

Aportes y avances en el Sistema de Carrera Administrativa de Panamá

Arnulfo De León**

2004-2007*

PRESENTA UN RECUENTO DE LAS REFORMAS RECIENTES A LA LEY DE CARRERA ADMINISTRATIVA Y SU INCIDENCIA EN EL QUEHACER DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE CARRERA ADMINISTRATIVA, DIGECA, CON ESPECIAL MENCIÓN AL PROCEDIMIENTO ESPECIAL DE INGRESO, PEI.

PALABRAS CLAVES: PROFESIONALIZACIÓN / FUNCIONARIO PÚBLICO / LEGISLACIÓN / PANAMÁ

Para alcanzar una sólida capacidad de gestión de gobierno, es preciso contar con un Estado saneado, en el plano fiscal y financiero, y competente en el ámbito administrativo, que asegure los mecanismos necesarios para que mejore la eficacia, la eficiencia y la efectividad de la administración pública y que haga

que los administradores públicos sean más autónomos y asuman mayores responsabilidades ante la sociedad, y que sirvan como instrumento fundamental para la defensa del patrimonio público.

La idea de establecer un Sistema de Servicio Civil en la República de Panamá, empezó a aflorar y se originó en la década de los cincuenta. Sin embargo, fue establecido de manera definitiva con la promulgación de la Ley N° 9 del 20 de junio de 1994, mediante la que se establece la Carrera Administrativa, para estructurar, sobre la base de méritos y eficiencia, los procedimientos y las normas aplicables a los servidores públicos de la República de Panamá.

* Documento presentado en el XIV Foro de la Función Pública del Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana: "Profesionalización de la Función Pública y Gestión de Calidad", realizado del 16 al 18 de julio del 2008, en Santo Domingo, República Dominicana, y organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Secretaría de Estado de Administración Pública, SEAP, de República Dominicana.

** Director General de Carrera Administrativa, DIGECA, de Panamá.

Recibido: 20 de agosto del 2008.

Aceptado: 1° de setiembre del 2008.

Con la promulgación de la Ley de Carrera Administrativa, el Estado

panameño instituye políticas y estrategias dirigidas a incrementar la productividad del servidor público, las que deberán desarrollarse plenamente para que en su aplicación pueda reconocerse el mérito y distinguir por su competencia, a aquellos servidores públicos eficientes.

Desde la promulgación de la Ley No. 9 de junio de 1994 el proceso ha sido lento, por la excesiva inherencia política, determinante de la discrecionalidad de las decisiones públicas, y la utilización de las lealtades partidistas personales como sustituto de la competencia de los funcionarios públicos, al punto que durante el período 1999-2004 el sistema fue suspendido, y por lo tanto no hubo ninguna incorporación de servidores públicos a la Carrera Administrativa, no obstante, a partir del 2004 se ha notado un crecimiento en la implementación del Sistema, ya que el tema de la Carrera Administrativa es parte de la Agenda del actual gobierno como proyecto prioritario.

Al cumplirse catorce años de vigencia de la Ley No. 9 de junio de 1994, por la que se establece y regula la Carrera Administrativa se ha detectado la imperiosa necesidad de modificar algunos aspectos de esta Ley, para perfeccionar su aplicabilidad.

En ese sentido, el gobierno en un acto de madurez y voluntad política, sanciona la Ley No. 24 del 2 de julio del 2007, por medio del que se modifica y adiciona artículos de la

Ley No. 9 del 20 de junio de 1994 sobre Carrera Administrativa, y la Ley No. 14 del 28 de enero del 2008 dándose en menos de un año dos reformas necesarias a la Ley No. 9.

Aspectos contemplados en la reforma de la Ley

En virtud de la autorización otorgada por el Consejo de Gabinete, el Ejecutivo presentó un Proyecto de Ley, que modifica y adiciona artículos a la Ley No. 9 del 20 de junio de 1994, sobre Carrera Administrativa. Este proyecto se convierte en ley de la República mediante la Ley No. 24 del 2 de julio del 2007, pero fue necesaria una modificación adicional, la que se incluyó en la Ley No. 14 del 28 de enero del 2008, en relación a la extensión del Procedimiento Especial de Ingreso, PEI.

La nueva Ley contempla aspectos importantes tales como:

Extensión del Procedimiento Especial de Ingreso

El desfase existente en la aplicación del Procedimiento Ordinario de Ingreso, POI, requirió plantear la extensión del Procedimiento Especial de Ingreso, PEI, con el propósito de permitir su aplicación a los servidores públicos que han ingresado a laborar con posterioridad a 1997, utilizando el Manual Institucional de Clases Ocupacionales.

La Ley No. 24 del 2 de julio del 2007, por medio de la cual se modifican y adicionan algunos artículos de la Ley No. 9 de junio de 1994, viene a resolver algunas imprecisiones de la propia ley y la forma en que se ha venido desarrollando el sistema con respecto a su concepción original. Así:

La Ley No. 9 contemplaba dos formas de ingreso a la Carrera Administrativa:

- Por la vía especial o excepcional para aquellos servidores públicos que ya estaban en las instituciones y que aparecían nombrados hasta el 17 de septiembre de 1997. Para ellos, sólo se tomarían en cuenta para su ingreso los requerimientos del puesto que ocupa, sobre la base de dos requisitos solamente: experiencia y educación.
- Por concurso, es decir, todo servidor público que ingresó a la institución después del 18 de septiembre de 1997 hasta la fecha, tendría que competir y ganarse el puesto mediante concurso de oposición.

Esta disposición está contemplada en el Artículo 67 de la Ley. Esas fechas están dadas, porque el 17 de septiembre de 1997 se aprobó el Reglamento de la Ley y el Artículo 67 indica que la limitante se definiría tan pronto se aprobase este Reglamento.

Cierto es que, la implementación del sistema no se dio con la celeridad necesaria para que el ingreso excepcional o automático terminara inmediatamente el 18 de septiembre de 1997, de tal manera que después de esa fecha se fue acumulando el ingreso de muchos servidores públicos que no podían ingresar por la vía automática, pero tampoco podían hacerlo por la vía del concurso, debido al atraso en el desarrollo del sistema. Esta cantidad de servidores que ingresaron después del 18 de septiembre de 1997 suman más o menos 26.000 servidores públicos, cuyos puestos tendrían que sacarse a concurso, situación que fue analizada como injusta para quienes ya tienen diez años de estar ocupando esos puestos.

Lo que viene a resolver la Ley No. 24 del 2007 y la Ley No. 14 del 28 de enero del 2008 es reformar el Artículo 67 de la Ley, es decir extender el período que pone límite entre el ingreso automático del servidor público, con respecto al ingreso por concurso.

Ahora con esta Ley, todos los servidores públicos podrán ingresar por el procedimiento especial de ingreso hasta el 30 de abril del 2008, es decir, podrán ingresar por esta vía todos aquellos que ingresaron desde el 18 de septiembre de 1997 hasta el 30 de abril del 2008.

Estas leyes hacen una apertura en el procedimiento especial de ingreso; no sólo se extiende desde 1997 al 30 de abril del 2008, sino

que también flexibiliza el ingreso para aquellos servidores públicos que ocupan puestos de Carrera Administrativa en niveles bajos de responsabilidad, clasificados en la estructura de puestos como 0101, siempre y cuando tengan dos o más años de servicios ininterrumpidos en la institución donde labora, entre los que tenemos trabajadores manuales, ascensoristas, oficinistas, etc, y pueden sumar unos 15.000 servidores públicos de los 26.000 que pudieron haber sido nombrados en el servicio público después del 18 de setiembre de 1997.

La diferencia, es decir unos 11.000 servidores públicos que ocupan puestos de mayor responsabilidad, deberán ingresar bajo los mismos parámetros de medición y evaluación que exige el sistema de méritos, tomando en cuenta la educación o experiencia (uno de los dos requisitos) que exige el puesto que ocupa en ese momento.

A partir del 2 de mayo del 2008 todos los servidores públicos que ingresen a laborar en el sector público, tendrán que concursar para un puesto de carrera, para lo que se aprobó la reglamentación del mismo.

Lo anterior nos lleva a precisar que el Sistema de Mérito se mantiene, de acuerdo a su contenido y espíritu original, ya que todas las vacantes de Carrera Administrativa deben ser llenadas por el Proceso de Concurso, y los servidores públicos protegidos por el sistema serán sometidos a un seguimiento de su desempeño, mediante las evaluacio-

nes de desempeño, ya que el interés fundamental del Ejecutivo es la profesionalización del servidor público y que permanezcan los mejores.

Se incorporan los municipios no subsidiados

La Ley No. 24 especifica el ámbito de aplicación de la Carrera Administrativa. Es obligatoria para todas las dependencias del Estado y para los municipios públicos no subsidiados, y supletoria para aquellos que se rijan por otras carreras públicas, legalmente reguladas o por leyes especiales.

Cancelación en efectivo tiempo compensatorio acumulado

Otra de las bondades de la Ley No. 24 de julio del 2007, es la de acabar con la injusticia de perder el tiempo acumulado por trabajo en jornada extraordinaria, al no poder ser compensado tiempo por tiempo al término de la relación laboral con el Estado. En su lugar, se establece pagar, bajo las limitaciones presupuestarias debidas, hasta un máximo de sesenta días de salario completo en concepto de jornadas extraordinarias.

Libre asociación y fuero laboral

Los servidores públicos podrán constituir una asociación con

cuarenta o más miembros y gozarán de fuero laboral en algunos cargos, de tal forma que sus condiciones de trabajos no se vean afectadas.

Se controla el nivel de discrecionalidad de la autoridad nominadora

La Ley No. 24 también ejerce un nivel de control en la actuación administrativa de las autoridades nominadoras y superiores jerárquicas. Violar las prohibiciones contenidas en la Ley podría significar sanciones con multas de doscientos hasta quinientos balboas, de acuerdo con la reincidencia.

Institucionalización de los órganos de Carrera Administrativa

En el 2004 la Junta Técnica y la Junta de Apelación y Conciliación de Carrera Administrativa como órganos de Carrera Administrativa, no estaban funcionando debido a que el nombramiento de sus miembros habían perdido vigencia.

A la fecha ambos órganos vienen funcionando a plenitud, aprobando o rechazando reglamentos técnicos propuestos por la Dirección General, y el otro órgano, resolviendo dudas y conflictos individuales que surjan en el desarrollo de la Ley y sus Reglamentos.

Esta decisión del Ejecutivo ha permitido que el Sistema de Carrera Administrativa se reestablezca y los procesos que requieren de la intervención de estas instancias no se vean paralizados o suspendidos.

Proceso de acreditación de servidores públicos

Las acreditaciones al Sistema de Carrera Administrativa de Servidores Públicos han venido en crecimiento desde el 2005, año en que se tomó un Ministerio como Plan Piloto para el ordenamiento institucional y fijar el reinicio y reestablecimiento del Sistema, luego de la interrupción producida por la falta de ejecución del sistema durante más de cinco años, que provocó la exclusión del ingreso al sistema, mediante este procedimiento, de miles de servidores públicos.

La participación del Ejecutivo fue fundamental, en este acto masivo, en la que se acreditaron 651 servidores públicos de ese ministerio escogido como Plan Piloto.

A partir de ese momento, las instituciones públicas, por mandato presidencial han venido sumándose al escrutinio de la instancia normativa para cumplir con los requisitos que establece la Ley en ese ordenamiento de su estructura organizativa, manuales de clases ocupacionales, entre otros. Durante el 2006 se acreditaron 2.266 servidores

públicos a la Carrera Administrativa, y también hubo participación del Presidente de la República y sus Ministros.

Indudablemente que la modificación de la Ley No. 9 de junio de 1994 con la Ley No. 24 del 2 de julio del 2007 y la Ley No. 14 del 28 de enero del 2008, han contribuido a acelerar el proceso de acreditación. Para el 2007 las metas definidas fueron de 15.000 acreditados, de los que se extendieron certificados a 9.016 en su mayoría después de la modificación de las normas legales.

Se han otorgado acreditaciones ofreciéndoles prioridad a los servidores públicos que ocupan cargos de apoyo en los niveles bajos de la estructura organizativa, en los que la Ley solo les exige dos o mas años de servicios, a los que le hemos llamado "ingreso automático" o los denominados 0101, ya que para estas acreditaciones hay fecha de término hasta el 31 de diciembre del 2008. También se han dado acreditaciones para aquellos servidores que ocupan cargos en cuyas clases ocupacionales se les exige educa-

ción o experiencia, tomando en cuenta los nuevos criterios formulados en la Ley No. 24 de julio del 2008.

En el sector público aparecen registradas cincuenta y una instituciones públicas que obligatoriamente deben acogerse a este sistema, de las que cuarenta y cinco instituciones han incorporado servidores públicos, las otras seis están pendientes de que culminen este proceso.

Se espera cumplir con la meta o al menos acercarse a ella, ya que en Panamá se avecina la contienda política electoral, y no se quiere que se contamine el proceso de incorporación de servidores públicos, ante los escenarios que generan la escogencia de un nuevo gobierno.

El total de servidores públicos incorporados al Sistema de Carrera Administrativa al 30 de mayo del 2008 suman 23.186 desde 1998 hasta la fecha. A continuación presentamos algunas estadísticas relacionadas a la evolución en el proceso de acreditación a través del Procedimiento Especial de Ingreso.

CUADRO No. 1
REPÚBLICA DE PANAMÁ
POBLACIÓN ACREDITADA DE SERVIDORES PÚBLICOS POR AÑO
1998-2008

Período	Cantidad	Cantidad de puestos de carrera en el sector público
1998-2004	7.476	58.304
2005	651	
2006	2.177	
2007	9.016	
2008	3.866	
Total	23.186	40%

Fuente: Dirección General de Carrera Administrativa, DIGECA.

CUADRO No. 2
REPÚBLICA DE PANAMÁ
ACREDITACIONES DE SERVIDORES PÚBLICOS
CUADRO COMPARATIVO

1998 - julio 2007	Julio 2007 - junio 2008	Total
11.873	11.313	23.186

Nota: A un año de las reformas de la Normas que regulan la Carrera Administrativa, se puede observar que el proceso de Acreditación, se ha incrementado a un 100% en comparación con la cifra de acreditación que se había logrado desde 1998 a julio del 2007, fecha en que fueron aprobadas las primeras reformas a la Ley.

Fuente: Dirección General de Carrera Administrativa, DIGECA.

CUADRO No. 3

REPÚBLICA DE PANAMÁ

METAS SOBRE EL PROCESO DE ACREDITACIÓN

Meta hasta 30 de junio del 2008	Tercer trimestre 2008	Cuarto trimestre 2008	Total
10.000	7.000	6.000	23.000
Ejecutado 3.866	---	---	---

Nota: Para el 2008, se espera cumplir un 65% de la población de servidores públicos en puestos de Carrera, cuya cifra se estima en 58.304.

Fuente: Dirección General de Carrera Administrativa, DIGECA.

Procedimiento ordinario de ingreso: Concurso

Simultáneamente al proceso de acreditación de servidores públicos mediante el procedimiento especial de ingreso, el Ejecutivo ha expresado su voluntad política para que a partir de enero del 2008, el sistema empiece a funcionar aplicando el procedimiento regular de escogencia por la vía del concurso, como la real vía de selección de un Sistema de Méritos de Carrera Administrativa.

Los puestos vacantes de Carrera Administrativa serán sometidos a concurso de ascenso y cuando

éste no pueda proveer candidatos idóneos, se procederá al reclutamiento y selección externo mediante el concurso de ingreso.

Los instrumentos están aprobados por la Junta Técnica. Se realizaron inversiones en la compra de las pruebas psicológicas que serán aplicadas a cada uno de los cargos que amerite su convocatoria a concurso. Se han comprado también los recursos informáticos para el proceso de pruebas de selección y actualmente se han sometido a concurso cinco puestos vacantes del Instituto de Seguro Agropecuario.

Debido a que se carece de una Ley de Sueldos, en estos mo-

mentos los concursos se abrirán con el salario que tiene la posición vacante.

Estamos iniciando este proceso y el mismo exige que se realice para los concursos de ascensos una evaluación satisfactoria de los participantes, y luego la evaluación del período probatorio. Este proceso implica la aplicación del Instrumento de Evaluación de Desempeño, su reglamentación, soporte informático, capacitación, divulgación y aplicación, lo que podría estar dándose inicialmente en octubre del 2008.

Sistema de Evaluación de Desempeño

Otro compromiso que enfrenta la Dirección General de Carrera Administrativa, DIGECA, para inicios del 2008, es la aplicación del Sistema de Evaluación de Desempeño a todos los servidores públicos que aparecen acreditados desde 1998, con quienes hay una mora en la aplicación de este instrumento. Actualmente se trabaja con una consultoría local y se espera que este proyecto pueda ser validado y probado, utilizando una muestra en los próximos días, a objeto de realizar las adecuaciones necesarias.

Profesionalización de los servidores públicos

El presidente de viva voz, ha mostrado sumo interés en la profesionalización de los servidores públicos en sus puestos de trabajo. En esa línea, la Carrera Administrativa ha creado las condiciones para enfrentar ese compromiso conjuntamente con el Ejecutivo y se han logrado las siguientes acciones:

- La Ley No. 24 traspassa el Centro de Perfeccionamiento de Recursos Humanos del Sector Público, CEPRHUCEP, que hoy forma parte del Ministerio de Economía y Finanzas, a la DIGECA, con el ánimo de ubicar correctamente las estructuras del Estado.
- La Ley también crea dentro de la estructura administrativa de la DIGECA, la Comisión Asesora de Capacitación para el Sector Público, con el propósito de garantizar el desarrollo de los servidores públicos. Está integrada por:
 - Un representante del Ministerio de la Presidencia, quien la presidirá.

- El Procurador de la Administración o su representante.
- El Director General del Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos, IFARHU, o su representante.
- El Secretario Nacional de la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación.
- El Rector de la Universidad de Panamá o su representante.
- El Director General de Carrera Administrativa.
- Un representante de la Federación Nacional de Servidores Públicos.

Las funciones y atribuciones de la Comisión Asesora de Capacitación para el Sector Público serán reglamentadas por el Órgano Ejecutivo.

- Se han llegado a firmar convenios de intercambio y cooperación con instituciones públicas, en búsqueda del fortalecimiento mutuo, tecnología, mejores prácticas, uso de instalaciones, transferencia de conocimientos, diplomados, entre otros.

CUADRO No. 4

REPÚBLICA DE PANAMÁ

CONVENIOS INTERINSTITUCIONALES DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE CARRERA ADMINISTRATIVA, DIGECA

- Universidad de Panamá
- Universidad Tecnológica de Panamá
- Procuraduría de la Administración
- Autoridad del Canal de Panamá
- Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano

- Haciendo uso de esa facultad que le ha conferido la Universidad de Panamá, la Carrera Administrativa, se ha ganado el mérito de ser también un centro de estudio, impartiendo enseñanza a nivel de Diplomados en las modalidades de presencial y semipresencial a los servidores públicos y de manera gratuita. En el 2008 se han cumplido con cuatro tipos diferentes de diplomados a nivel nacional.

Crecimiento institucional y capacidad operativa

El desarrollo del Sistema de Carrera Administrativa y su imple-

mentación, también requiere que la Dirección General se fortalezca y se provea de los recursos financieros, materiales y humanos para una gestión eficiente a tono con las exigencias del sistema. Del Ejecutivo se ha recibido ese apoyo:

- El Consejo de Gabinete autorizó crédito extraordinario por la cantidad de 289.000 balboas para cubrir necesidades vitales de la DIGECA.
- Con este crédito extraordinario se han comprado varios vehículos de trabajo, dado el incremento de la actividad que nos ocupa.
- Se compraron veinticinco computadoras para su uso con el inicio del procedimiento ordinario de ingreso o concurso de ascenso que debió iniciar en enero del 2008.
- Se compraron los paquetes de pruebas psicológicas que se utilizarán en el proceso de selección de servidores públicos.
- La DIGECA tiende a crecer al adquirir oficinas adicionales en otro piso del edificio, las que serán acondicionadas para salones de capacitación y de pruebas de selección.
- El recurso humano se ha incrementado casi en un 50% de la fuerza laboral que existía en el 2004.

Consideraciones en el ámbito de la gestión de los recursos humanos del sector público de Panamá

Cierto es que, en los últimos años se ha notado un avance en la aplicación del Sistema de Carrera Administrativa en la República de Panamá, no sólo en los resultados técnicos administrativos, sino también en la capacidad y voluntad que ha tenido el gobierno de turno en respaldar y garantizar la continuidad de este proyecto. Ciertamente es que quedan muchas tareas vitales por hacer, y que requieren decisiones y políticas de Estado para que los gobiernos venideros también garanticen esa continuidad en su aplicación:

- La falta de una Ley General de Sueldo obstaculiza la gestión de los recursos humanos en la administración pública, íntimamente ligada al Sistema de Carrera Administrativa en temas relacionados con Evaluación de Desempeño, Retribución y Políticas Salariales.
- Aprovechar la seriedad con que este gobierno observa el tema de Carrera Administrativa para insistir y erradicar del todo la ingerencia política, determinante de la discrecionalidad de las decisiones públicas, y la utilización de las lealtades partidistas personales como sustituto de las competencias de los funcionarios.

- Observar que en la administración hay fuertes disparidades salariales, dada la tradición de políticas de aumentos automáticos sin reglas elementales de una administración salarial homogénea. Este tema debe atenderse lo más pronto posible para que genere la llamada Ley de Sueldo y Salarios que contemple la metodología adecuada.
- La Carrera Administrativa debe buscar alternativas para desarrollar sistema de información para que cada institución pública pueda contar con sus procesos automatizados en línea, confiables y seguros.
- El tema de la homologación de los códigos de las clases ocupacionales requiere atención, para garantizar un sistema único en materia de clasificación de puestos entre la Contraloría General de la República, Carrera Administrativa y el Ministerio de Economía y Finanzas.
- Insistir en definir la Estructura Organizativa interna de la Carrera Administrativa, que permita una independencia administrativa y financiera de la gestión de la Presidencia de la República ◇