

Exterior: Revista de Investigación de ADEN University
ISSN L 2953-3090
Vol. 4 (1) enero/junio 2025

Reclutamiento, selección, contratación y desarrollo del personal en la administración pública panameña

Recruitment, selection, hiring and staff development in the panamanian public administration

Erik Ponce
Universidad de Panamá, Panamá
poncerik@yahoo.com
<https://orcid.org/0000-0003-1356-3112>

Recibido: 30/10/2024.

Aceptado: 22/12/2024.

Publicado: 02/01/2025.

Cómo citar: Ponce, E. (2025). Reclutamiento, selección, contratación y desarrollo del personal en la administración pública panameña. *Exterior*, 4(1), 49-64. <https://doi.org/10.56880/exterior41.4>

Resumen

Este artículo analiza la gestión del capital humano en la administración pública panameña, buscando como objetivo explicar los conceptos de innovación y transparencia en los procesos de reclutamiento, selección, contratación y desarrollo del personal de la administración pública. Metodológicamente se utilizó el enfoque ex post facto en una investigación aplicada que se basó en el método inductivo, aplicando la hermenéutica para interpretar la información a través del análisis de documentos. En los resultados se explora la importancia de la innovación y la transparencia en estos procesos, y se examinan las prácticas actuales a la luz de las nuevas tendencias y las recomendaciones de diversos autores. Como conclusiones, se destaca la necesidad de que se revisen las políticas actuales de gestión del talento humano, y muy particularmente en lo relacionado con la dotación de personal, ya que el servicio público depende en gran medida de la calidad y capacidad de las personas que lo integran, lo que se logra al fortalecer la cultura de calidad y ética dentro de la administración pública, para asegurar la eficiencia, eficacia y satisfacción del ciudadano en la prestación de servicios.

Palabras clave: administración pública-Panamá, comportamiento político, gestión del personal, selección de personal.

Abstract

This article analyzes human capital management in the Panamanian public administration, seeking to explain the concepts of innovation and transparency in the processes of recruitment, selection, hiring and development of public administration personnel. Methodologically, the ex post facto approach was used in applied research that was based on the inductive method, applying hermeneutics to interpret information through document analysis. The results explore the importance of innovation and transparency in these processes and examine current practices in light of new trends and recommendations from various authors. As conclusions, the need to review current human talent management policies is highlighted, and particularly in relation to staffing,

since public service depends largely on the quality and capacity of the people who comprise it, which is achieved by strengthening the culture of quality and ethics within public administration, to ensure efficiency, effectiveness and citizen satisfaction in the provision of services.

Keywords: public administration-Panama, political behavior, personnel management, personnel selection.

Introducción

Según Galindo Camacho (2000), la función pública es la relación que se establece entre el Estado y sus servidores, y está “constituida por el conjunto de derechos, obligaciones y situaciones que les vinculan. La función pública está determinada por el régimen jurídico aplicable al personal administrativo que presta sus servicios en las dependencias de los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial” (p. 143).

Atrás queda la propuesta ortodoxa de la función pública como un simple cumplimiento de mandato, por una enfocada a la eficacia y eficiencia en la gestión. La modernización del Estado resulta en una labor al menos difícil debido a que este, visto como una organización compleja, necesita de tiempo, esfuerzo y uniformidad de criterios para poder funcionar en todos sus niveles como los sistemas autoorganizados. En este sentido la autoorganización se entiende como la capacidad de adaptarse y responder en tiempo real a las circunstancias y necesidades que surgen, para poder reaccionar adecuadamente (Pont Vidal, 2019).

A esto se debe sumar el carácter directivo y estratégico de la gerencia, porque esta se considera también como una acción social encaminada por los gerentes de acuerdo con la normativa que rige a las organizaciones para alcanzar las metas. Siendo multidisciplinaria, también debe utilizar las estrategias que establezca cada gerente “para obtener un mejor desempeño de sus subordinados en todas las áreas del organismo social” (Hernández Ortiz & Gómez Torres, 2010, p. 627), y los principios gerenciales son aplicables -o al menos amoldables- a la gestión pública, aunque sus fines sean diferentes.

Desde la gerencia, el individuo es el primer recurso y, partiendo del principio de que el capital humano es el conocimiento que posee cada individuo (Velásquez Valadez, 2006), en el contexto organizacional la gestión del capital humano el proceso se inicia con la contratación, tomando en cuenta a los más capacitados en cada área, porque son quienes mejor pueden aportar a las funciones asignadas, ya que “el objetivo más importante de la administración pública y también de la privada, es la eficiencia, a efecto de que los recursos humanos, materiales y financieros sean aprovechados de la mejor manera posible” (Galindo Camacho, 2000, p. 150).

Para lograr un mundo mejor, se requiere de mejores naciones e instituciones cuya base esté cimentada en su capital humano, y cuyo origen se encuentre precisamente en los procesos de gestión de capital humano, fundamentalmente en el subsistema de dotación de personal. Es por eso que el estudio, pretende analizar la realidad de esa gestión en el sector público panameño, realizando especial énfasis en los procesos de dotación de personal. Se evalúan las implicaciones que pueden conllevar al manejo eficiente de estos recursos, aplicando los conceptos de innovación y transparencia, y valorando las nuevas tendencias que contribuyen a modernizar la visión en el sector público.

En otras palabras, se debe a la jerarquía de los subsistemas interrelacionados, porque contienen sus propios subsistemas y estos no siempre se encuentran adecuadamente comunicados o unidos como elementos del mismo sistema, y “entre los cuales existen interrelaciones y retroalimentaciones de carácter no lineal y dinámico y en cada nivel aparecen propiedades emergentes que no presentan ninguno de sus componentes” (Lara-Rosano, 2010, p. 4).

Por eso es que “el capital humano (CH) de una empresa, organización, región o país es la piedra angular, es la fuente de desarrollo y por consiguiente es uno de los factores que genera la competitividad” (Madrigal, 2009, p. 68), y la calidad del producto que proveen las instituciones depende en muchos casos más de estos que de otros factores de producción, ya que como lo señala la teoría, se refiere a la formación técnica y acumulación de conocimiento de los individuos (García, 2016).

Ese mundo se construye también bajo el concepto de la ética, una ética que asume en este contexto la figura del *éthos* fenomenológico de Husserl, que rige el comportamiento de la comunidad de quienes comparten el ideal de autonomía, autocomprensión y responsabilidad (Vargas Bejarano, 2007) que debe configurar la nueva gestión pública. Es la ética fenomenológica que se corresponde con la idea de una ética común que sirva de guía a los funcionarios públicos pensados como un *ethos* común y que -bajo la figura del capital humano- adquiere connotaciones de mayor impacto porque se espera que, además de demostrar responsabilidad, aptitud y capacitación, estén enfocados en la probidad.

Ante esta situación, se vuelve importante realizar un análisis de los actuales procesos de administración de recursos humanos en el sector público con el propósito de plantear alternativas que contribuyan a perfeccionar la gestión de quienes mantienen el engranaje del sistema, con el consiguiente beneficio para las instituciones, para el mismo personal, los individuos receptores de los servicios públicos y para el país en general. Por ello, se ha establecido como objetivo explicar los conceptos de innovación y transparencia en los procesos de reclutamiento, selección, contratación y desarrollo del personal de la administración pública panameña.

Revisión de la literatura

Pereda (2016), en su estudio aplicado al sector público, se centró en identificar las habilidades directivas más valoradas por los empleados públicos en Argentina (provincia de Córdoba), que pueden ser consideradas como personales, interpersonales o de dirección de personas, propiamente dichas como directivas. Su investigación impacta en la relación de permanencia en la administración, que es coherente con la estabilidad laboral que ha caracterizado al sector público.

Afirma que esa característica puede ofrecer ventajas a la hora de desplegar estrategias de desarrollo y promoción del capital humano, si bien exige mucha especialización y planificación de los recursos humanos. El autor concluye aseverado que las habilidades personales y directivas constituyen una ventaja competitiva, la cual cobra mayor importancia en este entorno tan cambiante y competitivo. Aquí se pone de manifiesto la necesidad de garantizar la estabilidad

sustentable de los servidores públicos más allá de un período gubernamental, de forma que se aproveche la capacidad y la experiencia en el continuo proceso de desarrollo que debe llevar la administración pública.

Si se centra el estudio en la productividad, García Peramato (2016) analizó en qué grado y sentido influye el capital humano en los resultados del sector industrial, a partir de un modelo econométrico elaborado al efecto. Determina que la verdadera aptitud que tienen los empleados en el trabajo es el hecho de saber desempeñar sus funciones, por lo tanto, cuanto mayores son las capacidades de los empleados, mayor será el rendimiento económico de la empresa. Igualmente, constató que la actitud de los directivos de una empresa contribuye de manera positiva en los resultados de la organización, y con relación a la satisfacción de los empleados, concluyó que cuanto mayor es la satisfacción, mayor será el rendimiento económico de la empresa.

Finalmente, la autora sostiene que el capital intelectual se puede entender como un conjunto de conocimientos e información que añade valor a los bienes y servicios a través de la aplicación de la inteligencia. Confirma que el capital intelectual es una ventaja competitiva sostenible por las importantes inversiones en capital humano, al igual que en esta investigación, donde se destaca el reconocimiento del capital intelectual como un valioso aporte que constituye el activo más importante de la organización en el sector público.

Quirós Tomás (2015) también contribuye al estudio de la similitud y diferencia entre los temas de recursos humanos más interesantes para los académicos y para los empresarios. En tal sentido, procedió al análisis semántico de los temas sobre los que versan los artículos científicos publicados en las revistas más prestigiosas a lo largo del año 2011 y de los tratados por las empresas en sus memorias anuales, de igual período.

Posteriormente, el autor realizó una comparación, buscando posibles explicaciones a las similitudes y diferencias observadas entre ambos, llegando a la conclusión de que la aplicación del análisis semántico y el uso de las memorias sirven como fuente de información sobre los principales temas en materia de recursos humanos desde el punto de vista organizacional. Aporta un nuevo enfoque al estudio del distanciamiento entre teoría y práctica producido a partir de los años setenta del siglo pasado, en un campo tan importante como el de los recursos humanos.

Este enfoque implica una nueva forma de analizar la realidad subyacente en este campo del saber, encuadrándose en la investigación emergente de la aplicación de la minería de datos. Como hallazgo a considerar acerca del estudio de Quirós Tomás con respecto a esta investigación sobre gestión del capital humano en el sector público, se pone de manifiesto que no todos los temas relativos al área de los estudios de los recursos humanos subyacen en los artículos científicos, permitiendo el abordaje de tales conocimientos en otras fuentes.

Pereda (2016) resalta la importancia de la estabilidad laboral y de habilidades personales y directivas en la administración pública para entender cómo el capital humano puede convertirse en una ventaja competitiva en el sector público cuando se invierte en el desarrollo y promoción de habilidades directivas. Este argumento lo refuerza García Peramato (2016) que, aunque se enfoca en el sector industrial, analiza cómo la productividad se incrementa con habilidades y

satisfacción personal, lo que pone de relieve al sector público al establecer ese vínculo directo entre la calidad del capital humano y el rendimiento organizacional.

Por otro lado, la revisión de Quirós Tomás (2015) expone la diferencia entre los temas de interés en la teoría académica y la práctica empresarial de los recursos humanos que, en el sector público panameño se asienta en la importancia de adaptar los enfoques teóricos a la realidad institucional. Estas tres referencias destacan la importancia de las habilidades específicas, la satisfacción laboral y la adaptación teórica en la gestión del capital humano en el sector público, dejando ver que, cuando se valora el desarrollo de las competencias, la satisfacción del personal y una aplicación adaptada a las teorías de recursos humanos, se está preparando al personal para ofrecer servicios más eficientes a la sociedad. Esto se logra a través de los procesos de reclutamiento, selección, contratación y desarrollo guiados por los principios de transparencia y probidad.

Metodología

Este estudio descriptivo adoptó una investigación aplicada, porque está orientada a generar un conocimiento útil para mejorar la gestión del capital humano en el sector público panameño. Con un enfoque cualitativo, enfocado en la búsqueda de significado e interpretaciones que los individuos dan a su experiencia (Denzin & Lincoln, 2011), se puede comprender cómo las políticas públicas afectan la satisfacción y el desempeño de los empleados en las instituciones gubernamentales.

El diseño metodológico utiliza un enfoque ex post facto, donde se estudiaron los fenómenos analizando su contexto y las relaciones entre las diferentes variables, y por eso la investigación se define como aplicada, porque busca resolver un problema real en la sociedad panameña. Para el análisis de datos se recurrió al método inductivo, partiendo de casos específicos para construir una teoría general.

Este proceso metodológico se basa en la hermenéutica, porque va interpretando toda la información a través del análisis de textos y documentos que tienen que ver con el objeto de estudio; basados en ello, la técnica documental permitió revisar críticamente la literatura sobre la gestión del capital humano en el sector público panameño, especialmente en el aspecto de la dotación del personal. El objetivo trazado es comprender y analizar las prácticas actuales y su impacto en el contexto nacional, validando los datos con fuentes documentales que ayudaran a desarrollar el tema.

Se utilizaron 28 fuentes desde la sección de la introducción hasta los resultados, que sirvieron para realizar las conexiones lógicas del tema a lo largo de la investigación. De este número, la muestra estuvo conformada por 15 fuentes y su aporte se desglosó de acuerdo con los temas representados en la sección de Resultados, según lo indicado en la Tabla 1:

Tabla 1

Distribución de la muestra documental

Distribución de la muestra documental según los temas tratados		
Tema	Autor(es)	Aporte
Complejidad en la administración pública	Ballart (2001)	Explica el alto nivel de complejidad en la administración pública debido a presiones políticas y limitaciones en la toma de decisiones, especialmente en la gestión de recursos humanos.
Transparencia en la gestión pública	Olías (2001); Ley 6 de 2002; Decreto Ejecutivo 246 de 2004; Ministerio de la Presidencia (2018)	Destacan la necesidad de transparencia en el uso de recursos públicos, el deber de informar y la importancia de la confianza ciudadana en la administración pública.
Dotación de personal en América Latina	Oyarce (2010); CEPAL e ILPES	Subrayan las deficiencias en la dotación de personal, como la falta de información, corrupción, clientelismo y la influencia de componentes políticos en la gestión de personal.
Nueva Gestión Pública y motivación	Albi et al. (1997)	Enfatiza la importancia de motivar y coordinar al personal para lograr metas colectivas, destacando el valor del respeto y reconocimiento hacia los trabajadores en las instituciones.
Innovación en la administración pública	Ballart (2001); Ramírez (2010); OCDE (2009); Mariñez Navarro (2017); García (2007); Aguilar (1995); Conejero Paz & Redondo Lebrero (2016)	Discuten la relevancia de la innovación para mejorar la calidad, reducir costos y adaptarse a las nuevas demandas en la gestión pública, el papel del liderazgo participativo y la innovación social.

Resultados

Ballart (2001) explica acertadamente que en el entorno de la administración pública hay un nivel de complejidad muy alto, debido a las decisiones que se deben tomar por estar sometidos a presiones y condicionamientos políticos en múltiples formas, de lo que se deduce por qué “la administración pública sufre importantes limitaciones en la toma de decisiones sobre la utilización de los factores de producción. En particular en lo referido a gestión de recursos humanos” (p. 11).

Las nuevas estructuras que imperan en la gestión del capital humano desde la visión cliente-usuario de la nueva gestión pública están orientadas al intento de dar cuenta, reflexionar y discutir sobre cómo alcanzar los fines públicos con la mayor eficiencia, eficacia y satisfacción del ciudadano. Implica usar los recursos públicos para maximizar la eficiencia que logre satisfacer las demandas de los ciudadanos, y aprovechar las oportunidades de un mundo globalizado y competitivo para alcanzar sociedades más acordes con los deseos colectivos que exigen cambios, imaginación e innovación.

Esto requiere de un manejo honesto, transparente y con rendimiento de cuentas ya que, por más que la administración proporcione servicios adecuados que puedan cubrir las aspiraciones esenciales de los ciudadanos, si no existe la convicción de que los proveedores del servicio actúan con absoluta transparencia, de poco servirá todo lo demás (Olías, 2001).

En el subsistema de dotación de personal a nivel de toda Latinoamérica, un estudio de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), concluyó que

Las reformas implementadas por los Gobiernos de la región como políticas de segunda generación dentro de la administración de personal han mostrado grandes deficiencias debido a: 1) la falta de información clara y efectiva de los procesos de dotación; 2) alta inversión en los presupuestos públicos destinados sin eficiencia, producto de la corrupción y el clientelismo, 3) fragmentación institucional con pugnas de profesionalización, meritocracia o currículum. (Oyarce, 2010, p. 5).

Con la sugerencia de articular los valores de la nueva gestión pública, se remarca en este informe la necesidad de establecer sistemas de recursos humanos basados en la selección más adecuada de perfiles, porque todavía se nota que “en ellos un alto componente político está a la base de las prácticas clientelares” (Oyarce, 2010, p. 28), que influye en la motivación y retención de los servidores públicos.

La nueva gestión pública debe estar dirigida a motivar y coordinar a las personas para alcanzar metas individuales y colectivas (Albi et al., 1997), ya que un trabajador motivado rinde mucho más de lo que la institución espera de él, y lo hace con gusto porque entiende que forma parte de una institución donde se le respeta, valora y toma en cuenta.

La cultura organizacional juega un papel importante en ese proceso de gestión de las potencialidades humanas, ya que como institución todos deben conocer los valores institucionales y procurar adaptarse a la cultura organizacional, la cual, si está bien orientada, producirá resultados favorables para la institución, los servidores públicos y el país.

Dentro de esta revisión de las nuevas estructuras, se explica cómo deben ser y funcionar estas estructuras, tomando en cuenta cómo debe ser el desarrollo de la gestión del capital humano para la administración pública basado en las tendencias actuales. Allí se incorporan los conceptos de innovación y transparencia para el mejoramiento de los procesos de reclutamiento, selección, contratación y desarrollo del personal, y está pensada para gestionar la administración pública en el país a nivel del gobierno central y los gobiernos locales.

Innovación en la administración pública

A partir de la década de 1990 “la innovación se ha ganado un espacio en la agenda de investigación en gestión pública como consecuencia de la presión que recibe [...] para mejorar la calidad de sus servicios, reducir sus costes y satisfacer con menos recursos nuevas demandas ciudadanas” (Ballart, 2001, p.

4). Desde una perspectiva general, son los individuos que desarrollan las funciones en las organizaciones quienes promueven la innovación, y cuando se trata de la función pública también se debe añadir el concepto de transparencia en sus funciones con respecto al manejo del patrimonio público.

En el caso de Panamá, el ingreso al sector público es un privilegio del que pueden gozar todos los panameños sin discriminación alguna como lo establece la Ley 9 de 20 de junio de 1994, la cual señala textualmente en su artículo 43 que “todo panameño, sin discriminación alguna, puede aspirar a desempeñar un cargo público, siempre y cuando reúna los requisitos establecidos en la presente Ley y sus reglamentos” (Ley 9, 1994, art. 43).

Uno de los principios rectores del Código de conducta de los servidores públicos, explica que el funcionario debe estar ligado de manera indudable a la transparencia como valor, representada “como un pacto de honestidad y honradez que realizan los servidores públicos” (Contraloría General de la República de Panamá, 2010, p. 16), lo que se aplica no solo al manejo de la información, sino al uso de los recursos y servicios que se encuentran en manos del Estado. Y para articular este pacto de cara a la ciudadanía, también es preciso innovar.

Hablar sobre la innovación en la gestión pública, implica abordar otro tema donde se plantean la “gobernanza colaborativa, espacios de participación digitales y presenciales, liderazgo público innovador, redes de capacidades e innovación social” (Mariñez Navarro, 2017, p. 5); también está reconocida como el eje de los nuevos esfuerzos por reactivar y potenciar el papel de los gobiernos y las administraciones públicas frente a la complejidad y nuevos escenarios que impone el siglo XXI (Ramírez, 2010).

Es imprescindible aclarar para qué sirve el concepto de innovación en este punto, porque “la importancia que en el terreno de la gestión privada se da a la innovación no tiene paralelismo en el terreno de la gestión pública” (Ballart, 2001, p. 4). Sin embargo, es preciso reconocer que cualquier esfuerzo que se realice en torno a la innovación deberá ser puesto en marcha por los individuos, es decir, por el capital humano institucional. De allí que no se puede hablar de innovación sin tener en cuenta a los individuos.

En líneas generales, para la OCDE (2009) la innovación radica en “la aplicación de una nueva o significativa mejora en un producto (bien y/o servicio) o proceso, un nuevo método de comercialización, o un nuevo método de organización en las prácticas de negocio, lugar de trabajo o en las relaciones externas” (p. 38). Y el hecho de que los servidores públicos constituyan el principal *input* en la prestación de servicios, otorga una significativa importancia a su gestión, constituyendo el factor de mayor valor estratégico con el que cuentan las administraciones para operar y adaptarse al cambio (García, 2007).

Con respecto a la innovación en el sector público, existen diversas formas de definir el concepto, ya que la administración pública ha atravesado por diversas etapas desde la gerencia clásica, la gerencia científica, la gerencia de las relaciones humanas o la administración por objetivo, entre otras, y cada una de esas fases o transformaciones ha representado un cambio o la incorporación de nuevos elementos, los cuales le darían en su momento el carácter novedoso.

Por su parte, Conejero Paz & Redondo Lebrero (2016) consideran la innovación social como un liderazgo público participativo que genera soluciones

novedosas (servicios, productos, procesos y modelos) que están orientadas a la resolución de necesidades sociales (con más efectividad que las soluciones tradicionales) y que conllevan, simultáneamente, a un cambio en las relaciones sociales y a la generación de valor público.

Esta definición conlleva elementos propios de la gestión pública que la hacen más robusta en cuanto al quehacer cotidiano. Por un lado, hace referencia a un liderazgo público participativo que genere soluciones novedosas (que es lo que demanda hoy día la sociedad de sus gobernantes), y mayor grado de participación en la toma de las decisiones con respecto a las respuestas a las necesidades que les afectan. Para mostrar con mayor claridad las aseveraciones en torno a lo que se entiende por innovación en el sector público, se presenta la Tabla 2 elaborada por Ramírez (2012), según diversos tratadistas en la temática:

Tabla 2

¿Qué se entiende por innovación en el sector público?

INNOVACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO	
Moore (1997)	Define la innovación en términos de novedad y el grado de cambio en relación con la organización: “una innovación es cualquier cambio razonablemente significativo en la forma en que una organización opera, se administra o define su misión básica”.
Mulgan & Albury (2003)	Señala que son “nuevas ideas que funcionan”, para luego precisar que: “la innovación exitosa es la creación e implementación de nuevos procesos, productos, servicios y métodos de entrega que dan lugar y se traducen en mejoras significativas en los resultados de eficiencia, eficacia y calidad”.
Osborne & Brown (2005)	La innovación es un proceso diferente a la invención y consiste en la aplicación y/o adaptación de nuevos conocimientos; hay tres elementos implicados: los actores (innovadores), el proceso (la innovación) y los resultados (innovaciones). El elemento central que distingue la innovación del cambio incremental es el impacto del proceso de cambio en la discontinuidad con el paradigma predominante de organización, producto/servicio o mercado.
Hartley (2006)	Son nuevas ideas que se aplican, que por lo general son lo suficientemente duraderas como para afectar de manera apreciable el carácter o las operaciones de la organización (y por tanto son mucho más que mejoramiento continuo), que son reconocidas como tales por los actores clave interesados y que no necesariamente son exitosas.
Proyecto Publin (Koch y Hauknes, 2006)	La innovación en el sector público radica en “hacer algo diferente y deliberadamente con el fin de lograr ciertos objetivos o bien, cambios deliberados en el repertorio de acciones o comportamientos con un objetivo específico en mente”.
National Audit Office – NAO UK (2006)	La innovación es tener ideas nuevas, desarrollando las mejores y aplicándolas de tal manera que hay (al menos) una buena probabilidad de que van a mejorar

	los métodos con los que opera la organización y/o realiza sus actividades. Las nuevas ideas sin algún grado de aplicación no son suficientes.
CEPREDE (2006)	La innovación en el sector público “debería ser definida en un sentido más amplio, como todo proceso de generación y aplicación de nuevas ideas capaces de mejorar la operatividad de las instituciones y elevar el nivel de vida de una sociedad”.
Audit Comission (2007)	Son las prácticas realizadas por las organizaciones con el fin de mejorar el producto o servicio que prestan, caracterizado por: cambio (cambio radical e impacto); novedad (es algo nuevo para la organización en cuestión); acción (supone llevarlas a cabo, no sólo es una “buena idea”).
Geoff Mulgan (2007)	La definición más simple es que la innovación en el sector público apela a que las nuevas ideas funcionen en la creación de valor público. Las ideas tienen que ser, por lo menos en parte, nuevas (en lugar de sólo mejoras), tomadas en cuenta (en lugar de ser solo buenas ideas) y útiles. Esta definición, por lo tanto, requiere que las innovaciones deben ser nuevas, estar implementadas y tener un impacto positivo en la creación de valor público.
Currie et al, sobre el concepto de innovativeness (2008)	Supone “la búsqueda de soluciones creativas, inusuales o nuevas a los problemas y necesidades, incluyendo nuevos servicios y formas de organización y mejora de los procesos”.
Australian National Audit Office - ANAO (2009)	“La innovación es la aplicación de nuevas ideas para producir mejores resultados”.
Christian Bason (2010)	Es el proceso de crear una nueva idea y transformarla en valor para la sociedad (valor público).
Department of Business, Innovation and Skills – BIS, UK (2010)	La innovación es el proceso de identificación, verificación, aplicación y difusión de ideas que agreguen valor.

Nota. Ramírez (2012).

Basado en las anteriores definiciones, se puede afirmar que la innovación en el sector público es un proceso sustentado en la aplicación de nuevos conocimientos que se desarrollan o ponen en práctica de manera consciente y sistemática para el logro de mejores resultados en beneficio de quienes producen y quienes reciben los servicios.

La innovación en el sector público comprende aspectos tales como una mejora en la coordinación entre las unidades administrativas a nivel horizontal y vertical, ya que la coordinación permite una mejora en la jerarquización de la gestión pública (Aguilar, 1995), la cual se verá reflejada en el servicio y la atención que recibe la población. Los esfuerzos que se hagan en materia de modernización del sector público deben estar orientados al fortalecimiento de la gestión pública, lo que redundará en el fortalecimiento de los servicios públicos, las finanzas públicas y el fomento de la participación ciudadana.

Como se ha podido describir, la innovación tiene una importancia marcada en las administraciones del sector público mucho más de lo que pudiera haber tenido en décadas anteriores, debido a que los cambios científicos, sociales, y tecnológicos se están produciendo con una velocidad como no se había experimentado antes. Sin embargo, a la par de la innovación que se debe considerar en el sector público está también el tema de la transparencia, de forma tal que los cambios que pretenden implementarse sean conocidos y aceptados por los miembros de la sociedad.

Transparencia en los procesos de gestión de personal

La transparencia se puede definir desde la óptica de diferentes tratadistas que la analizan. Es por ello que, en primera instancia, a nivel de instituciones públicas, se puede concebir como el compromiso que establece una organización gubernamental por dar a conocer a quien lo solicite la información existente sobre un asunto público (Vergara, 2008). De acuerdo con este autor, la transparencia no es un aspecto discrecional, sino que, por el contrario, es un compromiso que adquieren las instituciones públicas de brindar información no confidencial que le atañe o sea del interés de quien la solicite, y la institución tiene la responsabilidad de brindarla.

Por su parte, la Ley 6 de acceso a la información de 2002 de la República de Panamá define la transparencia como el “deber de la administración pública de exponer y someter al escrutinio de la ciudadanía la información relativa a la gestión pública, al manejo de los recursos [...], a los criterios que sustentan sus decisiones y a la conducta de los servidores públicos” (Ley 6 de 2002, p. 4).

Según la precitada norma jurídica, se entiende la transparencia como el deber de la administración pública de exponer a la ciudadanía aquella información relativa a la gestión pública y manejo de los recursos públicos, entendiendo que es la sociedad quien le confía esos recursos al Estado para que se los administre, siendo la dueña y a quien la administración pública debe dar cuentas.

Reforzando las anteriores afirmaciones, el Código de ética de los servidores públicos de la República de Panamá (Decreto Ejecutivo 246, 2004) señala dentro de sus principios generales el principio de transparencia, donde se afirma que

el servidor público, salvo las limitaciones previstas en la ley, garantizará el acceso a la información gubernamental, sin otros límites que aquellos que imponga el interés público y los derechos de privacidad de los particulares. También garantizará el uso y aplicación transparente y responsable de los recursos públicos, absteniéndose de ejercer toda discrecionalidad respecto de los mismos. (Decreto Ejecutivo 246, 2004, art. 9)

De acuerdo a esta norma jurídica, todo servidor público debe garantizar el acceso a la información gubernamental siempre y cuando no tenga limitaciones previstas en la ley, por lo que se desprende que ningún servidor público puede abrogarse el derecho subjetivo de determinar qué información es considerada de interés público y cuál es de carácter confidencial, ya que esa condición está determinada por la ley.

Referenciando específicamente al ‘Manual de procedimientos para el reclutamiento y selección de recurso humano en el sector público panameño’ (Ministerio de la Presidencia, 2018), se evidencia la inclusión del principio de

transparencia (Primer Principio) en el que “se garantiza a todos los ciudadanos el acceso a la información de las convocatorias para los concursos de ingreso” (p. 4).

Como lo indica esta normativa gubernativa, el manual obliga a las instituciones públicas a que difundan la existencia de posiciones vacantes para que todos los *stakeholders* accedan y puedan participar. Esta situación permitiría un abanico más extenso de profesionales aspirando a las posiciones de las instituciones del sector público, y los encargados de tomar las decisiones tendrían más opciones de seleccionar a los que se consideren los mejores en los procesos de dotación de capital humano. A continuación, se presenta en la Tabla 2 el sustento normativo que define la transparencia en el sector público panameño.

Tabla 3

Sustento normativo de la transparencia en el sector público panameño

FUNDAMENTO	CONCEPCIÓN
Ley 6 de acceso a la información (2002).	El deber de la administración pública de exponer y someter al escrutinio de la ciudadanía la información relativa a la gestión pública, al manejo de los recursos que la sociedad le confía, a los criterios que sustentan sus decisiones y a la conducta de los servidores públicos.
Código de ética de los servidores públicos.	El servidor público, salvo las limitaciones previstas en la ley, garantizará el acceso a la información gubernamental, sin otros límites que aquellos que imponga el interés público y los derechos de privacidad de los particulares.
Manual de procedimientos para el reclutamiento y selección de recurso humano en el sector público.	Garantiza que todos los ciudadanos tengan acceso a la información de las convocatorias para los concursos de ingreso.

El Manual de procedimientos para el reclutamiento y selección de recurso humano en el sector público panameño (Ministerio de la Presidencia, 2018) define el proceso de ingreso al sector público, indicando que el reclutamiento y selección se plantea como la técnica de elegir entre un conjunto de postulantes a los individuos más idóneos para ocupar los puestos existentes en la administración pública. Por ello, el objetivo principal del reclutamiento es tener el mayor número de personas disponibles que reúnan los requisitos de los puestos a cubrirse en cada institución.

De la anterior afirmación se desprende que en el proceso de reclutamiento debe estar implícita la innovación, entendida como la técnica de escoger del conjunto de aspirantes al cargo a la persona más idónea para ocupar el mismo. Pero también está implícita la transparencia que debe estar presente en el proceso, y es que el acceso a la información y la transparencia gubernamental vuelven más eficaces a las instituciones porque ayudan a que las dependencias del gobierno no sean desviadas de sus objetivos públicos para servir a intereses particulares, como los de los servidores que las controlan (Vergara, 2008),

procurando disminuir los índices de corrupción denunciados en la administración pública.

Sin embargo, en la gestión del capital humano como esencia de la organización, no solo es suficiente la implementación de procesos eficaces de reclutamiento y selección. Una vez contando con ese valioso recurso, se deben realizar las acciones que conlleven a su potencialización a través de eficientes programas de desarrollo integral, ya que el desarrollo evolutivo del hombre tanto en su esfera individual como en la grupal e institucional, tiene como causa fundamental la educación (Siliceo, 2003). Para ello es necesario capacitar para la mayor eficiencia y eficacia de la función pública; subsanar la brecha entre el producto de sistema educativo tradicional y las necesidades de la administración pública; implantar nuevos sistemas, métodos y procedimientos; y, preparar al personal para ascender y para hacer carrera pública (Pérez Cajiao, 1996).

Innovación y transparencia en la gestión del capital humano en Panamá

La innovación y la transparencia en la administración pública panameña, se entienden como dos conceptos que mejoran la gestión del talento humano. En primer lugar, la innovación es la que mejora la coordinación entre las unidades administrativas, la jerarquización de la gestión pública y la calidad de servicio a la población (Aguilar, 1995). De esta forma, influye en la adaptación a los cambios que ocurren en este subsistema cuando se realiza el traspaso de un gobierno a otro, para mantener la consecución de los objetivos y metas, utilizando la información para que los cambios que se vayan a implementar sean conocidos y aceptados por los ciudadanos. Así mismo, su implementación en los procesos de reclutamiento y selección fortalecen la atracción de profesionales capacitados al ofrecer procesos más ágiles y eficientes (Vergara, 2008).

En cuanto a la transparencia en la gestión pública (incluyendo su aporte en la gestión del capital humano), genera confianza en la ciudadanía al mostrar cómo se manejan los recursos y se toman las decisiones (Vergara, 2008; Ley 6 de 2002). Donde hay transparencia se puede minimizar la corrupción al exponer la información al escrutinio público, porque se dificulta el uso de los recursos públicos del ciudadano panameño para fines privados (Vergara, 2008); Además de ello, se promueve la escogencia de los candidatos mejor calificados, basándose en el mérito y no en el clientelismo.

Conclusiones

La administración pública, a diferencia de la privada (que busca generar ganancias para sus propietarios), tiene como propósito mejorar la calidad de vida de toda la población. Esta misión más abarcadora es un llamado a responder a las necesidades de los ciudadanos y de quienes trabajan en el sector privado, cuyo crecimiento productivo beneficia a la sociedad en su conjunto. Este contexto es el que permite comprender a fondo la administración pública y, especialmente, la gestión de su capital humano, por la importancia que tiene para el buen desenvolvimiento de las instituciones y su capacidad de atender a la ciudadanía.

A pesar de la importancia del concepto de transparencia en la gestión pública y su inclusión en las legislaciones vigentes, su aplicación en los procesos de gestión del talento humano en el país continúa enfrentando dificultades. Las

instituciones públicas deben incorporar de manera plena y efectiva los principios que proceden de la Constitución y toda la reglamentación inherente para que las políticas de capital humano respondan de forma adecuada a las demandas de la ciudadanía, elevando la calidad de los servicios públicos.

Para ello, es imprescindible que se revisen las políticas actuales de gestión del talento humano, y muy particularmente en lo relacionado con la dotación de personal, ya que el servicio público depende en gran medida de la calidad y capacidad de las personas que lo integran. La cultura de calidad debe ser promovida desde los altos mandos, incitando al sentido de pertenencia y satisfacción entre los servidores públicos panameños, a la vez que se recuperan los valores éticos, morales y de transparencia que son los que ayudarán a modificar la percepción de corrupción en las instituciones.

El fortalecimiento de las políticas de compensación al capital humano pueden atraer a profesionales capacitados, comprometidos y éticos al sector público, pero estas políticas deben ir acompañadas de normativas claras en materia de transparencia ya acceso a la información, para que tanto los servidores públicos como la ciudadanía puedan ser vigilantes de su cumplimiento.

Como recomendaciones finales, se sabe que para alcanzar estos objetivos es necesario mantener un compromiso institucional e individual que respalde un cambio real en la administración pública panameña. Al implementar evaluaciones periódicas de transparencia y desarrollar programas de capacitación ética, se estarán cimentando estos valores en el funcionamiento diario de las instituciones. Solamente así se logrará alcanzar un sector público comprometido con los ciudadanos, que trabaje por el bienestar social y contribuya al desarrollo sostenible y a la confianza del ciudadano panameño en el sistema público.

Referencias

- Aguilar, R. (1995). Innovación de la gestión pública: análisis y perspectivas. *Gestión y estrategia*, 28(56), 8. 6-17. <https://acortar.link/XozhJS>
- Albi, E., González, J. & López, G. (1997). *Gestión pública: fundamentos, técnicas y casos*. Editorial Ariel.
- Ballart, X. (2001). *Innovación en la gestión pública y en la empresa privada*. Ediciones Díaz de Santos, S.A.
- Conejero Paz, E. & Redondo Lebrero, J. C. (2016). La innovación social desde el ámbito público: Conceptos, experiencias y obstáculos. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (15), 23-42. <https://doi.org/10.24965/gav0i15.10310>
- Contraloría General de la República de Panamá. (2010). *Código de conducta de los servidores públicos de la Contraloría General de la República*. Departamento de Ética Pública y Transparencia, Programa de Diseño y Divulgación.
- Decreto Ejecutivo 246, Por el cual se dicta un Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos. Gaceta Oficial 25199 de la República de Panamá, 15 de diciembre de 2004.
- Denzin, N. K., & Lincoln, Y. S. (Eds.). (2011). *The Sage handbook of qualitative research*. Sage.
- Galindo Camacho, M. (2000). *Teoría de la administración pública*. Editorial Porrúa.

- García Peramato, M. L. (2016). *Capital humano y su aportación al resultado de la empresa: análisis en el sector industrial*. (Tesis doctoral). Universidad de Valladolid.
- García, I. (2007). *La nueva gestión pública: evolución y tendencias, presupuesto y gasto público*. Instituto de Estudios Fiscales, Universidad de Salamanca.
- García, M. (2016). *Capital humano y su aportación al resultado de la empresa: análisis en el sector industrial*. [Tesis doctoral]. Universidad de Valladolid.
- Hernández Ortiz, J. & Gómez Torres, D. (2010). Una aproximación al concepto de gerencia y administración aplicado a la disciplina de enfermería. *Escola Anna Nery, Revista de Enfermagem*, 14(3), 625-632. <https://www.scielo.br/j/ean/a/CPf6TWvNYW5gf3GyRfvBVXJ/?format=pdf&lang=es>
- Lara-Rosano, F. (2010). Organizaciones complejas. *Centro de Ciencias Aplicadas y Desarrollo Tecnológico (CCADET) & Centro de Ciencias de la Complejidad (C3)*, 1-20. https://conceptos.sociales.unam.mx/conceptos_final/623trabajo.pdf
- Ley 6, Que dicta normas para la Transparencia en la Gestión Pública, establece la acción de Habeas Data y dicta otras disposiciones. Gaceta Oficial 24476 de la República de Panamá, 23 de enero de 2002.
- Ley 9, Por la cual se establece la Carrera Administrativa, Gaceta Oficial N° 24,197-A de la República de Panamá, 20 de junio de 1994.
- Madrigal, B. (2009). Capital humano e intelectual: su evaluación. *Observatorio Laboral, Revista Venezolana*, 2(3), 65-81. <https://www.redalyc.org/pdf/2190/219016838004.pdf>
- Mariñez Navarro, F. (2017). Innovación Pública en América Latina: Conceptos, experiencias exitosas, desafíos y obstáculos. *Revista de Gestión Pública*, 6(1), 5-18. <https://margenes.uv.cl/index.php/rgp/article/download/2212/2165>
- Ministerio de la Presidencia. (2018). *Manual de procedimientos para el reclutamiento y selección de recurso humano en el sector público panameño*. DIGECA.
- OCDE. (2009). *Measuring Entrepreneurship. A Collection of Indicators*. OECD.
- Olías, B. (2001). *La nueva gestión pública*. Pearson Educación, S.A.
- Oyarce, H. (2010). *Gestión pública: panorama de los sistemas de recursos humanos en América Latina y el Caribe*. CEPAL/ILPES.
- Pérez Cajiao, H. (1996). *Tratado de administración pública*. EUPAN.
- Pont Vidal, J. (2019). Teorías neosistémicas y administración pública: posibilidades observacionales y regulativas. *Revista del CLAD Reforma y democracia*, (75), 77-110. <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n75.a191>
- Quirós Tomás, F. (2015). *Análisis de las tendencias en gestión de los recursos humanos desde una perspectiva académica y empresarial*. [Tesis doctoral]. Universidad de Sevilla.
- Ramírez, A. (2010). Innovación en la gestión pública y open government (gobierno abierto) una vieja nueva idea. *Revista Buen Gobierno*, 9, 92-133. <https://www.redalyc.org/pdf/5696/569660529006.pdf>
- Ramírez, A. (2012). Innovación en las organizaciones y servicios públicos: ¿el eslabón perdido? Bases para la transición hacia un modelo de innovación abierta y colaborativa Estado, Gobierno. *Gestión Pública Revista Chilena*

de *Administración Pública*, 19, 5-50.

<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5604772.pdf>

Siliceo, A. (2003). *Capacitación y desarrollo de personal*. México: Editorial Limusa.

Vargas Bejarano, J.C. (2007). La ética fenomenológica de Edmund Husserl como ética de la "renovación" y ética personal. *Estudios de Filosofía*, (36), 61-93. <https://acortar.link/jN5Yog>

Vergara, R. (2008). *La transparencia como problema*. INAI.