



Acceso Abierto. Disponible en:

[https://revistas.up.ac.pa/index.php/faeco\\_sapiens](https://revistas.up.ac.pa/index.php/faeco_sapiens)Correo: [faeco.sapiens@up.ac.pa](mailto:faeco.sapiens@up.ac.pa)

## NUEVA GESTIÓN PÚBLICA Y TENDENCIAS DE MANEJO DEL CAPITAL HUMANO EN EL SECTOR ESTATAL

New public management and human capital management trends in the state sector

**Erik Ponce**

Universidad de Panamá, Facultad de Administración de Empresas y Contabilidad, Panamá.

Correo [poncerik@yahoo.com](mailto:poncerik@yahoo.com)  <https://orcid.org/0000-0003-1356-3112>

Recibido: 15-2-2024

Aprobado: 05-05-2024

DOI <https://doi.org/10.48204/j.faeco.v7n2.a5271>

### RESUMEN

Con el objetivo de identificar las tendencias actuales de gestión del capital humano en el sector estatal a través de la nueva gestión pública, el enfoque del paradigma cualitativo de este estudio tiene como fundamento la fenomenología, por lo que se estructuró una investigación no experimental, documental, transeccional en el tipo ex post facto, utilizado para describir, diferenciar o examinar asociaciones, en vez de buscar relaciones directas entre variables, grupos o situaciones. Entre los resultados se presentaron en forma comparativa los cambios realizados por el Ejecutivo, en cuanto a la disposición de los servidores públicos para cargos conexos al Estado y a la función pública, de acuerdo con las modificaciones que van desde la Constitución de 1904 hasta la de 1972, concluyendo que, en las organizaciones públicas existen marcos normativos que indican los procedimientos de gestión del capital humano, y en la práctica no son tomados en cuenta por los responsables de las instituciones.

**Palabras clave:** nueva gestión pública, calidad de servicio, subsistema de dotación de personal, transparencia pública, administración pública panameña.

### ABSTRACT

To identify current trends in human capital management in the state sector through new public management, the qualitative paradigm approach of this study is based on phenomenology as a way of investigating, with the rigor of science, therefore that a non- experimental, documentary, transectional research was structured in the ex post facto type, which is used to describe, differentiate or examine associations, instead of looking for direct relationships between variables, groups or situations. Among the results explored within the framework of the Constitution, the discretionary changes made by the Executive were presented in a comparative manner, regarding the disposition of public servants for positions related to the State and the public service, in accordance with the modifications ranging from the Constitution of 1904 to that of 1972. It is concluded that, although at the level of public organizations there are regulatory frameworks that indicate human capital management procedures, in practice they are not considered by those responsible for the institutions.

**Keywords:** new public management, quality of service, staffing subsystem, public transparency, Panamanian public administration.



Acceso Abierto. Disponible en:

[https://revistas.up.ac.pa/index.php/faeco\\_sapiens](https://revistas.up.ac.pa/index.php/faeco_sapiens)Correo: [faeco.sapiens@up.ac.pa](mailto:faeco.sapiens@up.ac.pa)

## INTRODUCCIÓN

Los constantes cuestionamientos sobre la forma y resultados con los que las instituciones públicas panameñas brindan los servicios al usuario forman parte de un fenómeno cada vez más creciente ante una sociedad que exige transparencia, rendición de cuentas, mayor participación y calidad en la prestación de los servicios que recibe (Barroso Watson, 2020). De acuerdo con los estudios realizados por la Organización para la Transparencia Internacional sobre temas de corrupción (Transparencia Internacional, 2019), la República de Panamá obtuvo en el año 2018 un puntaje de treinta y siete puntos en una escala de cero a cien, en donde cero es altamente corrupto y cien es muy limpio. Esto implica que, en materia de gestión gubernamental, el país requiere fortalecer sus capacidades en el manejo de los recursos, debido a que “en América Latina, se ha sostenido la tesis de la existencia de una cultura que favorece la corrupción, por lo que lo inesperado sería la ausencia de gobernantes corruptos” (Martínez Cárdenas & Ramírez Mora, 2010, p. 64) y esa misma cultura es la que requiere de una mayor gestión de su capital humano.

Situaciones como la falta de criterios éticos en los procesos de dotación del capital humano en las instituciones públicas desconociendo la meritocracia, repercuten estructuralmente en la sociedad y se reflejan en ejemplos tan básicos como la ausencia de mantenimiento efectivo en las infraestructuras públicas, los sistemas de gestión de desechos urbanos, el bajo porcentaje en el cumplimiento de los compromisos en materia de preservación del medioambiente y/o la escasa gestión hacia la competitividad; estos son otros aspectos que constituyen problemas reales de la administración pública latinoamericana, donde también se refleja el entorno panameño.

Esta realidad en el país es cada vez más evidente, aun cuando el código de ética de los servidores públicos (o funcionarios, indistintamente) establece el principio de transparencia, donde se sostiene “el uso y aplicación transparente y responsable de los recursos públicos” (Decreto Ejecutivo N° 246, 2004, p. 8). Este fenómeno no es exclusivo de Panamá ya que, como señalan las reformas de la década de 1990, los países de América Latina no tuvieron otro resultado más que la profundización de las problemáticas sociales, el desempleo, la desarticulación de las capacidades de control estatal, la falta de transparencia y la imposibilidad de competir con el sector privado (Atrio, 2008). Ante tal condición, se hace necesaria una revisión del actual modelo de administración, y plantear opciones que tiendan a impactar con mayor contundencia en la sociedad, a través de los servicios que ofrecen las instituciones públicas.

La nueva gestión pública se presenta en este entorno como un modelo de gestión que, sin constituirse en una herramienta de privatización de las instituciones del sector público, pareciera ofrecer parte de las respuestas que demanda la sociedad sobre sus



Acceso Abierto. Disponible en:

[https://revistas.up.ac.pa/index.php/faeco\\_sapiens](https://revistas.up.ac.pa/index.php/faeco_sapiens)Correo: [faeco.sapiens@up.ac.pa](mailto:faeco.sapiens@up.ac.pa)

instituciones públicas. Tal como lo señala Olías (2001), “la nueva gestión pública es el intento de dar cuenta, reflexionar y discutir sobre cómo alcanzar los fines públicos con la mayor eficiencia, eficacia y satisfacción del ciudadano” (p. xi).

El modelo de la denominada ‘nueva gestión pública’, a diferencia del modelo actual de administración pública en el cual se ocupan los espacios públicos por parte de allegados a los administradores, en muchos casos sin formación o experiencia en las posiciones asignadas, propugna por la figura de los gerentes en los altos cargos públicos, entendiendo que un gerente público es un profesional altamente calificado, que es empleado por el Estado y está íntimamente involucrado en lo que se ha designado como la profesión gubernamental (Duque, 2006), cuya gestión permea a las áreas administrativas u operativas. El enfoque compara el modelo actual de la administración pública panameña como unidad de análisis, indagando sobre sus principales características, así como en los requisitos que deben poseer los funcionarios, quienes tienen el deber de brindar las respuestas necesarias desde las diversas instituciones públicas a la sociedad panameña.

Se asienta en la Teoría del Capital Humano de Gary Becker (1964), basado en su aporte a la hora de “considerar la educación y la formación como inversiones que realizan individuos racionales con el fin de incrementar su eficiencia productiva y sus ingresos” (Pérez-Fuentes & Castillo-Loaiza, 2016, p. 654), debido a la visión sociológica de este economista para mostrar que el individuo, como agente económico, se forma académicamente aspirando adquirir una retribución a cambio. Esta retribución es contextualizada a efectos de esta tesis para asumir la perspectiva de meritocracia que se pretende aplicar en la gestión del capital humano en el sector público panameño.

Al cierre del año 2019, aunque las instituciones públicas cuentan con departamentos de recursos humanos, la mayoría de los individuos que acceden al aparato gubernamental no lo hacen mediante los procesos de carrera administrativa como los concursos públicos, o el reclutamiento, selección y contratación. La mayoría de los cargos son ocupados por personas que se caracterizan por tener vínculos con los políticos de turno o sus allegados. Tal situación representa una debilidad no solamente para la gestión pública, debido a la capacidad de atender las responsabilidades sociales que a ella le atañe y la gestión de los recursos humanos, estructurales y económicos, sino que también releva la gestión del conocimiento que se encuentra en aquellos individuos que se han capacitado debidamente, y no ven logradas sus metas profesionales de acceso al sector público, debido al sistema de administración del recurso humano que allí impera.

La actual forma de aplicación en los procesos no solo constituye perjuicio material para las instituciones y los individuos, sino que puede constituir una violación a lo que



Acceso Abierto. Disponible en:

[https://revistas.up.ac.pa/index.php/faeco\\_sapiens](https://revistas.up.ac.pa/index.php/faeco_sapiens)Correo: [faeco.sapiens@up.ac.pa](mailto:faeco.sapiens@up.ac.pa)

establece la Constitución Política de la República, que en su artículo N° 64 señala que “el trabajo es un derecho y un deber del individuo, y por lo tanto es una obligación del Estado elaborar políticas económicas encaminadas a promover el pleno empleo y asegurar a todo trabajador las condiciones necesarias a una existencia decorosa” (Constitución Política de la República de Panamá, 1972, p. 41). Entendiendo lo anterior, se deduce que, en el Estado, y fundamentalmente en las instituciones públicas, se deben orientar sus procedimientos al logro de sistemas de gestión del capital humano eficientes (meritocracia).

Por otra parte, el Código de Ética de los Servidores Públicos (Decreto Ejecutivo N° 246, 2004) destaca en su artículo 7 la idoneidad, “entendida como aptitud técnica, legal y moral, la cual es condición esencial para el acceso y ejercicio de la función pública” (p. 2); tales requisitos, al no ser considerados en los procesos de reclutamiento y selección, constituyen una debilidad para el sistema de administración. Ante esto, se hace necesaria la evaluación del modelo actual de administración de recursos humanos en el sector público, determinar sus causas y consecuencias para presentar lineamientos que contribuyan a mejorar el modelo en pro del bienestar de la administración pública, basado en los principios de innovación y transparencia, a través de la figura de la nueva gestión pública.

Con estas bases, se presenta como objetivo de la investigación identificar las tendencias actuales de gestión del capital humano en el sector estatal a través de la nueva gestión pública, para conocer en este entorno local si la administración pública se mantiene al día con las prácticas modernas que están alineadas con los principios de eficiencia, transparencia y rendición de cuentas propios de la nueva gestión pública, ya que con un buen desempeño y compromiso de los colaboradores se puede aumentar la calidad de los servicios públicos y la satisfacción del ciudadano.

## METODOLOGÍA

El enfoque del paradigma cualitativo tiene como fundamento la fenomenología como una forma de indagar, con el rigor de la ciencia y con las herramientas filosóficas, el mundo del sujeto que hace ciencia, los sistemas que operan al establecer una teoría científica y los modos como se relaciona una teoría con el mundo cotidiano que el científico habita (Aguirre & Jaramillo, 2012) y lo hace real. La realidad queda evidenciada mediante los fenómenos percibidos a través del análisis de los documentos y normativas emanadas de las instituciones públicas, y de los métodos y procedimientos de adquisición de capital humano en el sector público como los preceptos constitucionales, las leyes y reglamentos, porque en ellos “nos hemos cerciorado del campo del conocimiento puro; podemos ahora estudiarlo y establecer una ciencia de los fenómenos puros, una fenomenología” (Husserl, 1907, p. 21).



Acceso Abierto. Disponible en:

[https://revistas.up.ac.pa/index.php/faeco\\_sapiens](https://revistas.up.ac.pa/index.php/faeco_sapiens)Correo: [faeco.sapiens@up.ac.pa](mailto:faeco.sapiens@up.ac.pa)

La investigación se ubica en el tipo *ex post facto*, término que proviene del latín y significa ‘después de ocurridos los hechos’ (Ávila, 2006), usados para describir, diferenciar o examinar asociaciones, en vez de buscar relaciones directas entre variables, grupos o situaciones (Sousa et al., 2007). Siendo no experimental, lo que se pretende es evaluar el proceso de administración de los recursos humanos en la administración pública de Panamá, basado en los principios de innovación y transparencia, y eso la caracteriza como aplicada, ya que estudia los mecanismos estratégicos para alcanzar un objetivo concreto de un problema existente que afecta de manera directa a la sociedad panameña. Para el proceso analítico del contenido, se ha apoyado en el método inductivo, debido al hecho que se desarrolla con base en hechos o prácticas particulares, para llegar a organizar fundamentos teóricos (Prieto, 2017).

León (2009, citando a Heidegger, 2003) señala que “el sentido metódico de la investigación en la descripción fenomenológica es una interpretación” (p. 4) que se produce mediante el análisis de significados encontrados a través de los textos. Se utilizó la hermenéutica debido a que se procura suministrar los medios para la interpretación y comprensión del contenido literal, donde el “texto no sólo dice y argumenta; también deja de decir unas consecuencias que, probabilísticamente deben ser exploradas” (Ortiz, 2016, p. 14). Igualmente, pretende retrotraer de manera documentada hechos que ocurrieron en el pasado procurando entender el contexto en que se presentaron sin pretender plasmar de forma total y absoluta tal realidad, pero sí una aproximación a los sucesos específicos ocurridos ya que la “hermenéutica se refiere a la ciencia de la interpretación que lleva el sentido de lo expresado en un lenguaje ajeno al seno de nuestra comprensión lingüística” (Ortiz, 2016, p. 6)”. Por otra parte, “el reconocer un problema de investigación como hermenéutico también coloca al investigador en un modo de comprensión de las ciencias sociales” (p. 13).

En este sentido, el uso de la técnica documental se basó en una revisión crítica del estado del conocimiento referido a los sistemas y métodos aplicados en los procesos de gestión del capital humano en el sector público panameño, esencialmente en los de dotación de personal. Tancara (1993) percibe la investigación documental como una serie de pasos de búsqueda, procesamiento y almacenamiento de la información contenida en los documentos, y la presentación sistemática, coherente y suficientemente argumentada de nueva información en un documento científico para llegar a un análisis del fenómeno referido. Para cumplir con esta etapa, se aplicó un proceso hermenéutico de escogencia, revisión y depuración de textos que culminó en la conformación de un total de 149 fuentes bibliográficas que se adaptaban a las exigencias de un proceso científico de este tipo.



Acceso Abierto. Disponible en:

[https://revistas.up.ac.pa/index.php/faeco\\_sapiens](https://revistas.up.ac.pa/index.php/faeco_sapiens)Correo: [faeco.sapiens@up.ac.pa](mailto:faeco.sapiens@up.ac.pa)

La hermenéutica, como apoyo a la fenomenología, se vale del texto como instrumento relacionado a lo que se está investigando, elaborado por quienes observaron antes el mismo fenómeno (Díaz, 2011). Procedimentalmente se anotaron, clasificaron, resumieron y analizaron los datos de la literatura que en definitiva fue utilizada. Aunque se debieron abordar temas complementarios para dar un sentido de unidad al argumento de redacción final, se hace hincapié en los que tienen que ver con la regulación de la gestión del personal en el sector público panameño como la Constitución Política de la República, leyes, decretos y reglamentos; los libros de texto, artículos científicos e hiperdocumentos que describen los procesos de dotación de personal sirvieron para analizar las características de los procedimientos de gestión de recursos humanos en el sector público. Se ubicaron, discriminaron y resumieron las fuentes de información sobre el tema para obtener el marco teórico que fundamentó el estudio, así como alcanzar los indicadores de las variables en atención a sus dimensiones, por la necesidad de validar los datos aportados.

A su vez, al ser obtenida la información directamente de las fuentes documentales que la originaron, se garantiza la integridad del constructo, por ser una forma de legitimación de criterios en las ciencias sociales. Así se otorga validez, entendida como el grado con el que se puede generalizar la relación causal observada en un determinado estudio más allá del contexto, momento temporal y población (Gallardo, 2013). Y estas mismas fuentes son las que inciden en la confiabilidad, porque el hecho de utilizar el texto como instrumento aplicado al fenómeno estudiado, hace que la repetición de los datos “arroje resultados similares” (Concha et al., 2011, p. 96).

## RESULTADOS

“La modernización de la administración ha de contemplarse tomando como referencia los cambios acaecidos en el entorno de las administraciones públicas y que están presionando fuertemente para su transformación” (Nalda & Carrillo, 1993, p. 25). Para el logro de los objetivos de las nuevas tendencias administrativas, resulta necesario el involucramiento de los ciudadanos en el proceso de la generación y evaluación de las políticas públicas, ya que crearían una sinergia con el gobierno, el cual realizaría acciones para dar respuesta a las demandas de la población, mientras que estos evaluarían sus acciones, provocando un aumento en la legitimidad gubernamental (De La Garza *et al.*, 2017). Al referirse a las tendencias actuales de gestión del capital humano en el sector público, resulta importante abordar previamente la orientación de tendencias enfocadas a la nueva gestión pública que provienen del sector privado (Olías, 2001) y que, si bien no todas son aplicables al sector público, vale la pena revisarlas.



En la siguiente Tabla se presentan de manera resumida, de acuerdo con la denominación de cada técnica, las características principales a las que atiende, y el enfoque:

**Tabla 1**

*Técnicas utilizadas en la gestión privada que orientan el camino a las tendencias en la gestión pública*

DENOMINACIÓN	CARACTERÍSTICAS	ÉNFASIS EN
ABC (Actividad Basada en Costes)	Imputación de costes indirectos en función de los procesos operativos.	Fundamentalmente contable. Dificultad con la no calidad.
Benchmarking	Vinculada con la técnica de <i>marketing</i> . Compara las organizaciones con problemas similares.	Incide en la <i>performance</i> relativa a una actividad.
EVA (Economía de Valor Añadido)	Aprecia la rentabilidad asignando activos financieros por sectores de actividad.	Se centra en análisis financiero. No contempla la calidad.
Calidad total	Se centra en las personas, calidad, costes y plazos.	Muy extendido. Se centra en la responsabilidad, los costes y los estándares.
Reingeniería	Reacción vs calidad total. Reforma de conjunto que cuestiona funcionamiento y procedimientos.	Uno de sus propósitos es la reducción del personal. Minimiza el papel de los actores.
Gestión de proyectos	Crea unidades específicas de proyectos. Define objetivos.	Volcada sobre los clientes y el valor percibido de un producto.

*Nota:* Olías (2001).

En el caso específico de Panamá, se trae a colación un breve resumen histórico que plasma cómo ha sido la gestión del capital humano en el sector público, ya que permite un acercamiento más hacia la comprensión del objeto de estudio plasmado en esta tesis, demostrando que este hecho no siempre se ha apoyado en las mejores técnicas de reclutamiento y selección en cuanto a la dotación de personal.

Desde los mismos cimientos de la República se advertía la subjetividad con la que eran nombrados los servidores públicos, cuando en el artículo 73 de la Constitución Política de 1904 se señalaba entre las atribuciones del presidente de la República el nombrar y separar libremente a los secretarios del Estado, Gobernadores de Provincias y a los individuos que debían desempeñarse en cualquier empleo nacional, cuya provisión no correspondiera a otros funcionarios o corporaciones (Constitución Política de la República de Panamá, 1904). Mediante este precepto constitucional se deja en evidencia que el nombramiento de los servidores públicos se realizaba desde ya de manera discrecional. La atribución presidencial es destacada nuevamente en la Constitución de 1941, en donde el artículo 103 en su numeral 3 señalaba como atribución del presidente de la República nombrar y separar libremente Ministros de Estado, Gobernadores de Provincias, jefes y oficiales de las fuerzas públicas y del cuerpo de policía nacional.



Acceso Abierto. Disponible en:  
[https://revistas.up.ac.pa/index.php/faeco\\_sapiens](https://revistas.up.ac.pa/index.php/faeco_sapiens)  
Correo: [faeco.sapiens@up.ac.pa](mailto:faeco.sapiens@up.ac.pa)



Este artículo abarcaba también a los individuos que se contrataban para desempeñar empleos para el Estado, incluyendo nuevamente que se aplicaba a aquellos ciudadanos cuya provisión no correspondiera a otros funcionarios o corporaciones. Sin embargo, es en este mismo documento constitucional en donde aparece por primera vez incorporada a la vida jurídica la concepción de carrera administrativa para los funcionarios públicos, cuando en su artículo N° 159 indicara que la ley establecería y reglamentaría la carrera administrativa para aquellos empleados públicos que determinara la misma ley (Constitución Política de la República de Panamá, 1941).

Posteriormente, en el tercer cambio a la Constitución realizado en 1946, se desarrollaron los lineamientos para los servidores públicos en donde se establecieron principios como los de independencia institucional, indicando que los funcionarios estaban al servicio del Estado y no de un partido o colectividad política. En esta nueva versión se cumplía con el principio de libertad política, selección y estabilidad de los funcionarios públicos y el principio del debido proceso. Con la Constitución de 1972 se perciben importantes avances como la incorporación del concepto de servidores públicos; el establecimiento de sistemas de méritos para regir a los servidores públicos; la supeditación en el puesto público a la competencia; lealtad y moralidad en el servicio; y el establecimiento de uso de manuales. Adicionalmente, se instituyeron ocho carreras en la función pública: la administrativa, la judicial, la docente, la carrera diplomática, de las ciencias de la salud, policial, de ciencias agropecuarias, y la del servicio legislativo.

**Tabla 2**

*Cuadro comparativo de la discrecionalidad del Ejecutivo panameño para disponer de los servidores públicos, según facultad constitucional*

<b>CONSTITUCIÓN DE 1904</b>	<b>CONSTITUCIÓN DE 1941</b>	<b>CONSTITUCIÓN DE 1946</b>	<b>CONSTITUCIÓN DE 1972</b>
ARTICULO 73 Atribuciones del presidente de la República para nombrar y separar libremente a los secretarios del Estado, Gobernadores de Provincias y a quienes deban desempeñarse en cualquier empleo nacional cuya provisión no corresponda a otros funcionarios o corporaciones.	ARTÍCULO 103 Atribución del presidente de la República para nombrar y separar libremente a Ministros de Estado, Gobernadores de Provincias, jefes y oficiales de las fuerzas públicas y del Cuerpo de Policía Nacional, y a quienes deban desempeñar cualquier empleo nacional, cuya provisión no corresponda a otros funcionarios o corporaciones.	ARTÍCULO 241 Se desarrollan lineamientos para los servidores públicos, en donde se establecen principios de independencia institucional que indica que los funcionarios están al servicio del Estado y no de un partido o colectividad política, utilizando el principio de libertad política, selección y estabilidad de los funcionarios públicos y el principio del debido proceso.	ARTÍCULO 179 Nombrar, con arreglo a lo dispuesto en el Título XI, a los individuos que deban desempeñar cualquier cargo o empleo a favor del Estado, cuya provisión no corresponda a otros funcionarios o corporaciones.



Acceso Abierto. Disponible en:

[https://revistas.up.ac.pa/index.php/faeco\\_sapiens](https://revistas.up.ac.pa/index.php/faeco_sapiens)Correo: [faeco.sapiens@up.ac.pa](mailto:faeco.sapiens@up.ac.pa)

La Tabla 2 presenta en forma comparativa los cambios discrecionales realizados por el Ejecutivo, en cuanto a la disposición de los servidores públicos para cargos conexos al Estado y a la función pública, de acuerdo con las modificaciones que van desde la Constitución de 1904 hasta la de 1972:

Pese a todas esas acciones legales, los funcionarios públicos administrativos en la mayoría de los casos mantienen una situación de incertidumbre laboral. Tal situación queda evidenciada cuando se revisan las plantillas en fechas posteriores a cada evento electoral y cambio de gobierno en el país, siendo característica la transición en los cargos administrativos de funcionarios públicos que son destituidos de sus puestos, principalmente los que no están amparados por una ley de carrera, para colocar a los adeptos al nuevo gobierno, convirtiendo procesos que deben formar parte de la meritocracia en nepotismo. Esta movilidad difícilmente permitiría un funcionamiento sistemático del desarrollo del Estado, ya que no siempre se nombra a los profesionales más capacitados, y por el contrario se premia a los allegados al partido o alianza política ganadora con un espacio de trabajo a ocupar quinquenalmente, que es lo que representan las posiciones y cargos en el sector público.

Lo descrito anteriormente es característica en la mayoría de las posiciones del sector público en las que se carece de concursos de méritos para que los más aptos puedan optar por las posiciones existentes en la administración pública. Luego de los esfuerzos realizados por parte de los mismos funcionarios públicos, se logró la aprobación de la Ley 9 de 20 de junio de 1994, por la cual se establece y regula la carrera administrativa. Tres años después se aprueba el Decreto Ejecutivo N° 222 que reglamenta la Ley 9 de 20 de junio de 1994, donde se establece y regula la carrera administrativa (12 de septiembre de 1997). Sin embargo, es mucho lo que queda por hacer en cuanto al logro de un Estado que redunde en el bienestar de las instituciones y la satisfacción de sus clientes, ya que tradicionalmente la preocupación de la gestión humana en el sector público del país se ha concentrado en la denominada administración de personal, es decir, en prácticas de relaciones industriales más que en la gerencia del talento humano.

La base teórica sobre la cual se fundamenta la administración de personal en Panamá está basada en el modelo burocrático, según el cual la eficiencia es determinada en una amplia medida por la reglamentación (Calderón, 2004). Esto obliga a la necesidad de elevar la mirada hacia una forma más eficiente de gestionar los recursos humanos institucionales hacia nuevas tendencias, definidas como directrices o direccionamientos colectivos que pretenden lograr un fin común, siendo un punto de referencia hacia el cual avanzan los individuos, hasta que se esto convierte en un eje central de la mirada colectiva (Saldarriaga, 2008).



La forma en la que se está llevando en la actualidad el concepto de gestión en cuanto a capital humano descrita por Guijosa (2019), supone su adaptación según estas características:

**Tabla 3**

*Tendencias generales en la gestión de capital humano*

TENDENCIAS	CARACTERÍSTICAS
Crecimiento de la fuerza laboral alternativa.	Trabajo por cuenta propia o <i>freelance</i> .
Nacimiento de los supertrabajos.	Sinergia entre las características tradicionales y eficiencia de las innovaciones tecnológicas.
Liderazgo con habilidades tradicionales y del siglo XXI.	Líderes con habilidades tradicionales y conocimiento de tecnología digital y de inteligencia artificial.
Experiencias laborales más humanas.	Comprender las aspiraciones de los trabajadores y conectarlos con el impacto de la organización en la sociedad.
Rendimiento organizacional basado en la colaboración.	Actualizar el liderazgo, diseño de trabajo y recompensas para abordar los retos actuales.
Recompensas laborales más justas.	Recompensas que respondan a las expectativas y necesidades de los trabajadores, mejor comunicación y relaciones con los trabajadores.
Reclutamiento con tecnología.	Aprovechamiento de la tecnología para mejorar el reclutamiento.
Aprendizaje a lo largo de la vida.	Cultura que incentive el continuo aprendizaje y desarrollo de nuevas habilidades (gestión del conocimiento organizacional).
Actualización del talento de la empresa.	Oportunidad de crecimiento a todos los niveles.
Tecnología de recursos humanos enriquecida.	Implementación de nuevas plataformas innovadoras, de la automatización y la inteligencia artificial.

*Nota:* basado en Guijosa (2019).

Las nuevas tendencias en materia de gestión de capital humano no son excluyentes al sector público, por el contrario, contribuyen a lograr resultados de calidad para las instituciones y los receptores de los servicios que brindan. Es por eso que quienes están inmersos en el mundo organizacional, saben que el factor clave para el éxito o el fracaso de una gestión se ubica en los individuos, entendidos como recurso humano (González, 2010). Ante tal condición, se realizan esfuerzos constantes y permanentes para lograr el mejoramiento sistemático en la gestión de ese capital humano, valiéndose de conocimientos actualizados.



Acceso Abierto. Disponible en:

[https://revistas.up.ac.pa/index.php/faeco\\_sapiens](https://revistas.up.ac.pa/index.php/faeco_sapiens)Correo: [faeco.sapiens@up.ac.pa](mailto:faeco.sapiens@up.ac.pa)

Es un hecho que la utilización de nuevas tecnologías en cualquier campo corre de manera pareja con la disponibilidad de nuevas tecnologías en la ciencia en general, y en el caso de la gestión del capital humano del sector público, constituyen un importante recurso en la ejecución de las tareas y la consecución de las metas institucionales. Ya no es desconocido para nadie que la utilización de las computadoras personales y de la red, ya sea en versión internet o intranet, ha sido el punto de apoyo sobre el que se han desarrollado la gran mayoría de innovaciones tecnológicas en el campo de las organizaciones (Aguado & Martínez, 2004).

Las tendencias actuales en gestión de capital humano están orientadas hacia la potencialización de las capacidades de los integrantes de la organización enfocadas hacia el futuro, y en tal sentido es primordial conocer las diez tendencias en capital humano en el futuro del trabajo (Guijosa, 2019): el crecimiento de la fuerza laboral alternativa; el nacimiento de los supertrabajos; liderazgo con habilidades tradicionales y del siglo XXI; una experiencia laboral más humana; rendimiento organizacional basado en la colaboración; recompensas laborales más justas; reclutamiento con tecnología; aprendizaje a lo largo de la vida; actualizar el talento de la empresa; tecnología de recursos humanos enriquecida.

Entre las nuevas tendencias de capital humano identificadas en el Informe *Deloitte* (Guijosa, 2019), se pueden mencionar las siguientes: hacer que el trabajo sea significativo y promover en las personas un sentido de pertenencia, confianza y relación; fomentar el trabajo en equipo como la clave para el rendimiento organizacional; implementación de programas de incentivos laborales; rediseñar la captación de talentos; la reinención del aprendizaje; la movilidad del talento; la adopción de la nube en recursos humanos.

Sin embargo, en cuanto al sector público, las tendencias están orientadas a la administración por resultados como una propuesta que permite abordar prácticas específicas de la gestión de manera integral y estratégica, administrando los escenarios complejos que conforman, no solo el contexto, sino también a los sujetos y sus entornos laborales. Las formas de organización y los modelos de gestión van cambiando y mutando a la par de las nuevas necesidades que plantea el contexto, por lo que la gestión por resultados en la administración pública es un modelo de gerenciamiento que viene a dar respuesta a muchas de las demandas del ciudadano y, por lo tanto, requiere de otro tipo de estructuras organizativas mucho más flexibles y dinámicas (Sanz, 2015). La implementación de actualizaciones en los modelos de gestión del capital humano público, no pocas veces se han encontrado con los obstáculos de las estrictas regulaciones que dificultan la puesta en práctica de los nuevos esquemas. No obstante, se puede aludir a ciertas connotaciones o comportamientos que tienden a modernizar las prácticas de gestión de capital humano en el sector estatal, entre las que se puede considerar la introducción de la gestión por competencia como una de las nuevas



Acceso Abierto. Disponible en:

[https://revistas.up.ac.pa/index.php/faeco\\_sapiens](https://revistas.up.ac.pa/index.php/faeco_sapiens)Correo: [faeco.sapiens@up.ac.pa](mailto:faeco.sapiens@up.ac.pa)

tendencias para intentar mejorar la adecuación de elementos propios de la estructura orgánica como los puestos de trabajo y elementos de la gestión de los recursos humanos, al igual que los perfiles profesionales de los efectivos de la organización.

La promoción de este modelo pretende superar la rigidez del modelo actual de puestos de trabajo para centrar la atención en los profesionales que integran la organización, identificando las competencias definidas en términos de capacidades, habilidades y conocimientos y que, a la vez, se agrupan en actitudes y aptitudes para el desarrollo de la actividad. Otra de las tendencias orientadas a la modernización de la gestión del capital humano en el sector público lo constituye la evaluación de recursos humanos.

La aplicación de la evaluación del desarrollo profesional en las administraciones públicas requiere de una adecuada adaptación, especialmente teniendo en cuenta las reglas del juego que caracterizan la gestión de los recursos humanos. “Elementos como la resistencia al cambio o los procesos de desajuste entre la formalización de determinadas actividades y su impacto y valores reales, son solo algunos de los aspectos que es preciso considerar si se pretende introducir una cultura orientada a crear valor, al trabajo por objetivos, a la responsabilidad para la obtención de resultados o a la alineación de los retos profesionales personales con los de la organización” (Salvador, 2008, p. 119).

La gestión del conocimiento constituye una de las nuevas tendencias en la gestión del capital humano en el sector público, entendiéndose como tal el proceso a través del cual las organizaciones recopilan, sistematizan y difunden el conocimiento que les parece útil para mejorar su actividad (Salvador, 2008). Este proceso que forma parte de la nueva gestión pública incluye tanto las actividades que se desarrollan en los procesos comunicativos formales como las habilidades y experiencias que se adquieren a lo largo del desempeño de las funciones.

La gestión del conocimiento persigue asimilar los diversos conocimientos que fluyen en la institución y ponerlos al servicio de quienes los requieran en la búsqueda de alcanzar la visión institucional. De acuerdo con este autor, la gestión del conocimiento se desarrolla mediante los siguientes pasos:

- Identificar las fuentes y los flujos de conocimiento con mayor valor añadido para la organización;
- Organizar esas fuentes y flujos de acuerdo con los objetivos que se plantean priorizar, sistematizando contenidos para hacerlos útiles para los diferentes destinatarios;
- Difundirlos entre los colectivos a los que pueden aportar un valor añadido para mejorar su actividad;



Acceso Abierto. Disponible en:

[https://revistas.up.ac.pa/index.php/faeco\\_sapiens](https://revistas.up.ac.pa/index.php/faeco_sapiens)Correo: [faeco.sapiens@up.ac.pa](mailto:faeco.sapiens@up.ac.pa)

- Crear valor poniendo al alcance del resto de la organización los contenidos y las dinámicas de aprendizaje y gestión del conocimiento emprendidas (Salvador, 2008, p. 121).

Un aspecto importante en las nuevas tendencias de la gestión del capital humano en el sector público lo constituye el desarrollo de sistemas de información. Salvador (2008) señala cómo las administraciones tienen que ser capaces de centralizar los datos individualizados y transformar esa acumulación de datos en información que sea realmente útil, pero esto no debe quedarse allí, porque si no se transforma en conocimiento, ningún esfuerzo habrá valido la pena. También indica que esto es necesario “para introducir racionalidad o, cuando menos, mayor evidencia empírica, en el proceso de análisis de la realidad actual, en la elaboración de diagnósticos y en la toma de decisiones” (p. 122), y alcanzar el potencial de los directivos para que trabajen con mejores niveles de información y datos concretos para mejorar la toma de decisiones.

Igual importancia tiene la comunicación interna y el rol de las *intranet* corporativas. Estas redes de distribución de información accesibles solo a los trabajadores de la organización, han sido el canal de comunicación que más ha crecido en los últimos años, de manera que la mayoría de las grandes administraciones públicas cuentan ya con esta estructura. En algunas administraciones, este instrumento también se ha planteado como una plataforma para gestionar determinados trámites vinculados a la gestión de personal como la solicitud de permisos, el acceso a cursos de formación, consultas y gestiones vinculadas a la nómina, entre otros (Salvador, 2008). Utilizando estas referencias, se presentan en la Tabla 4 las nuevas tendencias y sus respectivas características:

Como se ha podido observar en la Tabla 4, la nueva gestión pública hace alusión a las nuevas tendencias que se van presentando en este subsistema de la gerencia pública que se centran en la gestión del capital humano. Jerez & Magán, (2018) también ponen de manifiesto seis características a tomar en cuenta, donde la primera de ellas incluye dar una mayor diversidad a la fuerza de trabajo derivada de la presencia cada vez mayor de inmigrantes y el paulatino envejecimiento de la población autóctona.

Como segunda tendencia se señala la globalización con la influencia generalizada de los aspectos de tecnología y de adecuaciones a los nuevos entornos. Como tercer punto se plantea el incremento de la complejidad y dinamismo del entorno, situación que demanda una mayor gestión del capital humano. En cuarto lugar, se concibe la consideración de los trabajadores como el principal activo de las instituciones y las acciones tendientes para lograr que no se convierta en un mero eslogan. El quinto punto se encuentra establecido en una sociedad basada y orientada al conocimiento, lo cual implica la



formalización permanente y el desarrollo de la capacidad de aprender a aprender y de aprender para hacer. En el sexto punto destacan las expectativas que tiene la sociedad acerca de las instituciones públicas, los servidores públicos, los servicios que brindan (además de la calidad), y la atracción y retención de personal calificado.

**Tabla 4**  
*Tendencias actuales en la gestión de capital humano*

TENDENCIAS	CARACTERÍSTICAS
<b>Gestión del trabajo por competencias</b>	Lo realmente destacado de la gestión por competencias es el hecho de proponer un modelo de gestión integral de los recursos humanos que parte de la identificación y el desarrollo de las competencias profesionales fundamentales para el desempeño de un puesto de trabajo.
<b>Evaluación de los recursos humanos</b>	La aplicación de la evaluación del desarrollo profesional en las administraciones públicas requiere de una adecuada adaptación, especialmente teniendo en cuenta las reglas del juego que caracterizan la gestión de los recursos humanos.
<b>La gestión del conocimiento</b>	La idea central en las iniciativas de gestión del conocimiento es recopilar el conocimiento que fluye por la organización, sistematizarlo para aprovechar su verdadero potencial agregado y ponerlo al alcance de los diferentes agentes implicados.
<b>Desarrollo de sistemas de información</b>	Las administraciones deberán ser capaces de centralizar y transformar la acumulación de datos individualizados de sus profesionales en información agregada y útil, y también en conocimiento, para introducir racionalidad o, cuando menos, mayor evidencia empírica en el proceso de análisis de la realidad actual, en la elaboración de diagnósticos y en la toma de decisiones en el ámbito de gestión de recursos humanos.
<b>Comunicación interna</b>	Proliferación de <i>intranet</i> corporativas y los denominados portales del empleado que son redes de distribución de información accesibles solo a los trabajadores de la organización y que han sido el canal de comunicación que más ha crecido en los últimos años, por lo que la mayoría de las grandes administraciones públicas cuentan ya con esta estructura.

*Nota:* basado en Salvador (2008).

En la Tabla 5 se resumen las tendencias de cambio para las administraciones públicas e implicaciones para la gestión de personal presentadas por Jerez & Magán (2018):



Acceso Abierto. Disponible en:  
[https://revistas.up.ac.pa/index.php/faeco\\_sapiens](https://revistas.up.ac.pa/index.php/faeco_sapiens)  
Correo: [faeco.sapiens@up.ac.pa](mailto:faeco.sapiens@up.ac.pa)



**Tabla 5**

*Tendencias de cambio para las administraciones públicas e implicaciones sobre la gestión de personal*

TENDENCIAS DE CAMBIO	IMPLICACIONES SOBRE LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS
<b>Diversidad de la fuerza de trabajo</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Flexibilización de la jubilación.</li> <li>• Flexibilización de la contratación de extranjeros.</li> <li>• Formación para el respeto a la diversidad.</li> </ul>
<b>Globalización</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducciones de plantilla.</li> <li>• Movilidad geográfica y funcional.</li> <li>• Flexibilidad horaria.</li> <li>• Subcontratación y contratación temporal.</li> </ul>
<b>Complejidad y dinamismo del entorno</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Liderazgo orientado al cambio.</li> <li>• Movilidad geográfica y funcional.</li> <li>• Conexión de la planificación de RRHH con la planificación estratégica.</li> </ul>
<b>Empowerment</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Trabajo en equipo.</li> <li>• Participación en la toma de decisiones.</li> <li>• Formación polivalente.</li> <li>• Sistemas de retroalimentación.</li> <li>• Evaluación del desempeño.</li> </ul>
<b>Orientación al conocimiento</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formación en actividades directivas.</li> <li>• Formación para el cambio.</li> <li>• Formación para la creatividad.</li> </ul>
<b>Mayores exigencias de la sociedad respecto al servicio público</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Procesos de selección más selectivos.</li> <li>• Mayor hincapié en los procesos de socialización.</li> <li>• Evaluación del rendimiento.</li> </ul>

*Nota:* Jerez & Magán (2016)

Todo lo anterior lleva a afirmar que en materia de gestión de capital humano se están forjando nuevas tendencias a las que las instituciones públicas deben ajustarse para ser más competitivas y servir a la sociedad que las sostiene. Esto contribuiría a erradicar prácticas que se asemejan a la constitución de monopolios legales en la prestación de servicios sociales, preparándose para para ser más competitivas en la calidad de servicio que brindan a una población cada vez más informada y exigente, que ve en las instituciones públicas aquellas entidades creadas para atender tales necesidades y las cuales son sostenidas económicamente por los impuestos que pagan los ciudadanos.



## CONCLUSIONES

Evaluar los procesos de recursos humanos en la administración pública y poner en evidencia el carácter subjetivo que se ha mantenido en la gestión, repercute muy particularmente en los procesos de dotación de personal, debido a la importancia que tiene esta función en la necesaria calidad de las respuestas que deben brindar las instituciones públicas a la población en general. Si bien a nivel de las organizaciones públicas existen marcos normativos que indican cuáles son los procedimientos de gestión del capital humano en el sector público, en la práctica no son tomados en cuenta por los responsables de las instituciones. Esto permite el ingreso al sector público de personas sin preparación académica, sin experiencia y sin el perfil para ocupar la posición en las instituciones públicas, con las consecuentes repercusiones negativas en la obtención de resultados de calidad tanto para las propias instituciones como para la población que requiere de los servicios.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguado, D. & Martínez, L. (2004). Innovación en capital humano: nuevas tendencias en la evaluación de personas. *Capital Humano*, 17(173), 38-50.
- Aguirre, J. & Jaramillo, L. (2012) Aportes del método fenomenológico a la investigación educativa. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*. 8(2), 51-74.
- Ávila, H. (2006) *Introducción a la metodología de la investigación*. Eumed.
- Barroso Watson, A. (2020). Denuncias digitales contra funcionarios en tiempos de pandemia. *Diario Panamá América*. <https://www.panamaamerica.com.pa/sociedad/denuncias-digitales-contrafuncionarios-en-tiempos-de-pandemia-1161771>
- Calderón, G. (2004). Gerencia del talento humano en el sector público: análisis en entidades públicas de Manizales, Pereira y Armenia. *Cuadernos de Administración*, 17(28), 71-90.
- Concha R.V., Barriga, O.A. & Henríquez, A.G. (2011). Los conceptos de validez en la investigación social y su abordaje pedagógico. *Revista Latinoamericana de Metodología de las Ciencias Sociales*, 1(2), 91-111.
- Constitución Política de la República de Panamá. Gaceta Oficial N° 0001 EXT, de la República de Panamá, Ciudad de Panamá, Panamá, 1904.
- Constitución Política de la República de Panamá. Gaceta Oficial N° 08425 de la República de Panamá, Ciudad de Panamá, Panamá, 1941.
- Constitución Política de la República de Panamá. Gaceta Oficial N° 19826 de la República de Panamá, Ciudad de Panamá, Panamá, 1983.



Acceso Abierto. Disponible en:

[https://revistas.up.ac.pa/index.php/faeco\\_sapiens](https://revistas.up.ac.pa/index.php/faeco_sapiens)Correo: [faeco.sapiens@up.ac.pa](mailto:faeco.sapiens@up.ac.pa)

Constitución Política de la República de Panamá. Reformada por los Actos Reformatorios de 1978, al Acto Constitucional de 1983, a los Actos Legislativos No. 1 de 1993 y No. 2 de 1994, y al Acto Legislativo No. 1 de 2004, tomando como referencia el Texto Único publicado en la Gaceta Oficial No. 25176 del 15 de noviembre de 2004.

De la Garza, D., Yllan, E., & Barredo, D. (2017). Tendencias en la administración pública moderna: la nueva gestión pública en México. *Revista Venezolana de Gerencia*, 23(81), 31-48.

Decreto Ejecutivo N° 222 de 1997, Por el que se reglamenta la Ley N° 9 de 20 de junio de 1994, que establece y regula la Carrera Administrativa, Gaceta Oficial N° 23379, Ciudad de Panamá, Panamá, 12 de septiembre de 1997.

Decreto Ejecutivo N° 246 de 2004, Por el cual se dicta el Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos que laboran en las entidades del Gobierno Central, Gaceta oficial N° 25199, Ciudad de Panamá, 20 de diciembre de 2004.

Díaz, L. (2011). *La observación: textos de apoyo didáctico*. UNAM.

Duque, F. (2006). El gerente público: un profesional indispensable para el desarrollo. *Cuadernos EBAPE*. 4(4), 1-21.

Gallardo, G. (2013). *La validez de la investigación*. Fisioglia, Asociación Fisieducación.

González, A. (2010). La complejidad organizacional de la nueva gerencia. *Revista Ciencias de la Educación*, 35, 164-184.

Guijosa, C. (2019). *Deloitte: las diez tendencias del futuro del trabajo*. Observatorio de Innovación Educativa.

Husserl, E. (2012) [1907]. *La idea de la fenomenología*. Editorial Herder.

Jerez, P. & Magán, A. (2016). *La gestión de recursos humanos en las administraciones públicas: obstáculos para el cambio*. Universidad de Almería.

León, E.A. (2009). El giro hermenéutico de la fenomenológica en Martín Heidegger. *Polis Revista Latinoamericana*, 22, 1-15.