

# EL SERVICIO CIVIL EN PANAMÁ

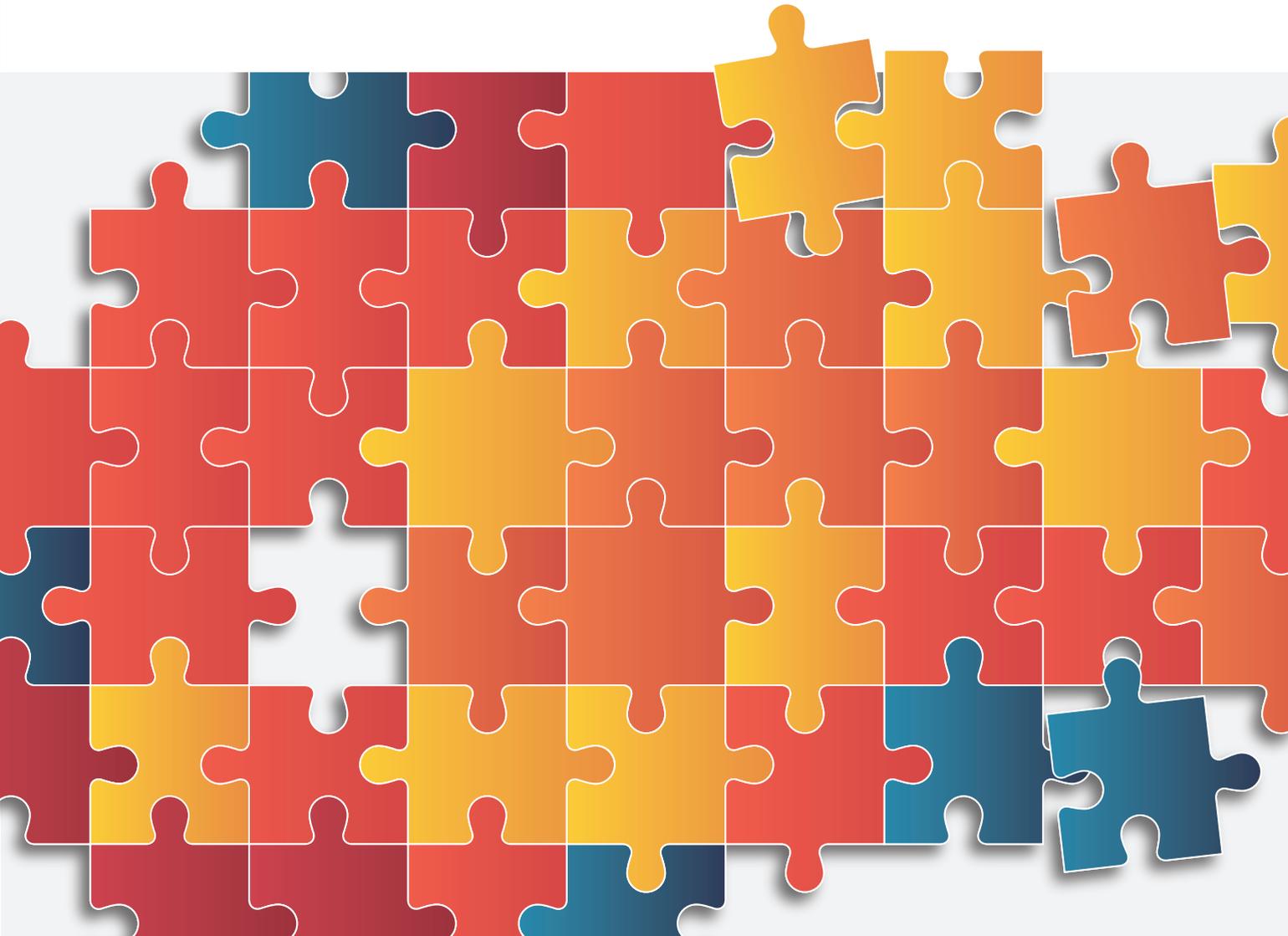
DOCUMENTO TÉCNICO

INFORME NACIONAL DE DESARROLLO HUMANO PANAMÁ 2019:

RENOVANDO LAS INSTITUCIONES PARA EL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE



*Al servicio  
de las personas  
y las naciones*



# Créditos

## Representante Residente del PNUD

Linda Maguire

## Representante Residente Adjunta

Aleida Ferreyra

## Equipo Informe de Desarrollo Humano

Martín Fuentes, Graciela Castellero, Cynthia Rodríguez

## Consultores

Álvaro García y Verónica Pinilla

**Diseño y diagramación:** Marco Luque

**Edición:** Malema De León

**Impresión:** Phoenix Design

Panamá, septiembre 2019

# Índice de contenido

<b>Introducción</b>	<b>4</b>
<b>Objetivos de Desarrollo Sostenible y el fortalecimiento de las instituciones</b>	<b>6</b>
<b>Diagnóstico de la situación actual</b>	<b>9</b>
Situación del servicio civil en Panamá: Un modelo en construcción	9
Transparencia y probidad en la administración del Estado	17
<b>Recomendaciones</b>	<b>20</b>
Nuevo marco regulatorio para la administración del Estado en Panamá	21
Fortalecer el servicio civil en Panamá	22
Elevar los estándares de transparencia para los servidores públicos	25
Generar el Programa de Excelencia para Altos Directivos de la Administración Pública	27
Principios del programa	28
Objetivos del programa	28
Modelo de gestión para altos directivos públicos	29
Creación de un acuerdo marco y un consejo asesor	30
Plan piloto para el Programa de Excelencia para Altos Directivos de la Administración Pública	31
<b>Conclusiones</b>	<b>32</b>
<b>Referencias</b>	<b>35</b>

# Introducción

**E**l desarrollo humano sostenible va más allá del ingreso, busca ampliar las capacidades y oportunidades de las personas para lograr el bienestar al que aspiran sin afectar las oportunidades de desarrollo de las futuras generaciones. Las capacidades humanas están determinadas por el nivel y la calidad de los bienes públicos y privados que se producen. A su vez, las instituciones son las responsables de proveer esos bienes y servicios públicos y su principal activo son los funcionarios que la integran. Es así que en la medida en que esas instituciones sean fuertes y cuenten con funcionarios con las capacidades y liderazgo necesarios para diseñar e implementar de manera efectiva las políticas públicas y los programas, lograremos también avanzar en el desarrollo humano sostenible.

La calidad del funcionariado público es un prerrequisito para la implementación exitosa de las reformas económicas y sociales necesarias para

el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Ellos están al frente de las instituciones, interactuando de manera cotidiana con el resto de los ciudadanos, las organizaciones de la sociedad civil y con las empresas, de manera que su calidad e integridad afectan los servicios que prestan.

La actual demanda por mejores y más eficientes servicios públicos, pero también por funcionarios éticos, responsables y comprometidos y que rindan cuentas, requiere de servidores públicos motivados y capacitados. Las buenas prácticas en otros países nos indican que una administración pública eficiente se caracteriza por factores como el reclutamiento en base al mérito y la posibilidad de la promoción profesional de los funcionarios.

Entonces ¿cómo se fortalecen las instituciones públicas para contribuir al desarrollo sostenible de nuestro país? En particular, ¿cómo aportan los servidores públicos a este desafío? Estas preguntas intentan ser respondidas en este informe.

Lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) requiere de un sector público eficiente, transparente y probo, un recurso humano altamente calificado y un servicio civil despolitizado que asegure una gestión de excelencia y que proyecte las bases de un Estado democrático desarrollado y sostenible.

Este informe utiliza dos métodos de investigación: análisis de fuentes primarias y secundarias sobre las instituciones públicas panameñas y comparaciones internacionales, en lo que a capital humano en el sector público respecta. En complemento, se realiza un diagnóstico en base a informantes claves.

Se concluye con recomendaciones sobre cómo avanzar hacia una política de recurso humano de excelencia para el Estado de Panamá.

# Objetivos de Desarrollo Sostenible y el fortalecimiento de las instituciones



*La Asamblea General de las Naciones Unidas ha convenido un camino de desarrollo sostenible para los próximos 15 años, ofreciendo una hoja de ruta que todos los países han hecho suya.*

## EL SERVICIO CIVIL EN PANAMÁ

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) es ese camino que nos invita a identificar con claridad dónde enfocar los esfuerzos de desarrollo para construir una sociedad sostenible en lo social, económico y medio ambiental.

También, los ODS invitan a redireccionar los esfuerzos públicos y privados hacia la consecución de resultados ampliamente consensuados.

En ese propósito, impulsar la Agenda 2030 de Naciones Unidas supone un esfuerzo colectivo de gran envergadura que debe ser orientado y articulado por el Estado panameño. El sector público, a través de sus instituciones y su recurso humano, es el principal responsable de avanzar hacia la reducción de la pobreza y la desigualdad; garantizar la vida sana y la educación inclusiva y de calidad; alcanzar igualdad entre géneros; asegurar la disponibilidad de agua potable para toda la población, así como el acceso a energía sostenible; además de promover el crecimiento y consumos sostenibles, el empleo pleno y trabajo decente, la industrialización inclusiva y ciudades resilientes.

De modo inevitable surge la pregunta si el Estado panameño, sus recursos humanos y financieros, están preparados para asumir estos desafíos. Justo en ese esfuerzo se enmarca esta publicación dedicadas al fortalecimiento del servicio civil en Panamá.

El servicio civil debiese comprender a todo el recurso humano de la administración pública; y se refiere

al conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que lo integran (BID, 2014). Incorpora, por tanto, elementos de institucionalidad pública y de perfil de los integrantes de la administración del Estado.

En otras palabras, el servicio civil incluye enfoques de agentes y agencias que requieren ser revisados. Se hace referencia a personas e instituciones encargadas del diseño, de la implementación y de la evaluación de las políticas y programas públicos, cuyo norte debe ser una eficaz administración pública y un eficiente uso de recursos públicos.

Panamá se encuentra en una situación privilegiada para asumir los ODS, pero también enfrenta desafíos. Por una parte, ha experimentado un rápido crecimiento económico que lo sitúa entre los países de mayor ingreso per cápita de América Latina.

Al respecto, cuando se le mide de acuerdo con el indicador de paridad de poder de compra, Panamá obtiene el primer lugar de América Latina con U\$24,446. (Banco Mundial)<sup>1</sup>. Este indicador representa el acceso a bienes y servicios que tienen los ciudadanos panameños y, por ende, resalta el buen pie en que el país se encuentra para lograr los ODS.

---

<sup>1</sup> Usando el PIB normal, Panamá ocupa el tercer lugar (después de Uruguay y Chile) con U\$15,067, superando por mucho el promedio regional de U\$9,244.

## EL SERVICIO CIVIL EN PANAMÁ

Sin embargo, buena parte de los bienes y servicios que demanda el logro de los ODS corresponde a bienes públicos o a servicios provistos por el Estado. Por lo tanto, las finanzas públicas y la eficacia estatal se convierten en condiciones indispensables para lograr tales objetivos.

Es en esa materia donde Panamá enfrenta sus principales desafíos. Por una parte, su recaudación tributaria (alrededor de 14% del Producto Interno Bruto –PIB-) es baja para el nivel de ingreso que ostenta e inferior a la de otros países de la región con similar nivel de desarrollo (y ésta, además, viene cayendo de manera sostenida desde el 2008, cuando llegó a ser 18.8%)<sup>2</sup>. Ello ha llevado a que Panamá, desde hace varios años, haya presentado un déficit fiscal y un crecimiento en la deuda pública.

Lo anterior debilita la capacidad de acción del Estado panameño y demanda gran eficiencia en la asignación y la ejecución del gasto público para avanzar en la consecución de los ODS.

La eficiencia de las instituciones públicas en Panamá, es también un desafío pendiente. Al observar el informe de competitividad del Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés), donde Panamá se encuentra en la ubicación 50, se

constata que son dos sus principales flaquezas: Las políticas de salud y educación (posición 79) y la debilidad de sus instituciones (posición 79, y es el indicador en que el país se encuentra más lejos del mejor).

Esas dos áreas deficitarias son fundamentales para avanzar en el logro de los ODS.

Al observar cuáles son las principales deficiencias institucionales, se constata que están vinculadas a la independencia del poder judicial, y su capacidad para resolver controversias; a la confianza en el sistema político, en cuanto a los temas de corrupción y clientelismo; y a la eficiencia del gasto público.

Lo anterior es reforzado por la identificación – en el mismo informe- de los factores que dificultan los procesos para hacer negocios en Panamá. La ineficiencia en la burocracia gubernamental y la corrupción, son los principales.

Los datos mencionados llevan a concluir que modernizar el Estado, para hacerlo más eficiente, transparente y probo, es una condición indispensable para lograr los ODS.

---

<sup>2</sup> Entre 2007 y 2014 el proceso fue el inverso; se redujo la deuda pública en 12.9 puntos porcentuales y el gasto público se mantuvo constante en un 23% del Producto Interno Bruto (PIB). Por lo tanto, en el pasado reciente, la capacidad del sector público panameño fue superior a la actual.

# Diagnóstico de la situación actual

## Situación del servicio civil en Panamá: Un modelo en construcción



**L**a calidad del capital humano es una prioridad importante para fortalecer el quehacer del Estado. Los servidores públicos son su cara más visible y su accionar está estrechamente ligado a la manera como la ciudadanía evalúa la eficacia estatal y del gobierno de turno.

No obstante, en Panamá la diferencia entre Estado y Gobierno difícilmente se percibe; los servidores públicos terminan siendo identificados con la administración gubernamental de turno.

Los funcionarios públicos y los asesores políticos del gobierno en ejercicio son considerados parte de lo mismo, y las declaraciones hechas por entrevistados apuntan a mostrar una cierta incredulidad hacia el sistema político y el funcionamiento del poder ejecutivo: “No es posible pensar que todos los funcionarios que son elegidos en cargos clave del Estado están ahí por sus capacidades. Muchos que son altos directivos fueron elegidos por la cercanía de ellos con el gobierno que le toca asumir, y por eso tenemos tanta gente que entra y sale de la

## EL SERVICIO CIVIL EN PANAMÁ

administración del Estado panameño cada cinco años”. (Funcionario del Estado, 2018).

“Tenemos que avanzar hacia un Estado más independiente y serio; no se entiende que los funcionarios de un gobierno no sirvan para el próximo gobierno y se les saque de sus funciones. Esto ha llegado a generar que los servidores públicos se cambian de partido político para así no perder el trabajo”. (Ex dirigente gremial de los servidores públicos, 2018).

El fortalecimiento de las instituciones públicas está determinado por múltiples factores, entre estos, la capacidad de separar las funciones del Estado y las del gobierno de turno (Drago y Ross, 2009). Un Estado consolidado y democrático debería tender a un sistema de servidores públicos que dirija la política como aplicación del principio democrático (CLAD, 2003), con normas y exigencias institucionales que garanticen independencia e imparcialidad en su forma de actuar. El servicio civil debe modernizarse hacia la conquista de esta independencia e imparcialidad, y ello requiere avanzar en reformas legislativas y en nuevos arreglos de gestión, así como de uso de recursos.

La V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, celebrada en junio de 2003, aprobó la Carta Iberoamericana de la Función Pública, que declara a la profesionalización del servicio civil como una tarea pendiente y permanente de los Estados miembros para avanzar en un desarrollo sostenible.

La Carta declara que el mérito, la vocación de servicio, la eficacia, la responsabilidad y los valores democráticos, entre otros atributos, son los pilares básicos de un servicio civil al servicio de un Estado en desarrollo.

Panamá firmó la Carta Iberoamericana de la Función Pública y, por tanto, los principios de ésta forman parte de los compromisos que la reforma del servicio civil debe considerar (CLAD, 2003).

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) creó un Índice de Desarrollo del Servicio Civil para América Latina, con el objetivo de establecer los resultados en esta área para los 16 países de la región. Según los resultados del estudio, es posible identificar una relación positiva entre profesionalización del servicio civil y fortalecimiento de la institucionalidad pública (BID, 2014).

El índice en mención se basa en 33 variables, las cuales fueron extraídas de la Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003), y permite identificar la situación del servicio civil en estos 16 países y su evolución en un período determinado.

Para la región, este índice progresó lentamente de un promedio de 30 puntos en el 2004 a 38 puntos en el 2014, de una escala de 0 a 100 (Gráfico 1). En el caso de Panamá, pasó de 13 puntos en el año 2003 a 29 puntos en el 2012: Tal resultado está por debajo de los promedios regionales, a pesar de que en prácticamente todos los indicadores económicos y sociales, este país se encuentra sobre el promedio.

## EL SERVICIO CIVIL EN PANAMÁ

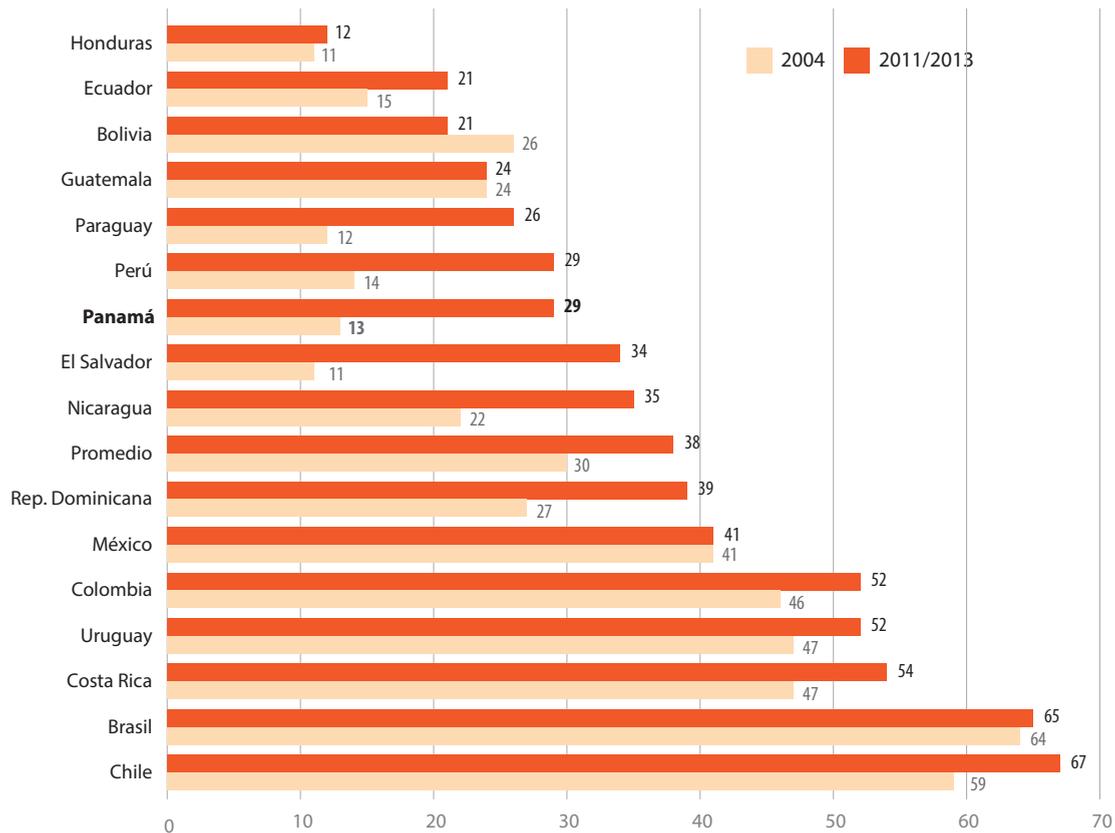
De acuerdo con este informe, Panamá, junto a El Salvador, Nicaragua, Paraguay, Perú y República Dominicana, presenta los mayores atrasos en la materia (Gráfico 2). Las falencias detectadas por el BID son débil institucionalidad y alta

discrecionalidad en la toma de decisiones; y, en especial, que no cuenta con sistema que premie el mérito como elemento esencial de la política de recurso humano.

El servicio civil es una tarea pendiente para Panamá.

### Gráfico 1 | ÍNDICE DE DESARROLLO DEL SERVICIO CIVIL 2004-2011/2013 (16 PAÍSES)

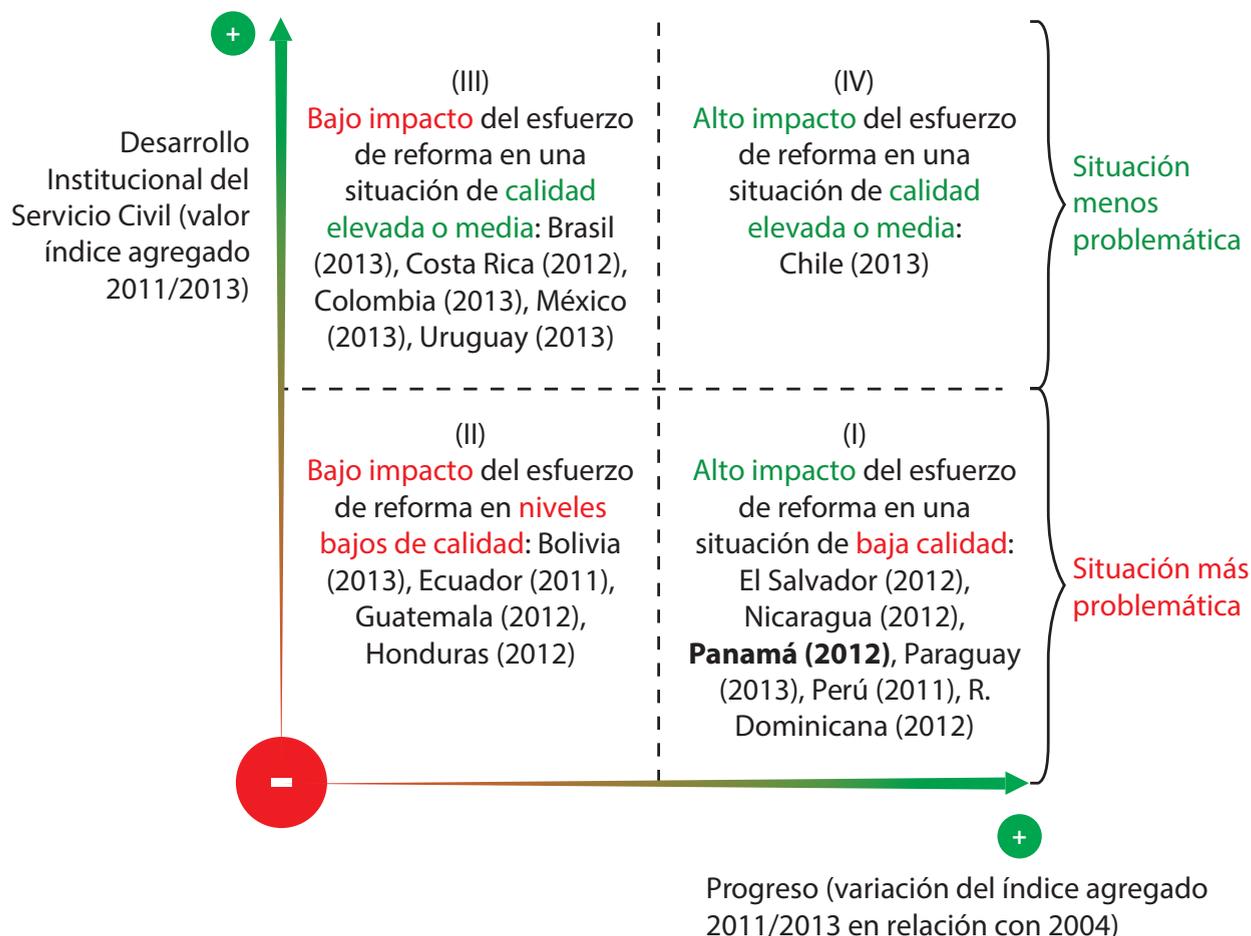
Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), (2014). Al servicio del ciudadano. Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-2013). BID, Washington.



## EL SERVICIO CIVIL EN PANAMÁ

### Gráfico 2 | AVANCES Y ESTANCAMIENTO EN LA MODERNIZACIÓN DEL SERVICIO CIVIL EN AMÉRICA LATINA

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), (2014). Al servicio del ciudadano. Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-2013). BID, Washington.



## EL SERVICIO CIVIL EN PANAMÁ

Sin embargo, la Constitución Política de la República de Panamá de 1972, y sus posteriores modificaciones en 1978, 1983, 1994 y 2004, en su Título XI, identifica quiénes son funcionarios públicos y reconoce en el mérito la base fundante de las nueve carreras que llevan a cabo la función pública (Art.300), siendo la Carrera Administrativa la primera (Art.305). La Constitución señala que la permanencia en el cargo está condicionada por su competencia, lealtad y moralidad, y que su nombramiento no será potestad discrecional de ninguna autoridad vigente.

El 20 de junio de 1994, la Asamblea Legislativa panameña aprobó la Ley No. 9, que regula los derechos y deberes de los servidores públicos, especialmente los de carrera administrativa, y define un sistema de administración del recurso humano sobre la base del mérito y la eficiencia.

La Carrera Administrativa fue recibida con mucha aceptación por los servidores públicos, puesto que corrige desigualdades existentes en el sistema:

***“El reconocimiento a la Carrera Administrativa es una lucha que hemos venido realizando desde hace años sin éxito. Luego de mucho esfuerzo logramos que la Asamblea la aprobara, reconociendo los años de servicio y dándonos más estabilidad en nuestras labores. Es una ley justa para los funcionarios públicos que nos restablece la dignidad”. (Ex dirigente gremial de los servidores públicos, 2018).***

Con esta norma legal se creó la Dirección General de Carrera Administrativa (DGCA), adscrita al Presidente de la República, como expresión de la voluntad política para avanzar en las tareas que le son encomendadas.

Sumado a lo anterior, en esta Ley No. 9 se establecen los principios que rigen a los funcionarios públicos, así como los niveles jerárquicos y funcionales de la administración pública. Además, se definen los tipos de puestos públicos –permanentes y temporales-, y en forma explícita, sus objetivos primordiales, que son:

- a. Desempeño eficiente, trato justo, desarrollo profesional integral, remuneración adecuada y oportunidades de promoción de los servidores que cumplen con la función pública.
- b. Promover el ingreso y la permanencia de servidores públicos idóneos, competentes, leales y honestos.
- c. Desarrollar una carrera administrativa que proteja al servicio público de presiones políticas partidistas.

En definitiva, la Carrera Administrativa se rige por los principios de Igualdad, oportunidad, eficiencia, equidad y justicia, y su normativa debe estar orientada a resguardar estos principios en todo momento. Por lo tanto, debe generar las condiciones necesarias para que los servidores públicos de carrera administrativa cuenten con las garantías mínimas para el desarrollo adecuado de su función.

## EL SERVICIO CIVIL EN PANAMÁ

La aprobación de esta ley es reconocida, tal como lo expresa un entrevistado:

***“Se hubiese avanzado en más reconocimientos a los funcionarios públicos, pero entendemos que, igual, esta es una gran victoria para todos que, de tanto esperarla, no la hemos celebrado como debimos”. (Ex dirigente gremial de los servidores públicos, 2018).***

Para otros entrevistados, la aprobación de esta ley generó grandes expectativas, las cuales no se han cumplido a la fecha por las dificultades que genera esta reforma, que exigiría un cambio cultural. Algunos declararon que las discrecionalidades son difíciles de erradicar:<sup>3</sup>

***“Hemos legislado para lograr una carrera administrativa profesionalizada y estable; sin embargo, vemos que los avances son lentos porque no se han logrado todos los objetivos propuestos por la ley, y que cambiar las prácticas establecidas llevará tiempo”. (Miembro de la Asamblea Nacional de Panamá, 2018).***

No obstante, en la mayoría de los casos analizados durante las entrevistas, la Carrera Administrativa no logra corregir una injusticia instalada, que es la capacidad desmedida de las autoridades de mover y trasladar a funcionarios de acuerdo con intereses particulares.

La Ley No. 23 de 12 de mayo de 2017, genera una institucionalidad que incorpora un Tribunal Administrativo de la Función Pública (Art. 42) con jurisdicción en todo el territorio, y que tiene por objetivo resolver las apelaciones sobre el recurso humano de la administración del Estado que pudieran afectar las garantías de esos servidores públicos del país.

***“Viene a reducir discrecionalidades, porque será el tribunal el que dirima reclamos sobre desvinculaciones, traslados o cualquier acción de directivos públicos en contra de servidores públicos, y que se consideren como injustas”. (Profesional de Carrera Administrativa, 2018).***

Los entrevistados califican a este tribunal como gran avance en la búsqueda de protección y estabilidad del recurso humano frente a las posibles discrecionalidades producidas por autoridades políticas, en vista que la mayoría de los funcionarios públicos depende de los cargos directivos de exclusiva confianza política.

---

<sup>3</sup> Según fuentes del Ministerio de la Presidencia, en Panamá hay alrededor de 228,000 servidores públicos, quienes ocupan cargos con claras responsabilidades por cumplir. El 92% realiza labores permanentes, y solo el 8% tiene contratos eventuales. El 56% de los funcionarios del Estado corresponde al sexo masculino y el 44% al femenino, requiriendo una política balanceada y equilibrada que reconozca tanto derechos como deberes a mujeres y hombres.

## EL SERVICIO CIVIL EN PANAMÁ

Ello genera una fuerte rotación en los recursos humanos, costosa para el Estado, y que ha traído ineficiencia en la función pública.

*“La aprobación de este tribunal es otra batalla ganada. Tenemos muchas expectativas con el tribunal, porque uno de sus integrantes será representante de los funcionarios, un magistrado de gran nivel que sabrá representarnos frente a las diarias decisiones unilaterales que se toman y que nos perjudican”. (Ex dirigente gremial de los servidores públicos, 2018).*

Los entrevistados reiteraron que el clientelismo es un hecho persistente en la administración del Estado panameño; en cada cambio de gobierno se reconfigura un nuevo grupo de servidores públicos que responde a militancias políticas relacionadas con los gobiernos de turno.

Tal afirmación se repite entre los entrevistados:

*“Debemos ser capaces de fiscalizar aún más las acciones de las instituciones del gobierno; debemos ser proactivos en establecer límites a las acciones de los poderes políticos para así evitar el clientelismo en la administración pública”. (Profesional de la Procuraduría de la Nación, 2018).*

*“En Panamá tenemos un problema real de clientelismo; los cargos se entregan por cuotas de poder que son totalmente conocidas por todos. Esto es una situación lamentable y debemos trabajar conjuntamente para seguir cambiando”. (Miembro de la Asamblea Nacional de Panamá, 2018).*

Lo anterior es coherente con los resultados del WEF con respecto al clientelismo y la falta de confianza de los ciudadanos en la política panameña.

La Ley N. 23 de 2017 mejora la función de la DGCA para desarrollar la política de recursos humanos de los servidores públicos. Esta nueva dirección avanza hacia la estandarización de procesos de gestión del recurso humano en la administración pública, perfecciona los sistemas internos y de datos e información para todos los servicios públicos, creando políticas que van abarcando un número mayor de servidores.

La Ley No. 23 también norma la Carrera Administrativa porque, entre otras cosas, define la manera de seleccionar y acreditar los cargos de ésta. De igual forma, reconoce la antigüedad de los funcionarios públicos, y en su artículo 4, establece una bonificación que permite que aquellos que son permanentes reciban un reconocimiento económico por años de servicio.

De esa manera, las decisiones de desvinculación funcionaria son económicamente más difíciles de tomar, generando mayor estabilidad y menor

## EL SERVICIO CIVIL EN PANAMÁ

vinculación con decisiones clientelistas. Arreglos decisivos para mejorar el servicio civil panameño.

Aunque esta dirección debe orientarse al desarrollo del servicio civil para la toda la administración pública, hoy lo hace solo para los funcionarios que están adscritos a la carrera administrativa (solo al 30%).

*“Hoy, la Carrera Administrativa no logra fiscalizar y acreditar a todos los servidores públicos, por eso debemos hacer las cosas bien para incrementar su impacto en la administración pública. Debemos llegar a más del 30% de los funcionarios públicos”. (Profesional de Carrera Administrativa, 2018).*

Los entrevistados coinciden en que el sistema de servicio civil es aún precario y no genera los incentivos para que los servidores públicos permanezcan en el Estado.

A Panamá aún le resta desarrollar una política clara y universal de servicio civil que considere a todos los funcionarios públicos, para que estos cuenten con las garantías legales y normativas que les protejan de presiones políticas, y lograr que su desempeño sea coherente con los mandatos que establece la ley con respecto a la función que deben cumplir, logrando así alcanzar una carrera que, además, haga atractivo y competitivo este rol.

Avanzar en esa dirección requiere de una institucionalidad con niveles de autonomía,

liderazgo, eficiencia y transparencia; como también de voluntad política y soporte legal necesarios para llevar a cabo estas reformas.

*“Algunos consideramos que la Carrera Administrativa no debía ser dependencia del gobierno de turno, para que esa institucionalidad pudiera llevar una reforma del recurso humano sostenida y permanente, alejada de intereses políticos del momento”. (Alto directivo de la administración del Estado, 2018).*

*“La Carrera Administrativa se relaciona con el Gobierno a través de la Ministerio de la Presidencia, y sus atribuciones dependen de la voluntad política de la administración de turno, que hasta la fecha ha sido decisiva para avanzar en la implementación de la ley”. (Profesional de Carrera Administrativa, 2018).*

*“Hay que dar pasos serios; el Gobierno debe mostrar compromiso con esta reforma, ya que reducir el clientelismo y el abuso político existente tomará tiempo y mucha dedicación”. (Representante de los empresarios, 2018).*

## EL SERVICIO CIVIL EN PANAMÁ

Del diagnóstico realizado se puede concluir que tanto la información provista como las entrevistas realizadas coinciden en la prioridad de fortalecer todo el servicio civil para avanzar en eficacia y eficiencia en la administración del Estado.

El servicio civil requiere elevar los estándares de estabilidad, calidad y rendimiento de los funcionarios públicos. También las selecciones, promociones, y remociones de los funcionarios públicos deben estar basadas en decisiones objetivas, considerando factores vinculados a la calidad de la gestión pública.

En cuanto a la gestión pública, ésta debe basarse en lineamientos estratégicos y evaluar el rendimiento de sus altos directivos de acuerdo con estos. Tales directivos, a su vez, deben liderar equipos con mirada técnica, objetivos estratégicos claros y resultados esperados y conocidos por todos, además de evaluar sus avances. Por último, debe incorporar formas de medir competencias laborales que permitan definir reglas para el desarrollo de la carrera funcionaria profesionalizada y técnica.

---

## Transparencia y probidad en la administración del Estado

**P**anamá cuenta con legislación aprobada y reformulada para prevenir la corrupción y promover la transparencia. En 1998 ratificó la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC), acordada en 1996 por la Organización de Estados Americanos (OEA). En este contexto, en 1999 se creó la Dirección Nacional Contra la Corrupción, cuyo objetivo fue asegurar la aprobación de medidas de prevención contra la corrupción.



## EL SERVICIO CIVIL EN PANAMÁ

En 2001 se aprobó el seguimiento, implementación y cumplimiento de las normas de la Convención Interamericana Contra la Corrupción (MESICIC), por parte de todos los Estados miembros. Posteriormente, la Asamblea Nacional de Panamá, en 2003, ratificó la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción; y en el 2004 se creó el Consejo Nacional de Transparencia contra la Corrupción (CNTCC), adscrito al Ministerio de la Presidencia, cuyo objetivo es velar por el diseño y la implementación de políticas públicas para aumentar la transparencia y prevenir la corrupción de acuerdo con los acuerdos internacionales ratificados por Panamá en esta materia.

El CNTCC establece un plan de trabajo para el período 2009-2014, que luego fue actualizado.

Panamá ha avanzado en diversas materias: estableció normas sobre declaraciones juradas de bienes patrimoniales y la verificación de la información brindada; aprobó una ley de participación ciudadana que permite aumentar la injerencia de los ciudadanos en las decisiones públicas; generó mecanismos de denuncias de corrupción dentro de la administración pública; legisló sobre conflictos de intereses y creó códigos de ética para las instituciones públicas; aprobó formatos únicos de hojas de vida para los servidores públicos; y aseguró la aplicabilidad de las sanciones a los servidores públicos en violación a las normas que regulan los conflictos de interés, entre otros.

Sin embargo, persiste la percepción ciudadana y de los organismos internacionales sobre la existencia de actos de corrupción en la administración pública. Ello queda de manifiesto en el Índice de Percepción de la Corrupción (CPI, por siglas en inglés) del año 2017, donde Panamá se encuentra en el ranking 96 de 180 países, resultado que se ha mantenido estable por más de seis años.

La escala de este índice va de 1 a 100, siendo 0 el nivel más alto y 100 el más bajo. Para los 180 países evaluados, el promedio del índice fue de 43.07; Panamá obtuvo 37, quedando bajo el promedio mundial y a menos de la mitad del nivel más alto Nueva Zelanda (89).

Con relación a los países latinoamericanos, Panamá es superado por Estados Unidos, Uruguay, Barbados, Chile, Colombia, Bahamas, Dominica, Costa Rica, Santa Lucía, Cuba, Jamaica, Argentina, y Guyana.

Algo similar ocurre con los resultados de los Indicadores Mundiales de Gobernabilidad (WGI, por siglas en inglés) del Banco Mundial, mediante los cuales se analizan seis dimensiones fundamentales para la gobernanza de los Estados: cuenta pública, estabilidad política y ausencia de violencia, efectividad del gobierno, calidad regulatoria del Estado, marco legal, y control de la corrupción. En el caso de Panamá, existe una tendencia positiva en los cinco primeros indicadores desde el año 2006 en adelante, incluso obteniendo mejores resultados que el promedio para América Latina.

## EL SERVICIO CIVIL EN PANAMÁ

La excepción está dada por el indicador de control de la corrupción, donde Panamá muestra resultados muy por debajo del promedio durante el período 2006-2016; pero, además, éste se reduce en cada año analizado, siendo su peor resultado el 2016. Lo anterior pone de manifiesto la necesidad de avanzar en políticas y estrategias claras de probidad y transparencia de los actos públicos y del sistema político en su conjunto.

En materia de transparencia, el Centro de Derecho y Democracia de los Estados Unidos compara la capacidad de la estructura legal para asegurar el derecho a la información pública y su acceso de todo el mundo. En Panamá se analizó, de manera detenida, La ley N.6 de 2002 sobre Normas para la Transparencia en la Gestión Pública, y de esta revisión se emitieron recomendaciones a considerar, porque contribuyen a mejorar las acciones de los servidores públicos frente a los requerimientos de los ciudadanos.

**Primero**, el derecho al acceso a la información está consagrado en la Constitución como un derecho fundamental; sin embargo, este derecho puede ser limitado por ley en situaciones particulares. Ejemplo de ello es la Ley de Transparencia, que no aplica para información proveniente de empresas del Estado o controladas por éste, lo que reduce el ámbito de aplicación de esta norma.

**Segundo**, la ley panameña tampoco garantiza un adecuado sistema de gestión de los procedimientos

de requerimientos de información, ni plazos de entrega de la misma, lo que genera dificultad a la hora de trabajar con estos datos y discrecionalidad en la entrega.

**Tercero**, la Constitución Nacional consagra el derecho de acceso a la información pública, y establece que la regulación del ejercicio de este derecho se hará por ley. Por su parte, la ley que regula este derecho, posee una amplia variedad de hipótesis de restricción, lo cual genera una importante limitación de la misma.

**Cuarto**, la ley tampoco considera un proceso de reclamos internos y externos efectivo, dificultando evaluar su aplicabilidad.

Por último, la unidad responsable de la política de acceso a la información no está obligada por ley a presentar ante la Asamblea Nacional y el país un consolidado de la implementación de las leyes referidas en este tema, restringiendo su revisión y evaluación en períodos de tiempos.

# Recomendaciones



# Nuevo marco regulatorio para la Administración del Estado en Panamá

Como se mencionó, en 1994 se creó la DGCA, y en el 2017 se fortaleció para mejorar la política de recursos humanos dentro de la administración del Estado. Sin embargo, no está orgánicamente vinculada con la política de organización administrativa del sector público, que depende del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Ambas funciones constituyen la institucionalidad que da forma al servicio civil.

Para obtener un resultado exitoso del funcionamiento de esas dos instituciones, es preciso que la administración pública cuente con un solo cuerpo normativo que establezca los principios, la estructura organizacional, funciones y atribuciones del poder ejecutivo y las instituciones que lo componen.

Disponer de este cuerpo normativo permitiría identificar mejor el correcto funcionamiento y niveles de coordinación requeridos dentro de la administración del Estado, como también el perfil de servidores públicos que se requiere para cumplir con estos mandatos.

La también utilizada en otros países como España, Chile, Costa Rica y Perú, la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado es el instrumento para contener, en una sola, el conjunto de normas que hoy, en Panamá, están distribuidas en diversos cuerpos legales (esto es señalado en el informe de modernización del PNUD, 2014).

En tal sentido, uno de los entrevistados declaró que “una ley de estas características permite contar con un paragua jurídico que entregue claridad a la hora de conocer la misión, y los objetivos y funciones de cada institución, de lograr avanzar en un proceso de modernización real institucional, porque se conocerán los ámbitos de gestión de cada ministerio en forma concreta, de cada servicio; de otro modo, no es posible saber la responsabilidad de cada autoridad dentro de la estructura general del Estado”. (Representante del Ministerio de Economía y Finanzas, 2018).

Así como es relevante contar con una ley de bases, también parece prioritario que la administración pública tenga una ley general de sueldos y remuneraciones.

“Panamá no cuenta con una ley de sueldos y remuneraciones que entregue garantías de igualdad para todos los que trabajan para el Estado; los sueldos se resuelven, a veces, caso a caso y eso genera competencias innecesarias al interior de las instituciones públicas”. (Funcionaria pública, 2018).

## EL SERVICIO CIVIL EN PANAMÁ

La Asamblea Nacional de Panamá aprobó la Ley N.46 del 10 de diciembre de 1952, la cual estableció una escala general de sueldos, donde se clasificaron todos los funcionarios del Estado. Esta norma debe ser revisada y reformulada en función de las necesidades actuales, de manera que equilibre los salarios para tipos de trabajos similares dentro de la administración del Estado, asegurando la igualdad ante la ley y reduciendo la discrecionalidad en las remuneraciones.

La presentación y aprobación de estas leyes requeriría de un acuerdo político amplio para que sean aprobadas por la Asamblea Nacional de Panamá.

## Fortalecer el servicio civil en Panamá

La carrera funcionaria debe lograr que mejores profesionales ingresen y desarrollen sus competencias a lo interno de los servicios públicos. Para ello, debe ofrecerse mayor estabilidad y exigencia en el ingreso al sistema, además de medir el desempeño en la consecución de objetivos estratégicos.

Por lo tanto, es preciso generar mejoras sustantivas en los subsistemas que conforman el servicio civil,

a saber: ingreso, capacitación, y promoción del recurso humano. Cada uno de estos es esencial para que el servicio civil se oriente en función de los fines públicos.

**Ingreso:** La calidad del recurso humano que ingresa a la administración pública es una de las principales preocupaciones de la DGCA. La Ley N.23 obliga a los servidores públicos de carrera administrativa a estar acreditados en sus cargos. En la actualidad, unos 5,800 están acreditados en una serie de exigencias técnicas, las cuales deben asegurar su capacidad para enfrentar las responsabilidades del cargo (Carrera Administrativa, 2018).

La misión de la DGCA es que todos los puestos de este estamento cuenten con un perfil de cargos actualizado, y que los servidores públicos se ajusten a este perfil. Resta parte significativa de la tarea para lograr el objetivo planteado.

El Decreto Ejecutivo N. 453 de 11 de junio de 2018 estableció el calendario y el procedimiento ordinario de ingreso al régimen de carrera administrativa, mediante dos tipos de concursos: Uno sobre antecedentes y el otro, exámenes de libre oposición.

El detalle del proceso se aprobó por Resolución No. 24 de 19 de junio de 2018 y con el Manual de Procedimiento para el Reclutamiento y Selección de Recursos Humanos en el Sector Público Panameño (2018). Este último establece que el ingreso, reclutamiento y selección son realizados por las

## EL SERVICIO CIVIL EN PANAMÁ

Oficinas Institucionales de Recursos Humanos, de acuerdo con las orientaciones y políticas internas derivadas de la DGAC.

La entrega de esa responsabilidad a las oficinas institucionales permite lograr mayor velocidad en los procesos de reclutamiento del personal que se requiera, y también mejor vinculación con las necesidades y la cultura de la institución relacionada con el cargo. Al mismo tiempo, este modelo requiere de mayor fiscalización y control de la DGAC a las oficinas institucionales que están abriendo concursos, para supervisar que los interesados más calificados lleguen a la terna, y sean elegidos, finalmente.

Se recomendaría que el sistema permitiese que, por la relevancia del cargo o su alta especialización, sea la DGCA la que lleve a cabo el proceso de reclutamiento y selección del postulante al cargo. Particularmente, ello puede ser necesario en la medida que sean más exigentes los perfiles de cargos; y la mirada más transversal de los requisitos técnicos es una condición que debe estar instalada en esa dirección.

La búsqueda de candidatos apropiados para estos cargos se puede realizar de manera directa por la DGCA o tercerizarla, para despolitizar este proceso y encontrar candidatos que estén por fuera de la administración del Estado.

Si se terceriza la búsqueda, la DGCA deberá contar con un registro de las consultoras que cumplan requisitos de independencia y calidad, y generar

manuales que regulen la relación con las consultoras de recursos humanos, definan sus atribuciones, así como los costos asociados a la selección.

Otro de los desafíos es reducir la cantidad de carreras que hay dentro del Estado panameño. Cada una de éstas es un sistema en sí mismo, con diversa legislación, procesos y atribuciones. Por ello es preciso estandarizar las políticas de recursos humanos y reducir las formas de ingreso al Estado para lograr mejor eficiencia y transparencia de la gestión de esta política.

**Capacitación:** Los servidores públicos deben alinear sus prácticas habituales a los requerimientos de desempeño establecidos por las instituciones donde laboran. Cuando existen brechas de conocimiento o prácticas no alienadas, se requieren programas de capacitación que cierren estas deficiencias.

En el pasado, la capacitación de los servidores públicos estuvo en manos del Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo (INADEH); pero, con la aprobación de la Ley N.23 de mayo de 2018, estas funciones fueron traspasadas a la Dirección General de Carrera Administrativa –DGCA– (Art. 23).

Durante las entrevistas realizadas se reconocieron los esfuerzos públicos por ampliar la oferta de capacitación; no obstante, quienes participaron en estas dinámicas declararon que las capacitaciones ofrecidas aún no aseguran las competencias requeridas por las instituciones involucradas. “Se

## EL SERVICIO CIVIL EN PANAMÁ

ofrecen capacitaciones dentro del Estado, visitas al extranjero y cursos que no tienen relación con la naturaleza de las funciones públicas, lo que parece ser una pérdida de tiempo y del recurso estatal; que va a parar a los bolsillos de los funcionarios elegidos para estos cursos”. (Representante de los empresarios, 2018).

Además, los entrevistados señalaron que la capacitación de la administración pública es usada como método de entrega de beneficios discrecionales más que como política de perfeccionamiento: “Parece sorprendente ver que hay instituciones que ofrecen capacitación, pero ésta no tiene nada que ver con la naturaleza de la función, dando la impresión que son regalías para los funcionarios protegidos por el gobierno de turno”. También se señala que las becas ofrecidas por el gobierno no son aprovechadas por las instituciones: “Tenemos profesionales que reciben becas y luego quieren quedarse en el extranjero porque no tienen dónde emplear sus capacidades aquí, no tienen espacios reales para trabajar en el sector público, ni todos cuentan con apoyos políticos, o están esperando el momento para salir del país a buscar mejores oportunidades laborales”. (Representante de los empresarios, 2018).

Al respecto, es conveniente definir un plan nacional de capacitación que asegure igualdad de oportunidades a todos los servidores públicos y fundarse en diagnósticos claros de las competencias que requiere cada servicio público, así como de

las capacidades actuales del cuerpo de servidores públicos.

La política de capacitación debe alinear a las diversas instituciones que ofrecen capacitación en torno a las necesidades de los estamentos públicos y asegurar el acceso oportuno al perfeccionamiento de los servidores públicos. “Es responsabilidad de los gobiernos que los funcionarios que sean capacitados con recursos estatales lo hagan considerando que tienen que devolver esa inversión, con trabajo y dedicación, y no irse a trabajar al sector privado o buscar fuera de Panamá”. (Representante del empresariado, 2018).

**Desempeño:** La DGCA cuenta con un Manual de Normas y Procedimiento para la Evaluación del Desempeño y Rendimiento, diseñado en el 2009; sin embargo, a la luz de las exigencias de mayor transparencia, productividad y vinculación con la ciudadanía, éste requiere de nuevas orientaciones fundadas en nuevos consensos políticos. Al respecto, se recomienda el establecimiento de un sistema de medición del desempeño que asegure un buen desarrollo de la carrera funcionaria en cuanto a las exigencias técnicas pre establecidas (CEP, 2017). El Ministerio de la Presidencia, a través de la DGCA, ha avanzado en Guías de Requisitos Mínimos del Manual General de Clases Ocupacionales, y ello debe ser complementado con asegurar que las instituciones involucradas sean rigurosas a la hora de realizar las acreditaciones de los cargos. “Lo que está sucediendo es que se

está acreditando a funcionarios que no tienen las competencias para hacerlo, y eso se da porque deben tener una ayuda desde arriba para que eso suceda”. (Alto funcionario público, 2018).

La DGCA debe generar clases ocupacionales de cargos con estándares para elevar la exigencia de ingreso y la mantención en la administración pública. Ello es importante para los cargos de altos directivos, cuyas atribuciones y funciones tienen un alto impacto en el resultado de las políticas públicas.

Estas clases ocupacionales y perfiles de cargo pueden ser realizados por la DGCA o tercerizar el servicio a empresas consultoras en recursos humanos (Head Hunters), técnicamente capacitadas. Además, deben existir procesos de medición del desempeño con reglas pre-establecidas y conocidas.

La comparación del rendimiento de los servidores públicos con las clases ocupacionales de sus cargos, permitirá identificar las brechas existentes y los requerimientos de competencias.

Para lograr estos objetivos, la DGCA debe contar con unidades profesionales altamente calificadas en medir rendimientos del desempeño del servicio civil. También, establecer una mesa de trabajo con los sindicatos de funcionarios públicos para convenir el programa de medición del desempeño. En sí, todo esto es un tema sensible para los servidores públicos, puesto que podrían ver los nuevos procesos como amenazas a su estabilidad.

# Elevar los estándares de transparencia para los servidores públicos

El fortalecimiento del servicio civil en Panamá requiere ampliar el universo de la transparencia de los actos públicos para avanzar hacia una política más efectiva de prevención de la corrupción. Con ese objetivo, se sugiere que la Ley de Acceso a la Información considere mejoras referidas preferentemente a:

- Incorporar en su carta fundamental las hipótesis de restricción del ejercicio a este derecho.
- Que las hipótesis de restricción del ejercicio del derecho al acceso a la información se refieran, preferentemente, a materias vinculadas al ejercicio de otros derechos fundamentales y aquellas de seguridad nacional.
- Despojar a la autoridad administrativa de la potestad de restringir este derecho.
- Asegurar la generación de documentación referida a la aplicabilidad de la ley de acceso a la información pública, de manera oportuna, a la Asamblea Nacional y al público en general.

## EL SERVICIO CIVIL EN PANAMÁ

En el tema de la prevención de la corrupción, se recomienda:

- Verificar el grado de aplicación de las leyes aprobadas por la Asamblea Nacional de Panamá, relacionadas con la prevención de la corrupción y su sanción penal; y evaluar su eficacia.
- Aplicar los códigos de ética existentes en la administración del Estado, dando persecución y sanción penal a la corrupción.
- Dotar de mayor atribución y recursos a la unidad de evaluación de políticas públicas, asegurando que las apreciaciones sean oportunas y pertinentes para mejorar la eficiencia del gasto y la inversión pública.
- Avanzar en la regulación de conflictos de intereses. Hacer efectivas las legislaciones que han establecido las declaraciones de patrimonio e intereses de cargos profesionales y directivos como mecanismo permanente de control, especialmente aquellos que integren el Programa de Excelencia de Altos Directivos de la Administración Pública; y establecer responsables que analicen y evacúen recomendaciones de fiscalización en el caso de encontrar situaciones de interés.
- Mayor regulación del lobby en la administración del Estado, creando una ley efectiva que lo reglamente, fundamentalmente con relación a los poderes Ejecutivo, Judicial y Legislativo.

- Establecer prohibiciones y/o incompatibilidades entre cargos del sector público y los del sector privado por un período de tiempo más amplio.
- Garantizar y facilitar la información pública a la ciudadanía en general, como es el portal de datos abiertos con acceso a las series de datos del gobierno, sugerido por la OECD en su informe del 2015 (OECD, 2015).

Estas iniciativas relacionadas a la prevención de corrupción, la mayoría, han sido formuladas por el Consejo Asesor Presidencial Contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción, creado en el año 2015 por la entonces presidenta Michelle Bachelet, en Chile. Las recomendaciones se ordenaron en seis capítulos: Prevención de la Corrupción, Regulación de Conflictos de Interés, Financiamiento de la Política para Fortalecer la Democracia, Confianza en los Mercados; e Integridad, Ética y Derechos Ciudadanos (Informe final de consejo asesor, 2015).

Panamá podría tomar como ejemplo la experiencia chilena para generar una política consensuada de probidad, transparencia y prevención de la corrupción; lo que facilitaría su aprobación e implementación.

# Generar el Programa de Excelencia para Altos Directivos de la Administración Pública

**H**asta el momento, el esfuerzo de reformas al servicio civil en Panamá ha estado concentrado en los funcionarios de carrera administrativa, quienes corresponden a un 30% del total de funcionarios. Al 70% no regulado, se suman los cargos de exclusiva confianza, alrededor de 4,000 servidores públicos que pueden ser elegidos con criterios distintos a los establecidos para los procesos de ingreso del personal.

Por lo tanto, la elección de Presidente de la República trae aparejado la elección, la remoción y la definición de gran número de cargos fundamentales dentro del Ejecutivo.

Para avanzar en la profesionalización y despolitización del servicio civil se sugiere implementar un Programa de Excelencia para Altos Directivos Públicos, que contemple la selección de

cargos por consideraciones técnicas y no políticas. Muchos países han avanzado en esta dirección, tal es el caso del Reino Unido, que inicia sus reformas en 1988; Estados Unidos en 1978; Nueva Zelanda en 1989; Alemania en 1986; Francia en 1945. En tanto, Chile fue el primer país latinoamericano que inició esta separación de funciones desde el 2003.

Cabe señalar que tales iniciativas no tienen como objetivo eliminar las actuaciones de los asesores políticos, sino lograr que éstas se concentren en la formulación y diseño de políticas públicas, más que en su ejecución (Drago y Ross, 2009). Esto es, se separan las funciones de formulación y diseño de políticas públicas a un ámbito más político y con intensa relación con el programa de gobierno, y las labores de ejecución de políticas a funcionarios técnicos y asociados a rendimientos específicos, vinculados con una carrera funcionaria.

Un programa de excelencia para altos directivos debe incorporar mejoras en los procesos de reclutamiento y selección de quienes ocuparán estos cargos y un sistema de medición del desempeño.

A continuación, características generales que puede contener este tipo de programa.

# Principios rectores del Programa

**Principio de eficacia:** Instala como prioridad la eficacia en el alcance de los objetivos institucionales donde estos cargos se desarrollan. Para esto se requiere que el trabajo esté organizado de acuerdo con un plan de prioridades, metas y resultados esperados. Esto significa un modelo de gestión del desempeño estratégico que regirá para las instituciones fundamentales en el desarrollo del país.

**Principio de probidad y transparencia:** Los actos de los servidores públicos deben estar orientados a alcanzar los intereses colectivos y el bien común; sus acciones están sometidas al escrutinio público; por lo tanto, sus quehaceres deben ser informados permanentemente. En Panamá existe un Código de Ética para los Funcionarios Públicos del Gobierno Central que data de 2004, por lo que es preciso incorporarle aspectos de transparencia y probidad.

**Principio de objetividad:** Los servidores públicos deben lograr resultados esperados de acuerdo con objetivos establecidos en la ley y en la normativa de las instituciones públicas, y su funcionamiento.

**Principio de atención ciudadana y rendición de cuentas:** Los servidores públicos deben orientar sus esfuerzos a que la atención al ciudadano sea oportuna, rápida y logre satisfacer sus necesidades.

Para eso deben rendir cuentas a la ciudadanía de manera sencilla y cercana, logrando con esto mejorar la relación entre el Estado y los ciudadanos.

# Objetivos del Programa

**Estarían concentrados en:**

- Establecer niveles jerárquicos -niveles profesionales y/o directivos- y grupos de cargos de la administración pública que serán parte de este programa, identificando responsabilidades y atribuciones específicas al conjunto de cargos estratégicos, los cuales no podrán ser nominados o removidos por razones políticas.
- Estos cargos serán ocupados mediante un proceso de selección y reclutamiento altamente profesionalizado, autónomo y técnico, con perfiles de cargos en directa relación con las metas de gestión, estratégicas y previamente establecidas.
- El tiempo de duración del cargo estará fijado por el período que se pacte en el convenio de desempeño. Éste podrá ser elegido por otro período, si cumple con éxito los compromisos asociados al cargo.
- Generar un programa de seguimiento y evaluación al desarrollo de la gestión estratégica encomendada, identificando apoyos técnicos y administrativos a ofrecer para asegurar el logro de las metas de gestión acordadas de manera previa.

- Instalar niveles de transparencia en la gestión de estos profesionales y directivos, que permitan retroalimentar al sistema con su desempeño.

### Modelo de gestión para altos directivos públicos

Un modelo de gestión del desempeño requiere establecer metas de desempeño individuales para altos directivos. Más allá, ellos mismos deben establecer un modelo de objetivos estratégicos colectivos para el servicio que lideran, con lo cual se crean sistemas de gestión para los cargos de segundo y tercer nivel jerárquico.

La decisión sobre la organización interna y distribución de estas tareas descansa en el jefe del servicio, quien debe contar con las herramientas necesarias para identificar, de manera no discrecional y responsable, la forma, cobertura y extensión que tendrán estos procesos internos y quiénes serán los responsables de participar en sus desarrollos. Esto debe traducirse en acuerdos o convenios de desempeño, individuales o colectivos, bajo un modelo de modernización aprobado previamente por el Estado (Barros, Weber y Díaz, 2017).

Este modelo de desempeño se ha explorado en América Latina. Por ejemplo, el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG), lleva 15 años de funcionamiento en Chile, y se ha basado en



metas estratégicas colectivas e individuales que son revisadas y evaluadas en períodos regulares de tiempo por unidades centralizadas que monitorean el desarrollo de los procesos estratégicos.

De hecho, estos programas traen aparejados incentivos económicos con el cumplimiento de metas. En Chile, los convenios de desempeño se han diseñado para diversos niveles jerárquicos. En una primera etapa, este proceso logró introducir la cultura de la planificación estratégica, especialmente cuando los directivos que lo lideraron generaron diálogos de desempeño como espacios de revisión de las tareas asignadas y mejoramiento en sus prácticas. De esa forma, los funcionarios públicos

obtuvieron información sobre la calidad de trabajo y formas de perfeccionarlo.

Sin embargo, una lección negativa de la experiencia chilena es que se ha burocratizado el sistema y los incentivos económicos ofrecidos son vistos como un derecho adquirido por parte de los funcionarios públicos, y no como incentivos de mejoras del desempeño de la gestión real (Fraile, 2017). También se ha aprendido que el diseño, la implementación y la negociación de estos modelos de desempeño, se ven perjudicados por una alta rotación del personal en las instituciones.

La ejecución de esta propuesta requiere de una normativa legal que identifique, de modo claro, las responsabilidades administrativas; pero que, a su vez, no sea una ‘camisa de fuerza’ burocrática que atrase los procesos de ejecución al interior de las instituciones.

Hay que producir procesos de gestión del desempeño claros y con medios de verificación que generen certezas entre los funcionarios públicos, y, al mismo tiempo, que presenten desafíos profesionales atractivos que permitan mantener al recurso humano comprometido (Buckingham, 2015). Los instrumentos que se utilicen deben adaptarse a la naturaleza y características de las instituciones, considerando la cultura de los servidores públicos y teniendo plena conciencia del contexto político y social que se enfrenta (Barros, Weber y Díaz, 2017).

## Creación de acuerdo marco y consejo asesor

Para avanzar en el diseño de este programa, es imperativo lograr un amplio acuerdo político que incluya a los actores relevantes para darle viabilidad y sostenibilidad. Por parte del Órgano Ejecutivo debieran participar representantes del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), del Ministerio de la Presidencia, de la DGCA, así como de las oficinas vinculadas a presupuestos y evaluación de políticas públicas.

Es necesario, también, sumar a miembros de gremios de funcionarios públicos y organizaciones relevantes de la sociedad civil que representen a los beneficiarios del Estado en sus diversas políticas públicas, como también a expertos en estas materias de las distintas sensibilidades políticas de Panamá. La propuesta es que ellos constituyan un Consejo Asesor del Programa de Excelencia para Altos Directivos de la Administración Pública<sup>4</sup>, que genere las condiciones necesarias para darle viabilidad a esta iniciativa.

---

4 La extensión y atribución de este Consejo es parte de la propuesta más específica que debe ser presentada al Presidente de la República; sus porcentajes de representación, modelo de gestión del consejo asesor, periodicidad en sus funcionamiento, resultados esperados, tiempos de trabajo, entre otras condiciones.

## **Plan Piloto para el Programa de Excelencia para Altos Directivos de la Administración Pública**

Resulta conveniente iniciar este proceso con un plan piloto que fundamente el proyecto legislativo, el cual, de manera simultánea, se debiera estar confeccionando. El plan piloto del programa es un laboratorio de mejoramiento de la gestión, que busca identificar los mejores procesos de selección y reclutamiento; los criterios y métodos para el establecimiento de metas estratégicas por cargos; y los indicadores requeridos para sus evaluaciones, como aquellos de desempeño y transparencia, entre otros.

Sumado a lo anterior, el plan piloto debe alimentar un proceso de construcción de un acuerdo político para la definición del conjunto de cargos que abarcaría el programa. También, es preciso que el Ejecutivo identifique la entidad responsable de instalar este programa y su posterior desarrollo. Se sugiere que ésta sea el MEF, en coordinación efectiva con la DGAC.

# Conclusiones



## EL SERVICIO CIVIL EN PANAMÁ

*Los ODS imponen a Panamá, y a los países de la región, la necesidad de contar con un mejor Estado, más eficiente y con recursos humanos de calidad. En este desafío, el servicio civil debe asumir nuevas funciones y proyectarse como un elemento determinante en la consecución de los objetivos estratégicos plasmados.*

El servicio civil de Panamá ha logrado avanzar hacia una mayor institucionalización, apoyado en leyes que le han dado mayor estabilidad al servidor público y logrando crear un tribunal administrativo para resolver las diferencias que se pudieran generar con relación a las decisiones del recurso humano en las diversas instituciones de la administración estatal. Sin embargo, hay muchas tareas por hacer, entre las que destacan:

- Ampliar la cobertura de los actuales programas dirigidos al servicio civil y fortalecer la institucionalidad relacionada con el desarrollo de la política de recurso humano dentro de la administración del Estado.
- Fortalecer la estabilidad funcionaria de los servidores públicos, sin impedir procesos de reformas y mejoras en el sector público.

La estabilidad no puede confundirse con la inamovilidad.

- Perfeccionar el trabajo realizado por la DGCA, logrando que los procesos de reclutamiento y selección se realicen con la intención de atraer buenos profesionales al sector público, logrando que se haga carrera funcionaria, y que los talentos jóvenes puedan sentirse atraídos para servir al Estado. Esto se puede alcanzar fortaleciendo la institucionalidad y dotándola de recurso humano calificado para enfrentar nuevos desafíos.
- Definir una hoja de ruta para la DGCA para concluir la acreditación de carrera administrativa y generar procesos de evaluación de esta etapa, incluso, incorporar mejoras.
- Lograr un espacio de coordinación efectivo entre la DGCA y el resto de las instituciones que toman decisiones relevantes relacionadas a la política de recursos humanos en el sistema público.
- Instalar el Programa de Excelencia para Altos Directivos de la Administración Pública, que tiene por objetivos separar las funciones del Estado, profesionalizar a directivos y profesionales, determinar una gestión de desempeño de estos servidores públicos exigente e innovador, establecer acciones a favor de la transparencia, y atacar la corrupción.

## EL SERVICIO CIVIL EN PANAMÁ

- Iniciar un plan piloto del Programa de Excelencia para Altos Directivos de la Administración Pública, que permita ir midiendo capacidades, avances concretos, voluntades políticas e impactos finales de productividad de las instituciones que participan en el mismo, que es el objetivo final del proceso de mejoramiento del servicio civil en Panamá.
- Generar un modelo de gestión integral que recoja los resultados alcanzados por Carrera Administrativa y por el Programa de Excelencia para Altos Directivos, con la idea de no perder la mirada unitaria del Estado y avanzar hacia espacios concretos de profesionalización estatal. Esta línea estratégica debe ser monitoreada por la autoridad competente, instalada en un centro de gobierno que vele por este proyecto y otros que estén siendo desarrollados.

# Referencias

- “Trece años de Funcionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile. Un Modelo de Gestión Incompleto (2017), de Amaya Fraile. En “Un Estado para la Ciudadanía: estudios para su Modernización, Centro de Estudios Públicos”, CEP (2017). Isabel Aninat y Slaven Razmilic editores.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID),2014. *Al servicio del Ciudadano. Una Década de Reformas del Servicio Civil en América Latina (2004-2013)*. BID, Washington.
- Barros E., Weber A. y Díaz D. (2017), *Convenios de desempeño en la Alta Dirección Pública. Orientaciones de optimización como herramienta de gestión del desempeño*. Centro de Estudios Públicos, CEP. pp. 319-360.
- Buckingham, M. & A. Goodall (2015). “*Reinventing Performance Management*”. Harvard Business Review.
- Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003). Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. CLAD y UN (DESA).
- Convenios de Desempeño en la Alta Dirección Pública. Orientaciones de Optimización como herramienta de Gestión del Desempeño (2017). De Eduardo Barros, Alejandro Weber y Daniel Díaz. En “Un estado para la Ciudadanía: estudios para su Modernización”, Centro de Estudios Públicos, CEP (2017). Isabel Aninat y Slaven Razmilic editores.
- Costa, R. & M. Waissbluth (2007) “*Tres Años del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile: balances y perspectivas*”. CSP. Universidad de Chile.
- Decreto 859 que Aprueba reglamento del Consejo de Alta Dirección Pública establecido en la Ley N. 19.882, del Ministerio de Hacienda de Chile. De 12 de diciembre de 2005.
- Decreto Ejecutivo N. 453, Calendario y Proceso para el Procedimiento Ordinario de Ingreso régimen de Carrera Administrativa, del 11 de junio de 2018. Ministerio de la Presidencia.
- Decreto Ejecutivo N.246 que dicta el Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos que laboran en las Instituciones del Gobierno Central, de 15 de diciembre de 2004. Ministerio de la Presidencia.
- Drago, M y Ross, K. (2009), “*Separación institucional de funciones. Marco Conceptual y experiencia comparada*”. En Consorcio para la Reforma del Estado, “*Un mejor Estado para Chile*” Santiago, Chile. pp. 40- 79
- Fraile, A. (2107). *13 años de Funcionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública en Chile. Un modelo de gestión Incompleto*. Centro de Estudios Públicos, CEP. pp. 361-402.
- Guía de Requisitos Mínimos del Manual General de Clases Ocupacionales*. Ministerio de la Presidencia, Dirección General de Carrera Administrativa (2018).

## EL SERVICIO CIVIL EN PANAMÁ

*Informe de Panamá sobre Acceso a la Información Pública.* Centro de Derecho y Democracia, año 2012, Estados Unidos.

*Informe Final del Consejo Asesor Presidencial Contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y Corrupción,* Chile. (2015)

Informe Modernización del Estado Panameño (2014). Propuesta Legislativa para el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Oficina de Panamá.

*La Importancia del Servicio Civil en el Desarrollo de Capacidades Estatales en América Latina* (2015). Mercedes Lacoviello y María Chudnovsky. Banco de Desarrollo de América latina, CAF. Documento de trabajo N.2015/02.

Ley 19.882 que regula Nueva Política de personal a los Funcionarios Públicos. De 23 de junio de 2003, del Ministerio de Hacienda de Chile.

Ley 20.955 que Perfecciona el Sistema de Alta Dirección Pública y Fortalece la Dirección Nacional de Servicio Civil. Del 20 de octubre del 2016, del Ministerio de Hacienda de Chile.

Ley N. 23 que Reforma La ley 9 de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa y dicta otras disposiciones. De 12 de mayo del 2017. Ministerio de la Presidencia.

Ley N. 46 que fija Escala General de Sueldos, se clasifican todos los funcionarios y Empleados Públicos y se Dictan otras medidas de carácter Fiscal y Administrativo. De 10 de diciembre de 1954. Asamblea Legislativa de la República de Panamá, LEGISPAN.

Ley N. 9 de 20 de junio de 1994, “Por la cual establece y Regula la Carrera Administrativa”. Asamblea Legislativa de Panamá.

*Manual de Procedimiento para el Reclutamiento y Selección del Recurso Humano en el Sector Público Panameño* (2018). Ministerio de la Presidencia, Dirección General de Carrera Administrativa.

Objetivos de Desarrollo Sostenible (2016). *Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Una Oportunidad Para América Latina y el Caribe.* Naciones Unidas.

Resolución N.24 que dicta *Manual de Procedimiento para el Reclutamiento y Selección del Recurso Humano en el Sector Público Panameño*, de 19 de junio de 2018. Ministerio de la Presidencia, Dirección General de Carrera Administrativa.

*Un Estado para la Ciudadanía.* Estudios Para su Modernización (2017). Editores: Isabel Aninat y Slaven Razmilic, Centro de Estudios Públicos, CEP.

*Un Estado para la Ciudadanía.* Informe de la Comisión de Modernización del Estado (2017). Colección de Centro de estudios Públicos, CEP.



*Al servicio  
de las personas  
y las naciones*

Casa de las Naciones Unidas  
Edificio 129, Ciudad del Saber  
[www.pa.undp.org](http://www.pa.undp.org)