

# Situación y problemática de la Administración de Personal en Panamá - 1996\*\*

Delegación de Panamá\*

---

HACE UN RECUENTO DE LAS EXPERIENCIAS DEL PAIS EN MATERIA DE LOS RECURSOS HUMANOS DEL SECTOR PUBLICO, TANTO EN SUS ASPECTOS NORMATIVOS COMO DE REALIZACIONES, PARA LUEGO DEFINIR LAS CONDICIONES ACTUALES Y SUS LIMITACIONES. EXPLICITA LOS ASPECTOS CRITICOS DE LA ADMINISTRACION DE PERSONAL Y SEÑALA AQUELLOS QUE REQUIEREN DECISIONES GUBERNAMENTALES EN EL CORTO Y MEDIANO PLAZO.

## Presentación

Con motivo de celebrarse la VIII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Personal del Istmo Centroameri-

cano, cuyo tema central es la Modernización de los Sistemas de Empleo Público del Istmo Centroamericano, el gobierno de la República de Panamá, a través del Ministerio de Planificación y Política Económica se complace en presentar a dicho evento, el Informe sobre la Situación de Empleo Público en la República de Panamá.

\* **Miembros de la Delegación Oficial:** Verónica Uribe de Oppliger, Orcila Vega de Constable, del Ministerio de Planificación y Política Económica, MIPPE.

\*\* **Documento presentado a la "VIII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Personal del Istmo Centroamericano: Modernización de los Sistemas de Empleo Público", organizada por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP y la Oficina Nacional de Servicio Civil de la Presidencia de la República de Guatemala, ONSEC, realizada del 5 al 9 de agosto de 1996, en Ciudad de Guatemala, Guatemala.**

Este informe se orienta fundamentalmente a la presentación de Antecedentes Generales en cuanto a Aspectos Normativos y Realizaciones de la Administración de Personal, y a la Situación Actual y Perspectivas de la Administración de los Recursos Humanos del Sector Público, de acuerdo a

las políticas que al respecto ha establecido el gobierno nacional y que están señaladas en el documento Políticas Públicas para el Desarrollo Integral: Desarrollo Social con Eficiencia Económica (1994) y que se derivan a su vez del Plan de Modernización del Estado Panameño.

Las acciones más significativas en el área de administración de los recursos humanos en el sector público panameño han estado encaminadas a poner en ejecución, en un corto y mediano plazo la Ley de Carrera Administrativa aprobada en 1994. Al respecto, ya se han dado los primeros avances con el desarrollo del proyecto Sistema de Clasificación y Retribución de Puestos –SICLAR–, realizado por la firma argentina Tecnología para la Organización Pública –TOP–, con la coordinación técnica del Ministerio de Planificación y Política Económica.

## **Antecedentes generales**

### ***Aspectos Normativos:***

Los primeros pasos formales para ordenar la administración de los recursos humanos del sector público panameño se dan en la década de 1940, específicamente en la Constitución de 1946 que en su Artículo 241 estipulaba la Carrera Administrativa para Panamá.

Posteriormente, en la década de 1950, se desarrolla este artículo mediante el Decreto-Ley Nº 11 del 16 de noviembre de 1955 "Sobre Carrera Administrativa". El Artículo 1º de este decreto señalaba que la Carrera Administrativa tiene por objeto ajustar a métodos científicos la administración del personal al servicio del Estado, regulando su ingreso, ascenso, traslado, suspensión, reducción, destitución, jubilación y disciplina y demás relaciones recíprocas. No obstante que el mismo estuvo vigente hasta 1960, el Sistema de Administración de Personal no fue formalmente implantado durante ese período de cinco años.

En enero de 1961 se promulgó la Ley 4 sobre Administración de Personal que subrogó el Decreto Ley Nº 11 y estableció los criterios técnicos que debían aplicarse en relación con la ejecución de los programas de la Carrera Administrativa, en particular sobre la organización de la carrera, clasificación de puestos, ingreso, ascensos y traslados, derechos, deberes y prohibiciones, régimen disciplinario, expiración de funciones y otros conceptos. En 1962 se dicta el Decreto Ley 7 de 5 de julio que estableció el Sistema Técnico de Clasificación y Retribución de Puestos y la Escala General de Sueldos para la Administración Pública. Con ambas normativas, la Ley 4 y el Decreto Ley 7, se logró en cierta medida la implantación y desarrollo de sistemas y procedimientos adecuados de administración de personal y el sistema de mérito vivió una breve y relativa etapa de auge; sin embargo, con el

transcurso del tiempo su aplicación se fue relajando y se volvieron inoperantes. No obstante, el Decreto Ley 7 continuó siendo la base legal para desarrollar los programas de clasificación de puestos en el sector público panameño para responder básicamente a la necesidad de contar con un ordenamiento en el uso de las denominaciones o títulos que corresponden a los puestos de trabajo.

En 1969 conforme a la realidad política imperante en el país, se dictó el Decreto de Gabinete Nº 137 que sustituyó a la Ley 4 antes citada y dejó sin efecto las normas de carrera y los certificados otorgados a su amparo. Este Decreto, aún vigente, contiene normas que asignan a la autoridad nominadora de cada institución las decisiones del ingreso y despido de los servidores públicos.

La Constitución Política de la República de Panamá aprobada en 1972, en su Título XI que regula los derechos y deberes de los servidores públicos, instituye entre otras carreras la Carrera Administrativa fundamentada en los principios del sistema de méritos. Esta normativa rige en la actualidad.

En 1973 se crea el Ministerio de Planificación y Política Económica, mediante la Ley Nº 16 de 28 de febrero de ese año, y se le asignan funciones generales relacionadas con la administración de los recursos humanos al servicio del Estado, las cuales son:

"Organizar la administración de personal al servicio del Estado conforme a los principios básicos

señalados en la Constitución y las leyes y establecer, en coordinación con las demás dependencias del Estado, programas de adiestramiento y capacitación para mejorar al servidor público".

Con el fin de dar cumplimiento a esta disposición, la estructura organizativa del Ministerio recién creado contempló una Dirección de Organización Administrativa y de Personal, la cual contaba con un Departamento de Administración de Personal que se abocó a la tarea de elaborar las normas y procedimientos administrativos para coordinar con las entidades estatales lo establecido en la ley. Posteriormente (1978), dicha Dirección se reorganiza y se constituye en lo que es actualmente la Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional –DPDI– y la función de administración de personal se continúa desarrollando a través del Departamento de Recursos Humanos del Sector Público.

### **Realizaciones:**

La Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional ha venido desarrollando numerosos esfuerzos por organizar la administración del personal público y dotarla de los instrumentos técnicos necesarios para mejorar su capacidad de apoyar la ejecución de los programas de gobierno en las décadas de los setentas y ochentas, entre los que se destacan:

1. Establecimiento de un Sistema Nacional de Adiestramiento para el Sector Público Panameño (1973) con un enfoque de sistema basado en una centralización normativa y de decisiones y una descentralización operativa.
2. Ejecución del Primer Censo de Recursos Humanos del Sector Público (1977), bajo la asesoría del Instituto Centroamericano de Administración Pública –ICAP–, con el propósito de conocer la cantidad, características y distribución de los recursos humanos al servicio del Estado y generar un Banco de Datos.
3. Formulación de propuestas para la puesta en práctica de un Sistema Nacional de Administración de Personal (1980) que contemplaba la estructuración de organismos central, sectorial e institucional y sus responsabilidades, con el enfoque de centralización normativa y descentralización operativa.
4. Formulación de un Programa de Evaluación del Desempeño, su metodología e instrumentos (1985), también con la asesoría del ICAP. En función de éste, se capacitó a servidores públicos en el proceso de evaluación y, no obstante que no se adoptó formalmente en el sector público, algunas entidades lo asumieron como modelo para su aplicación a nivel institucional.
5. Participación en la formulación de sucesivos anteproyectos de Leyes de Carrera Administrativa en los años 1970, 1980, 1983, 1984, 1985 y 1986.
6. Elaboración de anteproyecto de Ley de Ordenamiento Salarial para el Sector Público (1985) con el propósito de introducir criterios técnicos de asignación de sueldos y ordenar la administración de salarios.
7. Elaboración del Manual Descriptivo de Clases de Puestos del Sector Público (1986) que contiene más de 1975 diferentes clases de puestos y actualización de los respectivos manuales institucionales.
8. Fortalecimiento de las Oficinas Institucionales de Personal a través del apoyo y asesoría constante en materia de clasificación de sus puestos de trabajo, actualización de las estructuras presupuestarias de personal, elaboración y actualización de reglamentos internos, formulación y desarrollo de la evaluación del desempeño y otras relacionadas con sus necesidades inmediatas.

### **Situación actual**

La situación actual de la administración de personal en el Sector Público Panameño, en término de

realizaciones, no ha experimentado variaciones sustanciales con respecto al estado existente al momento de la última reunión de Directores de Servicio Civil y de Personal del Istmo Centroamericano. A grandes rasgos, la situación de las diferentes áreas de la Administración de Personal puede caracterizarse en los siguientes términos:

- a. A pesar de los reiterados esfuerzos realizados que se señalan en la parte I de este Informe, no se cuenta con un sistema de planificación y administración de los recursos humanos necesario para ejecutar los programas y proyectos gubernamentales.

La inexistencia de políticas generales sobre administración del personal al servicio del Estado, generó la discontinuación del uso de criterios de administración establecidos a través de varias décadas en diversas leyes y decretos, y la aplicación de medidas y tramitación de acciones de personal se realiza conforme a lo que se considera más adecuado en cada institución. Con excepción de algunas empresas públicas y entidades descentralizadas, en donde se han desarrollado sistemas aceptables de administración de personal, en el resto de las instituciones estos aspectos son manejados de modo discrecional en base a las decisiones de las autoridades superiores.

- b. El ingreso del nuevo personal al servicio público no se fundamenta en criterios técnicos de reclutamiento y selección y con excepción de algunas instituciones, tampoco se está evaluando la actuación o desempeño de los servidores públicos. Esta situación no permite diferenciar entre el funcionario eficiente y capaz y el que no lo es. Estos aspectos tienen particular importancia porque son las bases sobre las cuales se garantiza la estabilidad del empleado y se define su progreso o carrera en el servicio público.

Las Oficinas Institucionales de Personal que debieran asumir un rol activo en la atención de esta situación, se encuentran desprovistas de apoyo y, consecuentemente de la autoridad, los recursos y la tecnificación apropiada.

- c. La ausencia de regulaciones que definan una política gubernamental integral en materia de clasificación y retribución de puestos, fundamentada en el mérito personal, ha dado como resultado un gran deterioro en la administración de sueldos, creando una situación de desigualdad de salario para puestos similares. La escala salarial vigente data de 1962, y como no ha sido actualizada se carece de salarios bases o iniciales para la gran mayoría de los puestos pú-

blicos y el otorgamiento de incrementos salariales se realiza en base a la discrecionalidad de los niveles directivos de las instituciones. Como consecuencia de esta situación, se produjo un tratamiento preferencial para grupos de empleados públicos, con respaldo de leyes especiales que reglamentan sus profesiones y acuerdos salariales, quienes, constituyéndose en grupos de presión, desarrollaron un poder de negociación en relación al resto de los empleados públicos no amparados por regulaciones y han definido y definen las condiciones y montos en la asignación de los sueldos y aumentos salariales que se les conceden.

Actualmente, en el sector público existen aproximadamente cien grupos amparados por leyes especiales y acuerdos salariales, y la no existencia de una política racional de sueldos está afectando grandemente la situación financiera del Estado panameño.

No obstante lo anterior, el gobierno nacional ha concretado acciones y se están desarrollando proyectos importantes que constituyen hitos para el desarrollo y modernización de la administración de personal. En efecto, en el documento Políticas Públicas para el Desarrollo Integral: Desarrollo Social con Eficiencia Económica, de setiembre de 1994, el gobierno nacional plantea tres objetivos de política de reforma de la Administración Pública, que guardan estrecha relación con las

tendencias internacionales de modernización del Estado, en los siguientes términos:

1. Se desarrollará un sistema de evaluación de los servicios públicos en función de objetivos programáticos, que introduzca metas cuantitativas y cualitativas para evaluar su eficiencia y productividad.
2. Se ejecutará la Ley de Carrera Administrativa, la cual se complementará con la aprobación de una Ley General de Sueldos, que introduzca mayor equidad en la retribución salarial del sector público y la definición de una política de empleo que permita, a mediano plazo, adecuar el número y calidad de los empleados públicos a las necesidades de la sociedad.
3. Se reorganizará el Gobierno Central y el Sector Público Descentralizado en función del nuevo papel del Estado, modernizando los procedimientos y sistemas de gestión, lo cual permitirá la prestación eficiente de los servicios.

Como se observa, la primera de estas políticas tiene inmediata consecuencia sobre las otras dos, ya que se dirige a redefinir la magnitud y naturaleza de los bienes, regulaciones y servicios que son la esencia de la actividad estatal y, en función de ello, se entrará a reconsiderar el tamaño y composición de las instituciones, estructuras organizativas, plantas de puestos y dotaciones de personal.

Los otros dos objetivos de política se orientan al establecimiento de las reglas del juego que deben regir las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, a la adopción de incentivos que promuevan una carrera profesional en el sector público y a la implantación de tecnologías que faciliten una gestión eficiente y, como resultado de esto, proceder a realizar las reformas jurídicas que sirvan de base normativa a las transformaciones señaladas.

Dentro de este contexto se aprobó la Ley 9 del 20 de junio de 1994, por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa que define para ésta, tres objetivos primordiales que son:

1. Garantizar que la administración de los recursos humanos del sector público se fundamente estrictamente en el desempeño eficiente, el trato justo, el desarrollo profesional integral, la remuneración adecuada a la realidad socioeconómica del país, las oportunidades de promoción, así como todo aquello que garantice dentro del servicio público un ambiente de trabajo exento de presiones políticas, libre de temor, que propenda a la fluidez de ideas y que permita contar con servidores públicos dignos con conciencia de su papel al servicio de la sociedad.
2. Promover el ingreso y la retención de los servidores públicos que se distingan por su idoneidad, competencia, lealtad, ho-

nestidad y moralidad, que son cualidades necesarias para ocupar los cargos públicos que ampara esta Ley y sus reglamentos.

3. Establecer un sistema que produzca el mejor servicio público que proteja al servidor público de carrera administrativa, en sus funciones, de las presiones de la política partidista; y que garantice a los que obtienen el mandato popular llevar adelante su programa de gobierno.

Esta Ley define que la carrera es obligatoria para todas las dependencias del Estado y que sus normas se aplicarán, como fuente supletoria de derecho para los servidores públicos de otras carreras públicas legalmente establecidas y para grupos o gremios con leyes especiales.

De acuerdo a información disponible de la Contraloría General de la República sobre planillas de pago a mayo de 1996, el sector público panameño cuenta con un total de 140.832 empleados. La Ley de Carrera Administrativa se aplicará aproximadamente a un 40% de ese personal, de acuerdo a estimaciones preliminares. La incorporación al sistema de los diferentes niveles funcionales e instituciones, y de los primeros servidores públicos, está prevista en forma progresiva de acuerdo a un cronograma presentado en la Ley, y que debió iniciarse en marzo del presente año.

A la fecha, se ha procedido a la designación del Director y Subdirector General de la Carrera Administrativa y

se constituyó la Junta Técnica compuesta por representantes de diversas instancias de la administración de personal del sector público y privado. Dicha Junta Técnica tiene como responsabilidad proponer y evaluar las políticas, normas, programas y acciones que regirán el sistema de administración de recursos humanos aplicable a los servidores públicos de Carrera Administrativa.

Como complemento y apoyo a la puesta en ejecución de la Carrera Administrativa, el gobierno actual contrató los servicios de la firma consultora argentina Tecnología para la Organización Pública –TOP–, para cumplir el objetivo general de "redefinir y desarrollar los criterios gubernamentales sobre Clasificación y Retribución de Puestos y su implementación en el Sector Público". El desarrollo de esos estudios estuvieron a cargo del Proyecto: Sistema de Clasificación y Retribución de Puestos –SICLAR–, ejecutado bajo la coordinación técnica de la Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional del Ministerio de Planificación y Política Económica.

Los objetivos específicos perseguidos con el SICLAR fueron los siguientes:

1. Diseñar y aplicar una Metodología de Clasificación y Valoración de Puestos que responda a las características del sector público panameño.
2. Elaborar lineamientos para la fijación de la política de sueldos y pautas para aplicar un sistema de

retribución e incentivos basados en el mérito, que permita cumplir el precepto constitucional que a trabajo igual en idénticas condiciones, corresponde igual salario o sueldo, y

3. Elaborar una propuesta de Ley General de Sueldos fundamentada en un sistema que contenga los mecanismos requeridos para su ejecución, actualización y mantenimiento.

Los logros más relevantes del proyecto SICLAR, pueden resumirse como sigue:

1. Nueva metodología de Clasificación y Valoración de Puestos de acuerdo a las características del Sector Público panameño que se aplicó en primera instancia en dos instituciones del gobierno central y se hizo extensiva posteriormente a toda la administración central.

La metodología permite describir las tareas que se ejecutan en los puestos de trabajo y los requisitos deseables para ejercerlos, la clasificación salarial de los puestos, y la identificación y ordenamiento de los puestos de trabajo desde la perspectiva de los resultados o productos de la gestión pública en la cual están involucrados, lo que permitirá evaluar la participación del recurso humano en las diferentes áreas funcionales del Estado.

2. La formulación de un Sistema de Información y Gestión de Organi-

zación y Recursos Humanos –SIGORH–, con versiones a nivel central e institucional, que comprende una base computacional que además de contribuir a la administración y mantenimiento del sistema de Clasificación y Retribución de Cargos, permite mantener información sobre las principales variables de estructuras organizativas de la administración pública, información sobre la ejecución del Presupuesto de Gastos en personal a partir de las planillas de pago, e información sobre el presupuesto de gastos en personal según la estructura presupuestaria y organizativa, para el sector público y por institución, además de datos básicos individuales sobre el personal público.

Toda la información señalada que se requiere y maneje a través del Sistema SIGORH constituye elemento clave para la toma de decisiones a los niveles superiores del gobierno en el plano de la definición de políticas de empleo público, el control de las macroestructuras del sector público, la administración de la política salarial y la administración de los recursos humanos.

3. Una propuesta de Ley General de Sueldo fundamentada en el Sistema de Clasificación y Retribución de Puestos que contemple un sistema de retribución e incentivos con estimado de costos y alternativas de aplicación

para el ordenamiento de los sueldos bases o iniciales en la administración pública y una normativa para administrar y mantener el sistema.

## **Perspectivas**

La Administración de Personal en el Sector Público panameño se enfrenta a una situación crucial que depende de la toma de decisiones fundamentales en esferas que incluso trascienden su ámbito, pero que son prerrequisitos para la puesta en práctica de un régimen de Carrera Administrativa. En este sentido, los resultados y propuestas del Proyecto SICLAR constituyen un punto medular para sentar las bases para iniciar el proceso de transformaciones y ajustes a la situación existente, e implantar y mantener una gestión de organización y recursos humanos en el sector público que promueva la racionalidad técnica del aparato estatal, garantice la equidad en la compensación de los servidores públicos y cree las condiciones y marco para el desarrollo y máximo aprovechamiento de los recursos humanos empleados por el Estado.

Los aspectos sensitivos que requieren de decisiones gubernamentales a corto y mediano plazo, son:

- a. Sancionar la Ley General de Sueldos y su reglamentación que prevé las normas para:

1. Una administración de política salarial homogénea en el sector público, conducente a la reducción de las fuertes disparidades salariales actuales y del gasto público en personal. Se trata de ordenar y poner al sistema salarial bajo control con bajo impacto sobre las situaciones laborales del personal; esto comprende la definición de escalas salariales con sueldos básicos y máximos para los puestos, los mecanismos de modificación o ajustes de los sueldos y los criterios de administración del gasto en personal de acuerdo a los requerimientos de estructura, la política salarial y las disponibilidades presupuestarias. Conforme a proyecciones elaboradas por el proyecto SICLAR, de mantenerse el comportamiento de los últimos 5 años de los salarios y la planta de puestos en el sector público panameño, para el año 2000 la planta de puestos crecerá un 5% (de 136 mil puestos actuales a 143 mil), los salarios promedios crecerán en 19% (de 6.900 balboas anuales a 8.200 balboas) y la masa salarial crecerá un 25% (de 940 a 1.170 millones de balboas anuales). En estas cifras, el peso mayor de crecimiento lo absorben las leyes especia-

les. En lo que respecta a la masa salarial, dicho sector pasará a insumir de un 70% (actualmente) a un 78% de los recursos financieros, y el sector de carrera, de un 30% actual, reducirá sus asignaciones a un 22%.

2. La administración de la macro-estructura del sector público, en el sentido de que las estructuras organizativas institucionales se establezcan conforme a principios técnicos y sean evaluadas y aprobadas formalmente, como requisito para la designación de personal y la asignación de recursos financieros y materiales que requieren para el cumplimiento de los objetivos que le corresponde desarrollar.

El hecho de que las estructuras se administren adecuadamente, es un indicador de la madurez organizativa de una institución, y la aleja de la práctica de incorporar y utilizar personal sin considerar las necesidades reales de la organización.

En este ámbito, además, se deberá fortalecer la unidad administrativa que será responsable de organizar y desarrollar los procesos técnicos de ordenamiento de la macroestructura, que en la actualidad corresponden a la

Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional del Ministerio de Planificación y Política Económica.

3. La administración de la micro-estructura organizativa, referida a la clasificación y valoración de puestos de trabajo en función de las responsabilidades y tareas asignadas y la asignación de un nivel de retribución a dichos puestos. El Sistema de Clasificación de Puestos propuesto y aplicado ya en la administración central (ministerios), debe formalizarse y hacerse extensivo al sector descentralizado, de tal forma que se adopte en todo el sector público.
- b. En el área específica de la Gestión de Recursos Humanos
1. Proceder a reglamentar la Ley de Carrera Administrativa y organizar estructural y funcionalmente la Dirección General de la Carrera, lo cual requiere del apoyo político y financiero para que ésta inicie la elaboración de los reglamentos, manuales e instrumentos correspondientes a los programas técnicos que debe desarrollar.
  2. Se deberán incorporar todos los instrumentos técnicos e informáticos al Sistema de Gestión y Organiza-

ción de Recursos Humanos –SIGORH–, para las gestiones de recursos humanos previstas en la Ley.

3. Evaluar al personal que se desempeña actualmente en la administración pública e incorporarlo al régimen de carrera y sistema salarial.
4. Implantar un programa permanente de capacitación y desarrollo de los servidores públicos, dentro del marco de la Carrera Administrativa, y
5. Implantar procesos permanentes de administración del ingreso de personal a la carrera, y la promoción y evaluación del desempeño de éste.

## Bibliografía

- Ministerio de Planificación y Política Económica. Términos de Referencia para la Contratación de una firma consultora para el "Diseño y Aplicación de Metodología de Clasificación y Valoración de Puestos y el Diseño de un Sistema de Retribución para el Sector Público, que incluya una Propuesta de Ley General de Sueldos. Panamá, Diciembre de 1994.
- Tecnología para la Organización Pública –TOP–. Presentación de la Propuesta Técnica para el Estudio y

Diseño de una Metodología de Clasificación y Valoración de Puestos y el Diseño de un Sistema de Remuneración que incluya un proyecto de Ley General de Sueldos para el Sector Público Panameño. Buenos Aires, República Argentina, Enero de 1995.

Planteamientos y Recomendaciones del Grupo de Trabajo sobre el Diseño e Implantación de un Sistema Científico de Administración de Personal para los Servidores Públicos. Informe Final del Grupo de Trabajo sobre Carrera Administrativa, 1984.

Ministerio de Planificación y Política Económica. Compendio de Leyes sobre Administración de Personal

del Sector Público. 1955-1978. Diciembre, 1982.

Ministerio de Planificación y Política Económica. Políticas y Acciones más significativas de Reformas y Modernización del Estado Panameño: 1990-1996. Panamá, 1996.

Ministerio de Planificación y Política Económica. Ley Nº 9 (del 20 de junio de 1994) "Por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa".

Ministerio de Planificación y Política Económica. Proyecto SICLAR. Estrategia de Implantación de la Gestión de Organización y Recursos Humanos en el Sector Público Panameño (Resumen Ejecutivo), 1996 Δ