

# La gestión de los recursos humanos bajo el Sistema de Carrera Administrativa\*\*

## Administrativa\*

---

DESCRIBE BREVEMENTE LA SITUACIÓN ACTUAL CON RESPECTO A LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS BAJO EL SISTEMA DE CARRERA ADMINISTRATIVA EN LA REPÚBLICA DE PANAMÁ, IDENTIFICANDO ALGUNOS ASPECTOS CRÍTICOS QUE SE HAN VENIDO ENFRENTANDO, A PARTIR DE LA DÉCADA DE LOS NOVENTAS.

### Antecedentes

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 cincuentas. Sin embargo, fue creado de manera definitiva con la

promulgación de la Ley N° 9 del 20 de junio de 1994, mediante la cual 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.

El nivel de insatisfacción en la sociedad panameña es muy marcado con respecto a la prestación de los servicios públicos. Se atribuye esa deficiencia a la poca efectividad en la gestión de los recursos humanos, por la carencia de métodos adecuados, y a la excesiva burocracia de los procesos en las organizaciones públicas.

Con la promulgación de la Ley de Carrera Administrativa, el Estado panameño instituye políticas y estrategias dirigidas a incrementar la productividad del

---

\* Documento presentado durante la "XI Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano: Carrera Administrativa y Gobernabilidad", realizada del 20 al 23 de agosto del 2002, en Panamá, República de Panamá, y organizada por la Dirección General de Carrera Administrativa de la Presidencia de la República de Panamá, conjuntamente con el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

\*\* Ministerio de la Presidencia de la República de Panamá.

servidor público, las que deberán desarrollarse plenamente para que en su aplicación pueda reconocerse el mérito y distinguir por su competencia, a aquellos servidores eficientes.

Con el régimen de Carrera Administrativa debemos reconstruir el Estado, y recuperar su capacidad de gestión para enfrentar en forma exitosa los problemas de la democratización, desarrollo económico y de la distribución de la riqueza.

La Carrera Administrativa, debe encaminarse a cambios que han de ser orientados por la flexibilización organizacional, capaz de hacer más ágiles a los gobiernos. Se trata de cambiar los incentivos institucionales del Sistema, de modo que transformen las reglas burocráticas más generales, lo que permitiría a los administradores públicos adoptar estrategias y técnicas de gestión más adecuadas.

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 un instrumento fundamental para la defensa del

patrimonio público y de los principios republicanos.

### **Escaso desarrollo normativo en el ámbito de la Gestión de los Recursos Humanos**

Hay varias vertientes que han ocasionado lentitud en el desarrollo normativo de la Ley de Carrera Administrativa en la gestión de los recursos humanos, a saber:

- Hay elementos conceptuales y legales que crean situaciones críticas en la implementación del Sistema; originadas en parte, a la mala interpretación y aplicación de las normas.
- La falta de una Ley General de Sueldos obstaculiza la gestión de los recursos humanos en la administración pública, la que está íntimamente ligada con el Sistema de Carrera de Administrativa en temas relacionados con Evaluación de Desempeño, Retribución por Méritos y Políticas Salariales.
- No parece ser la inexistencia de una ley o sistema formal de administración de recursos humanos basado en el mérito, la causa básica de las ineficacias en dichas gestiones; las razones pueden ser localizadas en el llamado "favoritismo político" que caracteriza la administración del sector público en los diferentes países.

- Lentitud en el desarrollo de los procesos, por la excesiva inherecia 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.
- No se guardan las reglas elementales de una administración salarial homogénea en dicho sector, lo cual provoca fuertes disparidades salariales, dada la tradicional política de aumentos automáticos que hacen crecer la heterogeneidad salarial y el gasto de personal. No existe una administración homogénea en las estructuras organizativas, y se refleja una inconclusa administración de los programas de clasificación de puestos en la administración pública, lo cual pone de manifiesto la necesidad impostergable de una Ley de Sueldos y Salarios que contemple la metodología apropiada.

Las leyes, como es obvio, deben tener un grado de amplitud equilibrado en su formulación y precisión. Si esto no ocurre resultan ambiguas, y dan lugar a reglamentaciones que pueden no reflejar el espíritu de la norma.

La implantación de las leyes se debe realizar a través de reglamentaciones, que establezcan los procedimientos concretos y los instrumentos técnicos a

utilizar y deben estar claramente especificados.

Se requiere de la ejecución de políticas de recursos humanos basadas en las directrices del Órgano Ejecutivo, con principios autónomos y libertad, tanto económica como de gastos e ingresos, siempre y cuando se guarden como límite el no contravenir con las normas generales de moral y de orden público.

### **Estructura para su administración**

El Sistema de Administración de Recursos Humanos definido en la Ley de Carrera Administrativa, funciona sobre la base de una centralización normativa y descentralización operativa. La centralización normativa de la Dirección General de Carrera Administrativa significa que es una unidad administrativa central, cuya responsabilidad es orientar la administración de los recursos humanos del sector público, y señalar normas y reglas que se deben seguir en el ámbito nacional.

La descentralización operativa consiste en la facultad de cada institución del Estado para ejecutar las actividades técnicas con base a las posibilidades y características propias de la entidad, siempre y cuando no sea en contra del respeto y dignidad que se debe al servidor público. La Ley es flexible para permitir que cada uno de los órganos

periféricos de Carrera Administrativa, desarrollen una estructura operativa y administrativa para dar cumplimiento a sus funciones.

Así, el Sistema de Carrera Administrativa establece una estructura funcional para su manejo: la Dirección General de Carrera Administrativa, las Oficinas Institucionales de Recursos Humanos, la Junta Técnica de Carrera Administrativa y la Junta de Apelación y Conciliación, todas con funciones claramente definidas en esta Ley.

### **La cantidad y la calidad de los recursos humanos, un compromiso de gestión**

A pesar del avance logrado en el desarrollo de la normativa en materia de capacitación, sobre la base de las necesidades reales, tanto en la Dirección General de Carrera Administrativa como en las Oficinas Institucionales de Recursos Humanos en cada una de las instituciones públicas, se requiere más atención no solo en la preparación del personal, sino también en la cantidad de servidores públicos, que se necesitan para fortalecer e implantar el Sistema de Carrera Administrativa, en estos momentos en que el Gobierno requiere de mayor eficiencia del aparato estatal.

La capacitación continua dirigida a funcionarios de los distintos

niveles jerárquicos, orientada al desarrollo de conocimientos, prácticas, habilidades y valores positivos del servidor, tendentes a garantizar la eficiencia de la administración pública.

El objetivo general para todos los servidores públicos, debe estar enfocado en mejorar la moral de trabajo y la productividad, elevando su ética profesional, responsabilidad y preocupación por el interés público. El ingreso, desarrollo, ascenso y permanencia estarán condicionados a su competencia, rendimiento y moralidad en ejercicio de la función en las instituciones públicas, convirtiéndolas en puntales de apoyo para los programas y proyectos del gobierno.

### **Sistemas y tecnología de información: elemento vital en la gestión de los recursos humanos, bajo el Sistema de Carrera Administrativa**

La organización de la Dirección de Carrera Administrativa en Panamá, en procura de su modernización, debe configurar esquemas orgánicos-funcionales de la gestión de los recursos humanos que consoliden los procesos de trabajo, estableciéndose la comunicación con el servicio al cliente, a través de una red de información con las Oficinas Institucionales de Recursos Humanos de las instituciones cubiertas por el Régimen

de Carrera Administrativa, a fin de hacerlas partícipes en la toma de decisiones.

El estado actual de las aplicaciones de recursos humanos pueden resumirse en tres categorías:

- Primero: los Sistemas de Recursos Humanos están incompletos, es decir, que no cubren las necesidades en materia de recursos humanos de todos los niveles de la organización. Los operativos deben cumplir su responsabilidad supervisora eficientemente y minimizar los problemas. Los mandos medios deben cumplir con su programación, ejecución y el control, y los niveles gerenciales, la definición de políticas y planeación estratégica. Esto implica que un buen sistema de información para la gestión de los recursos humanos bajo el Régimen de Carrera Administrativa permite realizar labores operativas en forma ágil, sencilla y oportuna. Nos debe brindar además, datos para la toma de decisiones adecuadas, el control respectivo y la planeación estratégica necesaria. Finalmente, debe ofrecer algunos datos importantes para la definición de políticas en materia de Recursos Humanos.
- Segundo: el Sistema de Recursos Humanos no está integrado; aspectos que saltan a la vista, es la desintegración de los sistemas existentes, en muchos de los casos no solo el Sistema no se comunica con los otros sistemas administrativos de la organización, sino que no lo hacen entre sí los subsistemas que lo conforman. Todavía encontramos que en el Sistema de Recursos Humanos del Sistema de Carrera Administrativa, la comunicación se da vía documentos, lo que acarrea implicaciones, tales como, posibilidad creciente de errores, duplicidad de la información, imposibilidad de establecer controles automáticos, inversión de tiempo y gastos innecesarios de papel. Tener sistemas automatizados o manuales no integrados, hace imposible realizar estudios en los cuales se requiere la información de varios sistemas, no porque no se disponga de ella, sino porque para reunirla, toma una cantidad de tiempo y esfuerzo, y cuando logramos tenerla, ya no es oportuna.
- Tercero: el Sistema de Recursos Humanos es poco flexible en sus modificaciones. Lo ideal es que en cualquier momento pueda cambiar cualquier aspecto. También que se pueda obtener información no estructurada con anterioridad en cualquier momento, a fin de lograr fluidez en las consultas y que la flexibilidad en el Sistema de Gestión de Recursos

Humanos, no dependa totalmente del área de informática para realizar las modificaciones autorizadas, sino que pueda extenderse a todos y cada uno de los servidores públicos, que asuman responsabilidades en esta materia.

Los colaboradores en la gestión de recursos humanos bajo el Sistema de Carrera Administrativa, no solo deben asumir el nuevo sistema, sino que deben prepararse al cambio en los procedimientos o trámites, y al que es más importante, el de mentalidad, y tener una actitud diferente ante sus labores, que ya no sean solamente “procesadores” de información, sino que, por medio de la valoración de la misma, se conviertan en transformadores de la institución, logrando verdaderos sistemas de información gerencial.

En síntesis el Régimen de Carrera Administrativa en la República de Panamá, igual que en el resto de los países aquí presentes, es un sistema jurídico-administrativo, creado para atraer y mantener en el servicio público al personal con mayores méritos. Está constituido por un conjunto de instituciones, personas, normas y principios filosóficos, doctrinarios y técnicos; establecidos en procura de garantizar la eficiencia y eficacia de la administración pública, proteger los derechos de sus servidores, conservar una relación ordenada y equitativa en la administración del

empleo público y los servicios que deben brindarse a los usuarios.

Sus actores principales, los gobernantes, los políticos y los mismos servidores públicos, dependerán de sus capacidades de liderazgo, valores y actitudes, así como de modelos mentales con nuevos enfoques del Servicio Civil. En la sociedad civil, todos tenemos que involucrarnos en una nueva cultura cívica sobre la base de un compromiso, que no debe verse simplemente como Carrera Administrativa, sino como un Sistema General de Función Pública.

Ese Sistema de Función Pública, como institución, encierra un conjunto de valores, principios y normas formales e informales que pautan el acceso a la promoción, la retribución, la responsabilidad, el comportamiento general, las relaciones con la dirección política y con los ciudadanos y en general, todos los aspectos de la vida funcional, considerados socialmente relevantes en la aplicación de un Sistema de Carrera Administrativa. Por otro lado, la función pública como organización, distingue sus recursos humanos puestos al servicio de una institución o el conjunto de organizaciones públicas administrativas.

Estos dos conceptos deben encaminar a los actores de dentro y de afuera de las instituciones a profundizar con acciones conjuntas, y resaltar las exigencias planteadas hacia el cambio y el fortalecimiento

institucional en materia de Carrera Administrativa.

## Conclusiones

1. Mantener la continuidad de tan prestigiosos congresos y que la presencia de los Directores del Servicio Civil, no solo se proyecte a las experiencias centroamericanas, sino también a nivel de todo América.
2. Que las experiencias recogidas en tal evento puedan ser compartidas entre los países presentes, y que la misma signifique un compromiso con excelencia, para el mejoramiento de las instituciones públicas del área centroamericana.
3. Que las vivencias manifestadas en este magno congreso, permitan la continuidad funcional para la transferencia de conocimientos y tecnología entre los hermanos países del Istmo Centroamericano, para beneficio de las instituciones públicas y su fuerza laboral en su papel protagónico, en la gestión de los recursos humanos bajo el Sistema de Carrera Administrativa      ◇