitativa en el SICA. Según algunas investigaciones, en la Secretaría General existe un abanico salarial amplio, por lo que la SG-SICA debería realizar una investigación del mercado salarial y ajustar los salarios a los niveles del mercado, comparando los salarios de las instituciones del Sistema con salarios similares a los existentes en organismos internacionales, considerando además las

escalas salariales que actualmente existen en las diferentes instituciones especializadas y secretarías técnicas del Sistema, diseminadas en toda la región centroamericana.

De igual manera, para establecer las escalas salariales debe considerarse un ajuste por la inflación y el costo de la vida en los diferentes países del Sistema. Este ajuste también debe comprender la compensación por desarraigo para aquellos funcionarios que trabajan en un país diferente al de su nacimiento o al de su residencia habitual, según sea el caso. Este tema se escapa del alcance de la presente investigación, por lo que no se ahondará en el mismo.

3.2.1 Ingreso a la Carrera

El ingreso a la carrera del funcionariado centroamericano, debe hacerse por mérito ocupacional, teniendo en cuenta los méritos y aptitudes de cada postulante, bajo un régimen igualitario de oportunidades en el trato y sin ningún tipo de discriminación. Para el ingreso a la carrera dentro del SICA podría establecerse una serie de requisitos, que deben ser cumplidos por todos los interesados que opten a una posición dentro de la carrera. Estos requisitos mínimos deben ser:

- Ser ciudadano de uno de los Estados Miembros del Sistema
- Acreditar un determinado nivel de educación formal
- Acreditar el dominio del idioma oficial de la Secretaría, y conocimientos de al menos un idioma adicional, para los puestos técnicos y de dirección.
- Reunir los atributos propios del respectivo nivel o escala dentro de la carrera
- Presentarse y aprobar un concurso de oposición

Debería requerirse como procedimiento obligatorio el concurso de méritos para ocupar los cargos de servidor de carrera o servidor contratado para labores de naturaleza permanente. El proceso de selección debe iniciar con la convocatoria al concurso, prosigue con la evaluación, etapas que deben ser realizadas en forma centralizada por la autoridad de contratación del Sistema; y finaliza con la resolución de designación o formalización mediante la suscripción del contrato laboral correspondiente. Esta etapa es realizada por la institución que requiere la contratación.

El ganador del concurso de méritos sería incorporado a la Carrera Administrativa mediante una resolución de nombramiento o mediante la suscripción del contrato, según sea el caso, e ingresaría a laborar por el nivel más bajo del grupo ocupacional del cual se postuló. Los postulantes que aprueben el proceso de selección y que no alcancen las vacantes, podrían llegar a integrar una “Lista de Elegibles” en estricto orden de mérito, a efectos de cubrir alguna otra vacante de igual o similares características en la institución del Sistema que requiera o llegue a requerir de personal en el futuro cercano.

Estas listas de elegibles podrían tener una vigencia determinada, que podría ser un año o seis meses, durante los que al darse una vacante no debería promoverse un nuevo concurso de oposición si se encuentran candidatos dentro de la lista de elegibles que estén disponibles para cubrir las vacantes que se presenten.

No ingresan a la carrera administrativa aquellos que sean contratados para desarrollar una función de carácter temporal, como es el caso de los funcionarios en régimen especial y por tiempo determinado que actualmente son contratados en la SG-SICA, pero tampoco debería contratarse como personal temporal en régimen especial a aquellos que desarrollan una función de carácter permanente. Las instituciones del Sistema deberían contratar personal para realizar funciones de carácter temporal, para el desempeño de tareas específicas como trabajos para obras o actividades determinadas, labores en proyectos especiales, cualquiera que sea su duración, labores de reemplazo de personal permanente impedido de prestar servicios, siempre y cuando sean de duración determinada.

La contratación de personal temporal no debe requerir la realización de un concurso de méritos, y la relación contractual concluye al término del mismo. Los servicios prestados en estas condiciones no generan derecho de ninguna clase, para efectos de la Carrera Administrativa

El ingreso a la carrera se efectuaría luego de un período inicial de prueba que en la práctica en la Secretaría General es de 3 meses. Dentro de este período inicial de prueba, el contrato podría rescindirse si el resultado no es satisfactorio y en ese caso, el contratado no ingresaría efectivamente a la carrera. Sin embargo, si luego del período inicial de prueba, el resultado si es satisfactorio, el ingreso a la carrera debería computarse desde su contratación inicial.

De igual manera, el ingreso a la carrera otorgaría a los servidores públicos del SICA otros derechos a ser establecidos en el Estatuto del Personal. Entre estos debería considerarse:

- El derecho a hacer carrera pública en base al mérito, sin discriminación política, religiosa, económica, de raza o de sexo, ni de ninguna otra índole;
- Gozar de estabilidad. Ningún servidor puede ser cesado ni destituido sino por causa prevista en el Estatuto del Personal o en la normativa del SICA y de acuerdo al procedimiento establecido;
- Percibir la remuneración que corresponde a su nivel, incluyendo las bonificaciones y beneficios que proceden.
- Gozar anualmente de vacaciones remuneradas;
- Hacer uso de permisos o licencias por causas justificadas o motivos personales en la forma que determine el reglamento;
- Ocupar puestos de naturaleza política o de elección popular en su respectivo Estado Miembro y luego del término de éstos, conservar el derecho a reincorporarse a la carrera administrativa dentro del SICA;
- Ejercer docencia universitaria;
- Recibir menciones, distinciones y condecoraciones de acuerdo a los méritos personales, previo consentimiento del Secretario General;
- No ser trasladado a entidad distinta sin su consentimiento;
- Gozar al término de la carrera de pensión dentro del régimen que le corresponde; entre otros.

Una condición que actualmente establece el Estatuto del Personal del SICA y que no debería perderse, es que el tiempo servido por el funcionariado público en el SICA, sea

computado para efectos de carrera en sus respectivos gobiernos nacionales. De esa manera, debería haber una reciprocidad, en la cual el tiempo servido al SICA sea computado como tiempo de servicio en los gobiernos nacionales, y que un funcionario que se retire del SICA temporalmente para desempeñar una función de elección popular en su respectivo gobierno, pero que en el marco de éste desempeñe alguna funciones en un órgano comunitario del Sistema, también pueda computar este tiempo para efectos de la carrera en el SICA.

Este sería el caso de los funcionarios que pertenezcan a la carrera del SICA, pero que sean nombrados en sus gobiernos en cargos ministeriales y que por lo tanto pasan a formar parte del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores o de los Consejos de Ministros Sectoriales.

3.2.2 Desarrollo de la Carrera

El Sistema de Recursos Humanos del SICA debe alentar el desarrollo de la carrera del personal, es decir, la planificación de la situación futura a la que puede llegar el funcionariado que ingresa a la carrera luego de completar los requisitos establecidos por el SICA. Luego de su ingreso, todo el funcionariado debe contar con el derecho de ascender a los diferentes niveles establecidos en la carrera.

El ascenso en la carrera se produce mediante promoción al nivel inmediato superior de su respectivo grupo ocupacional, previo concurso de méritos y el cumplimiento de los requisitos que sean establecidos, como puede ser el cumplir una determinada cantidad de años en una categoría para ascender a la inmediata superior o superar un concurso en el cual se pongan a prueba sus conocimientos sobre el Sistema o sobre las tareas de determinado grupo de puestos. De igual manera, el ascenso debería estar vinculado a los resultados de la evaluación del desempeño, siempre y cuando las evaluaciones sean realizadas con instrumentos técnicamente bien desarrollados y ejecutados por personal capacitado.

La clave del éxito del desarrollo de la carrera del funcionariado centroamericano estriba en que converjan los intereses del SICA con los intereses de sus funcionarios y funcionarias, de manera que el funcionariado se encuentre motivado para ascender y que el beneficio sea mutuo, pues los funcionarios y funcionarias invierten esfuerzo, tiempo y sacrificio en el desarrollo de capacidades que son de su interés y que al mismo tiempo son de interés del Sistema, ya que se desarrollan en los campos que el SICA requiere. Esto permite además, gestionar de forma planificada al personal y garantizar la cobertura apropiada e inmediata de los puestos que se demanden, mantener al personal motivado a cumplir con lo esperado y recompensar a los profesionales que demuestren actitudes y aptitudes de beneficio para la institucionalidad regional.

El desarrollo de la carrera del personal centroamericano también tiene una influencia importante en el sistema de compensación ya que es un incentivo no solo económico sino también de retención de talentos de valor para el SICA. La adecuada identificación de personal de alto potencial va a permitir que las instituciones del SICA inviertan en la capacitación y desarrollo de este personal para que en el futuro pueda ocupar cargos de dirección en los diferentes Órganos, Secretarías e Instituciones especializadas en el Sistema.

Por ejemplo, actualmente varios funcionarios del SICA y de las Cancillerías de los Estados Miembros están cursando la primera promoción de la Maestría en Integración Regional y Desarrollo servida en el marco del Fondo España-SICA; y de igual manera muchos funcionarios del SICA y de las Cancillerías han cursado alguno de los cursos del Programa de Formación en Integración Regional. Esta es una ventana que puede ser utilizada por el Sistema para identificar personal de alto potencial para ocupar puestos directivos en el SICA.

3.2.3 Término de la Carrera

Dentro del Plan de Carrera, debe establecerse que la carrera administrativa en el SICA puede terminar por las siguientes causas:

- Fallecimiento
- Renuncia
- Mutuo acuerdo
- Cese Definitivo
- Destitución
- Invalidez permanente
- Jubilación

Debe establecerse las condiciones por las cuales puede darse una destitución o un cese definitivo de funciones en el SICA, y que en todo caso, en las destituciones no debe existir indicios de arbitrariedades, si no que todo caso de destitución debe ser producto de un proceso en el cual se hayan respetado los derechos del funcionario o funcionaria involucrado, observando siempre el debido proceso y permitiendo que la persona que se vea afectada por un proceso de desvinculación laboral pueda defenderse ante arbitrariedades o acusaciones infundadas.

La carrera del personal en el SICA puede detenerse en los casos en que los funcionarios se incorporen a desempeñar puestos públicos o de elección popular en sus respectivos países, pero debe darse la oportunidad para que éstos se reincorporen a la carrera administrativa una vez finalice el período de su mandato.

Los servidores públicos del SICA afectados por decisiones relativas a su desvinculación laboral y término de su carrera, deben estar legitimados para interponer recursos de apelación ante los tribunales competentes. En el caso del SICA, debería ser interpuesta en el Tribunal Laboral del SICA, que debería crearse para ese fin. Así como también deben poder hacerlo los servidores públicos y cualquier persona que se considere afectada por las resoluciones dictadas en los procesos de dotación y selección, nombramiento, evaluación, ascenso, supresión de plazas, o traslado de plazas, así como contra resoluciones relativas a procesos disciplinarios.

En el transcurso de los años, la función pública en el SICA ha venido desarrollándose de una forma desarticulada y no programada. En muchos casos lo que se ha aplicado es el principio de primacía de la realidad: La existencia de la relación laboral y de prestaciones y beneficios otorgados al personal ha dependido del cumplimiento de condiciones objetivas, tales como los elementos de la relación laboral y la naturaleza de las funciones desempeñadas,

y no de la denominación o calificación jurídica que realicen una o ambas partes; de igual manera, muchas prestaciones se han concedido al personal por la primacía de la costumbre más que por la existencia de una norma. Además, parece que los esfuerzos de formación de personal de mandos medios y cuerpos directivos en el SICA no se han desarrollado bajo un plan maestro de formación que considere al mismo tiempo la planificación y la necesidad de personal. En ese sentido, no ha existido un verdadero desarrollo de la carrera administrativa en el SICA.

Es preciso que para establecer un plan de carrera y modernizar el sistema de gestión de la función pública en el SICA, se desarrolle por parte de la Secretaría General, en apoyo con instituciones especializadas como el ICAP, debido a su naturaleza, un esfuerzo para establecer una unicidad de la carrera del funcionariado centroamericano que se base en los principios de objetividad, imparcialidad y ética en las actuaciones; del mérito y aptitud en el ingreso, las promociones y los ascensos profesionales; de la eficacia, efectividad y eficiencia en el ejercicio de la función pública centroamericana; de la transparencia y publicidad en los procedimientos; y de la estabilidad laboral de los servidores pertenecientes a la carrera administrativa del SICA.

La función pública es vital para el desarrollo del Sistema. Además, bajo el interés de establecer un Tratado Único para la Integración Centroamericana, el Estatuto de Personal también debe ser armonizado para su aplicación igualitaria en todas las instituciones, órganos y secretarías del Sistema. Es importante que el Estatuto del Personal tome como eje transversal el enfoque de género y el principio de no discriminación y de igualdad de trato en sus diferentes ámbitos de aplicación.

La Función pública debe considerar y basarse en lo establecido en la Carta Iberoamericana de la Función Pública, adaptándola a las necesidades del Sistema de la Integración Centroamericana, y considerando la característica especial del funcionariado del SICA, que no es un personal al servicio de un gobierno en particular, sino con la condición especial de su supranacionalidad y su dedicación al servicio de la integración centroamericana.

Debe además considerar los elementos concernientes a la gestión del talento humano, su adecuada planificación y seguimiento, el desarrollo de un sistema de información y de registro de personal centralizado, un adecuado sistema de clasificación de puestos, el sistema de dotación y selección de personal, así como el programa de formación, capacitación y desarrollo profesional del funcionariado centroamericano. De igual manera, debe considerar el diseño de un sistema de evaluación del desempeño y el diseño de un sistema retributivo.

La planificación del talento humano debe estar conformada por un conjunto de normas técnicas y procedimientos orientados a determinar las necesidades cuantitativas y cualitativas de personal que requiera en la institucionalidad regional centroamericana y de esa manera ejecutar las acciones que se requieran para que las instituciones del Sistema puedan disponer del personal que requieran. De igual manera, se deben ejercer las acciones para dar seguimiento al desarrollo del personal e identificar el personal disponible para desarrollarse en otras instituciones del Sistema donde sean requeridos, mediante una libre movilidad del personal entre las instituciones del Sistema.

El sistema de información de personal debe estar conformado por una base o registro único del personal, que sea administrada desde la Secretaría General o desde el ente rector del sistema de recursos humanos. Este registro centralizado debe contener información básica y técnica en materia de gestión del talento humano del SICA, con el fin de apoyar en la planificación y el desarrollo de carrera del servidor público dentro de las instituciones. El registro debe sistematizar la información relativa a la planificación del talento humano, ingreso, desarrollo profesional, capacitación y certificación de capacidades, evaluación del desempeño y separación de los miembros del personal.

La clasificación de puestos es el conjunto de normas estandarizadas para analizar, describir, valorar y clasificar los puestos de trabajo. Debe establecer el contenido esencial de los puestos de trabajo, a efectos de la dotación y selección de puestos y de la determinación de retribuciones.

La dotación y selección de personal es el conjunto de normas, políticas, métodos y procedimientos, tendientes a evaluar la idoneidad de las y los aspirantes a ingresar a la carrera administrativa en el Sistema; regular los procesos de reclutamiento y selección de candidatos, con la finalidad de dotar a las instituciones del SICA de los candidatos mejor preparados y más calificados para los puestos requeridos. Se debe buscar, seleccionar y disponer del mejor personal para poner al servicio del Sistema y de la integración regional, sus cualidades y cualificaciones.

El Sistema de formación, capacitación y desarrollo profesional debe comprender los procedimientos para la determinación de planes individualizados de carrera de los servidores públicos, con la finalidad de que se pueda identificar claramente las posibles trayectorias de desarrollo del personal, permitiéndoles ocupar cargos de igual o mayor nivel jerárquico y sueldo, previo cumplimiento de los requisitos establecidos; así como los requisitos y las reglas a cubrir por parte de los servidores públicos pertenecientes a la carrera administrativa. Al mismo tiempo, debe establecer los mecanismos para la determinación, estructuración e implementación de los planes de formación y especialización de los servidores públicos en el SICA.

El sistema de evaluación del desempeño es el conjunto de normas, técnicas, métodos, protocolos y procedimientos establecidos para medir, analizar y valorar sistemática y periódicamente el desempeño de las y los empleados en sus respectivos puestos para, propiciar, por una parte, la mejora en la calidad de los servicios que se presten atendiendo a los objetivos y resultados esperados en la institucionalidad regional centroamericana; y por otra parte, facilitar el desarrollo de las y los empleados a través de acciones que incidan en su motivación para conseguir su compromiso con aquellos objetivos y resultados. Asimismo, proporcionar información más objetiva y sistematizada para la gestión del talento humano.

El sistema retributivo es el conjunto de normas, políticas y procedimientos establecidos con el propósito de establecer los criterios y parámetros para hacer efectiva la retribución digna y equitativa de los servicios brindados por las y los servidores públicos; así como de reconocer y estimular su desempeño, buscando un adecuado equilibrio entre la capacidad de retención y atracción del talento humano por parte de la institucionalidad regional y las

disponibilidades presupuestarias. Este subsistema se vincula técnicamente con los de clasificación y evaluación del desempeño.

Estos son los elementos centrales que debe contener el Estatuto de Personal en el SICA para establecer la carrera del funcionariado centroamericano y de esa manera dar una mayor solidez al Sistema de la Integración Centroamericana y a su Secretaría General.

PARTE III
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Los bloques de integración estudiados, MERCOSUR, CAN y Unión Europea, poseen sistemas de función pública bien desarrollados, lo que es un indicador de la solidez de estos procesos de integración, y además muestra que las instituciones creadas para atender las necesidades y desafíos de la integración han demostrado esta solidez y han recibido el apoyo de los gobiernos nacionales que les han delegado la facultad para ejecutar el proceso de integración regional.

Funcionario Público es sinónimo de Servidor Público; y por ello, bloques de integración como la Unión Europea, la Comunidad Andina o el MERCOSUR poseen sistemas de función pública, con la finalidad de que su funcionariado brinde sus capacidades al servicio de los objetivos de la integración de las diferentes regiones. Esa es la razón por la cual en los bloques de integración estudiados se han desarrollado sistemas de carrera para su personal, que fomentan el crecimiento profesional y que les permiten desarrollar una carrera al servicio de sus instituciones. El ingreso a la carrera profesional en estos bloques de integración se hace mediante procesos estándares bien definidos, regulados y que no permiten la arbitrariedad en el ingreso ni en la salida de la carrera, ya que la salida por las causales que se dé, también está debidamente normada y se establece el debido proceso y el respeto a los derechos del afectado.

El SICA posee un sistema de función pública que aún está en proceso de formación. Se han hecho diferentes esfuerzos en los últimos años para desarrollar alguna normativa al respecto, lo que es un indicador de la solidez que va alcanzando el Sistema. El gran desarrollo de la institucionalidad regional centroamericana también demuestra que los países de la región han depositado su confianza y cedido soberanía al SICA para atender las necesidades y desafíos de la integración, lo que es también una evidencia de la solidez del Sistema. El funcionariado público centroamericano debe desarrollarse y potenciarse, con la finalidad de que brinde sus capacidades al servicio de la construcción gradual y progresiva de Centroamérica como una región de paz, libertad, democracia y desarrollo, principios rectores del SICA.

El funcionariado público del SICA posee una serie de atributos, como el mérito, la capacidad, la vocación del servicio, eficacia en el desempeño de sus funciones, la responsabilidad, y la honestidad, entre otros; y por ello, requiere apoyarse en los programas de formación que son impulsados principalmente por la cooperación internacional, para que se obtenga un desarrollo en la carrera del funcionariado centroamericano.

La profesionalización de los servidores públicos del SICA es un elemento indispensable para consolidar y potenciar al SICA en la etapa actual de la integración centroamericana; ya que contar con un sistema de función pública bien desarrollado y con funcionarios públicos altamente profesionalizados, que pongan sus competencias y capacidades al servicio del SICA va a permitir que éstos pongan sus mejores esfuerzos para el logro de la integración de Centroamérica.

En el transcurso de los años, la función pública en el SICA ha venido desarrollándose de forma desarticulada y no programada. En muchos casos el principio de primacía de la

realidad es lo que ha permitido que su funcionariado goce de prestaciones y beneficios, es decir, la existencia de la relación laboral y de prestaciones y beneficios otorgados al personal ha dependido del cumplimiento de condiciones objetivas, tales como los elementos de la relación laboral y la naturaleza de las funciones desempeñadas, y no de la denominación o calificación jurídica que realicen una o ambas partes; de igual manera, muchas prestaciones se han concedido al personal por la primacía de la costumbre más que por la existencia de una norma. Además, parece que los esfuerzos de formación de personal de mandos medios y cuerpos directivos en el SICA no se han desarrollado bajo un plan maestro de formación que considere al mismo tiempo la planificación y la necesidad de personal. En ese sentido, no ha existido un verdadero desarrollo de la carrera administrativa en el SICA.

Es preciso que para establecer un plan de carrera y modernizar el sistema de gestión de la función pública en el SICA, la Secretaría General establezca una unicidad de la carrera del funcionariado centroamericano que se base en los principios de objetividad, imparcialidad y ética en las actuaciones; del mérito y aptitud en el ingreso, las promociones y los ascensos profesionales; de la eficacia, efectividad y eficiencia en el ejercicio de la función pública; de la transparencia y publicidad en los procedimientos; y de la estabilidad laboral de los servidores pertenecientes a la carrera administrativa. Estas acciones pueden ser desarrolladas por la SG-SICA, con el apoyo del ICAP, organismo de carácter intergubernamental especializado en la administración pública, orientada al desarrollo de los recursos humanos y modernización de los sectores públicos del istmo. El ICAP debe asumir un rol protagónico en el apoyo a la profesionalización y a la carrera del funcionariado del SICA.

La carrera administrativa en el SICA debe tener por objeto garantizar la eficiencia de la administración y gestión del funcionariado centroamericano, mediante la profesionalización, la estabilidad y la igualdad de oportunidades y de trato en el ingreso, la promoción y desarrollo dentro del servicio público centroamericano. Para alcanzar este objetivo, el ingreso, la permanencia y los ascensos en los puestos de carrera debe hacerse con base en el mérito y aptitud, mediante procesos de selección y evaluación en los que se garantice la transparencia y la objetividad, sin discriminación alguna. Los procesos de selección y ascensos deben ser realizados por concurso de méritos.

No obstante existen instrumentos legales que determinan de forma general los requisitos generales para optar a un cargo de dirección superior en el SICA, es necesario determinar de forma más clara los requisitos de ingreso a la carrera para el personal de las diferentes Secretarías e Instituciones, así como la forma de presentación de candidaturas, el procedimiento de la elección, el órgano o funcionario responsable de su nombramiento, las formas de toma de posesión de los cargos; uniformar los períodos de nombramiento, definir las condiciones de reelección en el caso de los titulares, establecer los órdenes de rotación de las diferentes Secretarías e Instituciones y la duración de los períodos de nombramiento de los titulares o países que ostentan un cargo.

Una persona que haya resultado vencedora en un concurso y no sea contratada debe quedar registrada para que en el futuro pueda llenar una vacante sin necesidad de volverse a someter a un proceso de selección, al menos durante un período de tiempo. La terminación y desvinculación laboral debe realizarse únicamente cuando se den las causales previamente

establecidas, evitando las arbitrariedades y garantizando el respeto de los derechos del afectado y el debido proceso.

Al terminar la relación laboral con el SICA, y cumplidos los requisitos de edad y de años de servicio, el funcionariado centroamericano debe poder gozar de una pensión digna. La SG-SICA debe diseñar un régimen de pensiones adecuado para garantizar la previsión social del funcionariado del Sistema. El régimen de pensiones del funcionariado del SICA debería, en principio, ser diferente al de cada uno de los Estados miembros, aunque también, en aras de la economía podría establecerse un sistema mixto, en el cual las instituciones del SICA coticen a los diferentes sistemas de pensiones nacionales de los Estados Miembros. El sistema de pensiones del SICA no debe crear privilegios excesivos respecto a lo que se establece en los diferentes Estados miembros y tampoco debe representar una carga excesiva ni para el SICA ni para los Estados Miembros

La función pública es vital para el desarrollo del Sistema. Además, bajo el interés de establecer un Tratado Único para la Integración Centroamericana, el Estatuto de Personal también debe ser armonizado para su aplicación igualitaria en todas las instituciones, órganos y secretarías del Sistema. Es importante que el Estatuto del Personal tome como eje transversal el enfoque de género y el principio de no discriminación y de igualdad de trato.

La Función pública debe considerar y basarse en lo establecido en la Carta Iberoamericana de la Función pública, adaptándola a las necesidades del Sistema de la Integración Centroamericana, y considerando la característica especial del funcionariado del SICA, que no es un personal al servicio de un gobierno en particular, si no con la condición especial de su supranacionalidad y su dedicación al servicio de la integración centroamericana.

La Función pública en el SICA debe considerar los elementos concernientes a la gestión del talento humano, su adecuada planificación y seguimiento, el desarrollo de un sistema de información y de registro de personal centralizado, un adecuado sistema de clasificación de puestos, el sistema de dotación y selección de personal, así como el programa de formación, capacitación y desarrollo profesional del funcionariado centroamericano. De igual manera, debe considerar el diseño de un sistema de evaluación del desempeño y el diseño de un adecuado sistema retributivo.

A pesar del amplio desarrollo institucional que ha tenido la integración centroamericana, y sin pretender atomizar más la institucionalidad regional, es preciso que se creen dos instituciones especializadas: La primera, la Oficina Centroamericana de Selección de Personal; la que debería asumir las funciones de gestión del empleo en el SICA, desarrollando al menos las siguientes funciones:

- Elaborar directrices estratégicas de gestión del empleo que sean coherentes con la estrategia del SICA en materia de recursos humanos.
- Impulsar y dirigir procesos de planificación de personal con un alcance para toda la institucionalidad del SICA.
- Innovar políticas y prácticas de gestión de recursos humanos e impulsar las reformas necesarias para la modernización de dicha gestión en la institucionalidad regional centroamericana, con la finalidad de adaptarla a las necesidades del SICA.

El Establecimiento de una Oficina Centroamericana de Selección de Personal favorecería la centralización y estandarización de las políticas de recursos humanos y de empleo en el SICA y permitiría organizar de una manera eficiente la gestión de personal, dotando por medio de esta oficina a todos los órganos e instituciones especializadas del Sistema que requieran de recurso humano especializado, de los mejores candidatos habilitados para el desarrollo de las tareas en el SICA; y favorecería la formación de carrera, para que el personal del SICA pueda movilizarse libremente de una institución del Sistema a otra, optando a plazas donde pueda poner en práctica sus conocimientos y desempeñarse profesionalmente. En principio esta función podría ser asumida por la Unidad de Recursos Humanos de la SG-SICA, siempre y cuando esta se dote del personal calificado y capacitado para el desarrollo de las funciones de selección, evaluación y dotación de personal.

En segundo lugar, deber establecerse un Tribunal Laboral o Tribunal de la Función Pública del SICA, el cual debería estar en nivel superior en la institucionalidad regional y mantener independencia de otros órganos, para garantizar que los conflictos que se generen en el ámbito laboral del SICA con relación a la actividad de los servidores públicos de la carrera administrativa del Sistema pueden ser resueltos en forma imparcial e independiente

De igual manera, es necesario crear un sistema de planificación del talento humano, que permita determinar las necesidades cuantitativas y cualitativas de personal que se requiera en la institucionalidad regional centroamericana y de esa manera ejecutar las acciones necesarias para que las instituciones del Sistema puedan disponer del personal necesario en el momento en que lo requieran. Para el establecimiento de este sistema de planificación del talento humano es de gran importancia aprovechar los esfuerzos que los programas de formación en integración regional están desarrollando.

Debe crearse un sistema de información de personal, el cual debe estar conformado por una base o registro único del personal, que sea administrada desde la Secretaría General o desde Oficina Centroamericana de Selección de Personal. Este registro centralizado debe contener información básica y técnica en materia de gestión del talento humano del SICA, con el fin de apoyar en la planificación y el desarrollo de carrera del servidor público dentro de las instituciones. El registro debe sistematizar la información relativa a la planificación del talento humano, ingreso, desarrollo profesional, capacitación y certificación de capacidades, evaluación del desempeño y separación de los miembros del personal.

Para el desarrollo de este Sistema, es preciso adoptar las medidas tecnológicas apropiadas. A este respecto, programas como el PAIRCA I y II, y el Fondo España-SICA han apoyado al SICA en la modernización de su plataforma informática, por lo que podría aprovechar los recursos de la cooperación internacional para la creación del registro centralizado de personal que genere una buena práctica de transparencia al interior del Sistema y con respecto a la ciudadanía, permitiendo un acceso al público de los Estados miembros, sobre los procesos de contratación y oportunidades laborales.

Debe avanzarse sustantivamente en el sistema de clasificación de puestos para toda la institucionalidad regional. Esta es una tarea de gran envergadura, pues es preciso establecer una serie de normas estandarizadas para analizar, describir, valorar y clasificar los puestos de

trabajo de todas las instituciones del Sistema y tratar de homogenizarlos, estableciendo el contenido esencial de los puestos de trabajo, a efectos de la dotación y selección de puestos y de la determinación de retribuciones, manteniendo un equilibrio entre la precisión en la definición de la tarea, con la finalidad de que se delimiten los requisitos de especialización que son necesarios en el personal; y la flexibilidad necesaria para que la descripción de la tarea pueda adaptarse ante circunstancias cambiantes debido a los nuevos retos que la integración demanda. La clasificación de puestos debe al mismo tiempo incluir una categorización de personal en la cual se establezcan los diferentes grupos de personal: Grupo Profesional, Grupo Técnico y Grupo Auxiliar, y las categorías que sean establecidas dentro de cada uno de ellos.

Se debe aprovechar el camino recorrido en las acciones de formación realizadas por el Fondo España-SICA, desarrollando un plan maestro de formación, capacitación y desarrollo profesional, que al mismo tiempo que permita que el funcionariado del SICA identifique sus necesidades de formación de acuerdo a sus planes individuales de carrera, oriente a los servidores públicos del SICA, a las áreas en las cuales la institucionalidad regional tiene interés de formación, para de esa manera permitir a todos los que ingresan a la carrera administrativa, optar a cargos de igual o mayor nivel jerárquico y sueldo, previo cumplimiento de los requisitos establecidos.

Debe revisarse y modernizarse el sistema de evaluación del desempeño, con un conjunto de normas, técnicas, métodos, protocolos y procedimientos que permitan medir, analizar y valorar sistemática y periódicamente el desempeño de las y los empleados en sus respectivos puestos, mejorar la calidad de los servicios que éstos prestan y facilitar el desarrollo de las y los empleados a través de acciones que incidan en su motivación, proporcionando al SICA información más objetiva y sistematizada para la gestión del talento humano.

Debe de igual manera modernizarse el sistema retributivo, disminuyendo el abanico salarial, con el propósito de establecer los criterios y parámetros para hacer efectiva la retribución digna y equitativa de los servicios brindados por las y los servidores públicos; reconociendo y estimulando el desempeño del personal, buscando un adecuado equilibrio entre la capacidad de retención y atracción del talento humano por parte de la institucionalidad regional y las disponibilidades presupuestarias.

Finalmente, es importante que en el Sistema se establezcan estudios de evaluación del Clima Organizacional, con la finalidad de promover la comunicación, la participación, el diálogo y el consenso orientado al interés general, como instrumentos de relación entre los empleadores y su personal, a fin 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

BIBLIOGRAFIA

- ALEMÁN GURDIÁN, J. (2012) Discurso de Conmemoración del Día de la Integración Centroamericana. Manuscrito no publicado. San Salvador. El Salvador. SG-SICA.
- ANGEL, A. (s/f). La integración centroamericana: perspectiva desde El Salvador.
- BARBÉ, E. (1995). Relaciones Internacionales. Madrid. España: Editorial Tecnos.
- BID/CEPAL. (1998). La integración centroamericana y la institucionalidad regional. México D.F., México. Comunicación Gráfica y Representaciones.
- CALDENTEY DEL POZO, P. y Romero, J (2006). Integración económica: Avances y perspectivas de la integración centroamericana. Ciclo de conferencias dictadas en la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, del 10 al 28 de julio de 2006. San Salvador, El Salvador. Mimeo.
- CALDENTEY DEL POZO, P. y Romero, J. (Eds.) (2010). El SICA y la UE: La integración regional en una perspectiva comparada. (1ª Ed.). Colección de Estudios Centroamericanos No. 1. San Salvador, El Salvador: Talleres Gráficos UCA.
- CALDENTEY DEL POZO, P. (2012). Introducción al proceso de integración centroamericana. Módulo 1 de la segunda Edición del Curso Género, Integración y Desarrollo, impartido por la Fundación Etea para el Desarrollo y la Cooperación y el Fondo España SICA en el marco del Programa de Formación en Integración Regional para funcionarios centroamericanos. Manuscrito no publicado. San Salvador. El Salvador. SG-SICA.
- CALDENTEY DEL POZO, P. y otros (Eds.). (s/f). SICA: Un breve vistazo al Sistema de la Integración Centroamericana. Documento elaborado en el marco del Programa de Formación en Integración Regional. Córdoba. España. Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación.
- CAÑAS DINARTE, C. (2001). “Centroamérica: una historia de uniones y desuniones”, en Conmemorando 50 años de la integración centroamericana. San Salvador, SICA
- CEFIR (1997). Integración regional: La formación superior y la formación continua. Disponible en http://cefir.org.uy/wp-content/uploads/2009/07/DT_20.pdf [Consultada el 09/01/2014]
- El Salvador. (1962). Constitución Política de El Salvador. Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1575/21.pdf> [Consultada el 04/11/2013]
- El Salvador. (1983) Constitución de la República de El Salvador 1983 (Reformas del 2003). Disponible en <http://centrodeconocimiento.esen.edu.sv/sites/all/epaper/cesj.pdf> [Consultada el 04/11/2013]
- El Salvador. Propuesta de Ley de la Función Pública de El Salvador. Mimeo
- FRAGA, G. (2000). Derecho Administrativo. (40ª edición). México DF. México. Editorial Porrúa.

- Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES). (2007). “La base supranacional de la Integración Centroamericana”, Boletín de Estudios Legales no. 80, San Salvador, agosto.
- Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES). (2006). “Integración centroamericana: análisis sobre la normativa regional y retos frente al inicio de negociaciones con la Unión Europea”, Boletín de Estudios Legales no. 64, San Salvador, mayo.
- HERRARTE, A. (comp.) (1957). Documentos de la Unión Centroamericana. Colección Documentos de la Organización de Estados Centroamericanos No. 17. Guatemala, Guatemala. Talleres de la Editorial del Ministerio de Educación Pública.
- HERRERA CÁCERES, H. R. (s.f): El Sistema de la Integración Centroamericana: Memoria y Prospectiva. Hacia la convergencia funcional dinámica para el desarrollo integral sostenible de Centroamérica. Disponible en http://www.sica.int/cdoc/publicaciones/mem_sg1_sica/mem_02_1997t.pdf [Consultada el 24-01-2014]
- HERRERA CÁCERES, H. R. (s.f): Hacia una Centroamérica por todos compartida. Disponible en http://www.sica.int/cdoc/publicaciones/mem_sg1_sica/mem_01_1997.pdf [Consultada el 24-01-2014]
- HERRERO ACOSTA, F. (comp). (2004). La Integración Centroamericana, Beneficios y Costos. San Salvador. El salvador. CEPAL.
- LEMUS, M. (2012). Caracterización de los Recursos Humanos del SICA. Resultados de la consultoría. Manuscrito no publicado. San Salvador, El Salvador. SG-SICA.
- MERCOSUR. Protocolo de Ouro Preto.
- MERCOSUR. Tratado de Asunción
- MERCOSUR. Decisión CMC No. 03/12
- MERCOSUR. Decisión CMC No. 63/10. Foz de Iguazú. Diciembre de 2010.
- MERCOSUR. Resolución GMC No. 06/04. Junio de 2004
- MURILLO ZAMORA, C. (2012). Regímenes de Integración Regional. Una Aproximación Teórica. Tesis presentada para la Maestría en Relaciones Internacionales y Diplomacia. San José. Costa Rica. Universidad Nacional de Costa Rica.
- ODECA (1958). Memoria sobre las actividades de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) presentada por el Secretario General Dr. J. Guillermo Trabanino. Períodos 1955-1957. Disponible en http://www.sica.int/cdoc/publicaciones/mem_odeca/sg1/mem_1955_57.pdf [Consultada el 23/01/2014]
- ODECA. Carta de la Organización de Estados Centroamericanos 1951. (Carta de San Salvador), firmada por los presidentes centroamericanos en San Salvador el 14 de octubre de 1951. Disponible en [http://www.internationaldemocracywatch.org /index.php/central-american-](http://www.internationaldemocracywatch.org/index.php/central-american-)

integration-system-treaties-and-protocols/230-carta-de-la-organizacion-de-estados-centroamericanos-odeca [Consultada el 04/11/2013]

- ODECA. Carta de la Organización de Estados Centroamericanos 1962. (Carta de San Salvador). Firmada por los presidentes centroamericanos en Panamá el 12 de diciembre de 1962. Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/352/12.pdf> [Consultada el 04/11/2013]
- ODECA. Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA). Firmado en la Reunión de Presidentes Centroamericanos el 13 de diciembre de 1991, publicado en el Diario Oficial de la República de El Salvador, de fecha 22 de mayo de 1992, Número 93, Tomo 315.
- RODRÍGUEZ DE ARDILA, F. (2011). Análisis Salarial de Organismos Internacionales en El Salvador. Manuscrito no publicado. San Salvador. El Salvador. Liderazgo Organizacional.
- SALAZAR GRANDE, C. y Ulate Chacón, N. (2013). Manual de Derecho Comunitario Centroamericano. (2da edición). San Salvador. El Salvador. Talleres de Impresiones.
- SALAZAR GRANDE, C. (comp). (2011). Instrumentos Jurídicos del Sistema de la Integración Centroamericana. (3a Ed.) San Salvador, El Salvador. Imprenta y Offset Ricaldone.
- SIECA. 1960. Tratado General de Integración Económica Centroamericana. Suscrito en la ciudad de Managua, Nicaragua, el 13 de diciembre de 1960.
- SG-SICA (1992). Informe documentado de la Comisión Preparatoria de la Aplicación del Protocolo de Tegucigalpa y de la entrada en funcionamiento del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Centroamérica. SG-SICA.
- SG-SICA. (1993). Estatuto del Personal de la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Aprobado por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores el 27 de julio de 1993 en San José, Costa Rica. Manuscrito no publicado. San Salvador, El Salvador. SG-SICA.
- SG-SICA. (1996). Reglamento Interno de Servicios y Prestaciones Laborales del Personal. Aprobado por el Secretario General del SICA el 20 de agosto de 1996. Manuscrito no publicado. San Salvador. El Salvador. SG-SICA.
- SG-SICA (2001). Semblanza del doctor José Guillermo Trabanino. Homenaje del SICA en el 50° Aniversario de la Integración Centroamericana. San Salvador. El Salvador. SG-SICA.
- SG-SICA. (2005). Reglamento de Actos Normativos del Sistema de la Integración Centroamericana. Aprobado por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores en la ciudad de Managua el 1 de diciembre de 2005. Manuscrito no publicado. San Salvador. El Salvador. SG-SICA.
- SG-SICA. (2008). Reglamento Relativo a la Elección de los Titulares de los Órganos, Secretarías e Instituciones del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), aprobado por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores en la ciudad de San Pedro Sula el 4 de diciembre de 2008. Manuscrito no publicado. San Salvador. El Salvador. SG-SICA.

- SG-SICA. (2009). Reglamento de la Presidencia Pro-Témpore del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), aprobado por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores el 25 de marzo de 2009. Manuscrito no publicado. San Salvador. El Salvador. SG-SICA.
- SG-SICA (2010). Declaración Conjunta de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de los Países del SICA para el relanzamiento del Proceso de la Integración Regional Centroamericana, celebrada en la ciudad de San Salvador, El Salvador, en junio de 2010. Manuscrito no publicado. San Salvador. El Salvador. SG-SICA. Disponible en <http://es.scribd.com/doc/34613425/Declaracion-Del-Sica-Sobre-Relanzamiento-Integracio-20-Julio-2010> [Consultado el 15-11-2013]
- SG-SICA (2010). Disposiciones Administrativas para la Contratación de Funcionarios en Régimen Especial. Manuscrito no publicado. San Salvador. El Salvador. SG-SICA.
- SG-SICA (2011). Módulo 1: Fundamentos Teóricos de la Integración Regional. Material del Curso Virtual Introducción a la Integración Regional Centroamericana. 1era Edición. San Salvador. El Salvador, SG-SICA.
- SG-SICA. (2011). Manual de Organización y Funciones, Manual de Descripción de Puestos y Descriptores de Puestos. Manuscrito no publicado. San Salvador. El Salvador. SG-SICA. Manuscrito no publicado
- SG-SICA (2011). Documental Centroamérica, una historia común. 60 años de integración. San Salvador. El Salvador. SG-SICA.
- SG-SICA (2012). Declaración Conjunta de la XL Reunión Ordinaria de Jefes de Estados y de Gobierno de los Países Miembros del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Managua, Nicaragua, 13 de diciembre de 2012. Manuscrito no publicado. Managua, Nicaragua. SG-SICA. Disponible en <http://www.sica.int/consulta/documento.aspx?idn=75323&idm=1> [Consultado el 15/11/2013]
- SG-SICA. (2013). Evaluación Jurídica del Sistema de Integración. Documento de Estudio Jurídico de la Institucionalidad. Manuscrito no publicado. San Salvador. El Salvador. SG-SICA.
- SG-SICA. (2013). Propuesta de Reforma: Documento de Trabajo aprobado por los Ministros de Relaciones Exteriores. Manuscrito no publicado. San Salvador. El Salvador. SG-SICA.
- SG-SICA (2013) Resolución sobre Reformas del SICA. Declaración de la Reunión Ordinaria de Jefes de Estado y de Gobierno de los países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). San José Costa Rica, 27 de junio de 2013. Manuscrito no publicado. San José, Costa Rica. SG-SICA. Disponible en <http://www.sica.int/consulta/documentos.aspx?IdCat=&IdMod=3> [Consultado el 15-11-2013]
- SG-SICA (2013). Manual de Bienvenida: Inducción de personal. San Salvador, El Salvador, SG-SICA.
- ULATE CHACÓN, E. (2013). El Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) ¿Un orden sistémico integral? (Ensayo de sistematización): El ideario comunitario del Maestro José Miguel Alfaro Rodríguez (QdDG) (1940-2013). Colección Universitaria Centroamericana No. 3. San José, Costa Rica, Editorial Jurídica Continental.

- UMAÑA, C.B. (2008). “Integración centroamericana: un proyecto en proceso de construcción”, ARI No. 68/2008, Real Instituto Elcano, Madrid. España.
- Unión Europea (2012) Dossier: Conoce el presupuesto de la Unión Europea gracias a nuestra infografía. Disponible en <http://www.europarl.europa.eu/news/es/news-room/content/20121211FCS04528/5/html/%C2%BFcu%C3%A1ntos-funcionarios-p%C3%BAblicos-hay-en-la-Uni%C3%B3n-Europea> [Consultado el 09-01-2013]
- VIERA POSADA, E. (2005). Evolución de las Teorías sobre Integración en el Contexto de las Teorías de las Relaciones Internacionales. Papel Político No. 18. Bogotá. Colombia. Pontificia Universidad Javeriana.
- VILLALTA VIZCARRA, A.E. (2007). “La integración centroamericana, el comercio y el desarrollo”, Seminario sobre “La normativa jurídica del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y la consulta prejudicial”, Corte Centroamericana de Justicia, Panamá, julio.
- Carta Iberoamericana de la Función Pública. Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Santa Cruz de la Sierra Bolivia 26-17 de junio de 2003.

ÍNDICE

PARTE I		
INTRODUCCIÓN		i
PARTE II		1
EXPOSICIÓN DE LOS RESULTADOS		
I.	EL FUNCIONARIADO REGIONAL EN LOS BLOQUES DE INTEGRACION REGIONAL. ANALISIS COMPARATIVO	1
1.1	El funcionariado regional en los bloques de integración de América Latina	3
1.1.1	Mercado Común del Sur (MERCOSUR	6
1.1.2	Comunidad Andina (CAN)	8
1.2	El funcionariado regional en la Unión Europea	9
1.3	Caracterización del personal en los bloques de integración estudiados	11
1.3.1	MERCOSUR	11
1.3.2	Comunidad Andina	16
1.3.3	Unión Europea	20
1.4	La carrera del personal en los bloques de integración estudiados	24
1.4.1	MERCOSUR	24
1.4.2	Comunidad Andina	25
1.4.3	Unión Europea	26
1.5	Análisis comparativo	28
II.	EL FUNCIONARIADO REGIONAL DEL SICA	35
2.1	El funcionariado regional en el SICA	37
2.2	Caracterización del personal	41
2.3	Regímenes de contratación	51
2.4	La carrera del personal en el SICA	54
2.5	La Función pública en el SICA. Elementos característicos	55

2.6	Políticas de selección, contratación, evaluación y ascensos en el SICA	59
2.7	Plan de carrera del funcionariado centroamericano	60
III.	LA FUNCION PÚBLICA EN EL SICA	63
3.1	Elementos a considerar para el diseño de un Estatuto de Personal en el Sistema de la Integración Centroamericana	65
3.2	La carrera del funcionariado centroamericano	73
3.2.1	Ingreso a la carrera	77
3.2.2	Desarrollo de la carrera	79
3.2.3	Término de la carrera	80
	PARTE III	85
	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	
	BIBLIOGRAFÍA	93

ÍNDICE DE CUADROS

No	Título	Página
Cuadro No. 1	Órganos, Secretarías e Instituciones del SICA	vii
Cuadro No. 2	Países en los que se encuentran ubicadas las sedes de las principales Secretarías e Instituciones del SICA	viii
Cuadro No. 3	Categorías de Personal en el MERCOSUR	15
Cuadro No. 4	Categorías de Personal en la Comunidad Andina	19
Cuadro No. 5	Categorías de Personal en la Unión Europea	23
Cuadro No. 6	Aplicación de los Criterios orientadores de la función pública en los bloques de integración estudiados	30
Cuadro No. 7	Aplicación de los Principios rectores de la función pública en los bloques de integración estudiados	32
Cuadro No. 8	Categorías de personal en el SICA	43
Cuadro No. 9	Categorías propuestas para el personal del SICA	46
Cuadro No. 10	Personal del SICA - Categoría C1	47
Cuadro No. 11	Personal de Dirección de la SG-SICA	48
Cuadro No. 12	Aplicación de los Criterios Orientadores de la función pública en la SG-SICA	56
Cuadro No. 13	Aplicación de los Requerimientos Funcionales de la función pública en la SG-SICA	58
Cuadro No. 14	Propuesta de Categorías para la carrera del personal en la SG-SICA	76

ÍNDICE DE FIGURAS

No	Título	Página
Diagrama No. 1	Subsistemas del SICA	vi
Diagrama No. 2	Estructura para la Gestión de Recursos Humanos en la Carta Iberoamericana de la Función Pública	65

SIGLAS

AEC	Asociación de Estados del Caribe
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
CAN	Comunidad Andina
CARICOM	Comunidad del Caribe
CCM	Comisión de Comercio del MERCOSUR
CECA	Comunidad Europea del Carbón y del Acero
CEEA	Comunidad Europea de la Energía Atómica o EURATOM
CCE	Comité de Cooperación Económica
CEE	Comunidad Económica Europea
CC-SICA	Comité Consultivo del SICA
CE-SICA	Comité Ejecutivo del SICA
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CMC	Consejo del Mercado Común del MERCOSUR
COMISCA	Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica y República Dominicana
COMMCA	Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica y República Dominicana
CPC	Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR
EPSO	Oficina Europea de Selección de Personal
FCES	Foro Consultivo Económico Social del MERCOSUR
ICAITI	Instituto Centroamericano de Investigación y Tecnología Industrial
ICAP	Instituto Centroamericano de Administración Pública
ISI	Industrialización por Sustitución de Importaciones

MCCA	Mercado Común Centroamericano
ODECA	Organización de Estados Centroamericanos
OEA	Organización de Estados Americanos
ONU	Organización de las Naciones Unidas
SAI	Sistema Andino de Integración
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
SIECA	Secretaría de la Integración Económica Centroamericana
SG-SICA	Secretaría General del SICA
UE	Unión Europea
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas