# GESTIÓN PÚBLICA

Edición Nº 3, diciembre 2007

*Revista de la Procuraduría de la Administración de la República de Panamá*

## en esta edición

Nicolás Ardito Barletta 5
Juan Camilo Salas 11
Gaspar Tarté 20
Juan Bosco Bernal 27
Danilo Toro 44
José Javier Rivera 48
Francisco Vega 52
Ulises Pittí 57
Jorge Rivera Staff 63

# GESTIÓN PÚBLICA

PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN


Presentación 3

Importancia de la Competitividad para el Desarrollo Nacional
Nicolás Ardito Barletta 5

Nuevas perspectivas para la formación de los servidores Públicos
Juan Camilo Salas 11

Reinventar el Gobierno: Prioridad en la agenda Nacional
Gaspar Tarté 20

Desafíos de las Innovaciones en los Sistemas Educativos Latinoamericanos
Juan Bosco Bernal 27

Aproximación a una Política de Estado de Seguridad Ciudadana (Segunda Parte)
Danilo Toro 44

Ética Empresarial y Transparencia en los Negocios
José Javier Rivera 48

Algunos comentarios sobre la nueva Ley que regula la contratación pública en Panamá
Francisco Vega 52

Derecho de las Inversiones y Constituciones
Ulises Pittí 57

La Globalización y su Influencia en el Concepto de Estado-Nación
Jorge Rivera Staff 63


Portada:
Tránsito por el Canal de Panamá.
Fotografía ACP

# GESTIÓN PÚBLICA

PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN

**OSCAR CEVILLE**
PROCURADOR DE LA ADMINISTRACIÓN

**NELSON ROJAS ÁVILA**
SECRETARIO GENERAL

**ALINA VERGARA de CHÉRIGO**
SUB SECRETARIA GENERAL

**EDITH ESQUIVEL**
DIRECTORA DE ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS

**ERNESTINA TORRES de CASTILLO**
DIRECTORA DE INVESTIGACIÓN
Y FORTALECIMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, ENCARGADA

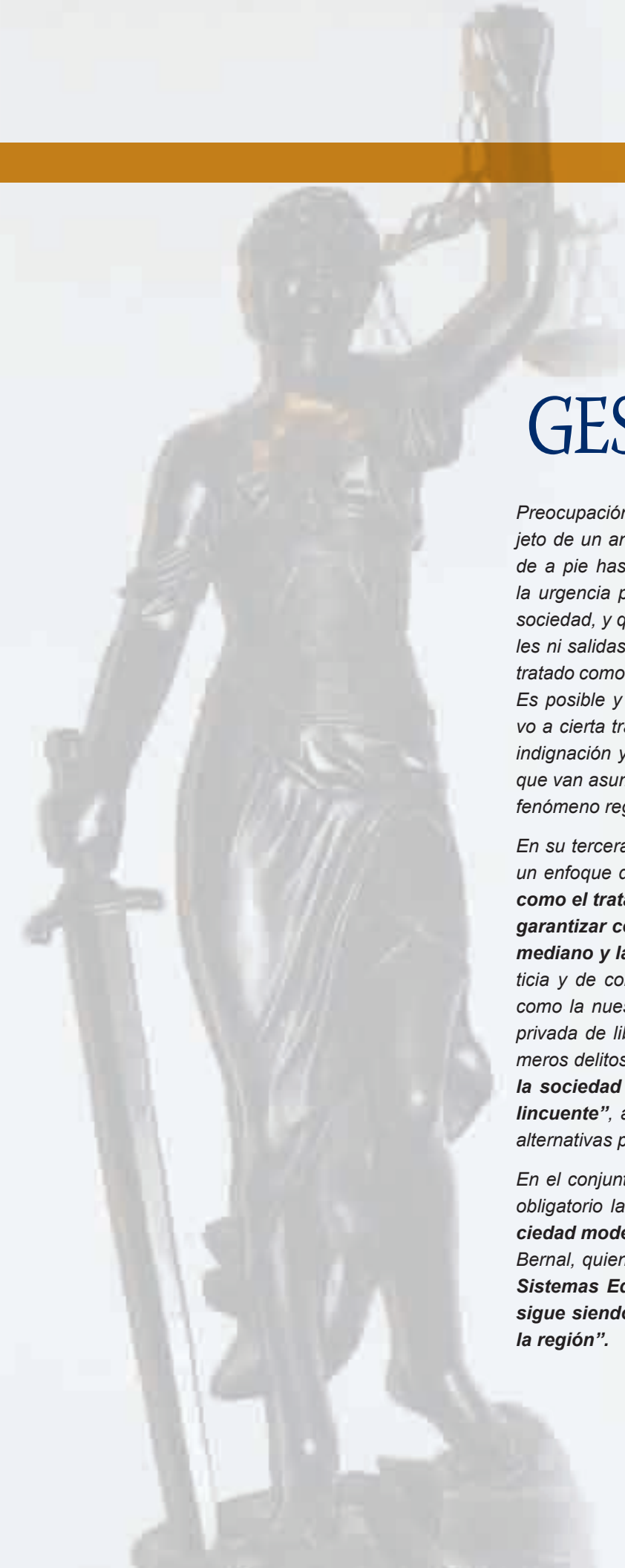
**EDICIÓN DE LA REVISTA GESTIÓN PÚBLICA**

**CÉSAR IVÁN CASTILLO**
DIRECTOR DE INFORMACIÓN Y RELACIONES PÚBLICAS

**JULIO BERMÚDEZ VALDÉS**
EDITOR

FOTOGRAFÍA
**ABRAHAM TERÁN**

DISEÑO E IMPRESIÓN
**EDITORA SIBAUSTE, S.A.**



# GESTIÓN PÚBLICA

*Preocupación cotidiana, la Seguridad Ciudadana ha venido siendo objeto de un análisis reiterado en los últimos años. Desde el ciudadano de a pie hasta importantes figuras de nuestro medio han expresado la urgencia por resolver un problema que impacta cotidianamente la sociedad, y que por sus consecuencias no admite balances superficiales ni salidas inmediatistas. En distintas latitudes el tema dejó de ser tratado como un asunto entre buenos y malos, o de policías y bandidos. Es posible y altamente comprensible que, acostumbrada como estuvo a cierta tranquilidad en estos aspectos, nuestra sociedad mire con indignación y asombro la reiteración, pero sobre todo la degradación que van asumiendo ciertos delitos en nuestro medio; pero, parte de un fenómeno regional, ¿cuál es la realidad de este conflicto?*

*En su tercera edición* ***Gestión Pública*** *incorpora la segunda parte de un enfoque de Danilo Toro Lozano, para quien* ***"tanto la prevención como el tratamiento del hecho violento y delictivo solo se pueden garantizar con planes de acción que se sostienen en periodos de mediano y largo plazo".*** *La seguridad ciudadana, es un tema de justicia y de compromiso social, especialmente para una sociedad que como la nuestra mantiene en los centros de reclusión una población privada de libertad con un promedio de edad de 30 años, cuyos primeros delitos los realiza a partir de los 12.* ***"…en términos generales la sociedad se toma 18 años en promedio para producir un delincuente"****, advierte este sociólogo que aporta un enfoque de varias alternativas para este problema.*

*En el conjunto de su agenda* ***Gestión Pública*** *incorpora como punto obligatorio la cuestión educativa,* ***"fuertemente enraizada en la sociedad moderna"*** *de acuerdo a los subrayados del doctor Juan Bosco Bernal, quien bajo el titulo de:* ***Desafíos de las Innovaciones en los Sistemas Educativos Latinoamericanos*** *advierte que* ***"La Calidad sigue siendo el 'Talón de Aquiles' de los sistemas educativos de la región".***

***"De acuerdo con las pruebas nacionales, regionales e internacionales los niveles de aprendizaje son aún insuficientes, los niños y las niñas no están aprendiendo en las escuelas lo que de ellos se espera…"*** *Solo un 0,79% de la evaluación realizada en el año 2006 a 5,071 cursos de 1,600 instituciones de educación superior publica y privada fueron consideradas como de excelencia, el 23% bueno, el 49,2% regular y un preocupante 27,9% reprobó, destaca el interesante balance que nos ha enviado el profesor Bernal.*

*¿De dónde deben partir o de dónde están partiendo, entonces los esfuerzos por mejorar esta situación? Interesado en una respuesta al respecto* ***Gestión Pública*** *le formuló varias interrogantes al Ingeniero Gaspar Tarté. El título de su trabajo no puede ser más elocuente:* ***Reinventar el Gobierno: Prioridad en la Agenda Nacional.*** *Desde ese punto de vista Tarté admite que no se trata de una tarea sencilla.* ***"De hecho, ningún gobierno esta en un nivel estable (…)No hay recetas para la reinvención****, pero cita a continuación algunas lecciones aprendidas a partir de la experiencia ensayada por Panamá en los últimos años, y que –asevera- se parecen mucho a las contenidas en el libro que sobre esos temas ha escrito Mike Osborne, Director del Instituto para la innovación Gubernamental de la Universidad de Harvard: "Desacoplar las funciones de política y regulación de las de servicio; separarla función de remar de la de timonear; establecer acuerdos multianuales entre departamentos, etc". Bien vale el aporte de Tarté como un punto de referencia para el desarrollo del tema en cuestión.*

*En la misma línea, pero con una concepción mas especializada, el catedrático Juan Camilo Salas Cardona aborda las* ***Nuevas perspectivas para la formación de los servidores públicos****, una pieza que abre con una frase lapidaria:* ***Si no cambian las personas, tampoco cambiaran las instituciones".*** *Salas Cardona se pronuncia por un paradigma que supere ese positivismo administrativo que aísla la gestión publica de su entorno social, y advierte sobre la necesidad de tomar conciencia respecto a que* ***un proyecto nacional no puede ser posible sino desde la estrecha colaboración entre administración y ciudadanía,*** *y en ese contexto este Filósofo, Teólogo y Abogado apunta que* ***la formación de los servidores públicos debe estar orientada por un criterio de liderazgo social.***

*El siempre presente factor económico también encuentra espacio en esta edición de* ***Gestión Pública.*** *En* ***La Globalización y su influencia en el concepto Estado-Nación,*** *Jorge Rivera Staff subraya el papel del* ***sofá law*** *en la Administración, y la forma como las normas públicas se ven cada vez mas limitadas. "..como método busca* ***el consenso o la autorregulación de los mismos, mas que la decisión o control de la Administración en sus actividades*** *…" afirma nuestro invitado.*

*Entre tanto los Doctores Ulises Pittí y Nicolás Ardito Barletta tratan, correspondientemente, sobre* ***La importancia de las Inversiones y Constituciones, y la Importancia de la Competitividad para el Desarrollo Nacional.***

*Mientras que Pitti estima que "…****el análisis, interpretación y aplicación del Nuevo Derecho de las Inversiones y la Solución de sus controversias se abre espacio progresivamente a través de la aplicación practica de la Negociación, la Conciliación y el Arbitraje, a fin de coadyuvar con el acceso a la justicia y el perfeccionamiento de nuestras democracias,*** *Barletta concluye:* ***"El país tiene excelentes oportunidades para sostener un crecimiento económico dinámico. Su mayor o menor realización dependerá de la competitividad que se logre insertándonos efectivamente en un mundo globalizado e incorporando a toda la población a participar..."***

*La mejor satisfacción de la Procuraduría de la Administración será saber que la agenda que conforma esta edición haga de Gestión Pública un factor que contribuya al enriquecimiento del debate nacional sobre temas de alcance estratégico para nuestra sociedad.*

*Panamá, diciembre 2007*

# Importancia de la Competitividad para el Desarrollo Nacional

**DR. NICOLAS ARDITO BARLETTA** [1]

[1] Director General, Centro Nacional de Competitividad, Ex Presidente de la República, fue Vicepresidente del Banco Mundial para América Latina, Ministro de Planificación y Política Económica, Administrador General de la Región Interoceánica.

*Sabemos que para lograr un mejor desarrollo nacional integrado y sostenido se necesita, primordialmente, crecimiento económico prolongado, desarrollo humano y social dinámico, integración nacional, fortalecimiento y modernización de las instituciones y desarrollo cultural. Cada uno de esos grandes requisitos encierra una variedad de objetivos y metas que el país en su conjunto necesita lograr. Para ello, la actividad pública y privada se deben complementar en formas simbióticas, aprovechando las fortalezas y ventajas comparativas de cada cual.*

En un sistema institucional descentralizado, que practica la democracia en lo político, la economía de mercado abierta y competitiva, y la solidaridad humana en lo social, la realización de aquellos objetivos y metas nacionales depende de la actividad de cada individuo, de cada empresa y de cada entidad privada y pública. Todos ellos buscan sus propios objetivos y metas, como es natural, y el arte del desarrollo

nacional es lograr la máxima consistencia posible entre el logro de lo particular y de lo nacional. Para ello, la función pública, que es de todos, aplica políticas públicas, normas y "reglas del juego institucionales", recursos públicos e información que contribuyen a guiar la consecución de los objetivos de cada cual en formas consistentes con los objetivos nacionales.

La competitividad es un elemento importante para facilitar y acelerar el logro de objetivos y metas nacionales. El ser competitivo en cualquiera actividad económica implica ser más productivo y eficaz que la competencia para obtener mejores resultados. Aunque la connotación general del término es eminentemente económica, el concepto tiene amplia aplicación. En los deportes, por ejemplo, el más competitivo gana; en el desarrollo humano, el que más capacita sus facultades naturales se posiciona mejor para desarrollar su potencial.

*La competitividad siempre ha sido importante para las empresas. Aplicando tecnologías de punta, capacitación y organización de su gente, técnicas efectivas de mercadeo, logran bajar sus costos de producción, aumentar sus rendimientos, mantener y diferenciar la calidad de sus productos para posicionarse mejor en los mercados, aumentando sus ventas e incrementando su rentabilidad.*

En un mundo globalizado, la competitividad es cada vez más necesaria para los países porque les permite aumentar sus exportaciones penetrando mejor los mercados internacionales y atraer inversiones extranjeras para complementar sus propias inversiones. Las exportaciones, las inversiones y la productividad de los recursos son los principales ingredientes que estimulan el crecimiento económico sostenido, pilar esencial del desarrollo nacional. En forma creciente, desde hace doscientos años, la capacitación de la gente y la ciencia y tecnología, que juntos producen la innovación, son los ingredientes fundamentales de la productividad y de la diversificación económica que sustenta la riqueza de las naciones. No son los recursos naturales y la cuantía de la mano de obra, sino la información, los conocimientos, la capacitación y la tecnología las claves de la competitividad de un país.

Pero la competitividad del país no es global, no se ordena desde arriba; más bien, es el resultado agregado de la competitividad de las empresas, en cada sector económico y en cada región del país. La actividad económica de personas y empresas ocurre dentro de la organización económica del país que permite el intercambio en los mercados de productos de bienes y servicios, de insumos de producción, de recursos financieros. Esos mercados no funcionan en el vacío, sino dentro de una estruc-

tura organizacional nacional que incluye la información y comunicación, la infraestructura física, las normas y reglas que establecen los marcos de acción, lo cual incluye el sistema judicial, y las políticas públicas del Gobierno Nacional que guían la actividad ciudadana y que aplican recursos públicos a proveer servicios que necesita la población.

Por ello, cuando se habla de aumentar la competitividad del país para acelerar el logro del desarrollo nacional, hay que enfocarlo tomando en cuenta, desde la capacitación de la gente, al estimulo de las empresas en todos los sectores y regiones, creando el ambiente que facilite y promueva la innovación, la aplicación de tecnologías, la competencia en los mercados que estimula la productividad. Y ello hay que hacerlo creando suficiente infraestructura física, modernizando las instituciones y normas, proveyendo información pública y servicios gubernamentales eficientes y efectivos y facilitando la apertura de mercados y el aumento de las inversiones.

La infraestructura física comprende desde las carreteras que comunican al país, a la electrificación nacional, los puertos y aeropuertos para el servicio nacional e internacional, la telefonía urbana y rural, las avenidas y calles de los centros urbanos, los sistemas de agua y alcantarillados, los medios de comunicación e información.

*El sistema financiero, principalmente la banca, es esencial para estimular las transacciones económicas, el ahorro, la inversión y el consumo. Afortunadamente, con un sistema monetario dolarizado, hemos creado un centro bancario que ha permitido profundizar el sistema financiero a los niveles de un país desarrollado.*

La Administración Pública provee una variedad de servicios que influyen en forma decisiva sobre "el ambiente de negocios". Desde registros públicos de propiedad, de contratos y transacciones, hasta la creación y cancelación de empresas, permisos para invertir, producir, exportar, importar, vender, todos los cuales facilitan o entorpecen la actividad económica, la productividad y competitividad. Además la seguridad ciudadana y de empresas, la paz social y la protección de los derechos humanos son válidos en sí y tienen una repercusión favorable en la competitividad. Las inversiones públicas en infraestructura y en el capital humano de los ciudadanos son vitales para el desarrollo.

El funcionamiento abierto y flexible de los mercados económicos es esencial. La competencia en la actividad económica, como en los deportes, permite una mayor participación de empresas en las actividades económicas y estimula en las empresas un mayor esfuerzo para ser productivos y competitivos, innovando y aplicando tecnologías que bajan costos, aumentan calidad y benefician al consumidor. Los mercados abiertos al comercio internacional permiten aprovechar las ventajas competitivas reales del país.

Panamá es un país de mercado propio pequeño (3.2 millones de habitantes) que para crecer económicamente necesita aumentar y diversificar sus exportaciones vinculándose a mercados más grandes. Para ello, tiene que ser cada vez más competitivo para igualar o superar los avances de otros países. Tiene que encontrar los nichos de mercados y productos en los que puede competir exitosamente para generar las divisas que le permiten pagar por lo que necesita importar, que es mucho.

Sabemos que el 77% de la producción nacional es servicios, solo el 23% es de bienes agropecuarios, pesqueros e industriales. En los servicios hemos sido competitivos ya que en su mayoría son de exportación. El 75% de lo que se exporta son servicios generados en su mayoría alrededor

de la región interoceánica en el eje Panamá-Colón. Los principales son el Canal, la Zona Libre de Colón, el Centro bancario, los puertos de trasbordo, los servicios marítimos, el turismo, las telecomunicaciones, el trasbordo aéreo. El 62% de las exportaciones lo comprenden 26 actividades del conglomerado del Sistema Económico del Canal que incluyen las actividades anteriores en una plataforma creciente de servicios de transporte intermodal, de logística y marítimos, de procesamiento de carga, de comercio, de servicios bancarios financieros y de seguros, de turismo.

Con la expansión del Canal, todo ese conglomerado de servicios crecerá rápidamente para suplir al comercio marítimo y aéreo internacional y regional, convirtiendo a Panamá en una especie de Singapur y en polo importante de la integración de América Latina.

Ese potencial podrá realizarse en mayor o menor grado dependiendo de un "clima de negocios" que se estimula y facilita con la capacitación de la gente, con la infraestructura física necesaria, con la agilización y transparencia de los servicios de la Administración Pública y con el fortalecimiento de la institucionalidad de normas, leyes y reglas y del sistema judicial. La mayor competitividad de todas las actividades del conglomerado determinará su velocidad de crecimiento y se logrará con los factores citados. Además, dependerá también de la aplicación de tecnologías modernas y del aprovechamiento de los mercados internacionales con inversiones conjuntas de nacionales y extranjeros, como se ha hecho en los puertos.

Hay otro factor que contribuirá a una creciente competitividad del conglomerado y que subraya la importancia de la institucionalidad. Toda esa actividad económica necesita libertad, apertura, información, flexibilidad. Pero esta situación también hace al lugar atractivo para los negocios ilícitos tales como el tráfico de drogas, el lavado de dinero, el tráfico de armas y de gentes, el contrabando. Solo una férrea institucionalidad a toda prueba, e incorruptible, permitirá que florezca la actividad económica legitima y evitará el flagelo destructivo y corrosivo de los negocios ilícitos.

Otra exportación de servicios importante es el turismo. Su crecimiento sostenido de más de 9% al año en promedio en los últimos 16 años lo sitúa como una de las tres exportaciones principales del país. A esto se le agrega el "turismo residencial" de extranjeros que se retiran en Panamá para vivir aquí a tiempo completo o parcial. Su crecimiento se refleja significativamente en la construcción y en los negocios inmobiliarios. La competitividad manifiesta del sector hay que protegerla y expandirla ofreciendo lo que satisface al turista en seguridad, atención y comodidad. Esto implica la información, transporte, hospedaje, alimentación, trámites de aeropuertos y aduanas. También incluye la provisión de facilidades en cada polo de turismo, como Bocas del Toro, Boquete, Las Perlas o Punta Chame-Playa Blanca, lo cual incluye

la infraestructura física que le corresponde proveer al gobierno y las facilidades de hospedaje y recreación que le corresponden a la actividad privada. Un elemento importante es la protección del medio ambiente y la ecología.

Por otro lado, los sectores agropecuarios e industrial no han sido tan competitivos aunque en parte son exportadores. La agroexportación de productos no tradicionales, como el melón, la sandía, la piña, el zapallo y la carne ha crecido vertiginosamente demostrando su potencial. La acción complementaria público-privada es esencial en este caso para seguir incrementando su competitividad. La producción y diseminación de tecnologías, la facilitación del crédito y el transporte, los encadenamientos entre pequeños y medianos productores, con los procesadores de productos, los transportes y el mercado en el extranjero, contribuirán a aumentar rendimientos, reducir costos, mejorar el control de calidad de los productos y por ende su mercado.

Los anteriores son ejemplos sectoriales del nivel de competitividad actual de Panamá y de la necesidad de seguir fortaleciendo los componentes a nivel de las empresas y del "clima de negocios" que puedan sostener y aumentar esa competitividad. Para todos ellos existe la necesidad de el común denominador de la capacitación, la tecnología, la infraestructura física, la institucionalidad de las normas y reglas y la eficiencia de los servicios públicos que faciliten la actividad.

*La mayor competitividad de la población y del país se logra también enfocando el desarrollo humano, el capital social y la participación de los pobres y marginados en la actividad económica y en el desarrollo. Este enfoque, complementario a lo anterior, también contribuye a la productividad y competitividad y al mejoramiento de la calidad de vida de todos los ciudadanos.*

La formación de capital humano mediante la educación a todos sus niveles, la salud preventiva y la nutrición, el desarrollo de la comunidad y de vínculos sociales que fortalecen una cultura común que facilite la comunicación y la toma de decisiones, es vital para el desarrollo y el aumento de la competitividad de la Nación.
Un país que desperdicie el potencial del 40% de su población que son pobres y marginados reduce considerablemente su capacidad de competir y de ampliar sus opciones de desarrollo.

La atención a la juventud menor de 20 años, que son el 47% de la población total del país y el 56% de los pobres, contribuiría a crear una nueva generación de panameños capaces de aprovechar mejor las oportunidades del país, la tecnología moderna y la información, incorporándose con ventaja a los sistemas de actividad económica para mejorar su calidad de vida.

En la misma línea está el apoyo a las micro y pequeñas empresas que son el 90% de la totalidad de las empresas del país. Si bien, las grandes empresas en los sectores modernos de la economía, como el Canal, la banca, la Zona Libre, los puertos, el turismo y la construcción, tienen la capacidad de acceder a tecnologías modernas de su género, las micro y pequeñas empresas están carentes de capacitación, asistencia técnica y crédito. Esto limita su capacidad de contribuir a los encadenamientos de producción y mercadeo, a la competitividad y al desarrollo, además de a su propio bienestar.

En el trasfondo de todo está la institucionalidad, la confianza en las reglas del juego y en la seguridad jurídica así como en el sistema judicial. Con un sistema moderno, ágil, predecible y transparente, que se aplica por igual a todos, se destapa toda la energía creativa de la comunidad por la confianza que genera el sistema y la oportunidad de hacer transacciones económicas sin temor a

abusos y menoscabo. Esto incluye el desempeño eficaz del sistema judicial en forma predecible y transparente.

Un reto permanente, en este sentido es la diferencia entre la institucionalidad formal y la informal. La formal la constituyen la Constitución, los codigos, las leyes y reglamentos ejecutivos que norman el sistema y la organización formal de la sociedad. Son productos del pacto social, de la racionalidad y lógica deductiva de los lideres de un país. La institucionalidad informal deviene de las costumbres, tradiciones y valores, de la cultura de los pueblos que se transfieren de generación en generación y que responden con frecuencia a las emociones y expresiones cotidianas de la gente en la comunidad. Con frecuencia estas son más fuertes y arraigadas que la institucionalidad formal.

El arte de la modernización de una Nación-Estado es ir acercando ambos sistemas institucionales, el formal y el informal, en la práctica diaria para que el país sea internamente consistente, viable, productivo y competitivo. Las normas legales no deben desconocer las tradiciones costumbristas y éstas deben evolucionarse con sistemas educativos de calidad, con información y con la demostración y difusión de los casos institucionales exitosos.

La institucionalidad para lograr más crecimiento económico, productividad y competitividad requiere seguridad jurídica, o sea el cumplimiento por igual para todos de las normas, leyes y reglamentos establecidos. Esto se dificulta en Naciones donde las tradiciones costumbristas aceptan como legítimo una fuerte dosis de clientelismo, favoritismo, amiguismo, paternalismo, el llamado "juega vivo", mediante los cuales los gobiernos favorecen a "unos" a expensas de los "otros", tergiversando, amañando, o cambiando las leyes para aplicarlas en formas desiguales entre "unos" y "otros". Así se genera desconfianza e incertidumbre y de hecho se limitan, sesgan o se obstruyen los mercados para invertir, producir, ahorrar, exportar, y cumplir todas sus funciones.

Los criterios para evaluar el funcionamiento de las instituciones son: la aplicación de la ley, los resultados que produce la ley, los costos transaccionales causados por la ley, el nivel de corrupción que ocasiona, la efectividad del sistema judicial para interpretar y definir sobre la ley y la predictibilidad de los procedimientos establecidos para cambiar la ley.

Hemos visto que la competitividad es un concepto que cubre todos los aspectos "micro " y "macro" que tienen que ver con la actividad económica. Aunque la mayor competitividad se genera en las empresas compitiendo en los mercados, esto se ramifica a la capacitación de la gente, al uso de tecnologías modernas, a tener buena infraestructura física e institucionalidad y a una adecuada complementación de lo público y de lo privado.

El país tiene excelentes oportunidades para sostener un crecimiento dinámico. Su mayor o menor realización dependerá de la competitividad que se logre insertándonos efectivamente en un mundo globalizado e incorporando a toda la población a participar y a beneficiarse con esas oportunidades, dentro de una institucionalidad que genera confianza y promueva la libertad y creatividad, el orden y la estabilidad.

# Nuevas perspectivas para la formación de los servidores públicos

**JUAN CAMILO SALAS CARDONA**[1]

[1] Filósofo, Teólogo, Abogado, Especialista en Bioética y Doctor en Derecho. Ha sido consultor de la Unión Europea, del Banco Interamericano de Desarrollo y de la UNESCO para proyectos en el contexto regional latinoamericano. Actualmente dirige el Programa de Doctorado en Derecho y el Instituto de Estudios éticos de la USMA.

## INTRODUCCIÓN

"Si no cambian las personas, tampoco cambiarán las Instituciones", pareciera ser el lema que anima los renovados esfuerzos de formación y capacitación en los que se encuentran empeñados tanto el Estado moderno, en general, como la administración pública latinoamericana, en particular.

Esta toma de conciencia se fundamenta en el hecho de que los grandes esfuerzos que vienen realizando los Estados, en materia infraestructural, informática y de procedimientos administrativos, corren el riesgo de perderse, si no hay una correlativa « modernización de las actitudes», tanto de parte los funcionarios como de los ciudadanos.

El adjetivo « modernización », que viene siendo empleado para designar un conjunto de esfuerzos, procesos y mecanismos para cualificar la administración pública, proviene de dos raíces latinas, *modus* = modo, y *oduerno* = del tiempo presente, es decir que designa, el modo de las cosas de *nuestro tiempo*, lo que equivale a afirmar que « modernizar » es actualizar, poner al día, sincronizar con las expectativas y necesidades del momento actual.

*Desde esta perspectiva, la modernización de la administración pública es fundamentalmente un proceso « integral », en el que la actualización de las normas, los procedimientos, las infraestructuras y los recursos informáticos, debe ir acompañados de un "aggiornamiento", es decir, de una puesta al día, de las actitudes, los valores, las capacidades, las habilidades y las destrezas de los funcionarios.*

Y es, precisamente, en esta última tarea, la de capacitación y formación de los servidores públicos, en la que es necesario insistir de manera enfática, ya que la experiencia latinoamericana nos muestra que muchos procesos de modernización infraestructural se han visto desvirtuados por la ausencia de un « nuevo tipo de funcionario » que viabilice y haga eficaces los cambios que el Estado moderno necesita. En este sentido, utilizamos el término « enfatizar », porque ostensiblemente, es mucho más fácil cambiar edificios, normas, procedimientos, recursos informáticos y mobiliario que cambiar las actitudes de las personas de ahí la importancia que tiene la reflexión acerca de las nuevas perspectivas en la formación de los servidores públicos, perspectiva a la que se dedican las siguientes líneas.

Para abordar tan compleja temática, el presente texto no puede pretender ser más que una breve introducción. Abordaremos en primera instancia el origen histórico de la formación de los servidores públicos (1), para luego reflexionar sobre las características de la capacitación de los funcionarios en el contexto del Estado de bienestar (2); luego, en un tercer momento, nos aproximaremos a la capacitación desde la óptica de los saberes técnicos y especializados (3), para proceder a precisar lo que podemos entender como « nuevas perspectivas en la formación de los servidores públicos », enfatizando en ellas el papel de la ética como elemento articulador de las mismas dentro del marco de los procesos de modernización del Estado (4).

Como epílogo a las anteriores reflexiones, proponemos el caso panameño, en el cual, bajo el liderazgo de la Procuraduría de la Administración, se viene implementando una reestructuración de los procesos de capacitación del funcionariado desde la óptica de « las nuevas perspectivas » requeridas por los procesos de modernización de la función pública.

## 1. ORIGEN HISTÓRICO DE LA FORMACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

En el contexto de la Grecia clásica, y más precisamente durante el siglo V, también conocido como el siglo de Pericles, se sientan las bases para una administración de la res pública en términos de participación ciudadana, ya que para el ciudadano ateniense, ser libre significaba fundamentalmente poder participar de los asuntos públicos[2]. Dicha participación se concretizaba, fundamentalmente, en los debates en el ágora, ejerciendo lo que Kant llamará siglos más tarde, la razón pública. En dicho período no encontramos, propiamente hablando, una formación para un administrador público especializado, ya que la cosa pública era precisamente eso, cosa de todos, y no de unos pocos administradores. Esta concepción de la administración pública, en manos directas de los ciudadanos, era posible, obviamente, por las dimensiones pequeñas de la ciudad – estado y por las facili-

[2] Para una profundización en este punto véase, CORTINA, Adela. Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía. pp. 230 – 237. Alianza, Madrid, 1999.

dades de acceso al debate de los elementos comunes.

Desde esta comprensión de libertad como participación, el individuo era considerado como un animal político (ζοον πολιτικον), según la precisión de Aristóteles, razón por la cual todos los ciudadanos, de cierta manera, eran hombres públicos y gestores de los asuntos del Estado, perspectiva desde la que se comprende el por qué los términos ética y política eran considerados como sinónimos, ya que, si la ética (ετοσ) es el carácter social, es decir el modo de ser adecuado del individuo en sociedad, es equivalente a la naturaleza social del ser humano, realidad designada con el término pólis (πολισ), de donde se deriva la expresión política.

En síntesis, en la Grecia clásica, formar al hombre que gestiona los asuntos públicos es lo mismo que formar al ciudadano, de tal manera que la paideia (παιδεια), o preparación para la vida del individuo en la ciudad estado, era eminentemente un asunto de interés público, puesto que tener « buenos ciudadanos » era la mejor garantía para tener una buena administración de la res publica.

Tal como lo veremos más adelante, es en esta perspectiva ética y ciudadana de la Grecia clásica, en donde tiene sus antecedentes remotos la perspectiva actual de una participación de la ciudadanía en los asuntos públicos, elemento que se constituye en uno de los ejes de la modernización del Estado.

*Un segundo hito histórico de la formación de los servidores públicos lo encontramos en el ámbito universitario. Como es de dominio común, la educación superior surge en el contexto de la cultura de occidente en torno del gremio de educadores y educandos en búsqueda de un saber universal, intento más conocido como la "Universitas", el cual, habiendo reemplazado a las escuelas medievales (palatinas, monacales y catedralicias), rápidamente se expande por toda Europa en la baja Edad Media, llegando a tierras americanas como un componente más de los procesos de colonización.*

En los primeros siglos de vida de la Universidad encontramos dos grandes perfiles, por un lado, el de una institución confesional dedicada al cultivo y comunicación fiel de la tradición académica, dentro de los marcos de la tradi-

ción eclesiástica, y por otro, el de una institución con vocación comunitaria, al servicio de los valores e intereses de la comunidad local en la que se origina. Dentro del primer modelo encontramos, como ejemplo, las universidades de Bolonia, París y Salamanca, y en el segundo ubicaríamos a las universidades de Oxford, Cambridge y Harvard. En estos dos modelos universitarios encontraríamos « implícitos » criterios de gestión de la "res pública", a propósito de cada tipo de orientación, y decimos implícitos, puesto que no había cátedras universitarias específicas de administración pública, sino una orientación curricular direccionada por el modelo de profesional que se quería formar.

En el contexto del siglo XIX surge un tercer modelo universitario, el cual marcará un importante hito en la formación de los servidores públicos. Napoleón Bonaparte, queriendo direccionar todos los ámbitos de la vida social hacia un fin político, inaugura la universidad pública, en la cual, no es ni la Iglesia Católica ni la pequeña co-

munidad local las que determinarán la orientación curricular, sino que será el mismo Estado quien precise qué profesional quiere tener, y qué tipo de formación le quiere dar a éste, para que sea « funcional » respecto de los fines políticos fijados por el gobierno.

Es precisamente en este contexto de la universidad pública o napoleónica, en el que podemos hablar, con propiedad, de una « formación específica para funcionario público », la cual, si bien no es una formación « administrativa » en términos técnicos y procedimentales, sí es una educación para una mejor gestión de la cosa pública desde las diversas competencias de las ciencias y disciplinas.

En este momento de la historia no se piensa en un « funcionario público especializado en manejar los asuntos del Estado », sino en un profesional, que desde su particular ámbito de acción (derecho, medicina, ingeniería, etc.,) colabore con los fines políticos de la sociedad, y, llegado el caso, sea un administrador competente de las instituciones estatales, competencia garantizada por el perfil de formación que se le dio durante su formación.[3]

En síntesis, la etapa napoleónica, o de la universidad pública, nos enseña que la formación del funcionario público, en términos ético – políticos, debe comenzar desde la orientación social que se le dé a las diferentes profesiones en las universidades, ya que es sumamente difícil, « reconfigurar » en términos de capacitación institucional, a un funcionario para que sea un « buen servidor » de la sociedad, si su formación profesional universitaria estuvo principalmente orientada hacia la búsqueda del beneficio personal, del éxito profesional y de la competitividad gremial. Es precisamente en este punto en el que una ética de la función pública debe dialogar con una ética de las profesiones, para que el ciudadano comprenda, desde sus años de formación profesional universitaria, que su profesión implica también una responsabilidad social, y que no es sólo un medio de subsistencia y de realización personal individual, de tal forma que, en el evento en que éste llegue a desempeñar una función pública, pueda realizar sus funciones con una idoneidad garantizada por su conciencia social.

[3] Cf. BORRERO, Alfonso. Simposio permanente sobre la Universidad. XXIII Seminario General. Bogotá, 2001.

## 2. LA CAPACITACIÓN DE LOS FUNCIONARIOS EN EL CONTEXTO DEL ESTADO DE BIENESTAR.

Dos circunstancias confluyen en la formación de los servidores públicos en la primera mitad del siglo XX, por una parte la consolidación del modelo del estado de bienestar, también conocido como estado paternalista, y por otra, el posicionamiento de lo que se denominó « el origen de la administración científica ».

En lo que respecta al Estado de bienestar, conviene recordar que al inicio de la modernidad se propusieron dos modelos de organización estatal, el uno comprometido solamente con los derechos civiles y políticos (vida, integridad, seguridad, etc.), también llamado estado liberal, y el otro, orientado al reconocimiento tanto de los derechos civiles como de los derecho sociales (salud, educación, empleo, etc.), más conocido como estado social de derecho. Este último tomó forma histórica bajo la premisa de que la tarea del Estado era la de « buscar el mayor grado de felicidad para el mayor número de

personas »[4], hecho que dio lugar al surgimiento del llamado « estado de bienestar » o « Estado Paternalista ».

El problema, en relación con el Estado de bienestar, tiene sus raíces en el compromiso con una noción de felicidad, que no fue precisada en sus contenidos, y por consiguiente, para cual no se generaron espacios educativos. Así las cosas, un estado comprometido con una noción difusa de felicidad, dio lugar a que cada individuo entendiese de manera particular el contenido de la misma, confundiéndola, en la mayoría de los casos, con las sensaciones gratificantes o placenteras.

Esta problemática propició que cada ciudadano trabajase para su propia noción de felicidad y, correlativamente, le exigiese al gobierno elementos para satisfacer los deseos fundados en la misma, asumiendo una actitud pasiva e individualista, en la que solo se tuvo percepción de los derechos, más no así de las responsabilidades.[5] En estas circunstancias el estado adquirió la problemática figura de un ente satisfactor de aspiraciones difusas e ilimitadas de felicidad o bienestar, cayendo en una situación de inviabilidad económica y administrativa, en la que todos resultaban insatisfechos, tanto los ciudadanos del común, como aquellos dedicados al servicio público.

El estado paternalista, también llamado benefactor o Estado de bienestar, terminó siendo una inconveniente concretización histórica del modelo de Estado social de derecho, caracterizada por la insatisfacción y por los crecientes reclamos por parte de los ciudadanos, así como por los altos índices de ineficacia e ineficiencia en la garantía de los derechos, tanto civiles como sociales, a cargo del Estado. Es menester aclarar, que las dificultades del Estado paternalista no implican ni ilegitiman la necesidad de un Estado Social de Derecho, comprometido con los derechos sociales, mostrando sólo la inconveniencia de medir dichos derechos desde una perspectiva de felicidad no aclarada ni educada.

## 3. LA CAPACITACIÓN DESDE LA ÓPTICA DE LOS SABERES TÉCNICOS Y ESPECIALIZADOS.

En el mismo contexto del Estado de bienestar, la capacitación de los servidores públicos sufrió un proceso de tecnificación y de especialización, fruto de su vinculación con las teorías de la administración de empresas. Con inspiración en las tesis de Henri Fayol y de Frederick W. Taylor[6], más conocidas como el inicio de la « administración científica », la formación de los funcionarios se equiparó con aquella de los trabajadores del sector privado, teniendo como criterio la organización de las entidades públicas según los modelos organizativos de las empresas. Desde este punto de vista, al igual que las organizaciones privadas, los entes públicos comenzaron a poseer, entre otras características empresariales, estructura piramidal, departamentalización, relaciones verticales y criterios de evaluación de rendimiento análogos a los de la producción privada de bienes y servicios.

Esta situación generó el que la función pública fuese concebida, en buena medida, como una empresa que debía ser guiada por criterios eminentemente técnicos, la cual tenía como referente externo la orientación hacia el bienestar de la ciudadanía y, al interior, una concepción funcionalista que en muchos escenarios produjo crisis de transparencia, eficiencia y eficacia.

En síntesis, el aprendizaje que deja la formación del servidor público en el contexto del Estado de

[4] Esta premisa de tipo ético, acuñada por Francis Hutcheson, fue desarrollada en el plano jurídico por Jeremías Bentham y el campo económico, entre otros por John Stuart Mill, dando origen al pensamiento jurídico, económico y político que valida las acciones por las consecuencias de las mismas, más conocido como utilitarismo.

[5] Cf. CORTINA, A. Op. Cit. Cap. III.

[6] En lo relativo a Taylor, su obra más conocida es el Management científico. Biblioteca de la empresa, Orbis, Madrid, 1999; por su parte, la producción literaria más conocida de Fayol es Administración Industrial y General. El Ateneo, Buenos Aires, 2003.

bienestar, más allá de los análisis políticos que aclaran el por qué de la crisis de esta concepción estatal, es que la formación del funcionario no debe ser sólo técnica, sino también ética y socialmente responsable. Desde esta premisa, administrar la "Res pública", tiene un carácter específico, el cual debe estar guiado por los ideales políticos de una ética que facilite la participación ciudadana en los asuntos públicos, meta que debe implicar una formación del los funcionarios guiada por criterios de idoneidad profesional, responsabilidad ética y capacitación para una educación ciudadana a través de la función realizada.

## 4. NUEVAS PERSPECTIVAS EN LA FORMACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Tal como se mencionó más arriba, la problemática experiencia del Estado paternalista generó un movimiento llamado de modernización del Estado, el cual implica, obviamente, una modernización de la gestión pública y, por consiguiente, una modernización de los criterios de capacitación de los servidores públicos. Desde este punto de vista, una lectura ética de este necesario proceso, llevaría a concluir que para que se pueda conseguir el objetivo propuesto, es necesaria una modernización de las actitudes, de los valores y del compromiso de los funcionarios, realidad, sin la cual, las demás instancias pueden verse reducidas a una mera declaración de intereses. Y es precisamente en esta tarea integral de modernización, en la que adquiere relevancia el hablar de nuevas perspectivas de formación de los servidores públicos.

A propósito de la formación y capacitación de los servidores públicos, cuando se habla de « perspectivas » no se está haciendo referencia a un elenco de « fórmulas » pedagógicas, sino, más bien, a un « conjunto de núcleos temáticos », a partir de los cuales es posible articular currículos y programas; tales perspectivas se han ido consensuando paulatinamente en foros internacionales de gestión pública[7], y, primordialmente, en la academia, como fruto de una concienzuda reflexión acerca de las maneras de viabilizar una mejor gestión de los asuntos públicos.

Sin que la siguiente enunciación sea exhaustiva, dentro de las principales perspectivas tenemos:

**a. La perspectiva del Desarrollo de capacidades y su aplicación en la formación del servidor público y del ciudadano.**

Amartya Sen, premio Nobel de economía 1998, desde una postura crítica, tanto del egoísmo económico como del estado de bienestar, realiza su propuesta de Desarrollo como aumento de las capacidades de los individuos[8].En este sentido, es necesario superar una comprensión del desarrollo desde una perspectiva meramente econométrica, para optar por una perspectiva centrada en la promoción de la libertad de los individuos mediante el fomento de sus capacidades, en orden a que éste pueda convertirse en agente de su propio desarrollo.

A partir de este fundamento, el Estado debe pasar de ser paternalista, en el caso de Estado de bienestar, o irresponsable respecto de los derechos sociales, en el caso del Estado neoliberal, para convertirse en un promotor del desarrollo en cada ciudadano. Este proceso deberá conducir a que el individuo se convierta en motor de su propio desarrollo, y, a partir de tal situación, comprenda que no sólo tiene derechos, sino también tiene obligaciones, en primera instancia, consigo mismo,

[7] En este sentido, las nueve Conferencias iberoamericanas de ministros de administración pública y reforma del estado, celebradas entre los años 1998 a 2007, han puesto de manifiesto la necesidad y la voluntad de aunar esfuerzos y criterios para una formación profesional de los funcionarios públicos de cara al logro del desarrollo de los países de la Región. Igualmente, la Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003), el Código Iberoamericano de Buen gobierno (2006), y la Carta Iberoamericana de gobierno electrónico (2007) han coincido en una serie de criterios formativos que integran elementos técnicos, administrativos y sociales.

[8] En este punto, su obra fundamental de referencia es Desarrollo y Libertad, Planeta, Barcelona, 2000.

las cuales no puede hacer recaer en el Estado asumiendo una actitud pasiva.

*A partir de esta generación de capacidades, la emergencia del Estado moderno requerirá de unos servidores públicos que se auto - comprendan como gestores y líderes en sus respectivos ámbitos de trabajo, reconociendo que la eficacia de los cambios propuestos depende, fundamentalmente, de su compromiso, transparencia y colaboración; en este mismo sentido, la generación de capacidades en los ciudadanos, hará que éstos se sientan copartícipes y responsables en la gestión de los asuntos públicos, dejando de lado actitudes de apatía y pasividad respecto de sus responsabilidades como miembros de la sociedad.*

Para que todo este proceso pueda ser viable, la formación de los funcionarios, junto con la educación ciudadana, deben orientarse también desde la perspectiva de la generación de capacidades, entendidas éstas como habilidades, destrezas, competencias o libertades, de tal manera que cada individuo pueda ser gestor de su propio desarrollo y, desde allí, en agente eficaz de cambio en su medio institucional y/o social. Esta perspectiva implicará, que la formación del servidor público, esté direccionada, no sólo por aspectos cognitivos y actitudinales, sino que sea verdadera capacitación, esto es, estímulo al desarrollo de sus capacidades e invitación para que sea promotor de las capacidades de sus conciudadanos a través de su función pública.

**b. Una formación para la gestión social.**

Más allá del positivismo administrativo, que aísla la gestión pública de su entorno social, y de una comprensión dualista de la relación Estado - sociedad, que genera antagonismos entre éstos, la nueva gestión pública se comprende como promotora de capital social, cogestora de procesos de desarrollo social e impulsadora de las formas asociativas de la Sociedad Civil.

Desde la toma de conciencia de que un proyecto nacional no puede ser posible sino desde la estrecha colaboración entre administración y ciudadanía, la formación de los servidores públicos debe estar orientada por un criterio de liderazgo social; en este sentido, el funcionario, cualquiera que sea la índole de su labor, debe reconocerse como líder de procesos de proyección social, concretizando así la responsabilidad social de las instituciones públicas.

Este criterio conduce a una toma de conciencia de la necesidad de formar a un funcionario, no sólo con un conocimiento tecnológico suficiente de los mecanismos de los que el Estado dispone para mejorar la calidad de vida de la sociedad, sino también, con unas habilidades que le permitan ser innovador, creativo y competente frente a la tarea de construir lazos de cohesión social, propiciando una participación ciudadana, consciente y responsable en la gestión de los asuntos públicos.

**c. Una capacitación de cara a la reformulación de las políticas públicas**.

En gran medida, las políticas públicas con que se organizan las sociedades en proceso de inserción en un mundo global, son aquellas concebidas bajo el norte del Estado de bienestar, de tal manera que la emergencia de un estado moderno, eficiente y eficaz, no es posible sino desde la formulación de unos nuevos criterios, los cuales deben reflejarse en la formulación de políticas coherentes, innovadoras, responsables y creativas.

Desde la premisa de la opción por un estado social de derecho, esto es, de un Estado que conserva su compromiso con los derechos sociales, pero desde una perspectiva de jus-

ticia participativa y no de felicidad individual, la formulación de políticas públicas debe estar articulada, de manera consecuente, con la organización, visión y misión del Estado. Esta coherencia, debe permitir que los impactos esperados, a nivel económico, social y ambiental, sean evaluables, y desde esta evaluación, se proyecte una revisión de las mismas políticas.

Esta perspectiva implica que la formación del funcionario debe capacitarlo para que haga de la formulación de las políticas públicas, y de su utilización administrativa, un verdadero instrumento de cambio social en orden a la propiciación de una mejor calidad de vida para todos.

**d. El papel de la ética en la formación del servidor público y su incidencia en la responsabilidad social del Estado.**

El rol de la ética en la formación del servidor público es determinante dentro de los procesos de modernización, en razón de que ella posee la capacidad de incidir en la esfera de las motivaciones y de las actitudes personales más que ninguna otra instancia normativa o coercitiva.

La ética de la gestión pública, comprendida como el ejercicio crítico y racional del quehacer del funcionario, tiene la virtualidad de ayudar a entender al servidor público la necesidad que hay de armonizar sus intereses privados con los intereses institucionales y sociales, de cara a superar los problemas de ineficiencia y de falta de transparencia que suelen presentarse en la gestión de los Estados.

*Sin el concurso de la ética, históricamente se ha podido comprobar, que muchos nobles proyectos de índole social, se ven frustrados por la atávica prevalencia del interés privado sobre el bien común; en este punto, una ética de la función pública debe orientarse en dos sentidos, el primero, en función de hacer entender al funcionario que en su servicio público se encuentra el mejor escenario para su felicidad, y su realización personal y profesional, de lo contrario, el funcionario puede caer en la tentación de entender la función pública como un mero medio de subsistencia, o un empleo cualquiera al servicio de sus fines personales; y el segundo, orientado a la construcción de espacios de calidad de vida social a través de su gestión institucional.*

En medio de una sociedad moralmente pluralista, y de cara al compromiso del Estado con los derechos sociales, desde la perspectiva de una justicia participativa, esta última orientación ética se puede convertir en un medio eficaz para que los ciudadanos rompan también su visión dualista del Estado y se comprometan con los asuntos públicos.

Si, como lo reflexionamos más arriba, en el contexto griego libertad significaba participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, hoy en día una ética de la gestión pública debería retomar esa perspectiva, ya que, como lo hemos afirmado, no se puede construir una sociedad justa y con calidad de vida, más que desde una participación activa y comprometida de los ciudadanos. Desde esta perspectiva, la responsabilidad social del Estado no puede comprenderse como un activismo social del Estado o un asistencialismo paternalista, sino como la promoción de espacios de encuentro entre ciudadanos y administradores en torno de problemas que nos son comunes, y cuya resolución no depende ni de los unos ni de los otros de manera aislada.

## EL CASO PANAMEÑO

A partir de las anteriores reflexiones, queda claro, pues, que la formación actual de los servidores públicos debe aunar tres tipos de instancias, 1) la político

– administrativa, aportada por la competencia del Estado en tanto que ente orientador de las políticas públicas; 2) la académico administrativa, aportada por la universidad en tanto que espacio de investigación y difusión de las ciencias y los saberes; y 3) la social, aportada por las formas asociativas de la sociedad civil, en tanto que voz y acción organizada de la sociedad.

Con base en este presupuesto, en el Centro Istmeño de Modernización de la Administración Pública (CIMAP), durante los días 4 a 6 de julio pasados, se reunieron un grupo de expertos panameños y extranjeros, y una delegación de servidores públicos nacionales, en un evento encaminado a determinar las necesidades de capacitación de los funcionarios públicos, en orden a elaborar un plan general de capacitación que integre las instancias formativas antes mencionadas. Como representación del Estado panameño se hizo presente la Procuraduría de la Administración, con el Sr. MSc. Oscar Ceville, Procurador de la Administración, de parte de la Sociedad Civil participó la Fundación Ciudad del Saber, a través de la intervención de su Director el Dr. Jorge Arosemena y del Lic. Guillermo Castro, y por parte de la Academia, aportó su concurso la Universidad de Alcalá de Henares, de España, a través de la presencia de los Drs. Daniel Sótelsek y Juan Carlos González.

*Durante los días de reflexión y debate, tuvieron también la palabra especialistas, administradores y funcionarios, los cuales hicieron consenso en torno de lo que hemos denominado « Nuevas perspectivas para la formación de los servidores públicos », y cuyas ideas hemos querido recoger en estas líneas.*

*Este encuentro evidenció no sólo una alta calidad académica, sino que puso de manifiesto también el compromiso del Gobierno Nacional y de la Sociedad Civil para hacer de la gestión pública un espacio de desarrollo social guiado por criterios democráticos, participativos y pluralistas.**

# Reinventar el Gobierno: Prioridad en la agenda Nacional.

**GASPAR TARTÉ**[1]

[1] Secretario de la Presidencia de la República para la Innovación Gubernamental. Ha sido Presidente de la Corporación GBM en Panamá y Miembro de la Academia Internacional sobre Tecnología y Conocimiento.

## *"Gente buena atrapada en sistemas malos"*
## Al Gore[2]

La noción de la democracia se remonta a más de 2,500 años de antigüedad. Sin embargo, la democracia entendida como una forma de gobierno es solo aceptada desde finales del siglo 19 y comienzos del siglo XX. En realidad se nutre con los principios del renacimiento iluminados por la declaración de los derechos del hombre.

Para que la democracia sea duradera y evolucione con las sociedades, necesita basarse en el principio de la igualdad de todos los seres humanos, y enfocarse en proveerlos de oportunidades para que su desenvolvimiento sea el mejor posible.

El Estado juega acá un papel fundamental, como administrador y como garante del equilibrio en las libertades, oportunidades y responsabilidades de una sociedad particular. Por ello, no se debe esperar una situación estática en la democracia. Es en realidad una noción viva, cambiante, que acompaña a sus pueblos en su devenir histórico. Es fácil comprender, que frecuentemente, la noción de democracia esta desajustada con respecto a nuevos tiempos y nuevas conductas de los miembros de una sociedad.

Cuando tal es el caso, aparecen indicadores directos, asociados con la efectividad de los gobiernos, con su capacidad de respuesta a las necesidades y aspiraciones de una comunidad, con el sobrepeso que termina significando, y con la lentitud y corrupción que generalmente se apodera de sus procesos.

Ese es el tiempo cuando ha llegado la oportunidad para repensar un Gobierno, para reinventarlo. Hoy en el país, por muchos indicios, parece no solo necesario sino también urgente ese enfoque de reinven-

[2] Ex Vicepresidente de los Estados Unidos y ganador del premio Nobel. Dirigió la política de reinventar el Gobierno bajo su mandato.

ción del Gobierno, y en particular de algunos de los procesos que más relación tienen con las actividades frecuentes de sus ciudadanos.

Para complementar ésta visión, es preciso comprender, que en los tiempos actuales, la interconexión de las comunidades alrededor del mundo, y de sus actividades, ha venido desencadenando intensos procesos de cambio en las administraciones públicas de todo el planeta.

Con motivo de la Inauguración del Foro Global sobre Modernización de los Gobiernos, anotó el Secretario General de las Naciones Unidas: "Debemos considerar las medidas para elevar la confianza de los ciudadanos en las acciones de sus gobiernos. La gobernanza transparente, medible y efectiva es uno de los caminos más seguros para lograrlo. Mejorar la participación popular en la formulación de la política, es también otro"[3]. En realidad, buscamos caminos innovadores para conectar los gobiernos con sus gobernados, y las visiones frescas, y cuestionadoras inspiran tales búsquedas.

Nuestro país es rico en diversidad y multiculturalidad, pero su desarrollo es asimétrico y desequilibrado. Por ello el gobierno tiene una dimensión profunda en la búsqueda de la justicia y la igualdad de oportunidades en el desarrollo de su pueblo. Esa diversidad en las voces, ideas, valores y opiniones se convierte en un reto descomunal para los gobiernos, que deben determinar cómo representar a esas bases, como incorporar sus voces en los procesos de planeación, como incorporar su participación en la toma de decisiones, y su implantación, como manejar los señalamientos de los ciudadanos, encontrando los medios para construir consenso entre todos, reflejando la diversidad local de las comunidades.

*Al respecto, vale la pena invocar el planteamiento del Presidente de Austria en un reciente discurso: "Construir confianza en el Gobierno, significa fortalecer la confianza en las instituciones democráticas. Esto es siempre un trabajo duro. Incluye el reforzar la base social y económica de un pueblo, y también su aprestamiento para analizar y corregir efectos indeseables y abiertamente permanecer predispuesto para realizar ajustes". [4]*

Las rigideces, tan presentes en las instituciones el gobierno, parecieran señalar un camino de vía contraria, y es por ello, que un gobierno debe actuar con presteza para instrumentar órganos, políticas y acciones que le permitan reinventarse a si mismo, con frecuencia y decisión. Si a ello añadimos el valor que la observación internacional que hoy se atribuye a la competitividad de las naciones y de sus gobiernos, a su agilidad y capacidad de respuesta y adaptación, encontraremos las razones para abordar de inmediato acciones en materia de lo que tradicionalmente se ha denominado "modernización del gobierno" que en realidad prefiero abordar como Reinvención del Gobierno.

Desde el inicio mismo de la presente administración, se creó la Secretaría de la Presidencia de la República para la Innovación Gubernamental,[5] como una respuesta oficial a ésta necesidad, y como un instrumento para diseñar y poner en práctica una Agenda Nacional para la Innovación y la Conectividad, que se ven como los ejes que dan rumbo a una estrategia de reinvención del gobierno.

"Un país que quiera competir globalmente, no puede tener una administración pública que no

[3] Secretary General. http://www.un.org/sg/ 2007

[4] Heinz Fisher Presidente Federal de la República de Austria. Viena , Noviembre de 2007

[5] Invitamos al lector a visitar el sitio de la Secretaría en Internet, donde se registran los aspectos jurídicos de su creación y mandato, las reseñas de los proyectos y el documento de la Agenda Nacional para la Innovación y la Conectividad.

cambia sustancialmente en forma permanente. Se requiere dar grandes saltos en la reorganización de la administración, porque ahora tenemos tecnologías disponibles, que debemos usar intensamente". Al anotar lo anterior, el ministro de Innovación y Reforma de la Administración Pública de Italia, Luigi Nicolais, hacía énfasis en un elemento que en el caso de Panamá, ha guiado el espíritu de la reinvención del gobierno: La nueva tecnología para la información y las telecomunicaciones.

Mi experiencia personal en los cambios que origina la incorporación de las tecnologías encuentra una perfecta alineación con los planteamientos de Nicolais, particularmente cuando anota: "si se inicia una innovación utilizando un enfoque incremental, poco a poco se cambia la forma de interacción a través de la nueva tecnología. Pero si desea usar nuevas tecnologías en su máximo potencial, entonces es necesario irse por la innovación radical".[6]

Lo anterior es muy difícil para un gobierno, especialmente porque carecemos de puntos de referencia. Se necesita tener una visión de lo que puede ocurrir una vez que se va cambiando la administración pública de la que somos partícipes. En realidad se están cambiando las reglas.

No solo se trata de mejorar el intercambio de correos, se requiere revisar todo procedimiento para reinventarlo, para rediseñar un gobierno. Por ello pensamos en crear la capacidad de interconectar todos los bancos de datos del gobierno, de forma que desde dondequiera que se contacte el ciudadano, tengamos la capacidad de responderle, independientemente de cuáles ramas de la administración intervienen. En el futuro no deberíamos tener diferentes oficinas para diferentes servicios, sino una red ampliamente interconectada, donde el ciudadano tiene acceso desde cualquier punto a todo el sistema público.

No es caprichoso el enfoque en tecnología. El punto es que si nos comportamos como red – y eso lo facilita la tecnología- la función de la administración se acerca al

[6] Nicolais. Presentación plenaria ante el VII Foro Global de Reinvención Gubernamental. Nov. 2007

ciudadano. Y eso es lo que buscamos. Claro, ello significa en primera instancia, el pensar en reorganización de procesos, en elevación de la transparencia y también en educación. Esa era la puerta de entrada a la innovación y la reinvención en un gobierno como el panameño: trabajando con la nueva tecnología que no estaba disponible en el pasado.

Es por ello que se inicia con enfoques fuertemente apoyados en portales en Internet que ofrecen teóricamente la posibilidad de que cualquier ciudadano, desde cualquier lugar, pueda interactuar con el Estado en forma directa. Alvin Toffler denominaba a ésta "una forma de democracia directa", que va más allá de la representativa y que conecta en forma directa e inmediata al ciudadano con el servidor público.

También era claro que se necesitaba iniciar con golpes fuertes a la corrupción, buscando acciones rápidas permanentes, para elevar la transparencia de los actos públicos. Ese es el espíritu detrás del sistema PanamaCompra. Crea un mega-portal de servicios electrónicos en Internet, amparado en una nueva Ley Nacional de Contrataciones Públicas, dotada de reglamentos modernos e idóneos, flexibles para actualizar, y dirigidos a facilitar cada vez más la participación ciudadana y la transparencia.[7]

[7] Portal http://www.panamacompra.gob.pa/panamacompra/ Incluye la Ley de Contrataciones Públicas.

*Nos sentimos orgullosos de saber que en el poco tiempo de operación, el sistema publicó 49,500 contrataciones, que le representaron ahorros al Estado por 37,600.000 Balboas. El sitio ha recibido 12 millones de visitas y registra cerca de 7 mil empresas. Esto ha sido reconocido por el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, como un proceso innovador sin paralelo en el país, y ejemplar para otros países del hemisferio.*

El sistema se ampara en instrumentos muy innovadores como el Catálogo Electrónico de Bienes y Servicios que elimina una gran cantidad de actos públicos, los Contratos de Precio Establecido, para adquisición de bienes informáticos y vehículos en el Estado, y la creación del Tribunal de Contratación Pública.

Uno de los activos más importantes de una nación es el tiempo de sus ciudadanos. Por ello, todo el esfuerzo está dirigido a evitar que sea el Estado mismo el que con sus procedimientos, desperdicia el tiempo de los ciudadanos. Es además un asunto de eficiencia, dirigido a ahorrar el costo de la operación de la administración, particularmente cuando de trata, en la mayoría de los casos, de gestionar registros de información que son utilizados para conceder autorizaciones del Gobierno a los particulares.

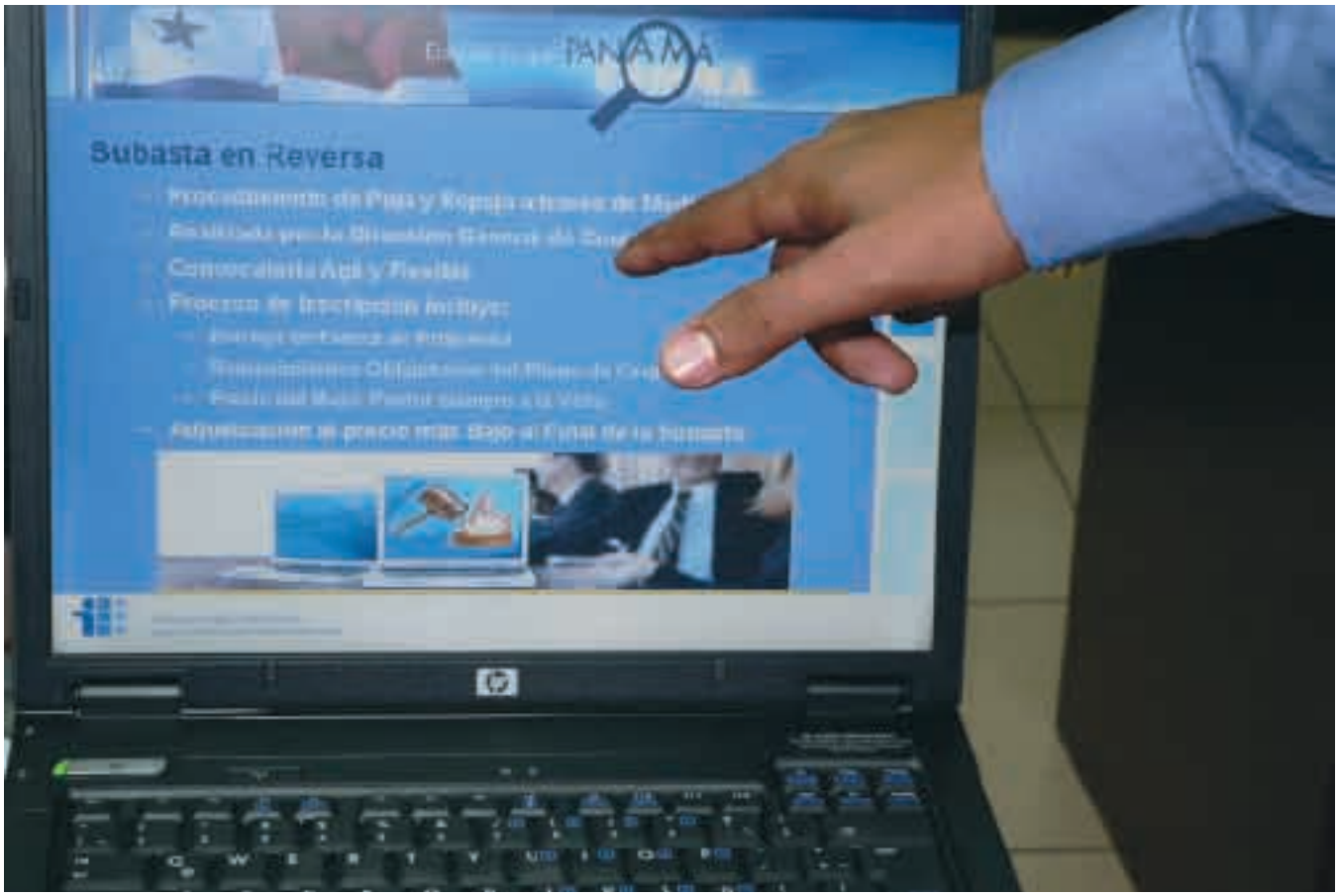
De nuevo, ése es el principio detrás de un proyecto como PanamaTramita, donde se crea un portal electrónico en Internet, a partir de un proceso de tres fases:

1. Realizar un inventario de los trámites que el Gobierno tiene establecidos para los ciudadanos, y congelarlo, es decir no permitir la creación de ninguno nuevo.

2. Analizar la procedencia de cada trámite, su actualidad y necesidad, y

3. Explorar la reunificación, reducción o eliminación de trámites. Si bien es una tarea de tamaño descomunal, la mirada innovadora provee ilustraciones interesantes.

Tal es el caso con PanamaEmprende, donde el punto de partida ha sido: devolver la confianza de la administración en el ciudadano,




y en general, convertir los trámites de control previo en procesos de control posterior. Esto habilita, casi de inmediato, la posibilidad de obtener en pocos minutos una licencia de operación para abrir un negocio. Se observan dos beneficios derivados de un servicio enfocado en la agilidad y la confianza:

1. Muchos negocios se han abierto legalmente, cuando estaban destinados a la informalidad y la clandestinidad, y

2. La facilidad ofrecida ha atraído inversiones que no estaban previstas inicialmente.

Los enfoques formales de gestión pública advierten que tales procesos deben rendir cuentas en la satisfacción del ciudadano, y para ello es preciso convertirlos en mensurables. Otro aspecto formal relevante, es el desarrollo de habilidades para crear una civilización que coexista y aproveche los beneficios de las reinvenciones. Paulatinamente, la introducción de portales electrónicos en todas las entidades de la administración ha venido creando fuertes necesidades para la capacitación, tanto en el nivel de los funcionarios como en el de los ciudadanos, las cuales se van incorporando en la programación de operaciones de los ministerios y demás órganos desconcentrados.

Pero es muy importante anotar que las habilidades para el siglo XXI se pueden resumir en una matriz del tipo C5 (porque los cinco conceptos empiezan con la letra C):

• Alta Creatividad, y capacidad para innovar y reinventar, (el factor en mayor demanda),
• Capacidad para construir Conocimiento, no solo consumir información
• Capacidad para la Comunicación apropiada, aprovechando la

infraestructura global de conectividad
• Coexistencia con el Cambio turbulento, la incertidumbre y la complejidad
• Capacidad para Colaborar y trabajar en equipo a distancia y con pares que no conocerá.

Se ha creado desde el comienzo de la administración, uno de los más innovadores programas del mundo en este respecto. Se trata del proyecto Conéctate al Conocimiento, definido como un espacio común para la construcción colaborativa de conocimiento, a partir de una red nacional de alta tecnología que conecta entre sí a niños y escuelas de todas las provincias del país.

Conéctate se basa en una estrategia de aprendizaje significativo que utiliza los mapas conceptuales – concept maps- como representación del conocimiento y provee a los niños y sus maestros, el escenario para desarrollar y practicar las habilidades antes descritas que les convertirán en ciudadanos capaces de aprovechar y apoyar la reinvención de los gobiernos.

La percepción ciudadana sobre estos adelantos continuará siendo distante, a menos que puedan recibir beneficios directos. Como lo expresa el Secretario de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE: "Debilitar la confianza del ciudadano no solo cuesta elecciones, sino que causa severas consecuencias económicas. Espanta a los inversionistas, cuando perciben ambientes inamistosos, inestables o corruptos, y eligen alternativas más hospitalarias y eficientes. Una vez dañada, restaurar la confianza puede tomar muchos años".[8]

*Con la puesta en marcha de servicios directos al ciudadano como los de Telemedicina y Teleradiología, los pobladores de las comunidades más alejadas, en estado de exclusión o desventaja, pueden no solo percibir, sino ser beneficiarios de los avances más notables en la medicina a través de las telecomunicaciones y evitarse costosos e inapropiados desplazamientos a los centros de atención. Se trata de llevar los servicios públicos hacia el ciudadano y no al revés.*

[8] José Angel Gurría, Secretary General OECD www.oecd.org/

Para que estos grandes proyectos funcionen hay numerosas y largas tareas que resolver detrás de la mampara. Iniciamos con aceleradores de la función pública como la Gaceta Oficial Digital, la primera de la región donde las disposiciones legales entran en vigor inmediatamente después de su publicación en Internet. También se modernizó el sistema de tramitación de proyectos en el Consejo de Gabinete del Poder Ejecutivo, y se realizan numerosos esfuerzos para dar velocidad y precisión a temas como el seguimiento de expedientes en la Contraloría General de la Nación y abrir por primera vez un sistema de Denuncia Ciudadana, donde el usuario puede ver el estado que guarda un caso particular.

Pero reinventar el gobierno no es en modo alguno una tarea sencilla. De hecho, ningún gobierno está en un nivel estable, siempre hay ocasión para la mejora y la elevación de la calidad del servicio al ciudadano. No hay recetas para la reinvención, ni manual para seguirla paso a paso. Como lo dice el Director del Instituto para la Innovación Gubernamental de la Universidad de Harvard, Mike Osborne, no es proceso lineal ni ciertamente ordenado.

Señala Osborne: "Las cosas raramente van como se planearon, los agentes de la reinvención deben ajustar sus enfoques constantemente, en respuesta a la resis-

tencia y a las oportunidades que encuentran en el camino".[9]

Desde la experiencia en Panamá, por demás reciente, ya hay algunas lecciones aprendidas, que al ordenarlas se asemejan a las propuestas contenidas en el libro de Osborne sobre reinvención de gobiernos, y que pueden ser ilustradoras para todo servidor público, independientemente de su misión y autoridad.

• Desacoplar las funciones de política y regulación de las de servicio. Separar la función de remar, de la de timonear.
• Establecer acuerdos multi-anuales entre departamentos y organismos con suficiente flexibilidad gerencial que eleve la eficiencia y la entrega de resultados.
• Promover la descentralización de autoridad a las unidades ejecutoras
• Considerar al ciudadano como cliente y medir su satisfacción con los servicios.

Parece una fórmula evidente. Pero la experiencia indica que no es sencilla pero sí benéfica. Los sistemas burocráticos públicos fueron diseñados para ser estables. Pero se llega aun punto en la historia donde esa estabilidad resulta contraproducente. Anota Osborne, y continúa apuntando:
En esta actual era del conocimiento globalmente competitiva y altamente volátil, los sistemas que no cambian están destinados al fracaso.

El modelo teórico, propuesto en el texto anotado, puede resumirse de nuevo en una matriz C5.
• La estrategia de Consenso (Dirección V/S Remo)
• La estrategia de Consecuencias (incentivar competencia y desempeño)
• La estrategia de Clientes (elección por el ciudadano, calidad)
• La estrategia de Control (facultar a ciudadanos y funcionarios)
• La estrategia de Cultura (cambiar hábitos, ganar mentes)

Finalmente, en la visión de los colegas de Harvard: "El paradigma de las organizaciones del siglo XXI es muy diferente del paradigma de las organizaciones burocráticas.

Los funcionarios deben suponer que ellos están llamados a mejorar la eficiencia de su organización y sus resultados, pensar acerca de cómo se están haciendo las cosas, y cambiarlas. Deben también trabajar juntos en la resolución de problemas y aportar innovaciones, también, responder con flexibilidad y agilidad a la respuesta de sus usuarios, los ciudadanos. Deben sentir una fuerte conexión con el propósito de la organización. Son funcionarios que le dan la bienvenida al cambio como una oportunidad, no como una amenaza".

*Hemos tomado decisiones duras pero acá se requiere un respaldo de todos los panameños. Esto nos liberará para convertirnos en una potencia comercial moderna y valorada internacionalmente.*

*Enfrentamos el reto con creatividad, reinventando los procesos, con respuestas rápidas y simples, a partir de una política de Estado que devuelve la confianza en el ciudadano.*

*¡Estas son las ideas que han puesto en Panamá, a la innovación a favor de todos!*

[9] David Osborne. The Public Strategies Group http://www.psg.us/

# Desafíos de las Innovaciones en los Sistemas Educativos Latinoamericanos

*"El pasado ya está escrito. El porvenir depende de nosotros. A base de tener demasiado presente el pasado, los horizontes se reducen y ensombrecen, y la inercia -nuestro gran enemigo- lo domina todo. En los espejos del pasado nos vemos mucho a nosotros mismos y poco a los demás. Estamos iniciando una nueva era . La de la gente. La de la voz de todos. El secreto radica en compartir mejor. Y en mirar hacia adelante", Federico Mayor Zaragoza. El País, Junio 2006.*[2]

**JUAN BOSCO BERNAL**[1]

[1] El autor es Embajador de Panamá en Brasil. Ha sido profesor universitario y Ministro de Educación de Panamá.

La educación es una institución fuertemente enraizada en la sociedad moderna. En todos los lugares del mundo se percibe la educación como un factor de desarrollo personal, económico y social de las naciones. Existe un alto consenso en que la educación es un bien público de gran valor y un medio sostenible para desarrollar las potencialidades y maximizar los beneficios personales y colectivos de la población. La educación estimula el progreso económico y actúa sobre la pobreza y la exclusión social.

De allí que este tema hoy merezca en América Latina, la atención de todas las expresiones y partidos políticos, de izquierda y de derecha, así como de amplios sectores de la comunidad empresarial y la sociedad civil. También, resalta la importancia creciente que tiene en las agendas de los gobiernos y los presupuestos públicos. Cuanto más conciencia política existe sobre la misión de la educación en las personas y la sociedad, mayores son los recursos asignados a su inversión y funcionamiento.

Con los cambios que se operan en el mundo y la región, también el sentido y la práctica educativa tienden a repensarse y revisarse, incorporando innovaciones y reformas a los sistemas educativos como respuestas a estos nuevos contextos.

## 1- INNOVACIONES EDUCATIVAS: UNA APROXIMACIÓN CONCEPTUAL.

Una revisión al estado del arte de las innovaciones educativas muestra que este concepto ni es estático ni tiene igual significado siempre para todas las personas. Su sentido y alcance ha evolucionado con el tiempo y los contextos. En algunos casos se tiende a confundir innovación con reforma. Sin embargo, los especialistas definen la reforma como un proceso de transformaciones globales de gran envergadura en

[2] Federico Mayor Zaragoza fue Director General de la UNESCO

la educación, y las innovaciones, como cambios en una o varias partes del sistema.

Innovar significa transformar, cambiar esquemas y cultura, generar nuevos procesos y nuevos productos educativos. También, se le reconoce como inventar nuevas formas de enseñar y aprender, y de gestionar la educación. Es un cambio novedoso, significativo, tendiente a crear o completar un sistema. Es crear, producir algo nuevo.[3]

La innovación responde a una necesidad o demanda, implica una intencionalidad, por lo tanto, es un esfuerzo deliberado, planificado y orientado, que requiere planificación. No puede realizarse improvisada y espontáneamente. Es un proceso dinámico en revisión constante. Es alterar el sentido y esencia de la práctica educativa para lograr procesos y resultados más efectivos.[4]

Desde la perspectiva empresarial, la innovación es entendida de modo comprensivo como un proceso que incluye adaptación, imitación, experimentación, diseño,

desarrollo e investigación, en una o diversas áreas de actividad de la organización. Los sistemas de innovación con sus organizaciones de apoyo, sustentan la economía del conocimiento, al generar y difundir información y tecnología entre los actores del sistema socioeconómico.[5]

Las innovaciones exigen determinadas condiciones. Si bien la innovación tiende a cambiar la cultura institucional, también es cierto que nadie innova al margen de las tradiciones, las actitudes y los valores. El desarrollo educativo y las innovaciones educativas no son solamente un problema social, pedagógico económico o tecnológico, es también institucional y político.[6]

La innovación no tiene un fin en si mismo, representa un medio para mejorar la educación y los apren-

[3] Algunos trabajos meritorios en este campo son: Havelock, R.G y Huberman. Innovación y Problemas de la Educación. UNESCO. Paris.1980.; Aguerrondo, Inés. La Innovación Educativa en América Latina. Revista Perspectivas. Vol.XXII, No3 pp.381-394. UNESCO. Paris.. 1992.; Braslavsky, C. y Cosse G. Las Actuales Reformas Educativas: cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones. Buenos Aires. 1996.: CEPAL/ UNESCO. Educación y Conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad. UNESCO/OREALC. Santiago, Chile. 1992.; Tenti, Fanfani. Seminario – Taller Internacional de Innovaciones Educativas. Ministerio de Cultura y Educación/OEA. Buenos Aires. 1995.

[4] Blanco Guijarro, Rosa y Messina, Graciela . Estado del Arte sobre las Innovaciones Educativas en América Latina. Convenio Andrés Bello. Convenio Andrés Bello. 2000.

[5] Vedovello, C. y P. Figueiredo. Capacidad Tecnológica Industrial e Sistema de Innovaçao. Editora FGV. Brasil. 2006.

[6] PNUD. Informe sobre el Desarrollo Humano. Barcelona. 2002.

dizajes desde un posición crítica y autocrítica. De allí que no se trata de cambiar por cambiar o modernizar por modernizar, se busca, en todo caso, transformar para avanzar hacia un estadio de mayores oportunidades y eficacia en la educación. La innovación emerge, muchas veces, de la necesidad de **reinventar** la educación y las formas tradicionales de ofrecerla, lo que implica repensar las instituciones educativas.

## 2- TENDENCIAS ACTUALES EN INNOVACIONES EDUCATIVAS EN LA REGIÓN.

La década de los 90 hasta nuestros días, a diferencia de los 80 (década pérdida), ha sido un período esencialmente fructuoso y creativo en la generación de reformas e innovaciones educativas en América Latina y buena parte de los países del mundo.

Aún cuando se hayan obtenido avances educativos importantes, se mantiene vigente la preocupación de una buena parte de los gobiernos y países de la región, ante la insuficiente cobertura, alta repetición y deserción y, especialmente, por la baja calidad de los aprendizajes en la escuela pública.

La calidad sigue siendo el "Talón de Aquiles" de los sistemas educativos de la región. De acuerdo con las pruebas nacionales, regionales e internacionales los niveles de aprendizaje son aún insuficientes, los niños y las niñas no están aprendiendo en las escuelas lo que de ellos se espera y poco conoce la población acerca de estos resultados. Así vemos que una evaluación realizada en Brasil en el 2003, mostró por ejemplo, que el 40% de los alumnos que terminarían la enseñanza básica, eran prácticamente analfabetas.[7]

*La educación superior del país también presenta cuestionamientos en su calidad. El Examen Nacional de Desempeño de Estudiantes (ENADE), aplicado en noviembre de 2006, mostró que de la evaluación realizada a 5,071 cursos de las 1,600 instituciones de educación superior públicas y particulares del país, solo 0,79 % fueron consideradas de excelencia, el 23.0% a bueno u óptimo; el 49,2% recibieron nota regular y el 27,9% como reprobados.[8]*

Asociado a este problema, se registra un bajo nivel de desempeño en los educandos en disciplinas claves como matemática y ciencias. También, son marcadas las diferencias en los resultados de los alumnos que estudian en escuelas rurales, respecto de los que lo hacen en las urbanas; y los que asisten a escuelas públicas en relación con las privadas, de los hijos de las familias pobres respeto de las no pobres, creándose así una segmentación en el acceso al conocimiento que se traduce posteriormente en oportunidades diferenciadas en el empleo decente y bien remunerado, así como en la débil cohesión social y económica de la población.

Frente a estas y otras dificultades que afectan la armonización de la educación con las políticas de desarrollo económico y social en la nueva era, los países de América latina han impulsado innovaciones de gran importancia en diferentes dimensiones de los sistemas educativos, algunas de ellas con éxito relativo y otras con resultados muy discutibles.

En ese sentido, los Ministros de Educación propusieron recientemente, en el marco del Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe (PRELAC), poner mayor atención a ciertos focos estratégicos de la reforma, como son:[9] Valorar el sentido de los contenidos educativos en la globalización (competencias para la vida, nueva ciudadanía y cultura de paz), mejorar la formación, motiva-

[7] Zagury, Tania. O Professor Refém. Río de Janeiro. 2006.

[8] Euzebio, Wilson. Artículo del Jornal Correio Braziliense. 1 de junio, 2007. pág.9.

[9] Naciones Unidas. .Objetivos de Desarrollo del Milenio. Santiago, Chile. 2005. Págs. 112,113.

ción y estabilidad del personal docente, transformar la cultura y el funcionamiento de la escuela, desarrollar competencias gerenciales en los directores de centros educativos, fomentar la participación de los diversos agentes sociales en los cambios educativos (empresarios, familias, docentes ONGs), reconsiderar el tamaño de la clase, especialmente, de la secundaria inferior.[10]

**- Innovaciones Curriculares.**

Los mayores esfuerzos innovadores de los últimos años, parecen centrase en la transformación curricular en los niveles básico y medio, como medio de actualizar y mejorar la calidad de la educación.

La innovación curricular en muchos casos parte de la constatación de las nuevas competencias básicas que se espera tengan los ciudadanos para vivir y trabajar en el siglo XXI. Entre ellas se cuentan: aprender a aprender a lo largo de la vida, buscar y procesar información, comprender y usar el nuevo lenguaje tecnológico, capacidad de generar emprendimientos, analizar problemas y buscar soluciones, comunicarse adecuadamente en su lengua materna y en una lengua extranjera, actuar con espíritu científico y tecnológico, capacidad para convivir en armonía con las otras personas.

Estas transformaciones curriculares se orientan en general al aumento de la carga curricular en matemática, ciencias naturales e inglés. Creación de espacios curriculares abiertos y heterogéneos, el uso de nuevos métodos de enseñaza, aplicaciones de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, diseños curriculares más flexibles con reducción de las fragmentaciones entre áreas y opciones, adecuaciones curriculares para estudiantes con necesidades educativas especiales, mayor articulación de la teoría y la práctica, proyectos de educación a lo largo de la vida, educación intercultural en áreas indígenas, educación a distancia, así como descentralización curricular y proyectos pedagógicos del centro escolar, entre otras.[11]

Muchas de estas innovaciones, con frecuencia generaron reacciones adversas por parte de aquellos actores responsables de su implantación (docentes, directores, sindicatos de educadores), al sentirse afectados por los cambios en la cultura institucional que ellas podrían generar.

**- Formación, perfeccionamiento e incentivos al desempeño del personal docente.**

Junto a las innovaciones curriculares, la atención al mejoramiento de la formación, desempeño y compromiso de los docentes, de todos los niveles, se advierte como un tema clave en las políticas públicas de transformación de los sistemas educativos. Se observa una relación directa entre resultados educativos y formación docente. La búsqueda de modelos de formación inicial y continuada apropiados que eleven los resultados en los aprendizajes, sustentan en buena medida las innovaciones que se impulsan en esta área.

Algunas de las innovaciones se han dirigido a abordar el tema de la identidad de la profesión docente, las evaluaciones e incentivos necesarios para su desempeño, la formación y mejoramiento continuo, el uso de efectivas estrategias pedagógicas y los nuevos métodos y tecnologías de enseñaza y aprendizaje, la formación de formadores, la formación en servicio, estatutos reguladores de la profesión docente, mejoramiento salarial vinculado al desempeño y calidad de los aprendizajes, estándares de formación.[12]

También, países con escuelas normales han procedido a reformarlas (Nicaragua, Guatemala) y otros a buscar una mayor articulación entre los institutos supe-

[10] En los países de la OCDE el tamaño era de de 23.8, en Brasil 34.5, Chile 32.3, México 30.1(año 2001).

[11] Wertheim, Jorge y Célio Da Cuha.Educaçao e Conhecimento. A experiencia dos que avançaran. UNESCO/Ministerio de Educaçao.Brasilia. 2004.

[12] Vaillant, Denise. Construcción de la Profesión Docente en América Latina. PREAL. 2004.

riores, las universidades y los ministerios de educación, destinada a asegurar una formación más compatible con el espíritu de las innovaciones curriculares.

Se comprende que sin docentes bien formados, motivados y comprometidos con las innovaciones, difícilmente puede haber cambio educativo, por tratase de mutaciones que muchas veces parten o se orientan hacia el aula de clases, escenario natural de este profesional. La dificultad que se plantea es cómo innovar en formación docente. De allí que, según Fullan "La formación docente tiene el honor de ser, simultáneamente, el peor problema y la mejor solución en educación".

La exigencia de aumentar la escolaridad de los docentes[13], ha llevado a que las universidades e institutos superiores, asuman crecientemente una responsabilidad en la buena formación y perfeccionamiento continuado de este personal, dentro de las políticas de desarrollo educativo de los ministerios de educación. Sin embargo, sigue preocupando la brecha que aún persiste entre la competencia científica y la competencia pedagógica que debe tener el docente; así como la insuficiente armonía entre la universidad, las políticas públicas de educación y las nuevas prácticas pedagógicas en la escuela.

[13] En América latina el promedio de escolaridad de los docentes es de 12 años y en los países de primer mundo 16 años.

Actuar sobre el desarrollo de una efectiva identidad profesional docente para el siglo XXI, es una búsqueda que no ha encontrado respuestas definitivas en las innovaciones emprendidas hasta ahora. De allí la importancia de una indispensable alianza entre estas dos instancias, gobierno-universidades, hacia la excelencia del profesorado. También suscita preocupación el bajo nivel de compromiso de los docentes y directores de escuelas por los resultados educativos de sus alumnos y la deteriorada condición salarial, laboral y social de esta clase profesional en una buena parte de los países de la región.

En un abordaje diferente también resultaría interesante saber lo que piensan los propios docentes acerca de su profesión, las mayores dificultades que confrontan en su trabajo, y la percepción que tienen de los cambios e innovaciones educativas que ellos tienen que aplicar.

**- Aumento de la cobertura y la retención escolar.**

Muchos países han venido impulsando innovaciones dirigidas a mejorar la equidad y permanencia en la escuela de los estudiantes, especialmente de aquellos provenientes de los grupos sociales más pobres y de mayor riesgo social. Los programas sociales compensatorios (comedores escolares, subsidios escolares, materiales educativos, entre otros),

la educación para personas con discapacidad, la atención preferente de las niñas, los grupos afro descendientes e indígenas, los niños y niñas de la calle, la niñez de familias itinerantes son parte de este esfuerzo.

Según Naciones Unidas solo 12 de 29 países tienen tasas superiores al 90 por ciento para llegar al quinto grado, (Chile, Aruba, Panamá, Santa Lucía, Venezuela, Cuba, Barbados, Costa Rica), pues persiste la repetición en los primeros grados en una buena parte de sus sistemas educativos.

Una estrategia que se asume progresivamente en atención de la calidad y la retención escolar es la expansión de la educación preescolar, por los efectos positivos que se le reconoce en la reducción de la repetición en los primeros grados y el aumento de la eficiencia de la educación primaria, pues contribuye a cerrar las brechas educativas entre los niños y niñas pobres y no pobres, al mismo tiempo que ofrece mayores oportunidades a las mujeres de incorporarse al mercado de trabajo.

Por representar los primeros grados de la primaria el mayor índice de repetición, su reducción parece justificar plenamente la expansión del preescolar. El costo anual de la repetición en los 15 países más afectados por la repetición en América Latina es de unos 11 mil millones de dólares. Sólo Brasil paga 8 mil millones de dólares; y un estudio en Panamá registró 15 millones de dólares al año (2002) de sobre costo educativo por esta causa. ¿Cómo elevar la eficiencia de los sistemas educativos para invertir más y mejor en la calidad de los aprendizajes?

La niñez pobre es la que menos acceso tiene a la escuela, la que recibe menos escolaridad y, al mismo tiempo, la que más repite y abandona sus estudios. En Panamá, por ejemplo, los hijos de las familias rurales más pobres reciben entre 7 y 10 años menos de escolaridad que la niñez de de familias urbanas de ingresos altos.

Ofrecer educación básica y media a toda la población en edad escolar, cerrar las inaceptables brechas en las oportunidades educativas y mejorar la calidad de los aprendizajes, constituyen un imperativo ético y el gran desafío de los estados nacionales de la región en el umbral del siglo XXI.

**- Evaluación de los aprendizajes.**

Un hecho importante de reciente data, es que, en general, los países han establecido sus propios sistemas nacionales de evaluación de la calidad de la educación, que apuntan a disponer de información consistente y confiable para tomar decisiones orientadas al mejoramiento de los aprendizajes. Países como Argentina y Chile han consolidado estos sistemas. Brasil ha mostrado avances importantes en evaluación de la educación superior y otros países como México y Costa Rica apuntan a lograr resultados importantes en este campo.[14]

También algunos países han participado en pruebas regionales como las del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE) pero aún, no participan mayoritariamente en pruebas mundiales, como el TIMSS y PISA. Sin embargo, los pocos países latinoamericanos que han participado en estas pruebas obtienen los más bajos resultados entre las naciones participantes. El inicio de la aplicación de los estándares en países centroamericanos, como parte del apoyo técnico de la CECC, es una buena señal en esta dirección.[15]

Los resultados de estas evaluaciones nacionales o regionales, no siempre alimentan la cadena decisoria en los sistemas educativos, ni son del conocimiento de los actores educativos, ni se diseñan estrategias realistas para abordar los problemas que afectan el desempeño de los estudiantes y de sus profesores y, en general, no se insertan dentro de la cultura de la escuela. Por ejemplo, un estudio publicado recientemente en Chile, muestra que el 91% de las familias encuestadas les agradaría tener información detallada sobre los resultados de las pruebas nacionales, para saber cómo se ubica la escuela donde estudian sus hijos.[16]

Una revisión del alcance y los mecanismos aplicados en la evaluación y su inserción en la cultura institucional y el sistema en general, permitiría articular mejor esta innovación a cambios importantes en los procesos y resultados de los aprendizajes.

**- Nuevas tecnología de la información y la comunicación.**

Existe una demanda creciente por el uso de nuevas tecnologías de la información en la escuela. En todos los países de América Latina se han diseñado programas con este propósito. Por ejemplo, en Argentina, el programa ReDes; en Brasil, **PROINFO**; en Chile, **Enlaces;** en México, **Red Escolar;** en Uruguay, **Conectividad Educativa**; en Panamá, **Conéctate al Conocimiento;** en Perú, **Infoescuela** y en Costa Rica, **MEP-FOD,** son solo algunos ejemplos de este esfuerzo innovador regional.

Aún cuando se reconoce un avance importante, también se observa que aún existen dificultades en el uso y aplicación apropiada de las nuevas tecnologías de la información en el proceso de aprendizaje. Por ejemplo, muchas escuelas utilizan las computadoras como herramientas para realizar actividades simples de rutina, sin mayor aprovechamiento del potencial que ellas poseen, en tareas como: buscar, analizar, combinar la información en equipos de manera interdisciplinaria y colaborativa. En caso de Costa Rica parece haber más éxito en este esfuerzo.

Otra dificultad es el acceso de los estudiantes a la computadora. Por ejemplo, en 1998, en Canadá existían 11 estudiantes por 1

[14] Wolff, Laurence. Las Evaluaciones Educacionales en América Latina. PREAL. Chile. 1998.

[15] PREAL. Es Hora de Actuar. Informe de Progreso Educativo en Centroamérica y la República Dominicana. Comisión Centroamericana para la Reforma Educativa. 2003.

[16] Mendoça, Claudio. Chile e Brasil:quantidade e qualidade na educaçao. Artículo publicado em el journal O Globo. Río de Janeiro, Brasil. 8 de octubro de 2006.

computadora y en Estados Unidos eran solo 6. Sin embargo, en América Latina eran 100 o más estudiantes por una computadora; Brasil tenía 146; Uruguay 108; Chile y Costa Rica 41. El número de computadoras por estudiantes en general tiende a ser mayor en las escuelas privadas que en las públicas; en áreas urbanas que en las rurales y en secundaria respecto de la primaria. Por ejemplo, en Chile, en las escuelas Básicas eran 71, en tanto que en las Secundarias eran 43 (año 2000).[17]

Se reconoce hoy ampliamente que no basta llevar computadoras a las escuelas para lograr innovaciones, es necesario también producir cambios en la práctica de la enseñaza y en los aprendizajes, generando mutaciones en la institución. De allí que sea indispensable que los docentes también participen activamente para modificar sus actitudes y prácticas pedagógicas y los centros educativos se transformen en auténticas comunidades de aprendizajes, en donde la tecnología represente una herramienta importante.

Tal como lo expresa Brunner **"No se debe cometer el error de imaginar que los cambios educativos serán guiados por las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación, por más poderosas que éstas sean. La educación es mucho más que sus soportes tecnológicos; encarna un principio formativo, una tarea social y cultural que, sean cuales fueran las transformaciones que experimente, continuará dependiendo, antes de todo, de sus componentes humanos, sus ideales y valores…"** [18]

**- Descentralización de la administración:**

Las innovaciones impulsadas en el área administrativa, están dirigidas a generar mayor flexibilidad, creatividad, eficiencia y participación en la educación. En este sentido, la descentralización y desconcentración de la gestión educativa se ha considerado una tabla de salvación en el esfuerzo de democratizar y hacer más efectivos los aprendizajes.

Sistemas educativos muy diversos, con características, contextos y recursos diferentes, impulsaron por igual, políticas e innovaciones en esta dimensión, otorgándoles a los directores de las escuelas mayor autoridad y, al mismos tiempo, responsabilidad por los resultados en los aprendizajes de sus alumnos.[19]

De ese modo, muchos países y ministerios de educación, de acuerdo al tipo de gobierno (federal, unitario) y características territoriales (grandes, medianos, pequeños) transfirieron poder a las instancias subordinadas (estados, provincias, departamentos, municipios, escuelas) para actuar, según sus políticas y márgenes de decisión, en los ámbitos: curriculares, financieros, nombramiento de docentes, supervisión, gestión de recursos.

Es así como emergen experiencias innovadoras diferentes, como las de Chile, con enfoque municipal, Colombia, departamental y municipal; El Salvador, centrado en la escuela y la comunidad local (EDUCO), Argentina, provincial; Guatemala, Nicaragua y Honduras con experiencias similares a El Salvador, y México con un modelo mixto (Salvadoreño y argentino). Por otro lado, países como Panamá, Costa Rica y Uruguay, aún matienen vigente el modelo centralizado.

En un buen número de estas experiencias se movilizó la iniciativa privada, los gobiernos locales y municipales, y se amplió el papel de la sociedad civil en la buena marcha de la educación, mediante diversas modalidades: planes y estrategias educativas, foros, acuerdos, consejos educativos nacionales, consensos, gestión compartida. Al mismo tiem-

[17] Brunner, Joaquín José. Educaçao no encontro com as novas tecnologias. UNESCO. 2003.

[18] Brunner, José Joaquín. Globalización, Educación, Revolución Tecnológica. En Perspectivas, v. XXXI, N.2001.

[19] Winkler, Donald y Alec Iam Gershberg. Los Efectos de la Descentralización del Sistema Educacional en la Calidad de la Educación en América Latina. PREAL. Santiago de Chile. 2000.

po que se produce un impulso en la cooperación entre las universidades, politéctnicos, escuelas medias y sistema de educación profesional.

Muchas de estas iniciativas se lazaron sin prever que la descentralización no es un fin en sí mismo y que era conveniente activar los mecanismos que aseguraran el éxito de estos esfuerzos. Entre ellos, la preparación de los recursos humanos periféricos, la evaluación de procesos y resultados, el financiamiento continuo y la coherencia en los aprendizajes de los alumnos en los diversos niveles del sistema: institucional, regional y nacional. En algunos casos, estas debilidades limitaron los resultados y generaron también un retorno al centralismo y a los controles burocráticos tradicionales.

Pese a los esfuerzo realizados parece existir poca evidencia empírica que demuestre el impacto de la descentralización educativa en el mejoramiento de la calidad de los aprendizajes, aún cuando se reconoce que allí donde ha habido sostenibilidad en la experiencia, se han logrado efectos diversos importantes como: mayor participación de la comunidad, responsabilidad por los resultados y gestión más eficiente.

Las experiencias exitosas en el ámbito de la descentralización y la autonomía escolar, en otros países y contextos, muestran el valor que se le concede algunos factores claves, como: una filosofía compartida de centro escolar, evaluación de los resultados, mejor definición de las responsabilidades, gobierno escolar, sistema de información, planificación y gestión apropiados, participación activa de las familias, comunidades y empresas, capacitación del personal docente y liderazgo de la dirección del centro.[20]

Algunas voces críticas en países como Brasil que avanzaron en la descentralización de la educación, como el senador y ex ministro de Educación, Cristobam Buarque, por ejemplo, proponen

[20] Ver las experiencias de Canadá, Inglaterra, Hong Kong, Nueva Zelandia, España, Australia. En Abu-Duhou, Ibtisam. Uma Gestão Mais Autõnoma Das escolas. UNESCO/IIPE. Brasilia. 2002.

echar marcha atrás y transferir para el gobierno federal la coordinación nacional de la educación fundamental. Con esa medida se espera crear un sistema único de educación que asegure el cumplimiento de objetivos y calidad de los aprendizajes en todas las comunidades del territorio nacional, evitando las notorias disparidades curriculares y en el desempeño del personal docente, como se observa existen actualmente, entre regiones y comunidades del país.[21]

*Por lo tanto, parece recomendable que las innovaciones no sólo apunten a renovar contenidos y métodos, sino, esencialmente, a intentar una institucionalidad educativa articulada que responda a esas demandas que suelen ser diferentes y a veces contradictorias (equidad, calidad, pertinencia).*

En este caso autores como Tedesco proponen superar la discusión ideológica y meramente retórica, e invitan a buscar argumentos sustentados en una educación para la equidad, la democracia, el respeto a la diversidad y el desarrollo integral de la personalidad. También parece importante intentar explicaciones que permitan articular mejor lo pedagógico a lo económico, social y cultural, evitando los reduccionismos pedagógico o sociologista, administrativista o político. Problemas como la pobreza, la desigualdad social y educativa no pueden ser abordados sesgadamente, por tratarse de temas que deben tratarse con enfoques más amplios considerando su reconocida complejidad.[22]

## 3- EL CONTEXTO GLOBAL Y SU INFLUENCIA EN LAS INNOVACIONES EDUCATIVAS.

**"Ni yo ni nadie más puede caminar ese camino por usted. Usted debe caminarlo por si mismo. No es largo, está a su alcance. Tal vez usted está en él desde que nació y no sabía. Tal vez estaba en todas partes, sobre el agua y sobre la tierra."** Walt Whilman.[23]

Existe un reconocimiento generalizado que América Latina se encuentra en un proceso de transición hacia una efectiva integración regional y global, una democracia efectiva y cohesión social de sus países, donde coexisten realidades diversas en sus contextos económico, social y cultural. Una región afectada por estructuras de atraso que condicionan su desarrollo, como la pobreza, la exclusión social, concentración del ingreso y el desempleo.

Frente a esas realidades la educación es considerada no solo como una consecuencia del desarrollo, sino como factor importante dentro de las agendas de los estados nacionales, por su capacidad para transformar esas estructuras y lograr crecientes oportunidades para una vida próspera y digna de la población.[24]

En este marco, la educación recibe los efectos de estas estructuras de atraso y se enfrenta al mismo tiempo a cumplir el doble desafío de atender la demanda rezagada del siglo anterior y, simultáneamente, contribuir a crear las bases de la sociedad del futuro. Es decir, hacer efectivo el mandato político y ético de una alfabetización y educación básica universal y liberadora, y formar las personas con las capacidades e inteligencias para vivir y trabajar en sociedades que valoran el conocimiento y el talento creativo.[25]

Vista así, la educación tiene un sentido histórico y prospectivo

[21] Buarque, Cristovam. A Revoluçao pela Educaçao.Senado Federal. Brasília DF. 2007.

[22] Tedesco, Juan Carlos. As Mudanzas na Educaçao Secundaria o Papel dos Planejadores. Em Braslavsky, C. Op. Cit.

[23] Morin, Edgar et al. Educar na Era Planetaria. UNESCO/ Cortez Editora.Brasil. 2003. pág. 16.

[24] Braslavscky, Cecilia et al. Educaçao secundaria: mudança o inmutavilidad.?UNESCO/IIPE. Santillana, Brasilia. 2002.

[25] Buendía Hernado Gómez. Educación La Agenda del Siglo XXI. PNUD. 1998.Pág.xxv.

al ser capaz de unir el pasado con el futuro. Según Brunner, la educación se sustenta en el legado cultural aportado en el pasado y tiene la fuerza de construir los cimientos del porvenir. Reproduce un legado pero también es capaz de anticipar un futuro.[26] De modo fundamental, como lo reconoció Gastón Berger, en educación, el futuro será la razón de ser del presente.

La educación es un sistema que no funciona en el vacío ni opera de modo autónomo dentro de la sociedad. Se rige por diversas fuerzas y condicionamientos externos e internos que definen el qué se enseña y aprende, para qué se enseña, a quiénes, cómo y dónde. De las factores externos que más condicionan recientemente las reformas e innovaciones educativas, la globalización, la competitividad y la desigualdad social, parecen ser los más influyentes.

Estos factores generan cambios en la organización laboral, los requerimientos de conocimientos y destrezas del sector productivo, y el acceso a la información y la tecnología.[27] Todo ello tiene implicaciones en los sistemas educativos, al demandar una mayor competencia profesional que implica mejorar la formación sobre todo de los cuadros superiores y por lo tanto aumentar la inversión en educación.[28]

*Según Braslavski en el mundo, en esta esfera, han ocurrido por lo menos cinco fenómenos que influyen en las innovaciones educativas: disminución del volumen de trabajo disponible, de allí que muchos jóvenes decidan continuar estudios en lugar de aventurarse en el mercado de trabajo, aumento del número de empleos disponibles en el sector servicios respecto del sector primario, crecimiento del empleo informal en relación al formal que exige aprender a emprender, cambio en el perfil de las ocupaciones, particularmente en cuanto a las habilidades necesarias para vivir y trabajar en la nueva era.*[29]

La globalización, significa, como lo expresa Giddens, no solo ni principalmente, interdependencia económica, sino la transformación del tiempo y del espacio en nuestras vidas, está cambiando las instituciones de las sociedades en las que vivimos.[30]

Significa igualmente convivir en medio de tensiones en diversos sentidos: entre lo global y lo local, entre lo universal y lo singular, entre el largo plazo y el corto plazo, entre la necesaria competencia y la preocupación por la igualdad de oportunidades, entre el extraordinario desarrollo de los conocimientos y las capacidades de las personas para asimilarlo, entre la diversidad cultural y el pensamiento dominante, entre el vínculo social histórico (la familia, la comunidad) y los movimientos desintegradores (migraciones, ruptura del lazo familiar y de las relaciones solidarias).[31]

En este nuevo contexto también la escuela y el modelo pedagógico son presionadas cada vez más por realizar los cambios que permitan a los alumnos adaptarse mejor al mundo de hoy y del mañana que ya les demanda:

- **Tener pensamiento crítico,** es decir, discernir entre los problemas complejos y la abundante información que se genera y difunde utilizando múltiples medios. (escritos, visuales, digitales)
- **Saber aprender por cuenta propia,** pues ello le permite

[26] Bruner, José Joaquín. Educación: Escenario de Futuro. PREAL. Chile. 2000. Pág.3.

[27] Brunner J.J. Op. cit. Pág. 4.

[28] Carnoy, Martín. Mundializaçao e Reforma de la Educaçao. UNESCO/IIPE.Brasilia. 2003.

[29] Braslavscky, Cecilia et al. Educaçao Secundaria: mundança e inmutavilidad.? UNESCO/IIPE. Santillana. Brasilia. 2002.

[30] Giddens Anthony. La Tercera Vía. Taurus. Quinta Edición. Bogotá, Colombia. 2003. Pág.43.

[31] Delors, Jaques et al. La Educación Encierra un Tesoro. Santillana/UNESCO. 1996. Pág.16.

construir conocimiento, estudiar de modo independiente de acuerdo sus intereses y objetivos particulares, aprender a lo largo de la vida, prepararse para el cambio frecuente en el empleo de acuerdo a las variaciones del mercado del trabajo.

- **Capacidad de convivir con personas diferentes,** significa aprender a interactuar con personas de diferentes nacionalidades, etnias, lenguas y credos políticos y religiosos; comprender y valorar las diferencias, en un contexto mundial más abierto que demanda mejor comunicación, entendimiento y tolerancia.
- **Lograr una visión global:** necesaria para comprender mejor el mundo en donde los fenómenos económicos, políticos, ecológicos, sociales y culturales se manifiestan en general sistemicamente, generando interdependencias, en donde las dimensiones local, regional y global se interconectan. Problemas que fueron vistos solamente como políticos, en este mundo logran un efecto económico y viceversa. Problemas que se expresaron como globales, empezaron a tener efectos y consecuencias regionales y locales.

Sobre la complejidad de la globalización, Morín expresa que:
"En el inicio del siglo XXI, la aparentemente avasalladora e irreversible corrida de la hélice de la mundialización económica sufre perturbaciones…La ciencia, la técnica y el desarrollo económico, que parecían ser el motor de un progreso seguro, revelan sus ambivalencias. En cuanto a la noción de progreso se tornó incierta, las redes de comunicación en tiempo real permiten revelar y observar los males de nuestra civilización, allí donde los resultados positivos eran esperados. De esa forma, los problemas periféricos se transformaron en problemas centrales, problemas que eran considerados "privados" o "existenciales", tornaronse en problemas políticos, y los problemas no económicos tuvieron de repente que buscar una solución económica".[32]

Un fenómeno asociado a la globalización es la **competitividad**, que se sustenta en el modelo de economía de mercado, en la que cada país busca ocupar un espacio en el comercio regional y mundial. Con las excepciones de Chile (27), Costa Rica (53), Panamá (57), México (58) y El Salvador (61), los países de América Latina en general tienen una participación limitada en el índice de competitividad, situándose la mayoría por debajo de la media.[33]

Los países mejor ubicados en el mundo son Suiza y Finlandia, por el valor asignado a la macroeconomía y a la institucionalidad. Es decir, el conjunto de reglas y organizaciones del Estado que garantizan el desarrollo de la actividad económica como son: protección a la propiedad, vigilancia al cumplimiento de contratos, eficiencia en el gasto público y transparencia en todas las esferas y niveles.

[32] Morin, E. Op.Cit. Pág.84.

[33] Se trata de un índice elaborado por el World Economic Forum , aplicado a 125 países del mundo en el año 2006.

También se explica por el desempeño tecnológico, las innovaciones, una educación avanzada y la incorporación del conocimiento a los bienes y servicios que circulan por el comercio internacional.

*La tarea del Estado en este sentido apuntaría no tanto a proveer exclusivamente servicios educativos como en el pasado, si no sobretodo, a la definición y aseguramiento del cumplimiento de las reglas del juego que garanticen calidad, equidad, pertinencia y transparencia en los programas educativos, muchos de los cuales serán ofrecidos por el Estado y otros se impartirán por la iniciativa privada. Para ello, las acciones de supervisión, evaluación y acreditación, representarán una responsabilidad esencial del nuevo Estado.*

La competitividad demanda nuevas habilidades, destrezas, conocimientos y valores[34] que obligan a enfocar la importancia que tiene la educación superior en la formación de determinadas categorías profesionales vinculadas a la mundialización (investigadores, tecnólogos, ingenieros). Igualmente tiene implicaciones en la inversión en ciencia y tecnología para el desarrollo (I+D) y el mejoramiento de las universidades.

La conexión a la Internet es otro indicador del avance en la globalización y la sociedad de la información. Se estima que una de cada 6 personas que vive en el planeta, tiene una conexión a esta red. Sin embargo, este recurso está distribuido de modo inequitativo: el 88% de los usuarios viven en Estados Unidos, Europa y Japón que son países que concentran apenas el 15% de la población mundial, mientras que el 12 % de los usuarios pertenecen al resto del mundo, donde habita el 85% de la humanidad.[35]

Nuestra región pertenece a ese resto del mundo rezagado tecnológicamente. Según el informe de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de Naciones Unidas,[36] en el año 2002, 8.3 de cada 100 personas en América Latina y el Caribe eran usuarias de Internet. En los países de mayor desarrollo el promedio era de 15.2, donde Chile aparece con un promedio de 23.8 y Costa Rica, 19.3. En los de desarrollo intermedio el promedio era de 7.8, donde México fue el más alto con 9.9, Panamá con 3.2. En países de menor desarrollo el promedio alcanzó 2.4.

Las personas incluidas en la red, en general, son las que tienen mejor nivel educativo, mayores ingresos, son jóvenes y dominan el inglés. Por lo que se hace necesario ampliar la conectividad, fortalecer el uso comunitario, mejorar las capacidades humanas, enriquecer los contenidos, asegurar con creatividad su pertinencia y ampliar la capacidad nacional de financiarla.[37]

Se reconoce que en este contexto la rentabilidad de la educación superior aumenta sobre los niveles precedentes. De este modo, en algunos países de la región se han incrementado también la inversión en sus universidades e institutos superiores ( Brasil, Argentina, Chile).

Ello produce tensiones en la asignación del gasto de acuerdo a los niveles educativos y a los grupos sociales que beneficia la educción superior, que generalmente son de estratos medios y altos. Así también la calidad de los sistemas educativos se colocan “bajo la lupa”, mediante evaluaciones que implican comparaciones regionales e internacionales, en

[34] Carnoy Martin. Mundializaçao e Reforma na Educaçao: o que planejadores devem saber. IIPE/UNESCO. Brasilia, Brasil. 2003.

[35] World Economic Forum, Citado por Mojica F.J. Op. cit. Pág. 75.

[36] Naciones Unidas. Objetivos de Desarrollo del Milenio. Op.Cit. Pág. 320.

[37] PNUD. Informe de Desarrollo Humano 1999. Op.cit. Pág. 6 y 7.

áreas como: matemáticas, ciencias, lenguaje.

El progreso tecnológico obliga a trabajar por una formación de calidad, aún cuando preocupa a algunos sectores el desplazamiento y desempleo de la población. Según investigaciones consultadas por Carnoy no existen evidencias de que un mayor nivel tecnológico signifique mayor desempleo.

Desde una perspectiva social la región está abatida por la pobreza y la pobreza extrema. Según Naciones Unidas, unos 222 millones, es decir, el 42% de la población, está afectada por la pobreza y el 18,6% padece pobreza extrema. La situación de la pobreza afecta más a unos países que a otros.[38]

La niñez pobre es la que menos acceso tiene a la escuela, que recibe en promedio menos años de escolaridad, la que más abandona y repite. Ella presenta la mayor vulnerabilidad frente a la pobreza. El 29, 6% de los niños y niñas entre 0 y 5 años, y el 30,5% en las edades entre 6 y 12 años (edad escolar obligatoria) son afectados por la pobreza extrema.

También América Latina es una de las regiones más desiguales y más rezagadas del mundo en concepto de equidad. El 20% de los hogares ubicados en el quintil inferior capta solo entre 2,2% (Bolivia) y un 8,8% (Uruguay) de los ingresos totales. Por su lado, los hogares del quintil superior perciben entre un 41,8% (Uruguay) y un 62,4% (Brasil) de la masa global de ingresos de sus países.[39] No hay dudas que esta brecha social se refleja directamente en la estructura de oportunidades educativas y la diferenciación socioeconómica de la población.

## 4- DESAFÍOS EN LAS INNOVACIONES EDUCATIVAS.

**"¿De qué nos sirve la educación si todos los que de ella participan sufren y se sienten infelices con ella?"** Yun-Kyum Cha. 2003

El análisis de innovaciones educativas en sus contextos pone de manifiesto la existencia de un conjunto de tensiones que deben ser abordadas, tales como: entre las políticas de Estado de largo plazo y los cambios de gobierno; entre las propuesta de cambio y las culturas de los ministerios de educación; entre los objetivos de cambio propuestos y los recursos para lograrlos.

También entre la formación de los jóvenes y los modelos de desarrollo, entre la tradición académica y las demandas contemporáneas, entre el sistema único para todo el país y el que atiende las particularidades regionales, entre una formación para el país y otra para la globalización, entre la estructura de disciplinas existente y las nuevas estructuras del conocimiento. Pero lo más desafiante quizás sea, la tensión entre los cambios propuestos en el nivel superior y político del sistema y lo que acontece cotidianamente en el aula de clases y la escuela.[40]

En este sentido los principales desafíos que se proponen se ubican en las siguientes vertientes: teórico y metodológica, política y estratégica, e institucional.

### Desafíos teórico –metodológicos.

Los desafíos teóricos y metodológicos cobran importancia en las innovaciones educativas en la región, por lo menos en dos sentidos; por un lado, porque aún existe confusión en el concepto de innovación educativa en relación con otros cambios o experiencias diferentes que se impulsan para el mejoramiento de los sistemas educativos. Por el otro, porque los diseños metodológicos que en general se utilizan, revisten de insuficiencias que impiden su adecuado registro, evaluación, seguimiento y difusión a otros contextos. Es decir, se trata de muchas metas y pocos métodos.

[38] Naciones Unidas. Objetivos de Desarrollo del Milenio. Santiago de Chile. 2005. Págs. 26-51.

[39] Naciones Unidas. Op.Cit.

[40] Braslavsky, C. Op.Cit..

Un buen número de innovaciones son de un universo restringido, difíciles de generalizar y replicar por la singularidad de su origen, ejecución y entorno socio cultural. Se trata de proyectos pilotos, experiencias innovadoras, proyectos de mejoramiento educativo, formuladas dentro de patrones propios de una realidad y condiciones especiales.

Tienen dificultad de ser universalizadas pues las condiciones económicas, culturales y sociales, no siempre existen en los contextos donde se esperan replicar. El contexto cultural es importante examinarlo antes de introducir innovaciones.[41]

Igualmente, muchas de las innovaciones carecen de evaluación de procesos, resultados e impacto, que permitan generar información consistente y oportuna, sobre resultados y factores asociados a su desarrollo, para tomar las decisiones oportunas orientadas a su ajuste o reencauzamiento, o para hacerlas extensivas a otros contextos en el país o la región.

Ante la carencia de una definición apropiada de diseminación, con frecuencia las innovaciones son desconocidas por actores educativos de otros contextos nacionales o regionales, pues no son difundidas, ni socializadas, y quedan restringidas a la escuela o grupo de escuelas donde se aplica, sin poder extender sus beneficios a un universo más amplio.

**Desafíos políticos y estratégicos.**

Algunas innovaciones educativas responden esencialmente a sugerencias de técnicos nacionales o de organismos de cooperación externa que emplean esquemas distantes de las demandas y necesidades educativas propias del área o del país. Asimismo, utilizan un enfoque descendente y verticalista, en su concepción, sin considerar a los actores educativos claves en la concepción y desarrollo del cambio educativo, como son los docentes. Este enfoque además de limitar la participación y compromiso de los actores con la innovación, produce fracturas cuando termina la cooperación o disminuyen los estímulos externos.

Una constatación importante es que las innovaciones educativas están afectadas también por la débil gobernabilidad del sector. Las huelgas, paros y manifestaciones docentes que son frecuentes en los países de la región, impiden cumplir con las metas y plazos previstos y actúan, en general, contra los cambios que se proponen. Esto es así, especialmente cuando se trata iniciativas que tienen efectos en la calidad de los aprendizajes y que generan alteraciones en la dedicación y formas de trabajo de este personal, como son: ampliación de la jornada escolar, cambios en los contenidos curriculares, nuevos enfoques y métodos de enseñaza aprendizaje. Igualmente, están asociadas al régimen salarial, estabilidad laboral y desempeño profesional de los educadores.

*También, la estabilidad del sistema se ve alterada por situaciones políticas dentro del país relacionadas con demandas sociales o económicas que tienen fuerte influencia en el sector y en los sindicatos docentes, como por ejemplo: cambios en la ley de previsión social, privatizaciones de empresas estatales, costos de los servicios básicos, actos de corrupción, entre otras.*

La falta de sostenibilidad de las innovaciones, con frecuencia es producto de la rápida rotación de ministros, autoridades y técnicos que las impulsaron en un momento dado. Si los ministros de educación en América Latina permanecen en sus cargos- ellos y sus asesores- una media de dos años y las innovaciones complejas (curriculares) requieren a veces 10 años y más para madurar y mostrar sus primeros resultados,

[41] Huberman y Havelock.Op. Cit. 1980.

cómo pretender, en casos como estos, lograr cambios sustantivos en la educación del país?

Como bien lo expresa Zagury **"Es inaceptable que cambios que aún no fructifican-porque no hubo el tiempo para lograrlo- sean de repente tirados a la basura, simplemente porque alguien con poder "cayó" y al sustituto no le gustó la idea y no quiso dar razón al antecesor, o porque no era adepto a la misma línea pedagógica".**[42]

Ningún cambio se puede improvisar. La débil planificación y gestión de las innovaciones con frecuencia, también actúan como limitantes de los resultados esperados. La planificación cuando se realiza, es de naturaleza normativa, y en general no responde a procesos, resultados o contingencias que se pueden presentar. De acuerdo con Tedesco, el planeamiento convencional se anticipa al futuro haciendo proyecciones, la mayor parte de las veces lineales, a partir de tendencias del presente que luego no se producen porque la realidad tuvo un comportamiento diferente.[43]

Se debe tener en cuenta que los nuevos tiempos se caracterizan por la incertidumbre y que no existe un futuro predeterminado, sino porvenires por construir entre los diferentes actores sociales. Por eso, el planeamiento educativo debe dejar de ser un ejercicio tecnocrático de optimismo, y superar la falsa dicotomía entre los que planifican la innovación y los que la ejecutan, articulando sus fases esenciales: la visión, las decisiones y la acción en todos los niveles.

*Una tarea importante hacia el futuro es identificar los obstáculos políticos y estratégicos de la concepción y puesta en marcha de las innovaciones. En ese sentido, parece necesario conocer los actores directamente vinculados este esfuerzo, y distinguir entre los que se benefician y los que pierden con la innovación, de modo que se defina una estrategia de compensación.*

La incorporación temprana de los docentes y sus organizaciones al diseño y puesta en ejecución de la innovación, especialmente, las que mayores compromisos y dedicación requiere de ellos, es una alternativa que puede frenar también esta resistencia al cambio.

Reconociendo que la maduración de las innovaciones educativas, especialmente las pedagógicas, demanda con frecuencia períodos superiores a los de otros sectores, la gradualidad de estos procesos puede ser mejor que la imposición en un tiempo mínimo, empleando criterios administrativos y políticos contrarios a la naturaleza de estos cambios. Se puede cambiar rápidamente la fachada de una escuela y hasta los recursos que utiliza, pero es más complejo producir las transformaciones necesarias que permitan recomponer las relaciones pedagógicas hacia el logro de aprendizajes más creativos, autónomos, significativos y colaborativos.

De allí que podamos aprender mucho de las lecciones de la experiencia latinoamericana. La construcción de alianzas estratégicas, más allá del sector educativo, ha contribuido en ciertos países al éxito de sus reformas e innovaciones educativas (Chile, El Salvador, Colombia, Costa Rica). Por ejemplo, vincular el cambio educativo a otros cambios económicos en el país y a las demandas de la globalización (reforma del Estado, modernización económica, desarrollo humano), disponer de consejos asesores integrados por personalidades independientes (empresarios, académicos, trabajadores, representantes de iglesias, sociedad civil), fortalecer las relaciones entre los órganos ejecutivo y legisla-

[42] Zagury, T. Op. Cit. Pág. 15.

[43] Tedesco , J. C. Op.Cit.

tivo, pueden ser estrategias de gran utilidad en esta intencionalidad.[44]

**Desafíos institucionales.**

Contar con una institucionalidad eficiente, creativa, participativa y transparente es uno de los mayores desafíos de los sistemas educativos en la generación, sistematización y difusión de las innovaciones orientadas a mejorar la equidad, la calidad y la pertinencia de los aprendizajes.

Esta institucionalidad significa trabajar las innovaciones en el marco de una política de Estado, como parte de un estrategia de gobernabilidad, que permite articular los objetivos de cambio educativo a un proyecto de desarrollo nacional, con horizontes de mediano y largo plazo, que trasciendan los períodos electorales y de los gobiernos, así como los intereses de partidos políticos y grupos de poder. Una política pública que sea sustentada en un proceso amplio de concertación entre las diferentes fuerzas políticas y sociales, y que demanda el aporte y la energía de los actores sociales más representativos (docentes, familias, estudiantes). El cambio educativo, así concebido, será en gran parte consecuencia de los nuevos acuerdos y compromisos entre los actores sociales y políticos.

*Por lo tanto, si reconocemos que la educación ejercerá en el futuro un papel más decisivo que en el pasado en el desarrollo económico y social de los países, el Estado deberá jugar un papel más efectivo en la democratización y mejoramiento progresivo de los aprendizajes. No se trata de que asuma el control exclusivo de la educación, pues otros agentes deben entrar en escena para ofrecer también estos servicios, siempre bajo la regulación de la calidad, donde el Estado tiene una responsabilidad ineludible, estableciendo normas, estándares de calidad, asignando recursos, orientando programas, entre otras. Un Estado y un gobierno eficiente, transparente y democrático es una condición fundamental para lograr este propósito.*

*JBB/12 /06/07*

[44] Corrales J. Op. Cit.

# Aproximación a una Política de Estado de Seguridad Ciudadana

## *(Segunda Parte)*

Danilo Toro Lozano.

*La seguridad ciudadana es uno de los pocos ámbitos, en el marco de un sistema democrático, en el que la minoría se impone contundentemente sobre la mayoría de la población.*

Casi siempre, una minoría de la población es la que delinque y una minoría de la población es víctima de la delincuencia, pero, por aquellas condiciones y características que bien perfiló Durkhaim en su definición del hecho social, el delito, y sobre todo aquel que conlleva manifestaciones violentas, con frecuencia se traduce en un fenómeno de dimensiones sociales generalizadas, bajo una atmósfera de percepción tan determinante como la realidad misma, con consecuencias claramente observables que se fijan en un complejo abanico de ideas, sensaciones y acciones colectivas que van desde el miedo y la impotencia que impiden el disfrute de los derechos y el cumplimiento de los deberes ciudadanos; hasta las acciones de toma de la justicia por las manos de los propios afectados, en busca de la satisfacción que no brindan ni obtienen las instituciones del Estado. Y en entre esos extremos está, obviamente, el perjuicio de los afectados directa e indirectamente por la delincuencia y la violencia.

Al factor multiplicador que cada hecho delictivo tiene por si mismo, debe agregársele el efecto del conocimiento instantáneo, producto del tratamiento que de él hacen los medios de comunicación de masas. Dos consecuencias se derivan de este tratamiento.

Por una parte, distanciados cada vez más de la naturaleza de servicio público e incorporados a la dinámica de empresas lucrativas, los medios luchan y compiten por un mercado, al que necesitan crearle, estimularle y mantenerle una demanda. En este sentido, se "manufactura" y "distribuye" información. Y dentro de ese cúmulo de información, está el hecho delictivo, que destaca como un "producto" sujeto a venta, demandado y apetecido, tanto desde la perspectiva de una sociedad que se siente merecedora de información que considere útil para su seguridad, como desde la perspectiva de una sociedad a la que se le ha enseñado a consumir un producto llamativo, que agiganta las sensaciones en magnitud, sentido y orientación.

Por otra parte, los medios de comunicación de masas, como toda empresa que pone productos masivos al alcance de las personas, crean denominadores comunes entre los consumidores. Pese a la prolongada discusión sobre la naturaleza homogeneizadora de los medios, el que estos pongan al tanto de las mismas cosas, al mismo tiempo, a gente con grandes diferencias culturales e históricas, provoca que distintos públicos terminen teniendo en común una serie de signos que asumen como propios con escaso o ningún criterio. En este contexto, el hecho delictivo puede ser aprendido y culturizado tal y como pueden serlo los hechos beneficiosos para la sociedad.

*La facilidad con que el delito particular se convierte en hecho social es pues, una de las razones por las cuales el tema de la seguridad ciudadana debe ser abordado desde la perspectiva de una Política de Estado. Ello es así porque, por simple y singular que parezca, el delito –y especialmente el suceso violento- lleva una carga de fácil conversión a una compleja dimensión social que, además, se extiende en el tiempo. Una expresión con caracteres numéricos que nos ayudaría a comprender esto, es que para la sociedad, uno y uno o dos y dos, en materia de delitos o mejor dicho, en materia de inseguridad ciudadana, no da como resultado dos y cuatro respectivamente, sino once y veintidós.*

Se entiende por política de Estado, la gestión de instituciones del Estado, a partir de lineamientos estratégicos, que incluyen planes de acción dirigidos a públicos debidamente identificados en cortes de tiempo, lugar y condición y que trascienden (tales lineamientos y acciones) el periodo de una administración pública y el soporte de un actor político. Ello deja claro que en la base de toda Política de Estado se debe encontrar un eficaz mecanismo de legitimidad política y social. Es decir, las políticas de Estado pasan necesariamente por acuerdos (tácitos o explícitos) entre distintos actores políticos y por la incorporación también de actores sociales que ejercen vocería y representatividad de distintos sectores.

Si se sentencia que una Política de Estado es lo que debe plantearse frente al hecho delictivo, es porque este deja una secuela de consecuencias que ni comienzan con el victimario y la víctima, ni se limitan a ellos. Con frecuencia, entre los factores causales del delito y nuevamente, de manera especial el de naturaleza violenta, se encuentra una serie de factores que corresponden a múltiples ámbitos, que amenazan y afectan a múltiples individuos de manera simultánea.

La ruptura con el sistema escolar, la ausencia de un entorno familiar que pueda transmitir valores,

la vigencia de una cultura de represión y violencia en los hogares, la imposibilidad de poder desarrollar las potencialidades individuales y colectivas dada la escasez de oportunidades, la presión social siempre en dirección a la exaltación del enriquecimiento y el consumismo como máxima realización humana, la oferta y fácil disponibilidad del escapismo que permiten el alcohol y la narco-dependencia, la exclusión producto de la marginalidad, destacan como factores causales de la delincuencia, especialmente la de manifestación violenta. Todos y cada uno de estos factores se cultivan e incrementan su potencial de daño, sólo en el marco de las relaciones sociales. No corresponden al orden genético o biológico, salvo raras excepciones, sino que se transmiten, aprenden y apropian desde el microcosmos del hogar hasta la misma sociedad que luego clama por medidas de seguridad.

Cabe también considerar que entre las razones por las cuales debe articularse una Política de Estado para garantizar la seguridad ciudadana, está el hecho de que tanto la prevención como el tratamiento del hecho violento y delictivo solo se pueden garantizar con planes de acción que se sostienen en periodos de mediano y largo plazo. Tómese en consideración, por ejemplo, que en Panamá, el promedio de edad de las personas privadas de libertad es de 30 años. Si junto a este indicador se observa que una significativa proporción de privados de libertad declaran haber cometido los primeros actos que rayan en el quebramiento de la ley, a los 12 años, tenemos que, en términos generales, la sociedad se toma 18 años en promedio para producir cada delincuente, ello sin considerar la niñez (antes de los 12 años), periodo clave durante el cual se inculcan patrones de conducta, y en el que, con frecuencia, los/las menores asimilan toda la cultura de violencia doméstica al que están expuesto(as) en su entorno familiar.

*Ante espacios de tiempo tan extensos que dan como consecuencia el drama de la violencia y la delincuencia, ¿puede pensarse en súbitas acciones puntuales, maniobras de fuerza, acciones de profilaxis masivas o medidas de represión intensivas, como "la solución" al problema? o ¿debe diseñarse y ejecutarse una estrategia que a mediano y largo plazo pueda prevenir una tragedia que es capaz de arraigarse de manera tan profunda en la sociedad?*

Ello no significa que las medidas coercitivas o de intervención para perseguir los delitos y combatir la violencia deban ser descartadas o declaradas inútiles. En un sistema democrático y de derecho la persecución de los delitos con las debidas herramientas coercitivas y punitivas, es necesaria. Pero está demostrado que estás son insuficientes, y sólo son eficaces si están precedidas o acompañadas de adecuadas medidas de prevención y de tratamiento.

Así, además de la necesidad de tener el correcto cálculo y administración del tiempo, y la legitimidad política y social adecuada, una Política de Estado en materia de seguridad ciudadana requiere de algún esquema de articulación integral para enfrentar la problemática de la violencia y la delincuencia que atienda de manera eficaz los múltiples factores que intervienen de manera simultánea. Es decir todos los sujetos políticos y sociales que se ven compelidos, tienen que asumir sus respectivos papales. Puede que por alguna coyuntura específica un actor institucional pueda reemplazar momentáneamente a otro. Pero, a la larga, la ausencia de un actor es una debilidad que actúa de forma dañina en doble sentido. Por un lado, crea un faltante de contenido en la prevención o el tratamiento y, por otro, provoca el protagonismo de

algún actor, lo que acarreará el riesgo de un futuro abuso.

Esta última consideración obliga a dejar claro que sobre todo, en prevención, en vez de pensar, hablar o actuar en función de la visión policial del problema de la inseguridad, de la visión educativa, de la visión social o de otra administrativa, de lo que se trata, en términos de eficacia y eficiencia, es de un solo tejido en el que se entrelazan esos enfoques, a manera de hilos que definen, con sus matices particulares, un todo complejo, pero ordenado y armónico. Y ese tejido con el cual se puede cubrir la problemática, es, precisamente, la Política de Estado.

No se trata de desnaturalizar a ninguna institución o disciplina, ni de ponerlas en orden de prelación o prioridad. Tampoco se trata de crear un panorama institucional uniforme en el que los actores se confunden. Cada quien tiene algo que hacer en su momento, lugar y circunstancia. Pero, ni a costa, ni en menoscabo de otro. Se trata de que tales actores reconozcan que están entre pares que se necesitan mutuamente y que deben considerar e incorporar como un todo institucional, al actor central: La ciudadanía, extendido este concepto, también, a la población menor de edad.

Sin una visión de conjunto, sobre la base de los derechos humanos y ciudadanos, toda actuación orientada a "la solución" del problema de la inseguridad, corre el riesgo de quedar reducida a un gesto político pasajero, a un vocifero mediático o una impulsiva demanda de algún sujeto social, y el destaque protagónico de algún actor (sobre todo institucional), corre el riesgo de oscilar entre el gasto descontrolado y el abuso progresivo.

*Por lo antes dicho, deben ser considerados como pasos de significativo avance, el establecimiento en Panamá de una Política de Seguridad Ciudadana, llamada Integral, y su elevación a la condición de Política de Estado, en el contexto del Diálogo para la Concertación Nacional, tema este que quedará para un tercer escrito sobre la "Aproximación a una Política de Estado de Seguridad Ciudadana".*

# Ética Empresarial y Transparencia en los Negocios

JOSE JAVIER RIVERA

## ANTECEDENTES

La empresa, como creación de valor subsiste en un mundo cambiante caracterizado por la aparición de nuevos agentes económicos, que desafían las fronteras físicas los idiomas, las creencias religiosas y los constantes cambios en los precios de materias primas, bienes y servicios.

Al postulado tradicional de que la gestión empresarial debe tener como norte la maximización del valor de la empresa y consecuentemente el incremento del patrimonio de su dueño, se han agregado otros elementos que hacen más compleja dicha gestión sin que se desnaturalicen los principios o fines tradicionales, los cuales procuran el crecimiento efectivo de las actividades comerciales, industriales, agropecuarias y de servicios. Lo cierto es que la empresa moderna no solo se encuentra ampliamente regulada por normativas de distinto orden emanadas de los poderes públicos, sino que asiste como sujeto, activo y pasivo a una necesaria auditoria de gestión que no sólo emana de los consumidores individuales y los que están organizados, sino también de la sociedad en su conjunto, local o internacional que ausculta permanentemente no solo su desempeño económico, sino que está pendiente de su impacto en el medio ambiente y su responsabilidad social.

*Como quiera que el mundo ha vivido en períodos recientes, una sucesiva ola de fusiones, adquisiciones, escisiones y derrumbes de empresas, cada vez más prolifera la información relativa a las empresas y también las tendencias de controlar e incluso reemplazar actividades otrora reservadas a la iniciativa privada, que son asumidas por gobiernos, en algunos casos alegando situaciones de seguridad energética y en otros de seguridad alimentaría o de otra índole.*

Las características que distinguen a una empresa moderna son las siguientes:

1. Generación de empleos y preocupación por el recurso humano.
2. Innovación, creatividad y capacidad gerencial.
3. Ética en sus negocios, transparencia y control de la gestión.
4. Capacidad financiera.
5. Confianza del consumidor en los productos o servicios que ofrece.
6. Buen retorno de la inversión a sus dueños.
7. Respeto al medio ambiente.
8. Responsabilidad social - empresarial.
9. Imagen en el mercado.

Como se puede apreciar de esta enumeración abierta, las empresas están bajo la lupa de los distintos actores y esa calificación es universal, porque precisamente el desarrollo de los medios electrónicos, le permiten a cualquier persona conocer las características de cualquier empresa no importa donde esté ubicada.

**IMPORTANCIA DEL TEMA**

La ética empresarial ha sido uno de los pilares dentro de los gremios empresariales de nuestro país. Basta revisar los estatutos de la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá, institución fundada en 1915 para identificar en su artículo segundo, concerniente a los fines de la institución, aquel que se refiere a "Propugnar porque la ética y la buena fe se observe en todas las transacciones y actividades."

*Y es que la ética es uno de los principales valores corporativos, ya que obliga a los empresarios y a sus colaboradores, a conducirse dentro de un ámbito de valores propios de la humanidad, como son el espíritu de tolerancia y respeto de las diversas creencias religiosas, filosóficas y morales, los cuales sirven de sustento de una actividad empresarial responsable.*

Más recientemente, en el año 2002, la Junta Directiva de la Cámara de Comercio, Industrias y Agricultura de Panamá, elevó a un código, los principios éticos que a partir de esa fecha, se convirtieron en una declaración de compromisos y responsabilidades y una guía para el logro de los fines morales que hacen posible el mantenimiento permanente del honor, la dignidad, el respeto y la probidad de las personas.

Obsérvese, que el primer principio ético de este gremio se refiere a la obediencia de la Ley y la cooperación con las autoridades. Todo ello, sin renunciar a la beligerancia natural que tiene una institución de la trayectoria de la Cámara, ya que su primer objetivo es proteger la libre empresa y defender los intereses legítimos de todos sus miembros. La obediencia de la Ley implica un compromiso de encuadrar la actividad del empresario dentro del marco de las leyes vigentes, proscribir su quebrantamiento y su aplicación en el entorno donde se desenvuelve la empresa. Reconociendo la diversidad de las actividades de los empresarios, resulta de por sí complejo nuestro sistema, pero el obedecimiento de la ley no sólo es una consecuencia lógica de la convivencia de un Estado de Derecho, sino que trae aparejada la posibilidad de crecimiento, sin riesgo de ver comprometido el patrimonio de los accionistas, la imagen de la empresa por indebida aplicación y omisión de la ley.

La colaboración con las autoridades no sólo se refiere a aquellas que se encuentran dentro del entorno del empresario, sea éste, productor de bienes, distribuidor o un prestador de servicios, sino que alcanza la responsabilidad de colaborar con las autoridades investigativas y las judiciales cuando nos encontramos en una investigación de carácter administrativo o penal.

Otro de los principios éticos es el de la integridad que concierne a la honestidad, la justicia y en ha-

cer lo correcto. La integridad es un elemento que atañe a todo el cuerpo social que participa en la tarea empresarial, pero el mayor impacto se produce cuando emana de los dueños de la empresa y se permea por toda la estructura organizativa hasta el último colaborador.

Pero esta integridad no es concepto filosófico o una elaboración conceptual, sino que se refiere a temas actuales y sensitivos como la información que aparece en la descripción del bien, sus propiedades, su contenido, su fecha de producción, de expiración, temas que han estremecido a la opinión pública local e internacional y han provocado víctimas inocentes en fechas recientes en nuestro país, a propósito de los medicamentos de la Caja de Seguro Social.

En un país como Panamá, que es el foco de atención de propios y extraños, que desean invertir, adquirir bienes muebles e inmuebles, iniciar empresas, el empresario tiene que poner en práctica el mecanismo de "conocer al cliente" para evitar que este interés de lucro, prevalezca frente a las acciones del crimen organizado, que busca precisamente en este tipo de inversiones lavar o blanquear un dinero obtenido en operaciones de corrupción, tráfico de personas, de dinero de estupefacientes y también provenientes de actividades de terrorismo.

*Ese abstenerse de ejecutar ciertas operaciones, implica una actitud de escrutinio riguroso de los antecedentes de las personas, de sus fuentes de ingresos y de ciertas modalidades de transacción que deben llamar la atención del empresario y no dejarse llevar por el prurito de obtener riqueza, no importa de donde venga.*

**Negocios con el Estado.**
Sabido es que la relación contractual con el Estado implica obligaciones específicas de mayor transcendencia, debido a las regulaciones especiales establecidas con el ánimo de proteger el interés público. Estas normativas prohíben regalos, entretenimientos y toda clase de ofrecimientos a funcionarios y cualquier conducta que pueda crear una influencia inapropiada sobre la toma de decisiones, pero también el aspecto ético prohíbe aprovechar una especial condición de dominio en el mercado o de exclusividad en la representación, distribución o fabricación de bienes para obtener ingresos o beneficios exorbitantes, ya que precisamente se debe preservar y proteger el interés público.

**Respeto por la competencia.**
Tiene un sentido ético el respeto por la libre concurrencia y libre competencia de los distintos agentes económicos en un mercado y la obtención de márgenes justos y razonables por los bienes y servicios que se ofrezcan.

Forma parte de este principio la obligación de no desacreditar ni limitar la participación de otros agentes en las actividades de la empresa.

**Recurso Humano.**
Uno de los principales valores éticos del empresario moderno es el que se refiere a la promoción del empleo decente, que es aquel que garantiza al colaborador el cumplimiento de las obligaciones concernientes a remuneraciones, retenciones y la obtención de los beneficios que otorga la ley y el sentido de solidaridad humana. En el caso particular del recurso humano, es un deber ético favorecer el perfeccionamiento permanente, las mejores condiciones de trabajo y la movilidad en el empleo.

**Responsabilidad con el entorno social.**
Las empresas conviven en un entorno social y sus actividades tienen impacto en la vida y bienestar de sus clientes, pero también

constituyen vehículos para mejorar las condiciones ambientales y sociales de personas que requieren apoyo dada su vulnerabilidad o incluso porque han llegado al final de su ciclo productivo.

La responsabilidad social no sólo es un imperativo ético, sino que constituye un elemento fundamental dentro de la calificación que hace el consumidor y también las organizaciones de la comunidad que se dedican de manera permanente a pulsar la opinión pública sobre la capacidad de la empresa para impactar favorablemente el entorno donde opera.

**Rentabilidad.**
Sólo las empresas rentables están en la capacidad de atender las expectativas de retorno de los inversionistas, remunerar adecuadamente a sus colaboradores e invertir en el desarrollo social, de los países.

*La rentabilidad implica el compromiso de trabajar y de colocar todos los esfuerzos para lograr el más óptimo rendimiento por el capital invertido pero también implica la transparencia y el control de la gestión empresarial, puesto que al fin y al cabo ese empresario debe responder de sus compromisos financieros de los contratos de suministro, de las obras a ejecutarse y por ende tiene incidencia en el devenir de otras empresas.*

## CONCLUSIONES

Con mucha frecuencia, los empresarios se quejan de la falta de espíritu emprendedor que perciben en la sociedad y reclaman a los sistemas educativos la necesidad de cambios entre educar para emprender y educar para ser empleado.

Pero esto de ser emprendedor no es una tarea sencilla, implica muchos sacrificios, ambiciones, planificar y en particular la posibilidad de equivocarse, de perder, no solamente lo invertido, sino el tiempo que no se dedica a la familia, a la salud, a los amigos y a la propia persona, pero a medida que el tiempo transcurre son nuevas y más complejas las responsabilidades del empresario. Estas no se limitan al mero rendimiento del capital, ahora, hay responsabilidades administrativas, ambientales e incluso penales, según lo indica el nuevo Código contenido en la Ley 14 de 18 de mayo de 2007.

Las responsabilidades éticas también se acrecentan y los medios de comunicación a veces resultan implacables cuando se trata de empresarios, especialmente cuando se comprometen vidas humanas.

La ética empresarial es por sí misma, un baluarte fundamental para la convivencia y la estabilidad política que la sociedad necesita y los empresarios de nuestro país han abordado con renovado interés los temas que aquí apenas hemos esbozado.

Las excepciones solo confirman la regla y el rechazo social a las omisiones al deber de ética, fortalecen al sector privado.

# Algunos Comentarios sobre la Nueva Ley que Regula la Contratación Pública en Panamá.

**Por: FRANCISCO VEGA**

Francisco Vega es abogado en ejercicio y profesor de derecho. Es miembro del Colegio Nacional de Abogados y de la Academia Panameña de Derecho, y ha sido dignatario de la Junta Directiva de ambas agrupaciones. En la actualidad es Decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Católica Santa María La Antigua y socio de F. Vega y Asociados.

## INTRODUCCIÓN

Mediante la promulgación de la Ley 22 de 27 de junio de 2006 en la Gaceta Oficial número 25,576 del 28 de junio de 2006, la Asamblea Nacional dotó al país de un nuevo ordenamiento para regular las contrataciones públicas.

El Decreto Ejecutivo 366 de 28 de diciembre de 2006 desarrolló la reglamentación de la Ley 22, y fue promulgada en la Gaceta Oficial No. 25,701 del 29 de diciembre de 2006.

*La importancia de estas normas radica en su objeto: determinar los procedimientos mediante los cuales el Estado panameño adquiere los bienes, servicios y la ejecución de obras públicas necesarias para el cumplimiento de sus fines. Es reconocido el papel del Estado como uno de los mayores compradores, sino el mayor, en el mercado local.*

**Principios de la Contratación Pública.**

Son principios de la contratación pública, según lo dispone el artículo 16 de la Ley 22 de 2006, los siguientes: la transparencia, la eficiencia, la eficacia, el debido proceso, la publicidad, la economía y la responsabilidad.

Como quiera que el proceso de contratación pública tiene una connotación política innegable, porque es parte de un proceso de administración pública que se deriva de un proceso político, las reglas que deben observarse para dotarle de confianza y respetabilidad son de indudable importancia.

Sin embargo, el mero enunciado de los principios no basta para que éstos verdaderamente impacten la actividad diaria de los gobernados y cobren vigencia material más allá de los meros enunciados.

Ensayamos por tanto, una aproximación a la nueva ley de contrataciones públicas a través de dos principios esenciales: el principio de transparencia y el principio de publicidad.

Ambos principios están muy relacionados, porque la publicidad es un corolario de la transparencia.

Los procesos transparentes son aquellos que pueden ser sometidos al escrutinio público, en los cuales los gobernados participan como actores o como fiscalizadores y donde las reglas son conocidas con antelación. La publicidad indudablemente incide en la transparencia. Sin publicidad, la transparencia se ve menoscabada, aún cuando en el fondo no se haya transgredido ninguna norma. La ausencia de convocatoria, la ausencia de información suele levantar suspicacias o sospechas fundadas o infundadas.

Luego, resulta necesario determinar cómo estos principios adquieren vigencia práctica en el derecho positivo, dejando de ser simples enunciados programáticos para adquirir materialidad normativa.

El principio de publicidad se materializa a través del reglamento de la siguiente forma:

a. Al ser **obligatoria** la divulgación de **toda la información relacionada con los procedimientos de selección de contratista.** (Art. 7, DE 366/06).
b. Al establecerse el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" (Art. 306 y siguientes, DE 366/06).
c. Al exigirse que los avisos de convocatoria sean publicados obligatoriamente en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" y en los tableros que para tales fines mantengan las entidades contratantes. (Art. 40, DE 366/06).
d. Cuando exista imposibilidad comprobada de publicar en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra", la entidad contratante deberá publicar los avisos de convocatoria en un diario de circulación nacional en dos ediciones en días distintos. (Art. 42, DE 306/06).

La nueva ley impulsa decididamente el uso de la tecnología digital para obtener una comunicación permanente con los gobernados en general, pero muy especialmente con los proveedores. El sistema denominado "PanamaCompra" modelado bajo los mismos principios conceptuales que los sistemas de contratación pública que se han establecido en Chile y Argentina, permite que todas las personas interesadas tengan acceso a la información atinente a las compras estatales.
Pero no solamente es un acceso a la información, también se crean las bases para la creación de un catálogo de bienes y servicios, denominado en la ley como "Catálogo Electrónico de Productos y Servicios". En este catálogo se listarán los productos y servicios con sus respectivos precios ofrecidos por los proveedores que resulten seleccionados a través de las "licitaciones para convenios marco". La vigencia de estas ofertas no podrá exceder de un año; sin embargo, permite a todas las dependencias estatales la adquisición de productos y servicios de uso recurrente o masivo a lo largo de un período definido con precios conocidos y mediante un procedimiento simplificado. Ésto debe idealmente resultar en un número menor de procedimientos de contratación pública al mantener de manera permanente una oferta que debe ser atendida necesariamente por las dependencias estatales, antes de proceder a cualquier otro tipo de gestión de compras.

**El Principio de Transparencia.**

Para efectos del principio de transparencia, se establece que todos los participantes tienen derecho a condiciones de igualdad, a conocer los informes, conceptos y decisiones que se rindan o adopten y a tener acceso a los tableros y al Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra".

A la vez se establece que las actuaciones serán públicas y abiertas a cualquier persona interesada. Se requiere que los actos sean motivados en forma detallada y precisa, incluyendo los informes de evaluación precontractual, el acto de adjudicación y las declaratorias que se emitan.

Existen otras disposiciones en el Decreto Ejecutivo 366 de 2006 que atienden a viejos reclamos en el sistema de contrataciones públicas y que procuran resolverlos, tales como los siguientes:

1. Que en las normas de selección y en los pliegos de cargos o en los términos de referencia, se cumplirán con los procedimientos y etapas "estrictamente necesarias" para la escogencia objetiva de la mejor propuesta para el Estado. (Art. 4, literal a).
2. Se ordena que los trámites sean ejecutados con "austeridad de tiempo, medios y gastos" para evitar demoras innecesarias. (Art. 4, literal d).
3. Se determina que los procedimientos son medios para obtener un fin, no un fin en sí mismos. Por tanto, deben servir para la adecuada, continua y eficiente prestación de los servicios públicos. (Art. 4, literal c y art. 6 literal b).
4. No se exigirán requisitos (tales como sellos, autenticaciones, reconocimientos de firmas, traducciones oficiales y otras exigencias rituales) salvo que estén expresamente determinadas en la Ley o en el pliego de cargos. (Art. 4, literal k y art. 6, literal a).
5. En la preparación de los pliegos de cargo, los instructivos, manuales y demás documentos, el lenguaje debe ser claro, preciso y conciso. (Art. 7, literal b y e).
6. En cuanto a la discrepancia entre números y letras en las ofertas, se establece el principio de que prevalece la suma expresada literalmente sobre la cifra numérica (Art. 64).

Especial mención merece el principio del debido proceso: una de las quejas más frecuentes era la dificultad de estructurar las reclamaciones y de obtener respuesta en un plazo razonable.

El artículo 9 del Decreto Ejecutivo 366 recoge los parámetros para la aplicación de este principio de especial importancia para los abogados y sus representados que participan en los procesos de contratación pública de esta manera:

a. Los funcionarios públicos observarán las reglas del debido

proceso ***en todas las etapas*** del procedimiento de contratación pública.

b. Los funcionarios públicos ***están obligados a admitir los reclamos y conceder los recursos*** que dispone la Ley 22 de 2006 a favor de los participantes.
c. Los funcionarios públicos ***están obligados a contestar en tiempo oportuno*** los reclamos y los recursos.

Estos parámetros se ven materializados en distintos artículos de la reglamentación, "inter alia", los siguientes:

1. En las licitaciones públicas, la contestación de los reclamos debe hacerse dentro de un plazo máximo de tres días hábiles contados a partir del recibo del expediente en la Dirección General de Contrataciones Públicas, en los casos en que la acción sea interpuesta por el rechazo de plano de la propuesta. (Art. 88 d, Decreto 366 de 2006).
2. En las licitaciones públicas, la comisión verificadora tiene un plazo máximo de quince días hábiles para emitir su informe; salvo que por la complejidad de la materia se le otorgue una sola prórroga que a su vez no podrá exceder de ocho días hábiles. (Art. 88, literal k, Decreto 366 de 2006).
3. En la formalización de los contratos, el adjudicatario tiene derecho a que la firma se haga dentro de un período máximo de quince días contados a partir de la fecha en que la resolución de adjudicación quedó ejecutoriada. (Art. 150 del Decreto 366 de 2006).
4. En la ejecución de los contratos con el Estado, las solicitudes de prórrogas que estén debidamente fundamentadas deben concederse en un plazo no mayor de cinco días hábiles. (Art. 223 del Decreto 366 de 2006).
5. En los contratos de obras, el inicio de la ejecución de la obra debe darse en el plazo establecido en la orden de proceder o dentro de los treinta días hábiles siguientes a la fecha de perfeccionamiento del contrato. La inobservancia de este plazo da derecho al contratista a recibir una compensación por el aumento de costos cuando el retraso se deba a causas imputables a la entidad contratante. (Art. 232 en concordancia con el art. 230 del Decreto 366 de 2006).
6. En todos los contratos, las entidades deben expedir obligatoriamente el documento de recepción de los bienes, obras o servicios en un plazo máximo de cinco días hábiles. (Art. 244 del Decreto 366 de 2006).
7. En los reclamos ante la Dirección General de Contrataciones Públicas, ésta entidad debe resolver en un plazo de cinco días hábiles contados a partir del recibo del expediente. Si no resuelve dentro de este plazo, se produce una prórroga de competencia a favor del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas por ministerio de la ley. (Art. 302, Decreto 366 de 2006).
8. En los reclamos no resueltos por la Dirección General de Contrataciones Públicas dentro del término de ley, el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas tiene a su vez un plazo de cinco días hábiles para resolver dicho reclamo contado a partir de la fecha de recibo del expediente. (Art. 302, Decreto 366 de 2006).
9. Para efectos de la tramitación ante el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, una vez admitido el Recurso de Impugnación, se le concede a la entidad un término no mayor de cinco días hábiles para remitir el expediente completo y un informe de conducta. (Art. 348 del Decreto 366 de 2006).

En materia procesal se ha establecido el Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas, con competencia en todo el territorio nacional. Este tribunal ha sido creado rompiendo algunos criterios tradicionales, tales como el principio de doble instancia. Con el propósito de agilizar los procesos de compras, los cuales solían dilatarse en las esferas administrativas, se faculta al Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas para que en instancia

única, decida los recursos de impugnación presentados en contra de cualquier acto de adjudicación relacionado con los procedimientos de selección de contratistas.

También tiene competencia para conocer las acciones de reclamo interpuestas contra cualquier acto u omisión ilegal o arbitraria ocurrido durante el proceso de selección de contratista, mediante la prórroga de competencia en aquellos casos en los cuales la Dirección General de Contrataciones Públicas no cumpla con resolverlo dentro del plazo previsto por la ley (5 días hábiles) y conoce de los recursos de apelación, con efecto suspensivo, interpuestos contra las resoluciones que resuelven administrativamente un contrato.

*La publicación de las decisiones del Tribunal Administrativo de Contrataciones Públicas por dos días hábiles en el Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas "PanamaCompra" agota la vía gubernativa.*

**Conclusión.**

La nueva ley que rige las contrataciones públicas en Panamá introduce cambios importantes que deben ser conocidos por todos los gobernados y los proponentes o suplidores del Estado panameño.

Algunos de estos cambios acortan los plazos para cumplir con los requisitos formales que permiten contratar con el Estado.

Adicionalmente se ha establecido un Tribunal Administrativo especial para el tema de contrataciones públicas, que busca incorporar materialmente el principio de economía procesal al establecer un procedimiento de única instancia.

Finalmente, la incorporación de la tecnología de la información debe agilizar y darle mayor publicidad y cobertura a las compras que realiza el Estado, particularmente en aquellas que son masivas y recurrentes a través del sistema de licitación para convenio marco y la conformación del Catálogo Electrónico de Productos y Servicios.

Estos cambios deben ser implantados y observados para ir realizando los ajustes que resulten necesarios en la integración de estas modalidades a la realidad de nuestras instituciones. Como todo cambio, causará expectativas y un nivel de resistencia; sin embargo, no cabe duda que constituye un paso importante en el logro de una mejor y mayor institucionalidad.

# Derecho de las Inversiones y Constituciones

Dr. ULISES PITTÍ G.

## Cuarta Mesa Redonda

***Comentarios a la Conferencia "Arbitraje en Materia de Inversiones en América Latina: Retorno a La Doctrina Calvo";***

**París, Francia, octubre de 2007**

La globalización de la economía ha dado lugar, en la era de la digitalización a una intensa actividad legislativa, de origen regional e internacional, en atención a su protección y progresiva liberalización.

Hoy, los comerciantes, participan en el tráfico mercantil internacional, a través de diferentes formas jurídicas adaptadas a los nuevos escenarios normativos emergentes en los procesos de integración regional y de la globalización.

El control de flujos de capitales de unos Estados a otros ha sido siempre en menor o en mayor medida, temas de interés normativo, tanto en el origen como el destino de las inversiones.

En materia de inversión, Panamá se encuentra obligada por distintas normas de origen internacional, que van desde las normativas multilaterales, como la adopción del Convenio de Washington de 1965, ratificado por nuestro país en el año 1996, mediante la Ley 13 de 1996; también, el Convenio de las Naciones Unidas, contra la Corrupción del año 2003, ratificado en el año 2005, mediante la Ley 15 de 2005; la Convención Interamericana contra la Corrupción de 1996; también ratificada en el año 1998, a través de la Ley 42 de 1998 y los diferentes convenios sobre la protección de la Propiedad Industrial e Intelectual, ratificados mediante diferentes leyes, que alcanzan ocho (8) en total; y también, ha ratificado diecinueve (19) convenios bilaterales.

### I. LOS CONVENIOS MULTILATERALES

#### El Convenio de Washington

En materia de Convenios Multilaterales, Panamá es signataria de diversos instrumentos, relativos a las inversiones y al arreglo de diferencias surgidas producto de las inversiones.

Por su importancia, en nuestra región, destacamos el Convenio de Washington referente al Arreglo de las Diferencias relativas a Inversiones, ratificado en nuestro país mediante la Ley 13 de 1996.

Como sabemos, el Convenio de Washington, establece un sistema integral y autosuficiente de conciliación y arbitraje, para disputas entre inversionistas internacionales y Estados receptores. El Convenio de Washington crea el CIADI, que es Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones, organismo intergubernamental autónomo; cuya función básica es ser una secretaría de apoyo a las tareas de los tribunales de arbitraje.

El CIADI se ha convertido en el principal foro arbitral a nivel mundial, para la resolución de controversias entre inversionistas y Estados, principalmente por las siguientes razones:

1. La universalidad del sistema, el CIADI, cuenta con 142 países miembros.
2. Dispone de una estructura jurídica propia y autónoma de la institución, basado exclusivamente en un tratado, normas y reglamentos propios.
3. El CIADI tiene una jurisdicción limitada, la competencia se circunscribe a diferencias de orden jurídico relativo a inversiones.
4. El CIADI es un sistema consensual.
5. Tiene independencia de los órganos judiciales de los Estados contratantes.
6. Ha mantenido su efectividad.

Unido a lo anterior, podemos expresar, que el flujo de la inversión extranjera directa produjo en la década pasada de 25 mil millones de dólares en 1990, a cerca de 200 mil millones de dólares al final de la década; por otro lado, la explosión de los tratados bilaterales de inversión, que en los últimos 10 años se han suscrito unos 2000 tratados bilaterales de inversión, de los cuales 1500 establecen al CIADI como el foro arbitral, mientras que los otros 500 facultan a que las partes también sometan sus controversias al CIADI, todo lo que ha incidido de manera directa en el aumento de la actividad del CIADI.[1]

*Sin embargo, recientemente viene siendo objeto de cuestionamientos por algunos Estados, como Bolivia, Ecuador y Venezuela, entre otros. Al mismo tiempo que especialistas sobre la materia, expresan sus preocupaciones relativas a los conceptos de inversión e indemnización, contenidos en los tratados.*[2]

Según los tratados, el término inversión designa, de conformidad con las leyes y reglamentaciones de la Parte Contratante en cuyo territorio se realiza la inversión, *todo tipo de activo invertido por inversores de una Parte Contratante en territorio de la otra Parte, siempre y cuando la inversión haya sido realizada, y si fuese necesario, debidamente aprobada, de acuerdo con la legislación de ésta última. Esta definición general incluye, aunque no exclusivamente, seis grupos de derecho específicos, incluidos los derechos de propiedad tradicionales, los derechos en sociedades, dinero, títulos de crédito y préstamo que tengan valor económico y estén directamente vinculados a una inversión, derechos de propiedad intelectual, concesiones y beneficios reinvertidos*.[3]

En estrecha relación con el concepto de inversión, tenemos que los Estados se comprometen a no tomar medidas de expropiación o de nacionalización y de hacerlo, deben atender los procedimientos legales y constitucionales respectivos; y obviamente, realizando los pagos de dicha indemnización, de forma pronta y adecuada, calculadas con base en el valor que tuviesen con anterioridad al acto de expropiación.

[1] Dañino Zapata, Roberto. Arbitraje Comercial y de Inversiones con el Estado: "El CIADI: 40 años después" en 1er Seminario Internacional de Arbitraje en Lima, 24 de agosto de 2005.

[2] Véase Diario la Prensa, Sección Economía y Negocios, pág. 55A del 9 de noviembre de 2007

[3] Véase Convenio entre la República de Panamá y la República Argentina para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones, firmado en Panamá el día 10 de mayo de 1996

La indemnización, será pagada sin demora, libremente transferible y genera hasta la fecha del pago intereses calculados según la tasa de interés acordada.[4]

## II. LOS CONVENIOS BILATERALES

En materia de inversiones, Panamá ha firmado y ratificado diecinueve (19) Convenios, con diversos países, tanto de nuestro Continente, como de Europa y Asia.

De los diecinueve (19) tratados que Panamá ha ratificado sobre inversiones, once (11) tienen cláusula de sumisión al Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), creado por el Convenio sobre Arreglo de Diferencias relativas a las inversiones entre Estados y Nacionales de otros Estados, abierto a la firma en Washington el 18 de marzo de 1965; entre ellos tenemos: Argentina, Estados Unidos, Canadá, España, Chile, Uruguay, Países Bajos, Corea, República Dominicana, México, República Checa.

También de esos diecinueve (19) tratados, algunos contienen cláusula de sumisión arbitral ad – hoc, como el celebrado con Cuba, Argentina, España, Uruguay, República Dominicana, y República Checa.

En lo ateniente al Tratado firmado entre Cuba y Panamá, el mismo es el único, que se somete a la Cámara de Comercio Internacional (CCI).

Destacamos además, que en algunos de ellos, se han convenido las Reglas de Procedimiento del Arbitraje de la CNUDMI, como es el caso de los convenios con Argentina, Alemania, Suiza, Estados Unidos, Canadá, Francia, España, Cuba, Uruguay, República Dominicana, México, República Checa y Reino Unido de Gran Bretaña.

*El clausulado de estos Tratados nos precisan su ámbito de aplicación, referidos a: los términos o plazos de vigencia de los mismos; lo relativo al trato justo y equitativo, la plena protección y seguridad jurídica a las inversiones de sus propios inversores o de inversores de terceros Estados, entre otras, las transferencias irrestrictas de las inversiones y ganancias, reembolsos de préstamos, convertibilidad de monedas y tipos de cambios, expropiación o nacionalización directa o indirecta; y la solución de controversias, entre las partes contratantes.*

Los Tratados bilaterales, que hemos ratificado referentes a la protección de la Inversión en Panamá; todos contienen, como hemos indicado, reglas para las solución de conflictos entre las partes contratantes, con especial énfasis al sometimiento de la controversia a tribunales arbitrales, ya sea, conforme a las Reglas de CIADI, a la CCI, a la Corte Internacional de Justicia o inclusive arbitrajes Ad – Hoc.

El arbitraje en nuestro ámbito jurídico, a nivel interno, tiene rango constitucional en la Constitución de 1972. En las últimas reformas constitucionales del año 2004, se reconoce en el artículo 202, expresamente:

> "Que la Administración de Justicia, también puede ser ejercida por la jurisdicción arbitral y los tribunales arbitrales deciden sobre su propia competencia". (El subrayado es nuestro)

En desarrollo de esas disposiciones constitucionales, tenemos el Decreto Ley Nº 5 de 8 de julio de 1999 que regula el Régimen General del Arbitraje, la Conciliación y la Mediación y la Ley 15 de 22 de mayo de 2006; esta ley interna es congruente con los Convenios de Nueva York de 1958 y el Convenio de Panamá de 1975.

Al respecto el artículo 7 del Decreto Ley Nº 5 de 8 de julio de 1999 modificado mediante la Ley Nº 15 de 22 de mayo de 2006, expresa en su primer párrafo:

[4] Véase el Convenio entre el Gobierno de la República de Panamá y el Gobierno de la República Francesa sobre el Trato y la Protección de las Inversiones, firmado en Panamá el día 5 de noviembre de 1982

"El convenio arbitral es el medio mediante el cual las partes deciden someter a arbitraje las controversias que surjan o que puedan surgir entre ellas, de una relación jurídica, sea contractual o no…"

Adicionalmente, el mismo Decreto Ley en el artículo 7A, modificado por la Ley Nº 15, agrega:

"Es válida la sumisión a arbitraje acordada por el Estado, por las entidades autónomas y semiautónomas, así como por la Autoridad del Canal de Panamá, respecto de los contratos que suscriban en el presente o en lo sucesivo. El convenio arbitral así establecido tendrá eficacia por sí mismo".

Este párrafo siguió la Convención de Panamá de 1975, que en su artículo I expresa:

"Es válido el acuerdo de las partes en virtud del cual se obligan a someter a decisión arbitral las diferencias que pudiesen surgir o que hayan surgido entre ellas…"

Un convenio arbitral válido, es aquel que presupone el respeto a la palabra empeñada, de hacer y pasar por lo pactado (eficacia sustantiva); y además de impedir que los tribunales ordinarios, conozcan del negocio sometido a arbitraje (eficacia procesal).

En el artículo 11 párrafos 1, 2 y 3, del citado Decreto Ley, literalmente precisa, lo relativo a los efectos, tanto sustantivos como procesales, de los convenios arbitrales que se pactan: "Los efectos del convenio arbitral son sustantivos y procesales".

"El efecto sustantivo obliga a las partes a cumplir lo pactado y a formalizar la constitución del tribunal arbitral, colaborando con sus mejores esfuerzos para el desarrollo y finalización del procedimiento arbitral".

"El efecto procesal consiste en la declinación de la competencia, por parte del tribunal de la jurisdicción ordinaria, a favor del tribunal de la jurisdicción pactada y la inmediata remisión del expediente al tribunal arbitral".

"Los jueces y tribunales que conocieren de cualquier pretensión relacionada con un arbitraje pactado, se inhibirán del conocimiento de la causa, rechazando de plano la demanda, reenviando de inmediato a las partes el arbitraje, en la forma que ha sido convenido por ellas y de conformidad con lo previsto en el presente Decreto Ley." (Lo subrayado es nuestro).

Las disposiciones citadas, son congruentes con lo preceptuado en la Convención de Nueva York de 1958, en el artículo II, numerales 1, 2 y 3, toda vez que le reconoce, tanto efectos sustantivos como procesales a los convenios o cláusulas arbitrales, pactados en prevención de controversias futuras.

La disposición a que nos referimos expresa:

Artículo II.

1. Cada uno de los Estados Contratantes reconocerá el acuerdo por escrito conforme al cual las partes se obliguen a someter a arbitraje todas las diferencias o ciertas diferencias que hayan surgido o que puedan surgir entre ellas respecto a una determinada relación jurídica, contractual o no contractual, concerniente a un asunto que pueda ser resuelto por arbitrajes.
2. La expresión "acuerdo escrito" denotará una cláusula compromisoria incluida en un contrato o un compromiso, firmados por las partes o contenidos en un canje de cartas o telegramas.
3. El tribunal de uno de los Estados Contratantes al que se someta un litigo respecto del cual las partes hayan concluido un acuerdo en el sentido del presente artículo, remitirá a las partes al arbitraje, a instancia de una de ellas, a menos que compruebe que dicho acuerdo es nulo, ineficaz e inaplicable. (Lo subrayado es nuestro).

La legislación interna de Panamá, en materia arbitral, siguió la orientación de la Ley Modelo de UNCITRAL, por lo que Panamá, se pone a la vanguardia con una ley flexible que reconoce, tanto al arbitraje interno como el interna-

cional y plenos efectos, tanto sustantivos como procesales, de los convenios o cláusulas arbitrales que pacten las partes[5]. La jurisprudencia nacional, sentada por nuestros tribunales, en diversos fallos, confirma una nueva tesitura jurídica, que ha hecho palanca en el principio de autonomía de las partes[5]. (Véase fallos de la Sala 4ta de Negocios Generales de la Corte Suprema de Justicia, Anulación de laudo de fecha 8 de noviembre de 2000, 7 de octubre de 2005, 7 de septiembre de 2001, 11 de julio 2002 y 6 de enero de 2003).

Como podemos observar, por un lado, hemos ratificado los tres más importantes convenios, en materia arbitral: el Convenio de Washington de 1965, la Convención de Nueva York de 1958 y la Convención de Panamá de 1975; y por el otro lado, se legisló, modernamente, como corresponde en materia arbitral, manteniendo la congruencia entre legislación interna y tratados, inclusive ratificamos la Convención de Nueva York, sin hacer uso del derecho de reserva, previsto en el artículo I numeral 3, relativas a la reciprocidad convencional y la naturaleza jurídica de la materia, es decir, tanto civil como mercantil.

El Decreto Ley, distingue con claridad meridiana, entre arbitraje interno y arbitraje internacional, puntualizando que estamos en presencia de un arbitraje internacional, cuando el objeto o negocio jurídico contiene elementos de extranjería, que conforme a las reglas de conflicto del foro lo califiquen como tal, v.g., cuando las partes en un convenio tienen, al momento de la celebración del acuerdo arbitral sus establecimientos u oficinas en Estados diferentes, cuando el lugar del arbitraje está situado fuera del país donde las partes tienen sus establecimientos, si la materia objeto del arbitraje es de naturaleza civil o mercantil internacional y/o está relacionada con más de un Estado. (Para mayor amplitud véase el artículo 5 del Decreto Ley 5 de 8 de julio de 1999).

## II. REGIMEN NORMATIVO DE ORIGEN INTERNO SOBRE INVERSIONES.

A nivel interno, en Panamá, en materia de inversiones, se establecen medidas para la estabilidad jurídica de las inversiones, entre ellas: la Ley 54 de 1998, que dispone que las personas naturales o jurídicas, que lleven a cabo inversiones en Panamá, gozarán por un plazo de diez años de beneficios de estabilidad jurídica, estabilidad tributaria nacional, estabilidad tributaria municipal así como estabilidad de los regímenes aduaneros, estabilidad en el régimen laboral. Para los fines de esta Ley se exige como requisito, que las personas naturales o jurídicas, que lleven a cabo inversiones en Panamá y que quieran acogerse a los beneficios de la ley, tienen la obligación de invertir la suma mínima de dos millones de Balboas ($ 2,000,000). Es pertinente señalar que esta Ley precisa el concepto de Inversión, cuando expresa que:

> "…Se considera como "Inversión", la disposición de capitales, en dinero o en facilidades crediticias, bienes de capital o la transferencia de activos destinados a la producción efectiva de bienes y servicios en las actividades turísticas, industriales, agrícolas de exportación, agroforestales, mineras, de zonas procesadoras de exportación, zonas libres comerciales y de petróleo, telecomunicaciones, construcciones, desarrollos portuarios y ferroviarios, de generación eléctrica, proyectos de irrigación y uso eficiente de recursos hídricos".

En nuestro país se han aprobado diversas leyes, que guardan relación con las inversiones, tanto nacionales como extranjeras; por lo que su consulta resulta obligada, dependiendo de la naturaleza de las inversiones, entre las cuales podemos mencionar:

Ley Nº 2 de 20 de marzo de 1986. Exportaciones Agropecuarias; Ley Nº 3 de 20 de marzo de 1986. Desarrollo de la Industria Nacional y de las Exportaciones; Ley Nº 16 de 14 de julio de 1982. Privatizaciones; Ley Nº 25 de 30 de noviembre de 1992. Zonas Procesadoras para la Exportación; Ley Nº 18 de 14 de junio de 1994. Turismo; Ley Nº 7 de 10 de julio de

[5] Véase sitio web oficial del Órgano Judicial www.organojudicial.gob.pa

1990. Arrendamiento Financiero de Bienes Muebles; Decreto Ley Nº 16 de 30 de junio de 1960. Migración; Decreto Ley Nº 18 de 17 de junio de 1948. Zona Franca de Colón; Ley Nº 108 de 30 de diciembre de 1974. Exportación de Productos No – tradicionales; Decreto Regulatorio 1 de 3 de marzo de 1939. Regulaciones Legales para las Patentes; Decreto Regulatorio 22 de 21 de noviembre de 1993. Regulaciones de las exportaciones de productos textiles a los Estados Unidos; Ley Nº 6 de 9 de febrero de 1995. Por la cual la Ley del Instituto de Recursos Hidráulicos y Electrificación (IRHE) es enmendada; Ley Nº 44 de 12 de agosto de 1995. Por la cual el Código Laboral es enmendado para modernizar las leyes laborales; Ley Nº 10 de 16 de abril de 1993. Por la cual se incentiva la creación de Fondos de Consolidación; Ley Nº 24 de 23 de noviembre de 1992. Por la cual se otorgan incentivos para la Industria de la Reforestación; Ley Nº 3 de 28 de enero de1988. Por la cual el Código de Minería es modificado. Crea incentivos para la Industria Minera en Panamá.; Decreto Nº 29 de 14 de julio de 1992. Por el cual se crean las Zonas Libres Petroleras; Decreto No. 114 de 28 de abril de 1969. Por el cual se otorgan incentivos impositivos a la Industria Hotelera. Se otorgan incentivos a los propietarios de hoteles; Ley Nº 28 de 20 de junio de1995. Por la cual se establece la universalización de Incentivos Impositivos. Se adoptan otras medidas y la universalización de incentivos impositivos para la producción; Ley No. 60 de 29 de julio de 1996. Por la cual se regulan las operaciones de las Aseguradoras Cautivas; Ley Nº 32 de 26 de febrero de 1927. Corporaciones Financieras.

*Todo este conjunto normativo, busca ofrecerle seguridad jurídica a los inversionistas nacionales y extranjeros, por lo que Panamá, a partir de la modernización y ampliación del Canal busca atraer capitales con miras a alcanzar un desarrollo económico sostenible, atendiendo las disposiciones constitucionales, las leyes internas y el régimen general de los tratados de diversas naturaleza que hemos ratificado.*

## III. ACOTACIÓN FINAL

La experiencia panameña nos demuestra por casi un siglo, de relación con los Estados Unidos, esto es desde el año 1903 hasta el año de 1999, que la Negociación, es la herramienta fundamental, para la solución de controversias. Así, alcanzamos, mediante los Tratados Torrijos Carter, asumir la responsabilidad total de la administración del Canal de Panamá, al concluir el año de 1999.

En el año de 1994, se crea un Título Constitucional, referente al Canal de Panamá, que le da carta de naturaleza a la institución conocida como ACP, cuyo desarrollo normativo se concreta mediante la Ley Nº 19 de 11 de junio de 1997. Hoy es la entidad responsable de la contratación de la Ampliación del Canal de Panamá, a un costo mayor de 5 mil millones de dólares. La eficiencia del cumplimiento de las obligaciones contractuales y la administración del Canal, son reconocidos ampliamente tanto a nivel nacional como internacional.

Giran alrededor de las nuevas inversiones canaleras, provenientes de diferentes continentes, todo un conjunto adicional de inversiones privadas, de transferencias de capitales; que habrá de alcanzar, en inversiones de distintas naturaleza, más de 35 mil millones de dólares, en los próximos diez (10) años, utilizando la posición estratégica de Panamá en el Continente, en sus relaciones Norte, Sur, Este y Oeste.

Hemos de concluir, que en el ámbito de este foro, que el análisis, interpretación y aplicación del Nuevo Derecho de las Inversiones y la Solución de sus controversias, se abre espacio, progresivamente, a través de la aplicación práctica de la Negociación, la Conciliación, la Mediación y el Arbitraje, a fin de coadyuvar con el acceso a la justicia y el perfeccionamiento de nuestras democracias.

# La Globalización y su Influencia en el Concepto de Estado-Nación

**Por: JORGE RIVERA STAFF**

Abogado de la Empresa de Transmisión Eléctrica, S.A. (ETESA)
Licenciado en Derecho y Ciencias Políticas / Universidad de Panamá
Cursos de especialización de postgrado "Globalización, liberalización económica e intervención administrativa (servicios públicos)" y "Globalización y procesos de integración en Europa y América" / Universidad Carlos III de Madrid
Master en Derecho de la Energía / Instituto Superior de la Energía (Madrid)
Doctorando en Problemas actuales del Derecho Administrativo/ Universidad Complutense de Madrid – Curso: Globalización e intervención administrativa.

## INTRODUCCIÓN

El breve análisis que en esta ocasión presentamos, es reflejo de un tema sujeto a diversos niveles de debate internacionalmente, que en ocasiones y especialmente desde el enfoque del Derecho Público, no nos permite abordar el mismo de forma adecuada, por estar influenciado por la tendencia positivista, dentro del marco de la actividad, principalmente de la Administración bajo el principio de legalidad, entendido en función de la ley producida por el estado de Derecho.

Pero si es, como en el caso actualmente, en que los esquemas de actividades fuera del marco jurídico (principalmente económico), están influenciando, sino cambiando, muchas estructuras y parámetros de nuestros ordenamientos, se hace necesario e imperativo, abordar desde una perspectiva más amplia, estas situaciones que nos afectan a todos, ya sea como profesionales del Derecho o sencillamente como ciudadanos.

## NOCIÓN DE GLOBALIZACIÓN

Más que intentar proponer un concepto que describa las principales características de este fenómeno tan complejo y en pleno proceso de consolidación actualmente, (estamos ante sus primeras consecuencias, pero no tenemos certeza acerca de su magnitud o duración) nos limitaremos a revisar algunos elementos del mismo que nos permitan tener una noción aproximada.

La globalización tiene diversas causas que se han influenciado mutuamente, las cuales aunque no son definidas de forma cerrada o unánime por los autores; si existen algunas que podemos señalar como comunes y fundamentales.

A nuestro parecer, podemos afirmar como tales, por el lado científico, los revolucionarios avances en la tecnología de la información y las comunicaciones, cuyo ejemplo más perceptible es la Internet y la telefonía celular; y por el aspecto político-económico, tanto el fin de la guerra fría, con la desarticulación del bloque socialista Europeo y Soviético, como la conversión progresiva de la República Popular China en economía de mercado, todo lo cual supuso la hegemonía del sistema capitalista, como modelo económico, tras lo cual se produjo una expansión del mismo en casi todos los países del orbe (el denominado neoliberalismo), lo cual propició sin duda, un mayor intercambio comercial mundial,

que no ha tenido las mismas consecuencias favorables en todas las latitudes.

Sin duda existen otras diversas causas que se pueden anotar como influyentes en el actual proceso de globalización pero las mencionadas, a nuestro juicio, son un factor determinante con respecto a la génesis y desarrollo del fenómeno.

En consecuencia, de forma muy general, la globalización podemos entenderla como un proceso continuo y cada vez más amplio, de apertura, intercambio y movilidad de las economías, y que trae como consecuencia una cada vez mayor interdependencia entre los países.

Vemos que el eje de este fenómeno, es eminentemente económico, involucrando los aspectos industriales, comerciales, empresariales y financieros de los países y regiones, entendidos principalmente como mercados.

Si bien hay muestras de que la globalización también se está produciendo de forma muchos menos extendida e intensa en otros ámbitos, tales como la cultura, la sociedad, la ecología o la información, en vista del modelo de globalización bajo esquemas de mercado que se ha impuesto, el énfasis está en los aspectos económicos, ya que se deriva de la evolución del capitalismo liberal, el cual propugna por el dominio de las reglas del mercado en todas las actividades, y en consecuencia la no regulación de la libre iniciativa empresarial.

Al ser el gran capital global, principalmente industrial y financiero, el que se desarrolla con magnitud sin precedentes, dentro de este proceso y bajo estas premisas, el mismo no tiene interés en que la globalización sea regulada o que sea influenciada por intereses diferentes a los de maximización de beneficios, lo cual trae un desequilibrio en la estructura de los países, al minimizar exageradamente el papel del Estado en la economía local y mundial, situación demostrada por las cada vez más palpables consecuencias negativas de aplicar a ultranza dicho modelo, sobre todo en los países en vías de desarrollo.

## GLOBALIZACIÓN Y CARACTERÍSTICAS DEL ESTADO

### A) Reducción del concepto tradicional de Estado- Nación

La globalización afecta el concepto tradicional del Estado-Nación, en dos vertientes diferentes, pero relacionadas entre sí, ya sea a nivel externo o a nivel interno, porque no solo los fenómenos internacionales en general o de integración regional afectan su papel y concepto, sino que dentro del seno de los Estados, se utilizan fundamentos para la cesión de funciones hacia entidades territoriales o funcionales con mayor cercanía a los ciudadanos o especialización en materias específicas.

#### 1. A nivel externo

Tal como indicamos en el apartado anterior, los factores económicos son los principales elementos del proceso de globalización, y los mismos están determinados en su mayoría por corporaciones internacionales de gran poder económico y gran facilidad de flujo de capitales sin limitaciones de regulación nacional, los cuales en muchos casos tienen el poder para influenciar a los Estados ya sea indirectamente, por su relación ideológica, académica y financiera con los Gobiernos de los miembros del G-8, o directamente sobre todo de los Estados más pequeños o débiles, en dirección de sus intereses individuales o grupales.

*En este contexto, los Estados nacionales ven reducida su capacidad de intervención por estos factores pero no solo en esta vía, sino que también a través de "indicaciones" de políticas o medidas recomendadas o establecidas por organizaciones internacionales.*

Estas organizaciones internacionales de cooperación pueden ser generales o sectoriales, cuyas resoluciones o convenios se adaptan y se convierten en normas nacionales, o cuya adopción constituye un condicionante para

el país, como lo son principalmente las surgidas de los acuerdos de Bretton Woods: el Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, mejor conocido como Banco Mundial o más recientemente, también podemos incluir a la Organización Mundial de Comercio.

La globalización y la privatización de la economía mundial, particularmente en el orden monetario y financiero, tiene profundas implicaciones para la existencia del Estado-nación independiente y soberano, que a pesar de ciertos postulados, sigue siendo un supuesto fundamental del actual orden internacional. Los Estados nacionales están perdiendo el control de importantes esferas de actividad pública, como la oferta monetaria y los instrumentos esenciales de la política económica. Esto significa que el contenido de la soberanía nacional y el papel del Estado-Nación como actor de las relaciones internacionales se diluye progresivamente en un vasto mercado global, para lo cual debe cambiar y adaptar su esfera de influencia, y redefinir el alcance del concepto de soberanía.

Sumada a esta tendencia, tenemos las denominadas organizaciones o sistemas de integración regional, los cuales en los últimos 15 años, han tenido un auge importante en su cantidad y grado de integración, como mecanismo de respuesta a los retos planteados por la globalización, los cuales también minimizan el papel del Estado-Nación en su capacidad de regulación y decisión, y transfieren parte de esa capacidad a entidades supranacionales, cuyas sinergias son más efectivas para afrontar los retos de esta nueva etapa.

Como paradigma de sistema de integración está la Unión Europea, el cual sin duda alguna, tiene como fundamentos la apertura de mercados y libre circulación de factores entre sus Estados miembros, para lograr una economía competitiva principalmente frente a los Estados Unidos y Japón.

*Es importante destacar que, si bien la Unión Europea y sus Estados miembros han plasmado claramente su intención de que el proceso de globalización debe tener un nivel de regulación y dirección, con necesidad de incluir aspectos políticos y sociales al mismo, no cabe duda del papel preeminente que en dicho proceso se otorga al mercado como mecanismo de asignación y distribución de riqueza, modelo que es utilizado como referencia por otros procesos de integración en marcha actualmente, lo cual no deja de formar parte del esquema fundamentado principalmente en el factor económico.*

**2. A nivel interno**

Por otra parte, el proceso de globalización también implica tendencias a la fragmentación que erosionan "desde abajo" la noción de Estado-nación: grupos sociales excluidos del mercado, grupos que reivindican su identidad nacional y su derecho a la diferencia ante dinámicas homogeneizadoras, o estados integrados por distintas nacionalidades, a veces por la fuerza, que se debilitan o fragmentan; a lo que hay que añadir, las justificantes acerca de la eficacia, eficiencia y transparencia, que según los modelos de configuración del Estado actual se plantean como objetivos deseables a obtener con la descentralización administrativa, los que a nuestro juicio son de necesaria implementación.

Esta descentralización no es solo territorial, sino funcional, ya que en virtud del pensamiento económico actual, la Administración debe transferir sus competencias de regulación y control sobre ciertos sectores estratégicos, a las llamadas agencias reguladoras independientes, por tener mayor capacidad técnica e independencia de los vaivenes políticos derivados de los cambios de Gobierno.

## GLOBALIZACIÓN Y DERECHO

La relación que existe, o mejor dicho, la influencia del proceso globalizador en las distintas ra-

mas del derecho, en el modelo del Estado actual y en sus poderes constituidos, debe ser cada día mejor entendida entre los juristas de nuestros tiempos, y más explicada en aquellos que están en formación, ya que aunque todavía no se perciben los cambios que se están produciendo, con la misma intensidad que en el campo económico, sin duda alguna en el mediano plazo estaremos inmersos en los mismos. De nuestra preparación y capacidad de realizar aportes, dependerá la forma en que estos cambios afecten el modelo del Derecho como ciencia y como norma jurídica.

*La producción de normas de carácter general, en los Estados actuales, de acuerdo a la evolución y desarrollo del pensamiento constitucional y político de los últimos 2 siglos, se centra en los parlamentos u órganos legislativos, conformados de acuerdo a principios democráticos, resultado de la manifestación y delegación de la voluntad soberana de los ciudadanos.*

Esta función se ha mantenido en su aspecto formal en la mayoría de los países, pero por influencia de los procesos y actores preponderantes en el escenario globalizado, el contenido de dichas normas cada vez más viene determinado por modelos, parámetros o corrientes de pensamiento y acción, que superan por mucho, la génesis de las mismas en el ámbito de dichos organismos de representación política.

En consecuencia, al encontrarse en esta situación una serie de Estados alrededor del planeta, vemos que poco a poco se produce una convergencia de ordenamientos jurídicos, sobre la base de compartir las mismas fuentes materiales o de contenido, lo cual va configurando una confluencia de principios o elementos homogéneos, para la actuación de los agentes internacionales en cada vez más regiones. Esta convergencia material de elementos básicos, se ve matizada por una "competencia" entre dichos ordenamientos, para lograr el establecimiento de las actividades productivas de estos entes globales en sus respectivos territorios, pero siendo esta competencia, una que se centra principalmente en las ventajas económicas que dichos ordenamientos ofrecen para los factores de producción (mano de obra, recursos naturales, etc.).

No queremos decir, que esta convergencia de ordenamientos, no tenga aspectos positivos, ya que a través de la misma, se extienden conceptos como el respeto de los derechos humanos o la protección del medio ambiente, al menos en el plano de reconocimiento legal, pero es necesario evaluar las consecuencias reales de estas medidas y su influencia en nuestros ordenamientos jurídicos.

Si por una parte tenemos esa tendencia, por otra, cada vez más se utilizan modelos de normas jurídicas que no establecen obligaciones o prohibiciones directas a los agentes, sino que plantean parámetros y objetivos considerados adecuados, el denominado

*soft law,* que como método busca el consenso o la autorregulación de los mismos, más que la decisión o control de la administración en sus actividades, que si bien para algunos casos es positiva, debe estudiarse la efectividad de su aplicación en sectores con condiciones específicas, en donde los participantes no pueden abstraerse de controles que velen, principalmente por la seguridad de los ciudadanos de dichos Estados.

Por esta vía, y como consecuencia, tanto la administración en su función de desarrollar y aplicar el ordenamiento jurídico, como el poder judicial en su función de interpretación, se ven cada vez más limitados por el contenido de dichas normas, materialmente concebidas y estructuradas por fuentes externas al ámbito del Estado nacional, y con objetivos e intereses igualmente externos, sin dejar de lado que las instituciones que reciben competencias en el proceso de descentralización del Estado, también están sujetas a estas condicionantes, incluso hasta de forma más vulnerable.

La globalización es un proceso dinámico, al cual se le podrían minimizar o eliminar los efectos adversos que actualmente produce a los países más pobres y a los sectores más pobres de los países desarrollados, pero el análisis de esta vertiente escapa a los objetivos de esta exposición, por lo que solamente dejamos apuntada dicha posibilidad, que puede ser perfectamente viable en la actualidad, a través de las herramientas del Derecho Internacional Público disponibles para los Estados, siempre que exista la voluntad, decisión y consenso político entre países de diversas características para lograr dicho objetivo.

**BIBLIOGRAFÍA**


ARIÑO, Gaspar. **Principios de derecho público económico.** Editorial Comares. Granada, 2004

AUBY, Jean Bernard. **Globalización y descentralización.** Revista de Administración Pública No. 156. Madrid, 2001

Beck, Ulrick. **Qué es la globalización. Falacias del globalismo, respuestas a la globalización.** Editorial Paidos. Barcelona, 1998

CASSESE, SABINO. **El espacio jurídico global.** Revista de Administración Pública No. 157. Madrid, 2002

CRUZ FERRER, Juan de la. **Principios de regulación económica en la Unión Europea.** Instituto de Estudios Económicos. Madrid, 2002

MUÑOZ MACHADO, **Santiago. Servicio público y mercado. Tomo I.** Los fundamentos. Editorial Civitas, S.A. Madrid, 1998

MUÑOZ MACHADO, Santiago. **Tratado de derecho administrativo y derecho público general. Tomo I.** Editorial Thomson Civitas, S.A. Madrid, 2004

NAVARRO, Vicenç. **Globalización económica, poder, política y Estado de bienestar.** Ariel. Barcelona, 2000

Stiglitz, Joseph. **El malestar en la globalización**. Editorial Taurus. Madrid, 2002

*Calle 34, Ave. Cuba, La Exposición - Antiguo Palacio de Artes, Panamá, República de Panamá*
*Central Telefónica: (507) 500-3350 / Telefax: (507) 500-3309*
*www.procuraduria-admon.gob.pa*