

PANAMA: PANORAMA DE LA ADMINISTRACION DE PERSONAL

A. Fonseca Pimentel, experto de las Naciones Unidas al servicio de la Escuela Superior de Administración Pública en América Central (ESAPAC), en la que desempeña las cátedras de Administración pública y Administración de personal, en un estudio que titula «La Administración de personal en América Latina» (San José, Costa Rica, 1965), describe, en los términos que, condensados, a continuación se reproducen, la situación panameña sobre el tema.

La República de Panamá ha sido el segundo y hasta ahora último país centroamericano que ha adoptado el servicio civil. Eso ocurrió en 1955, a través del decreto-ley número 11, que estableció, por primera vez en el país, las normas, principios y procedimientos de la carrera administrativa.

Actualmente el asunto obedece a las disposiciones de la ley número 4, de 13 de enero de 1961, conocida como la ley «sobre administración de personal».

Para velar por la observancia de esa ley y sus reglamentos existe un departamento de personal dentro de la Dirección General de Planificación y Administración, cuya organización básica es la siguiente:

- a) Despacho del director general;
- b) Departamento de planificación;
- c) Departamento de presupuesto;
- d) Departamento de personal;
- e) Departamento de organización administrativa (ESAPAC, «Diagnóstico y Macro Análisis Administrativo del Sector Público de la República de Panamá» [mimeografiado], págs. 7-8, San José, junio de 1964).

Las atribuciones básicas del departamento de personal pueden sintetizarse en la forma siguiente:

- a) Sujetar a métodos científicos la administración del personal al servicio del Estado, regulando su ingreso, derechos, deberes y prohibiciones; traslados, ascensos, régimen disciplinario y expiración de funciones.
- b) Desarrollar planes para uniformar los sistemas para el personal sujeto a estatutos orgánicos especiales, en lo relativo a clasificación de cargos, retribución y jubilaciones.
- c) Regular la carrera administrativa.

Para cumplir con sus cometidos cuenta el departamento de personal con la siguiente organización básica:

- a) Sección de clasificación y retribución de puestos.
- b) Sección de exámenes.
- c) Sección de capacitación.

El departamento de personal, al igual que ocurre con su correspondiente de Costa Rica, no es el órgano de un sistema, el cual no existe. Según observa un autor: «El presidente de la República tiene facultad de implantar la carrera administrativa en las diversas dependencias oficiales previo estudio de las circunstancias y teniendo en cuenta las necesidades del servicio. La implantación se hace mediante un decreto firmado por el presidente de la República y refrendado por el ministro del ramo» (ESAPAC, «Informe del seminario sobre Servicio civil o carrera administrativa», organizado en colaboración con el departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, San José, Costa Rica, octubre 1962, pág. 79).

De ahí el hecho de que la implantación del servicio civil en Panamá no esté completada, como se demostró en reciente investiga-

ción de la cual reproducimos la siguiente cita: «Hay, como se ha visto, una oficina central de personal, cuyo ámbito de acción, según la constitución, debe cubrir al poder ejecutivo, a sus organismos descentralizados funcionalmente y al personal administrativo del poder legislativo. Pero hasta ahora el sistema de carrera administrativa no ha podido ser aplicado al poder legislativo, y en cuanto a los organismos descentralizados, lo ha sido solamente en un caso, el de la Lotería Nacional.

En el propio ámbito del poder ejecutivo, la oficina central de personal no cubre todavía a todos los funcionarios, puesto que están fuera de su acción, entre otras categorías, los maestros, guardias nacionales, enfermeras, telegrafistas y funcionarios de confianza. Además de eso, la ley no dió la inamovilidad al iniciarse, sino que lo ha venido haciendo parcialmente, y por lo tanto aún hay varios ministerios y dependencias que no están cubiertos» (ESAPAC, «Diagnóstico y Macro Análisis Administrativo del Sector Público de la República de Panamá», cit., págs. 9-10).

Como resultado de la situación que se acaba de exponer, el sistema de méritos se encuentra en Panamá en una fase menos adelantada que la de Costa Rica. Es lo que ha sido expresado muy bien en reciente estudio: «De los seis países de la región, sólo en dos de ellos hay algún sistema de méritos para el personal público. Uno de éstos contempla la cobertura total de los funcionarios y empleados que trabajan en el ejecutivo y sus órganos descentralizados, pero no ha tenido aplicación completa por el hecho de que la incorporación es gradual y circunstancial. En el otro país, el derecho de ingresar en el régimen de servicio civil se concedió en forma automática, pero está circunscrito a los funcionarios y empleados del poder ejecutivo y del secretariado del legislativo, sin que los de los organismos descentralizados estén incluidos dentro del sistema, aunque muchos de ellos tienen sus propias regulaciones» (ESAPAC, «Diagnóstico y Macro Análisis Administrativo del Sector Público del Istmo Centroamericano», págs. 26-27, San José, Costa Rica, abril 1964).

De cualquier manera—expresa Pimentel—, los dos países están, sin duda, progresando en la implantación definitiva del sistema de méritos. Si la estabilidad del servidor público de Costa Rica es menos estricta que la del servidor público brasileño, la misma cosa se puede afirmar del servidor público panameño comparado con el costarricense.

«La estabilidad del funcionario público—se lee, en efecto, en un informe sobre la administración panameña—... depende en gran parte de los recursos de que disponga para apelar en caso de que

su destitución no se ajuste a la ley. También depende del grado de autoridad que la ley otorgue al organismo de apelación. La Junta de Personal de la Carrera Administrativa es un organismo asesor del departamento de personal; acoge los recursos de apelación y está revestida por ley con la adecuada autoridad para emitir fallos cuasi-judiciales, los cuales deben ser acatados por el ejecutivo» (ESAPAC, «Informe del seminario sobre Servicio civil o carrera administrativa», citado, pág. 83).

La formación de administradores para el servicio público está encomendada a la Universidad, que cumple con esa misión a través de un plan de estudios de cinco años, ofrecido por su Escuela de Administración Pública y Comercio.

En lo que se refiere al adiestramiento propiamente dicho, Panamá—que se adhirió, en 1961, al Convenio Básico de creación de la ESAPAC, firmado en 1954 por los otros cinco países de la región centroamericana—se vale en buena parte de los cursos ofrecidos por dicha institución regional, bien enviando funcionarios para estudiar en San José o promoviendo, en colaboración con ella, cursos en su propio territorio.

Además de eso, hay amplias oportunidades de adiestramiento práctico en las oficinas mismas.

La clasificación de cargos, aprobada por la ley número 7, de 1962, se ha inspirado en buena parte en la experiencia de Costa Rica. Como en este país, la clasificación aprobada cubre prácticamente tan sólo la Administración central, estando excluidos de ella los organismos descentralizados funcionalmente.