

ABORDA EL DESARROLLO DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA DESDE SU CREACIÓN HASTA LA FECHA, GARANTIZANDO UN CONJUNTO DE DISPOSICIONES ORIENTADAS AL RECONOCIMIENTO DEL MÉRITO, LA EFICIENCIA, LA EQUIDAD, LA JUSTICIA, EL PERFECCIONAMIENTO PERMANENTE DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y LA ESTABILIDAD EN EL PUESTO DE TRABAJO.

Antecedentes

Frecuentemente los usuarios panameños de los servicios públicos mantienen una queja en el sentido de que la prestación de estos servicios muestran marcada deficiencia, la que se atribuye entre otras razones a la carencia de métodos adecuados de aplicación en la gestión de los

recursos humanos y a la burocracia existente en las organizaciones del Estado por lo que hace que los servicios causen inconformismo.

Durante los últimos cinco años y con el fin de procurar una mayor eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios, el Estado panameño ha brindado por medio de las privatizaciones mayor participación al sector privado a fin de hacer más eficientes las actividades de beneficio público.

Una de las políticas y estrategias trascendentales la constituye el incremento de la productividad de los servidores públicos, a través de la aplicación de criterios uniformes para la actuación de éstos. De igual modo, cabe señalar el establecimiento de un sistema de Administración de Recursos Humanos al servicio del Estado, basado en el mérito y la eficiencia, tal como lo dispone la Ley

* Documento presentado en la "X Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano: Ética, Transparencia y Productividad en la Gestión de Recursos Humanos", durante los días del 20 al 22 de setiembre del 2000, en Tegucigalpa, Honduras y organizada por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Dirección General de Servicio Civil de la Secretaría de Estado del Despacho Presidencial de la República de Honduras.

** Dependencia adscrita al Ministerio de la Presidencia de la República de Panamá.

de Carrera Administrativa aprobada en Panamá, en junio de 1994.

El sistema y el régimen de Carrera Administrativa que instituye, desarrollan un conjunto de disposiciones orientadas al reconocimiento del mérito y la eficiencia de la equidad y justicia, del perfeccionamiento permanente de los servidores públicos y conducen a garantizar la estabilidad en el puesto de trabajo al personal que se distinga por su competencia, lealtad y moralidad.

De conformidad con este concepto, el Régimen de Carrera Administrativa regulado por la Ley N° 9 del 20 de junio de 1994, se considera la principal esfera de actividad funcional dentro de la cual se ordena la Administración de los Recursos Humanos del Estado panameño.

El ámbito y ejecución de la Carrera Administrativa, con los incentivos y estabilidad garantizada para atraer y retener el mejor recurso humano, debe producir un mejor servicio público e incrementar la eficiencia de la administración, ya que el nuevo rol del Estado exige normas altas de rendimiento en la administración de personal.

Sistema de Administración de Recursos Humanos

Situación actual

El objetivo general para todos los servidores públicos está enfocado en

mejorar la moral de trabajo y la productividad, a elevar su ética profesional, su responsabilidad y su preocupación por el interés público. El ingreso, desarrollo, ascenso y su permanencia están condicionadas a su competencia, rendimiento y moralidad en el ejercicio de la función pública. De la misma manera pretende producir el mejor servicio público.

La Ley N° 9 del 20 de junio de 1994 crea la Dirección General de Carrera Administrativa con funciones de fundamentar en métodos científicos la Administración de los Recursos Humanos del Estado y se le asigna la responsabilidad de diseñar el sistema, su organización, programas y mecanismos de ejecución, información, evaluación y control.

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 ésta es una unidad administrativa central, cuya responsabilidad es orientar la administración de 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 en base a las posibilidades y características propias

de la entidad, siempre y cuando no se vaya 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.

Clasificación de puestos y remuneraciones

Clasificación de puestos

Se cuenta con un programa de clasificación de puestos en el cual se identifican y describen los diferentes tipos de trabajo existentes en las instituciones del Estado y la determinación de los requisitos mínimos de educación, experiencia, conocimientos, habilidades y destrezas requeridas para el desempeño del puesto.

Existe un clasificador central y 19 Manuales Institucionales aprobados por el gobierno, lo que permitió

la incorporación de 19 instituciones entre Gobierno Central e instituciones descentralizadas al Régimen de Carrera Administrativa.

Remuneraciones

En lo relacionado con la administración de salarios existe un vacío administrativo en el Estado por lo que el gobierno tiene pendiente impulsar la aprobación de una Ley de Sueldos.

La retribución de cada puesto tomará en cuenta la clasificación, la realidad fiscal y las condiciones del mercado de trabajo de acuerdo con las políticas de recursos humanos del sector público y revisada cada dos años.

Esta Ley de Sueldos es necesaria ya que permitirá establecer un mecanismo regulador que normalice las distorsiones que actualmente existen en la administración de salarios en el sector público.

Reclutamiento, selección y evaluación

En este subsistema se desarrollan dos formas de ingresar al Régimen de Carrera Administrativa establecidas en la Ley N° 9 del 20 de junio de 1994, que son: el Procedimiento Especial de Ingreso y el Procedimiento Ordinario de Ingreso.

Procedimiento Especial de Ingreso

La Ley Nº 9 del 20 de junio de 1994, establece la incorporación especial al sistema de Carrera Administrativa a los funcionarios que ocupan puestos de trabajo definidos como de Carrera Administrativa en las jerarquías de Jefes de Departamentos, Jefes de Sección, Supervisores y Personal Ejecutor.

Para adquirir el *status* de servidor público de Carrera Administrativa, el funcionario debe cumplir con los requisitos mínimos del puesto que desempeña, relativos a la preparación académica y experiencia adquirida en los puestos públicos.

Este procedimiento excepcional de incorporación, conlleva una fase previa de estructuración y aprobación de acciones y elementos complementarios, entre los que se pueden mencionar: adecuación de las estructuras organizativas, elaboración de los Manuales de Organización y de Clases Ocupacionales y la actualización de los expedientes de personal.

La aplicación de este Procedimiento Especial de Ingreso está dirigida a unos 55.000 servidores públicos del Órgano Ejecutivo y alrededor de 6.000 municipales. De estos 55.000 se han evaluado en las 19 instituciones incorporadas, 28.681 expedientes de personal, acreditándose a 10.410 funcionarios y quedando en funciones 18.271.

Sin embargo, como todo sistema requiere al inicio de una revisión, en los últimos meses nos hemos dedicado a la revisión de los expedientes de los servidores públicos acreditados para lograr la transparencia del sistema. A este respecto podemos señalar que se han revisado 2.752 y desacreditado 1.339, de los cuales 302 mantienen recursos pendientes por contestar.

Procedimiento Ordinario de Ingreso

Este programa está diseñado para suplir las necesidades de recursos humanos una vez que la entidad pública esté incorporada al sistema. En la Ley está identificado este subsistema como "Procedimiento Ordinario de Ingreso".

Para esta forma de ingreso existe el procedimiento técnico, su modelo de aplicación y la resolución que lo avala. De igual manera se han elaborado los siguientes documentos de apoyo a este subsistema: Metodología Única para el Manejo de Expedientes de Personal, Modelo de Solicitud de Empleo, Diseño de Hoja de Vida, Desarrollo de Pruebas Técnicas y Específicas para algunas Clases Ocupacionales y la Reglamentación para el Ascenso.

Antes de que entrara en vigor la Ley de Carrera Administrativa, la selección de personal estaba condicionada a la discreción de la Autoridad Nominadora en cada entidad pública.

La nueva normativa señala que el ingreso al servicio público se basa en el mérito y la eficiencia.

Las convocatorias para la aplicación de este procedimiento exigen un orden de prelación que requieren una primera convocatoria para los inscritos en el registro de ingreso y una segunda para los inscritos en el registro de elegibles. De no haber candidatos se procede a la convocatoria pública.

Únicamente se puede obviar el orden de prelación cuando la Dirección General de Carrera Administrativa, certifique la inexistencia de aspirantes en los respectivos registros para el puesto vacante.

Este procedimiento se desarrolla mediante el cumplimiento de dos etapas principales validadas según las exigencias del puesto y comunicadas a los participantes. Estas etapas son el concurso de antecedentes y/o examen de libre oposición y la evaluación de ingreso.

En el concurso de antecedentes cada aspirante aporta sus créditos los cuales son revisados de acuerdo al reglamento que para tal fin se ha preparado. En los exámenes de libre oposición los aspirantes presentan pruebas escritas, orales y prácticas según las funciones del puesto.

En los resultados de estas pruebas se establece el 75% como calificación mínima de aprobación. Una vez concluida esta etapa, los tres aspirantes con mejor calificación son

sometidos a una evaluación de ingreso por parte del superior inmediato de la posición vacante. Esta evaluación consiste en una entrevista personal e individual.

Una vez realizadas estas entrevistas, el superior inmediato hará la recomendación de nombramiento a la Autoridad Nominadora que actuará discrecionalmente, pero no podrá elegir sino en la terna seleccionada.

El nombramiento debe formalizarse a más tardar quince días hábiles después de concluido el proceso de selección y la persona elegida debe estar disponible inmediatamente para ejercer el cargo.

El servidor público recién nombrado es sometido a un proceso de inducción para ingresarlo dentro de su ámbito institucional y dentro del sector público; deberá además pasar por un período de prueba, el cual no será menor de un mes ni mayor de un año, de acuerdo con las características del puesto.

Una vez finalizado el período de prueba, al servidor público se le aplicará una evaluación de desempeño de ingreso, la cual determinará la adquisición del *status* de servidor público de Carrera Administrativa o su desvinculación del servicio público según sea el caso.

Evaluación del desempeño

La Ley de Carrera Administrativa establece un sistema de evaluación

del desempeño para que sirva como base a los sistemas de retribución, incentivos, capacitación y destitución.

Este sistema constituye un conjunto de normas y procedimientos para evaluar y calificar el rendimiento de los servidores públicos. La evaluación y la calificación se basarán únicamente en el desempeño y rendimiento.

Estas evaluaciones son de tres clases: de ingreso, ordinarias y extraordinarias y tienen efecto correctivo y motivacional. Deben ser realizadas por el superior inmediato al evaluado, discutida con éste y enviada a la Oficina Institucional de Recursos Humanos de la institución respectiva, o a la Dirección General de Carrera Administrativa según corresponda.

La evaluación ordinaria es aquella que controla el desempeño y el rendimiento del servidor público de Carrera Administrativa. Se realiza una vez al año, por el supervisor inmediato del evaluado y sus resultados se remiten a la Dirección General de Carrera Administrativa. La extraordinaria permite controlar el desempeño entre las evaluaciones anuales, y su finalidad es de orientación.

Un servidor público que obtenga dos evaluaciones ordinarias consecutivas con puntaje no satisfactorio podrá ser destituido del cargo.

Durante este año se ha trabajado en el desarrollo de este subsistema contando con el Reglamento de Evaluación del Desempeño,

Procedimiento, Instructivos e Instrumentos quedando pendiente la capacitación a las Oficinas Institucionales de Recursos Humanos para que cada superior inmediato aplique el instrumento de evaluación a los acreditados que ya cuentan con un año en el puesto.

Capacitación

Es responsabilidad de la Dirección General de Carrera Administrativa formular las políticas de capacitación y preparar las normas técnicas por las cuales debe regirse la misma y coordinar la elaboración de guías de instrucción comunes a todo el sistema. Cada institución ejecutará las acciones dirigidas al personal que labora en ella y las que sean de su competencia.

La capacitación se dirige a todos los funcionarios de los distintos niveles jerárquicos, tanto en las áreas propias de ejecución profesional como las de índole administrativo. Estará orientada al desarrollo de conocimientos, actitudes, prácticas, habilidades y valores positivos del servidor tendentes a garantizar la eficiencia de la administración pública.

La efectividad de los distintos programas de capacitación debe ser evaluada por la Dirección General de Carrera Administrativa. Para este programa se han logrado identificar las necesidades de capacitación del sector, se ha elaborado la Guía

Técnica de Evaluación y Seguimiento para el diagnóstico de necesidades de capacitación para puestos de Carrera Administrativa y se aprobó el Reglamento de Capacitación, quedando pendiente la divulgación de este reglamento al personal de las oficinas institucionales de recursos humanos.

En el 2000 han sido capacitados 2.415 servidores públicos por parte de la Dirección General de Carrera Administrativa.

Bienestar y relaciones laborales

Las entidades gubernamentales deberán implantar de modo progresivo programas de bienestar social e incentivos dirigidos a la promoción humana de los servidores públicos y su familia, así como contribuir al mejor ejercicio de las funciones asignadas.

La Dirección General de Carrera Administrativa establece las guías y disposiciones generales para la ejecución de los programas de bienestar social e incentivos en la administración pública.

Actualmente 27 instituciones gubernamentales cuentan con programas de bienestar social e incentivos para sus servidores públicos y 15 instituciones han recibido asesoría y capacitación para establecer programas de relaciones laborales en el sector público.

Sistema de información sobre recursos humanos

Se ha instalado un sistema de información computarizado sobre los recursos humanos a nivel de la Dirección General de Carrera Administrativa. Este sistema en el futuro funcionará en red con todas las entidades públicas, lo que permitirá una oportuna toma de decisiones.

Base legal o normativa del sistema

El desarrollo de cada uno de los subsistemas hasta la fecha se ha logrado, ya que previamente se elaboraron los decretos, resoluciones, reglamentos, procedimientos, metodologías, instructivos y guías que constituyen el instrumento legal que garantiza la transparencia del sistema; sin embargo, se requiere la adecuada divulgación de estos instrumentos legales aprobados.

Perspectiva del sistema

La necesidad de fortalecer e implantar el sistema de Carrera Administrativa se hace más apremiante en estos momentos en que el gobierno requiere de una mayor eficiencia del aparato estatal por la cual se han establecido medidas de mejoramiento y simplificación de los procesos administrativos de pres-

tación de servicios públicos y se requiere elevar la capacidad administrativa, ejecutiva y general de los servidores públicos para que puedan contribuir al mejoramiento del rendimiento y de la productividad de las instituciones, convirtiéndolas en puntales de apoyo para los programas y proyectos del gobierno.

La plena vigencia del Régimen de Carrera Administrativa, incrementará la competitividad de la fuerza pública de trabajo, generará una prestación más eficiente de los servicios públicos y posibilitará una gestión efectiva en los niveles directivos de la administración pública.

El elemento humano es el recurso más importante del que dispone el sector público, por lo que la gestión de estos recursos es la función clave del trabajo de los ejecutivos.

El impacto de la implantación del sistema de Carrera Administrativa

ante el nuevo rol del gobierno, exige altas normas de rendimiento y transparencia en la administración de recursos humanos como una política en la reconversión del Estado.

Hay medidas para reducir los procedimientos burocráticos y se está en vías de realizar una reforma del Estado para lograr mayor eficiencia, eficacia y agilidad en la gestión pública.

Bibliografía

Ley N° 9 del 20 de junio de 1994, (por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa).

Decreto Ejecutivo N° 222 del 12 de setiembre de 1997, (por la cual se reglamenta la Ley N° 9 del 20 de junio de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa) ◊