

GESTIÓN



Edición N° 5, diciembre 2008

PÚBLICA

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

en esta edición

Oscar Ceville

5

Jaime Rodríguez-Arana Muñoz

13

Juan Bosco Bernal

32

Daniel Sotelsek

52

Carlos Gasnell Acuña

56



Presentación	3
Estado de Derecho Oscar Ceville	5
La Ética Pública y el Fortalecimiento de los Valores Democráticos Jaime Rodríguez-Arana Muñoz	13
Formación Inicial del Docente y el Futuro de la Educación Juan Bosco Bernal	32
Políticas Públicas, Estado de Bienestar y Evaluación: una primera aproximación Daniel Sotelsek	52
“La Necesidad de una Ley General de Administración Pública”. Carlos Gasnell Acuña	56

Portada:

Doctor Belisario Porras, Presidente de la República de Panamá,
en cuya gestión se aprobaron los códigos nacionales de 1916.

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
LUIS CUELLAR

DISEÑO E IMPRESIÓN
EDITORIA SIBAUSTE, S.A.

GESTIÓN PÚBLICA

¿Administración Pública y sociedad? Sí. Gestión Pública inaugura su tercer año de existencia con cinco excelentes ensayos sobre temas palpitantes en el Panamá de hoy, balances que analizan puntos de partida, superaciones del presente y las exigencias que, sobre todo en materia de justicia, educación y servicio público se expresan con tanta frecuencia en la actualidad.

Carlos Gasnell Acuña, por ejemplo, analiza la urgencia de una ley sobre Administración Pública, a partir de la obsolescencia del Código Administrativo, la necesidad de diferenciar al gobierno de la administración pública y las directrices y orientaciones básicas que requiere la administración.

Aun cuando destaca los importantes índices alcanzados por Panamá en libertad económica y en competitividad, llama la atención respecto a la institucionalidad de diferentes indicadores donde “nos catalogan como institucionalmente débiles, por lo que una Ley de Administración Pública con seguridad ayudaría a fortalecernos en dicha área.”

Pero la temática de Gestión Pública es más abarcadora. No todo el tiempo se logra enfrentar con éxito aquellos factores que impiden acciones efectivas o modernizadoras en la materia, sin considerar sus puntos de partida. Un ejercicio metódico y puntual al respecto efectúa Oscar Emilio Ceville al analizar nuestro Estado de Derecho, sus raíces y hasta dónde se ha agotado el modelo.

“El problema que se plantea en este ensayo, es sobre la existencia en Panamá de un concepto de Estado de Derecho encasillado en los paradigmas del Derecho como objeto dado y acabado...” apunta el Procurador de la Administración para subrayar luego que “Para salir de ese encasillamiento y lograr una transformación hacia un Estado de Derecho contemporáneo, el sistema judicial y el ordenamiento jurídico nacional deberán evolucionar de las concepciones iusnaturalistas y positivistas, en las que se sustentan, hacia los paradigmas del derecho construido o hermenéutico”.

En Panamá, apunta Ceville, la enseñanza del Derecho y el ejercicio de la abogacía, y la interpretación judicial, han estado marcados desde el inicio de la República (1903) hasta principios del siglo XXI, por la Teoría Pura del Derecho, “que encuentra en la ley y la norma fundamental el origen y la finalidad del Derecho”. De ahí que “el sistema se encuentra agotado, ya que a pesar de las múltiples reformas que ha sufrido, cada día es más lento, complejo, caro, ineficiente, inseguro y poco accesible; las reformas lo que han producido es un gigantismo normativo”.



Y precisamente, pasar de ese gigantismo normativo a un sistema efectivo, que supere la herencia positivista, está en la agenda que asumió el país en 2005 cuando se abocó a una reforma judicial integral mediante un Pacto de Estado por la Justicia que congrega a los tres órganos del Estado, la Procuraduría de la Nación, la Procuraduría de la Administración (que la coordina), la Defensoría del Pueblo y la sociedad civil, representada por el Colegio Nacional de Abogados y la Alianza Ciudadana Pro Justicia, subraya el procurador Ceville.

En otro tema, Juan Bosco Bernal nos habla sobre la formación Inicial del Docente y el futuro de la Educación, en él habla muy detenidamente y de manera muy explicativa sobre un movimiento a escala planetaria para renovar los rumbos de la educación, que toca a nuestras puertas y que está directamente asociado a la turbulencia de los cambios que genera la mundialización.

“Es ampliamente reconocido el hecho que docentes bien formados y comprometidos con su profesión representa un factor central en la efectividad de los cambios educativos. Pues la contribución de maestros y profesores es considerada esencial para ampliar las oportunidades de aprendizaje de sus estudiantes a lo largo de toda la vida, de modo que puedan construir su futuro de manera responsable y exitosa” termina...” explicando Bernal.

Pero en el ejercicio de la Administración Pública se ha convertido en debate obligado el tema de la ética, a partir de la urgencia con que la propia sociedad reclama un ejercicio transparente, efectivo, o por lo menos liberados de vicios que podrían estar perturbando ciertas rutinas en este servicio y en el ejercicio mismo de la democracia.

Bajo ese criterio, Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de La Coruña (España), presidente del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo, incorpora a esta edición de Gestión Pública un enfoque depurado sobre la Ética Pública y el Fortalecimiento De Los Valores Democráticos.

Así, advierte que “...la Administración Pública se enfrenta en la actualidad a un reto capital: responder a las demandas sociales con eficacia, manteniendo unos razonables niveles de calidad en un contexto de creciente servicio a la gente” y añade que “Con este objeto se han puesto en marcha ambiciosos programas de reforma y modernización administrativa,

que a su vez se descomponen en proyectos de actuación concretos, entre los que la dimensión ética ocupa un lugar relevante, central”.

La ética señala y ayuda a subrayar los valores democráticos, permite más transparencia en la gestión pública y, sobre todo, hace posible que el ejercicio del poder sea un instrumento real para la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos.

Tema de preocupación constante lo es también la educación. No hay hoy sociedad que escape a este debate, quizás por los saltos cualitativos a los que se enfrenta la humanidad y la urgencia en preparar para los nuevos retos a las generaciones que deberán enfrentarlos.

El tema merece hoy en América Latina, la atención de todas las expresiones y partidos políticos, pero nada de este balance tendría relevancia de no explorarse las rutas que hagan materialicen conceptos y conclusiones. En ese contexto Gestión Pública incorpora un trabajo excelente sobre “Políticas Públicas, Estado de Bienestar y Evaluación: una primera aproximación”, elaborado por el doctor Daniel Sotelsek.

Director del Instituto de Estudios Latinoamericanos Universidad de Alcalá, para Sotelsek no es nada sencillo en decir cuándo una sociedad está mejor, aun cuando acoge los tres puntos básicos en los que todo el mundo parece estar de acuerdo: una sociedad está mejor si tiene más y no menos; un segundo acuerdo es que las políticas públicas deben estar al servicio de la sociedad; y un tercer acuerdo tiene que ver con la incorporación de la cultura de la evaluación en el ámbito de las políticas públicas.

La política pública, dice Sotelsek, debe tener desde el primer momento muy en claro, el problema que se quiere atacar, y aun cuando a primera vista esto podría resultar obvio, en la mayoría de las veces, uno de los mayores problemas surge a la hora de analizar porqué las cosas no salen como estaban previstas.

¿Aporte efectivo, contribución al debate? Gestión Pública espera que esta nueva edición enriquezca las distintas discusiones que se gestan en nuestra sociedad, a la consolidación de conceptos de vanguardia que deben concluir en la consolidación institucional y el progreso social.

El Editor.

Estado de Derecho

Introducción

El problema que se plantea en este ensayo, es sobre la existencia en Panamá de un concepto de Estado de Derecho encasillado en los paradigmas del derecho como objeto dado y acabado; objeto que no

puede ser interpretado fuera del texto de la propia ley ni de la norma fundamental.

Para salir de ese encasillamiento y lograr una transformación hacia un Estado de Derecho contemporáneo, el sistema judicial y el ordenamiento jurídico nacional deberán evolucionar de las concepciones “iusnaturalistas” y positivistas, en las que se sustentan, hacia los paradigmas del derecho construido o hermenéutico.

Lo anterior podrá lograrse si se aprovecha la coyuntura de haberse concertado en Panamá un Pacto de Estado por la Justicia, que congrega a los órganos del poder público y a la sociedad civil para lograr, mediante consenso, una reforma judicial integral, ubicando las propuestas formuladas por este grupo, dentro de las perspectivas hermenéuticas del Derecho.

Este trabajo, que parte del contexto arriba expresado, pretende: (I) incursionar en los orígenes y la evolución del concepto Estado de Derecho; (II) estudiar su naturaleza a la luz de la doctrina establecida por autores que la conciben dentro del derecho dado, como la de aquellos que lo colocan en el ámbito de los paradigmas del derecho que se encuentra en constante construcción o reconstrucción, denominado derecho construido o hermenéutico.

Finalmente, procuramos arribar al pretexto, expresado en unas breves conclusiones referidas a aquellos elementos que, a nuestro juicio resultan necesarios para que el Estado panameño pueda ser considerado un Estado de Derecho contemporáneo.



OSCAR CEVILLE ¹

¹ Procurador de la Administración



I

Comúnmente denominamos Estado de Derecho a la forma política determinada por el principio de la ley. Lo caracterizan la vigencia real o formal de las normas jurídicas y la creencia en la santidad del ordenamiento jurídico. Según que ese derecho sea la representación de un orden fundado en un régimen liberal o en un régimen social, el Estado será de Derecho liberal o social, respectivamente. Según que la norma tenga o no vigencia real, este Estado será formal o materialmente un Estado de Derecho.¹

Frente a esta definición de Estado de Derecho, que corresponde a la más “pura” concepción del positivismo kelseniano, ubicada dentro de los paradigmas del Derecho considerado como objeto dado, resulta conveniente preguntarnos, si en la actualidad, los

anteriores elementos contenidos en la definición de este concepto, son suficientes para que un Estado califique como Estado de Derecho, o si es necesario que se den otras condiciones para definir un Estado como tal.

Para dar respuesta a esta interrogante, debemos pasar revista a los orígenes del concepto, lo mismo que a su evolución.

El Estado de Derecho es el Estado racional cuya evolución parte del Estado patriarcal y pasa por el Estado teocrático, el patrimonial y el despótico.

Su genealogía se encuentra en la doctrina alemana que fijó su especificidad con la expresión “*Rechtsstaat*”², término acuñado en 1848 por Roberto Von Mohl (1799-1875) profesor de Derecho Político de la Universidad de Tubinga, quien identifica el con-

cepto material del Derecho con un Estado Liberal.³

La doctrina sobre el *Rechtsstaat* arranca del primer liberalismo alemán impregnado por el derecho racionalista (*Vernunftrecht*). Según Bôckenfôrde, (los autores alemanes) no conciben al *Rechtsstaat* como una forma especial de Estado, como un *status mixtus*, ni como forma de gobierno, sino como un género de Estado (*Stattsgattung*). Así, para Welker el Estado de Derecho es el Estado de la razón o racional (*Staat der Vernunft*) ; según Von Mohl, es el Estado de la inteligencia (*Versandesstaat*), y para Von Aretin es aquel que gobierna conforme a la voluntad racional de la totalidad y persigue sólo lo mejor en general.⁴

Apuntando hacia los orígenes de este concepto, Habermas sostiene que en Alemania el contenido moral del derecho natural racional kantiano quedó escindido y desdoblado en el contexto de la propia teoría del derecho, sometiéndolo primero a desarrollo por las dos vías paralelas que representan la dogmática del derecho privado construido por Savigny, y la idea de Estado de Derecho, introducido por Kant, para quedar vaciado en términos positivistas en el curso del siglo XIX.⁵

¹ FAYT, Carlos S. Derecho Político. Tomo I. Editorial Depalma. 8ª edición inalterada. Buenos Aires, 1993. p. 297.

² Ibid., p. 848.

³ LUCAS VERDÚ, Pablo. La lucha por el Estado de Derecho. Publicaciones del Real Colegio de España. Bolonia. 1975. p. 21.

⁴ LUCAS VERDÚ, Pablo. Curso de Derecho Político. Editorial Tecnos, S.A. Madrid, España. 1984. p. 849.

⁵ HABERMAS, Jürgen. Facticidad y Validez. Editorial Trotta. S.S. Madrid. 1998. p. 581.



Por su parte, Lucas Verdú afirma que el fenómeno de formalización del Derecho se abre con la escuela naturalista protestante, que va de Grecia a Kant y que el Estado se inscribe en la juridicidad al concebir la ley como esquema general, formal y obligatorio, que se apoya en la fuerza del aparato estatal.⁶

Locke y Montesquieu, según Lucas Verdú, completarán el cuadro del Estado Liberal de Derecho mediante la afirmación de un elemento material, los derechos innatos del individuo (vida, propiedad, libertad), y una regla técnica que le sirve de garantía: la separación de los poderes.⁷

En resumen, en esta etapa, el concepto de Estado de Derecho fue enfocado desde un punto de vista democrático-liberal. En tal sentido, el Estado liberal de Derecho estableció las siguientes afirmaciones:⁸

1. *“Primacía de la ley que regula toda actividad estatal, tanto en la esfera ejecutiva como jurisdiccional; entiéndase ley en sentido formal o sea elaborada por los órganos legislativos del Estado; en las democracias liberales, por el parlamento. Los ciudadanos son iguales, formalmente ante la ley.*
2. *Un sistema jerárquico de normas que realiza la seguridad jurídica y que se concreta en el*

rango diverso de las distintas normas y en su correspondiente ámbito de validez.

3. *Legalidad de la administración, estableciéndose el sistema de recursos correspondiente.*
4. *Separación de poderes como garantía de la libertad o freno de posibles abusos.*
5. *Reconocimiento de la personalidad jurídica del Estado, que mantiene relaciones jurídicas con los ciudadanos*
6. *Reconocimiento y garantía de los derechos fundamentales que se incorporan al orden constitucional.*
7. *En algunos casos, control de la constitucionalidad de las leyes como garantía frente al despotismo legislativo”.*

La doctrina nos señala que el Estado liberal de Derecho, cuya aparición coincide con la era industrial, hizo crisis por diversos factores sociológicos, políticos y económicos, entre éstos, el individualismo y su neutralidad ante las transformaciones sociales y la ausencia de justicia social.

Refiriéndose a esta crisis, Ripert expresará que los conceptos, supremacía de la ley, Estado de Derecho, seguridad jurídica, garantías jurídicas, igualdad ante la ley, principio de legalidad, son todas bellas palabras, ecos de un recuerdo lejano, si se comparan en la actualidad, con el desprecio de la ley, el desorden jurídico, la retroactividad de la ley y los tribunales de excepción.⁹

Esta crisis provoca el tránsito del Estado liberal de Derecho al Estado social de Derecho, que busca realizar la justicia social que el Estado liberal no logra alcanzar.

El Estado social de Derecho, si bien se caracteriza por una mayor intervención del Estado en los asuntos económicos y sociales, que implica un crecimiento de la administración pública, aun conserva el culto al normativismo, a través de múltiples leyes y normas constitucionales que buscan garantizar “la seguridad jurídica”. Las constituciones de Querétaro (1917) y la de Weimar (1919), se inscriben como las primeras en consagrar este “intervencionismo estatal”, frente al anterior Estado “liberal” o “de policía”.

Lucas Verdú resume este tránsito del Estado liberal de Derecho al Estado social de Derecho cuando señala que “el Estado de Derecho ha ido enriqueciéndose de contenido. Nacido frente al Fürstentum y al Polizeistaat, rescató a los individuos de la amenaza de las “lettres de cachet” y del capricho de los gobernantes. El Estado de Derecho sirvió de apoyo a los derechos públicos subjetivos, convirtiendo a los súbditos en ciudadanos libres. Los movimientos sociales del siglo pasado desvelaron la insuficiencia de las libertades burguesas, permitiendo se tuviese conciencia de la necesidad de la justicia social. Pero el Estado de Derecho, que ya no podía justificarse como liberal, necesitó para afrontar la

⁶ LUCAS VERDÚ, Pablo. LED. p. 15

⁷ Ibid.

⁸ Ibid., p. 23-24.

⁹ RIPERT, George. Le déclin du droit. Cit por LUCAS VERDÚ, Pablo. Op.cit., p. 62.



marea social arrojar por la borda la neutralidad, integrar en su seno a la sociedad sin renunciar al primado del derecho. El Estado de Derecho, en la actualidad, dejó de ser formal, neutral e individualista, para transformarse en Estado material de derecho, en cuanto adopta una dogmática y pretende la justicia social. De esta suerte, puede decirse que en las condiciones del capitalismo avanzado, la clase dominante ha optado por el Estado social de Derecho. Sin embargo, dados los residuos explotadores que alberga es menester superarlos mediante una forma nueva de Estado de Derecho que armonice plenamente con la justicia social”.¹⁰

II

Es obvio que las anteriores concepciones de Estado de Derecho, la liberal y la social se encuentran concebidas dentro de los paradigmas del derecho considerado como objeto dado y acabado. No obstante, el giro hermenéutico del conocimiento, que coincidió, en buena medida, con los paradigmas críticos del derecho, con autores como Nietzsche, Foucault, Nino, y otros, que hacen tránsito hacia nuevos paradigmas, los del derecho construido, interpretado o hermenéutico, nos permiten pasar de la premodernidad a la modernidad y post-modernidad, haciendo evolucionar a otros niveles el concepto Derecho, y en el caso particular de este trabajo, el concepto “Estado de Derecho”.

Ubicado en ese contexto, Cárdenas afirma que la argumentación jurídica está vinculada íntimamente al Estado de Derecho, a su concepto, funcionamiento y fines, ya que en nuestro tiempo no es posible decir que Estado de Derecho equivale a imperio de la ley y división de poderes. Debemos entender que sobre la ley está el derecho y que éste, como producto social y cultural no sólo es un conjunto de reglas a las que se le añade una sanción, sino un compuesto cuya estructura implica reglas, pero también principios, valores, directrices, etcétera; y que además esos elementos entran en función mediante procedimientos discursivos y argumentativos. El derecho es la puesta en escena y el entendimiento de las normas en un contexto social y a través de la preconcepción y comprensión de los intérpretes. En resumen, el derecho es sobre todo argumentación.¹¹

Cárdenas deja atrás los conceptos de Estado de Derecho anclados en el positivismo y señala al “neoconstitucionalismo” como una nueva concepción de Estado de Derecho, como la corriente jurídica contemporánea que supera el positivismo tradicional, que pone el acento en los derechos fundamentales; admite la existencia de principios jurídicos en el derecho, los que constituyen las normas de mayor densidad del sistema; acepta una relación

débil entre derecho y moral; se decanta por un juez contrario a la aplicación mecánica de las normas y entiende que la seguridad jurídica basada exclusivamente en la subsunción y el silogismo ha llegado a su fin. Podría decirse que el neoconstitucionalismo abandona el estatismo, el legicentrismo y el formalismo interpretativo.¹²

El neoconstitucionalismo que proclama Cárdenas como nueva característica del Estado de Derecho, deriva en la “legitimidad democrática” del Poder Judicial, lo que a nuestro juicio limita el concepto a una sola esfera: la judicial.

Consolidar el Estado social de Derecho a través de una concepción que armonice plenamente con la justicia social, como sugería Lucas Verdú, y que encuadre dentro de los paradigmas del derecho hermenéutico, no es tarea fácil; sin embargo, Paul Ricoeur y su concepto de lo justo entre lo legal y lo bueno, nos pone sobre la pista.

Ricoeur afirma que es notable que la aproximación deontológica sólo haya podido arraigar en el campo institucional donde se aplica la idea de justicia en conjunción con la tradición contractualista, más precisamente con la ficción del contrato social, gracias al cual cierto grupo de individuos consiguen superar un estado su-

¹¹ CARDENAS GARCIA, Jaime. *La Argumentación como Derecho*. Editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México. México. D.F. 2005. p. 204.

¹⁰ LUCAS VERDÚ, Pablo. Op. cit. p. 94.

¹² *Ibid.*, p. 205



puestamente primitivo de naturaleza para acceder al Estado de Derecho. La ficción del contrato tiene por fin y función separar lo justo de lo bueno, sustituyendo con el procedimiento de una deliberación imaginaria todo compromiso previo concerniente a un pretendido bien común. Según esta hipótesis, es al procedimiento contractual al que se le supone que engendra el o los principios de justicia.¹³

Refiriéndose a Rawls, Ricoeur nos dice que éste intenta resolver el enigma del paso primitivo al Estado de Derecho proponiendo la “equidad” (fairness) como llave del concepto justicia, porque la equidad caracteriza la situación original del contrato de donde se supone que deriva la justicia de las instituciones base.¹⁴

Recordemos que Rawls distingue dos categorías:

a) las ideas comprensivas del bien (individual y subjetiva) productoras del máximo (de placer); y, b) una nueva noción de justicia sobre la que se debe fundar el derecho; a partir de la cual cada uno construye su proyecto (el bien). Para obtener un consenso en relación con el concepto de justicia, Rawls propone su teoría sobre la posición original y el velo de la ignorancia.

La posición original se define de tal modo que sea un statu quo en el cual cualquier acuerdo que se

obtenga sea equitativo. Es un estado de cosas en el cual las partes están igualmente representadas como personas morales y el resultado está condicionado por contingencias arbitrarias o por el equilibrio relativo de las fuerzas sociales. Así, la justicia como imparcialidad, es capaz de usar la idea de justicia puramente procesal desde el comienzo.

La idea de la posición original, según Rawls, es establecer un procedimiento equitativo según el cual cualesquiera que sean los principios convenidos, éstos sean justos. El objetivo es utilizar la noción de justicia puramente procesal como base de la teoría. De alguna manera, dice, tenemos que anular los efectos de las contingencias específicas que ponen a los hombres en situaciones desiguales y en tentación de explotar las circunstancias naturales y sociales en su propio provecho.¹⁵

Para lograr la posición original, Rawls supone que las partes están situadas bajo el velo de la ignorancia, implícita según él en la doctrina de Kant sobre el imperativo categórico.¹⁶

“El velo de la ignorancia supone que las personas no saben cómo las diversas alternativas afectarán sus propios casos particulares, viéndose obligadas a evaluar los principios únicamente sobre la base de consideraciones genera-

les...las partes no conocen cierto tipo de hechos determinados... nadie conoce su lugar en la sociedad, su posición o clase social, tampoco sobre cuál será su suerte en la distribución de talentos y capacidades naturales, su inteligencia y su fuerza nadie conoce su concepción del bien ni los detalles de su plan racional de vida, ni siquiera los rasgos particulares de su propia psicología...”¹⁷

Según Rawls, los únicos hechos particulares que conocen las partes son que su sociedad está sujeta a la circunstancia de la justicia. Se da por sentado, sin embargo, que conocen los hechos generales acerca de la sociedad humana. Entienden las cuestiones políticas y los principios de la teoría económica; conocen las bases de la organización social y las leyes de la psicología humana. En verdad se supone que conocen todos los hechos generales que afectan la elección de los principios de justicia.¹⁸

Frente a la Teoría de Rawls, criticada como irracional, Ricoeur plantea la existencia de dos caras del Estado de Derecho, una cara normativa, fija, regulatoria y consensuada, y otra cara, en la que ubica aquellos elementos que la gente considera “bueno” en función de su bienestar individual o colectivo. En medio de estas dos caras (lo legal y lo bueno), Ricoeur nos dice, está lo jus-

¹³ RICOEUR, Paul. *Amor y Justicia*. Segunda edición; ed. Caparrós; Madrid, España, 2000; p.41

¹⁴ Ibid.

¹⁵ RAWLS, John. *Teoría de la Justicia*. ed. Fondo de Cultura Económica; segunda reimpresión; México, 2000; p.121

¹⁶ Ibid., p. 135.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Ibid., p. 136



to, en donde coloca al Estado que a través de instituciones, establece las condiciones, crea espacios, establece principios y reconoce ámbitos, dentro de los cuales se vuelca a favor de los individuos para satisfacer sus necesidades y demandas, dentro de los límites de lo legal. Lo justo, a diferencia de las concepciones platónicas, aristotélicas, epicúreas o estoicas, es la “medianidad”, es decir, un término medio entre dos extremos.

Para Ricoeur, la instancia superior es el Estado; el aparato judicial espera de él dos cosas: que garantice el buen funcionamiento de la justicia en un espacio protegido, delimitado en el interior del espacio público; pero también que decida por vía legislativa el orden de prioridad para instaurar entre las grandes categorías de los bienes sociales primarios. La urgencia de fijar un tal orden de prioridad resulta de la descripción de la sociedad como sistema de reparto en el que las exigencias que provienen de las diferentes “esferas de justicia” no pueden ser todas satisfechas, ni al mismo tiempo ni en la misma proporción. Depende entonces de la discusión política, y de la decisión política, asegurar este marco global de la ley. Es en este sentido y en esta medida que la idea de la justicia requiere la mediación de lo político para aunar la práctica de la justicia y sus propias instituciones.¹⁹

Agrega, que la institución judicial no funcionaría ni en una sociedad sin Estado de Derecho, ni tampoco en una sociedad civil donde no se supiera discutir, o no hubiera ninguna idea de las reglas no escritas, que tracen la frontera entre la violencia y el discurso, y donde faltara la práctica del ejercicio oral del juicio del que el judicial es la manera formalizada. Así pues, arriba y por encima, el Estado debajo y a la base, el espacio público de discusión y, entre los dos, el procedimiento como tal, tomado fuera de la mediación del Estado y en su espacio instituido.²⁰

Habermas por su parte, apunta a una idea de Estado de Derecho con división de poderes, que extrae su legitimidad de una racionalidad que garantiza la imparcialidad de los procedimientos legislativos y judiciales.²¹

El autor de la obra *Facticidad y Validez*, vincula la idea de Estado de Derecho con el concepto de democracia y el de autonomía del derecho. Sostiene que la idea de Estado de derecho es el único criterio de que disponemos para medir la autonomía del sistema jurídico. Señala que un sistema jurídico es autónomo, sólo en la medida en que los procedimientos institucionalizados para la producción legislativa y la admi-

nistración de justicia garantizan una formación imparcial de la voluntad y el juicio y por esta vía permiten que penetre, tanto en el derecho como en la política, una racionalidad de tipo moral. No puede haber autonomía del derecho sin democracia realizada.²²

En el Estado democrático de derecho, afirma Habermas, el poder político se divide en poder comunicativo y poder administrativo. La idea de Estado de Derecho exige que las decisiones colectivamente vinculantes del poder estatal organizado al que el derecho ha de recurrir para el cumplimiento de sus propias funciones, no sólo se revistan de la forma de derecho, sino que a su vez se legitimen ateniéndose al derecho legítimamente establecido. No es la forma jurídica como tal la que legitima el ejercicio de la dominación política, sino sólo la vinculación al derecho legítimamente estatuido. Y en el nivel post tradicional de justificación sólo puede tenerse por legítimo el derecho que pudiese ser racionalmente aceptado por todos los miembros de la comunidad jurídica en una formación discursiva de la opinión y la voluntad comunes.²³

En el Estado de Derecho entendido en términos de teoría del discurso, la soberanía popular no

¹⁹ RICOEUR, Paul. Op. cit. p. 249

²⁰ Ibid.

²¹ HABERMAS, Jürgen. Op. cit. p. 586.

²² Ibid., p. 587.

²³ Ibid., p. 202-203

se encarna ya en una asamblea intuitivamente identificable de ciudadanos autónomos; se retrae a los circuitos de comunicación, por así decir, carentes de sujetos, que representan los foros y los organismos deliberativos y decisorios.²⁴

Para reconstruir la conexión interna entre derecho y poder político, según Habermas, hay que atender la tensión entre facticidad y validez y entender que la misma es inmanente al derecho mismo. Ésta había empezado mostrándonos en la dimensión de la validez jurídica, como tensión entre positividad y legitimidad del derecho y dentro del sistema de los derechos, como tensión entre la autonomía privada y la autonomía pública. Con la idea del Estado de Derecho, la perspectiva se amplía. De los derechos pasamos a una dominación organizada en forma de derecho, cuyo ejercicio ha de estar ligado al derecho legítimo.²⁵

En nuestro concepto, la teoría de Habermas no solo se entrelaza con la posición de Ricoeur, sino que la complementa desde la perspectiva dialógica, que abre el espacio racional para que el Estado establezca las condiciones y reconozca los ámbitos dentro de los cuales las instituciones, particularmente las de justicia, puedan funcionar de manera eficaz, entre lo bueno y lo legal.

²⁴ Ibid., p. 203

²⁵ Ibid.



Conclusiones

En Panamá, tanto la enseñanza del Derecho en las universidades, como el ejercicio de la abogacía y la interpretación judicial, han estado marcados desde el inicio de la República (1903) hasta principios del siglo XXI, por la *Teoría Pura del Derecho*, que encuentra en la ley y la norma fundamental el origen y la finalidad del derecho. De ahí que a nuestro juicio el sistema se encuentra agotado, ya que a pesar de las múltiples reformas que ha sufrido, cada día es

más lento, complejo, caro, ineficiente, inseguro y poco accesible; las reformas lo que han producido es un gigantismo normativo.

Como consecuencia de lo expuesto, consideramos que en el contexto nacional, el Estado de Derecho, todavía se encuentra dentro del marco del positivismo, que corresponde al concepto definido por Carlos Fayt, que citamos al inicio de este trabajo.

No obstante, desde el año 2005 el país se ha abocado a una reforma judicial integral mediante un Pacto de Estado por la Justicia que congrega a los tres órganos del Estado, la Procuraduría de la Nación, la Procuraduría de la Administración (que la coordina), la Defensoría del Pueblo y la sociedad civil, representada por el Colegio Nacional de Abogados y la Alianza Ciudadana Pro Justicia.

Esta Comisión del Pacto de Estado por la Justicia ha presentado veintisiete propuestas de reformas judiciales, sustentadas sobre cinco ejes temáticos, a saber: a) acceso a la justicia; b) la reforma integral de la jurisdicción penal que parte de una política criminológica que incluye la rehabilitación del sancionado; c) la reforma estructural del sistema de justicia; d) rendición de cuentas; y, e) transparencia y la simplificación de procedimientos en todas las jurisdicciones.



Si bien las propuestas han sido el resultado del consenso, no es menos cierto que concretar o poner en ejecución las mismas, presagia una tensión entre paradigmas; sustentada por una parte, por aquellos que se aferran a los paradigmas del derecho como objeto dado, tan arraigado en la cultura jurídica nacional, y por otra, aquellos que se ubican en las nuevas corrientes de los paradigmas del derecho construido o hermenéutico.

Confiamos que en el debate para la concreción de las propuestas de reforma de la justicia panameña, los nuevos paradigmas, los del derecho construido o hermenéutico, sean los que prevalezcan, para que el país pueda emerger convertido en un Estado de Derecho en el que, además de lo constitucional y lo legal, se privilegie también la argumentación, los principios y valores éticos y democráticos, lo mismo que la justicia desde el marco institucional, entre lo legal y lo bueno, siempre dentro de la racionalidad dialógica habermasiana. Las recientes reformas aprobadas en materia penal que adoptan un nuevo Código Penal y otro de Procedimiento Penal, enmarcados dentro de un sistema acusatorio y garantista, constituyen un buen presagio.

La Ética Pública y el Fortalecimiento de los Valores Democráticos



JAIME RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ ¹

¹ Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de La Coruña (España).
Presidente del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo.

Es un gran placer regresar a Panamá, en esta ocasión en el marco de los programas formativos que con tanto acierto promueve la Procuración de la Administración de Panamá. En el pasado tuve el gran honor de participar en diversas actividades académicas en diferentes materias relacionadas con la ética pública y el derecho administrativo. Esta vez, el objeto de esta conferencia es compartir con ustedes un conjunto de reflexiones precisamente acerca del significado de la ética públi-

ca en relación con los valores democráticos. Por una elemental razón ya que en nos sistemas democráticos el poder, que es de la titularidad del pueblo, es entregado provisionalmente a los gobernantes para que lo ejerzan en su nombre al servicio objetivo del interés público.

Como es sabido, la Administración Pública se enfrenta en la actualidad a un reto capital: responder a las demandas sociales con eficacia, manteniendo unos

razonables niveles de calidad en un contexto de creciente servicio a la gente. Con este objeto se han puesto en marcha ambiciosos programas de reforma y modernización administrativa, que a su vez se descomponen en proyectos de actuación concretos, entre los que la dimensión ética ocupa un lugar relevante, central. Dimensión ética que expresa el grado con el que el ejercicio del poder es instrumento para el progreso y desarrollo social y de cada uno de los habitantes en un contexto de fomento de la libertad solidaria de los ciudadanos. La ética, como veremos, ayuda a subrayar los valores democráticos, permite más transparencia en la gestión pública y, sobre todo, hace posible que el ejercicio del poder sea un instrumento real para la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos.

En estas palabras, se reflexionará sobre la ética y el hombre, que es quien finalmente da justificación y fundamento a las organizaciones políticas, económicas y administrativas. Sí, la Administración pública se justifica en la medida en que facilita y promueve los derechos fundamentales de las personas.

La ética, se define, en efecto, como ese conjunto de principios y normas morales que regulan las actividades humanas de acuerdo



con la recta razón, de tal manera que es la primera entre todas las ciencias prácticas. Más que como una reglamentación, debe entenderse como la fuente de las cualidades, la disposición al hábito moral y la adecuación personal al ideal humano.

Probablemente nunca a lo largo de toda la historia tantos han hablado tanto de Ética. ¿Por qué de repente un interés tan generalizado por las normas que deben regir íntimamente, si podemos hablar así, nuestro comportamiento?. No pretendo dar una respuesta exhaustiva a esta cuestión, simplemente apuntar lo que a cualquiera de nosotros posiblemente le ha pasado por la cabeza con su sola mención.

En el **interés actual por la ética** hay razones circunstanciales, como pueden ser los escándalos que nos sirve con mayor o menor intensidad y frecuencia, a la prensa diaria en todo el mundo. Hay razones políticas en este interés desusado, porque la ética se ha convertido en un valor de primer orden, o cuando menos (hay que admitirlo nos guste o no) como un cierto valor para el mercadeo político. Además, hay también situaciones de desconcierto, ante las nuevas posibilidades que ofrece la técnica, que exigen una res-

puesta clarificadora. Pero hay una razón de fondo que pienso que justifica plenamente el interés por las cuestiones éticas, e intentaré ahora referirme a ella con un poco de detenimiento.

En efecto, son incontestables los síntomas de que se están produciendo profundísimos y vertiginosos cambios en los modos de vida del planeta, hecho que se pone particularmente en evidencia en las sociedades avanzadas de occidente, o en aquellas otras de dispares ámbitos geográficos que con mayor o menor éxito se han adaptado a las denominadas exigencias occidentales de vida. Estos cambios en los modos de convivencia son tan extensos, y se manifiestan con tal ímpetu en las diversas áreas del existir (desde la producción a la comunicación, por ejemplo) que muy bien podemos estar asistiendo, como muchos pensadores han apuntado, a un cambio de civilización. En general, la dimensión ética cobra una especial relevancia cuando contemplamos, por ejemplo, cómo la actividad financiera se orienta al único objetivo de ganar más y más dinero. Igualmente, cuando comprobamos que el Estado aspira a un mayor control de la vida social hasta convertir a las personas a marionetas que se mueven al socaire del poder de turno, también somos conscientes de la importancia de la dimensión ética.

En esta reflexión sobre la dimensión ética, la cuestión relativa a la centralidad de la persona es capital. En efecto, la dignidad del hombre, de la persona, de cada vecino(a) es

el punto de partida. La expresión “cada vecino”, subraya la condición de realidad concreta del sujeto a que me estoy refiriendo. El hombre y los derechos del hombre, que se hacen reales en cada hombre, son la clave del marco que se quiere construir, y no nos exime esta aseveración de la necesidad de indagar y buscar una comprensión cada vez más cabal y completa de su significado. Reitera que la dignidad personal del hombre, el respeto que se le debe y las exigencias de desarrollo que conlleva constituyen la piedra angular de toda construcción civil y política y el referente seguro e ineludible de todo empeño de progreso humano y social.

Otro punto de apoyo esencial para abordar esta tarea civilizadora, que es una tarea ética, se ve en la apertura a la realidad. La realidad es terca, es como es, y un auténtico explorador no debe dibujar edenes imaginarios en su cuaderno de campo, sino cartografiar del modo más fiel la orografía de los nuevos territorios. La apertura a la realidad significa también a la experiencia. Apertura a la experiencia quiere decir aprender de la propia experiencia, y de la ajena. Quizás haya sido ésta una de las lecciones más importantes que nos ha brindado la experiencia de la modernidad: descubrir la locura de creer en los sueños de la razón, que cuando se erige en soberana absoluta engendra monstruos devastadores. No hay ya sitio para los dogmas de la racionalidad, incluida la racionalidad crítica. La aceptación de la complejidad de lo real, y muy particularmente del hombre, y la aceptación de nuestra limitación,

conducirá a afirmar la caducidad y relatividad de todo lo humano (salvo, precisamente, el ser mismo personal del hombre) y a sustentar por lo tanto, junto a nuestra limitación, la necesidad permanente del esfuerzo y del progreso.

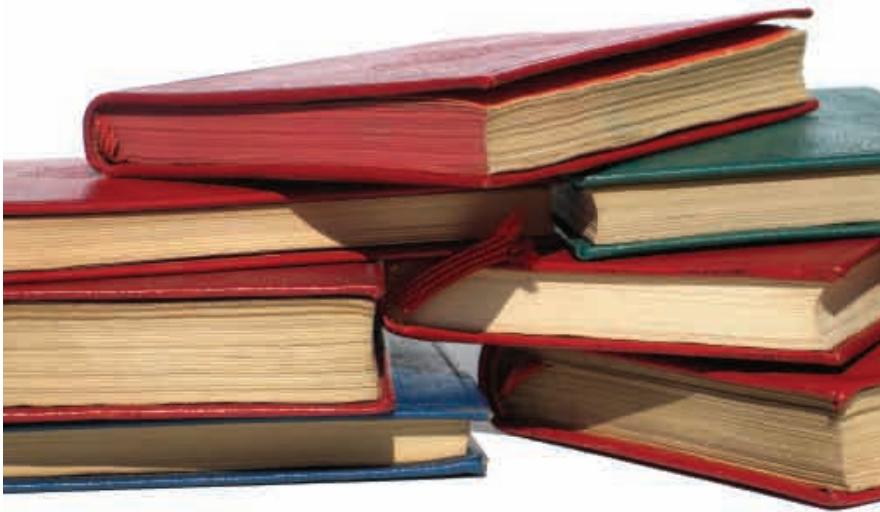
Pues bien, para que nuestro conocimiento de las cosas progrese, para que superemos los límites que la modernidad nos impuso, al tiempo que creía que nos hacía dueños totales de nuestro futuro, considero que debemos desarrollar lo que se ha llamado pensamiento compatible. Debemos desarrollar formas de pensamiento que nos permitan marginar las dificultades originadas por un pensamiento sometido a las disyuntivas permanentes a que nos condujo el racionalismo. El pensamiento compatible nos permite superar esas diferencias y apreciar que en la realidad se puede dar unido (y de hecho se da) lo que una mentalidad racional “matemática” (llamémosla así) nos exigía ver como opuestos. Se considera que es un imperativo ético hacer ese esfuerzo de comprensión. Posiblemente nos permitirá descubrir que realmente lo público no es opuesto y contradictorio con lo privado, sino compatible y mutuamente complementario, o que incluso vienen recíprocamente exigidos; que el desarrollo individual, personal, no es posible si no va acompañado por una acción eficaz a favor de los demás; que la actividad económica no será auténticamente rentable (en todo caso lo será sólo aparentemente) si al tiempo, y simultáneamente, no represen-

ta una acción efectiva de mejora social; que el corto plazo carece de significado auténtico si no se interpreta en el largo plazo; etc., etc. Que la norma no se opone a la libertad, sino que si es auténtica, justa, la potencia; que debe distinguirse la valoración moral de los comportamientos (que es una exigencia ética) del juicio moral de las personas, que es un abuso de nuestra condición racional...

Además, hay que mencionar, al menos, otro rasgo que se debe potenciar en nuestro acercamiento a la dimensión ética en su permanente relación con los valores democráticos: el pensamiento dinámico, que nos lleva a comprender que la realidad (y más que ninguna la social, la humana) es dinámica, cambiante, abierta, y no sólo evolutiva, preñada de libertad. Por eso se debe superar la tendencia a definir estáticamente, o con un equilibrio puramente mecánico, lo real, que no resistiría tal encorsetamiento sin sufrir una grave tergiversación. A esto se hace referencia, precisamente. Sobre la afirmación de su ser radical, el hombre ha de desarrollar las virtualidades que allí se encierran, tanto en lo que se refiere a su autodesarrollo personal como en lo relativo a la realización de su ser social. Pensar el hombre, la sociedad o la historia, a plazo fijo, con un punto final, como un proceso cuyo cierre vislumbra, viene a ser negar el mismo ser del hombre. Quizás pueda afirmarse que ese ha sido el más grave error de la modernidad, o el de más graves y trágicas consecuencias.

Estas dos características del pensamiento y del conocimiento que, según parece, deben desarrollar y potenciar (el pensamiento compatible y dinámico), y las anteriores referencias a la dignidad del hombre y la apertura a lo real, fundamentan otro de los valores sobre los que se deben asentar la acción pública: el diálogo. El diálogo sólo es auténtico si se construye sobre una actitud profundamente ética. El diálogo es una acción propia no del hombre astuto, del negociador, del habilidoso, del que regatea en corto. El diálogo es propio del hombre bueno. Bueno no en el sentido de “bondadoso”, en el de “torpe de buenas intenciones”, ni siquiera se acepta lo de “bueno, en el buen sentido de la palabra”, como lo definía el maestro MACHADO. El diálogo es propio del hombre bueno en el sentido fuerte de la palabra “bueno”, en el sentido ético.

La participación es otra condición de acción de futuro, congruente con todo lo que se ha venido diciendo. Simplemente hay que recordar aquella máxima kantiana de que el hombre no debe ser tomado nunca como medio, sino como fin. Y si lo que se busca es un crecimiento en libertad, en humanidad, en definitiva, solo podrá hacerse realidad ese objetivo, si cada uno se hace protagonista de sus acciones y de su desarrollo, y posibilita con su actuación que los demás también lo sean. Así se entiende la participación.



La preocupación por la Ética, por fortuna, no es hoy sólo una cuestión de moda llevada a cabo por simples razones de actualidad como pueden ser la corrupción política y financiera, las crisis económicas, la pérdida de legitimidad de las instituciones o la mutación de los sistemas de valores, sino que corresponde a un movimiento cultural e intelectual de fondo que parece presagiar el advenimiento de un nuevo ciclo en el desarrollo de la humanidad, en el que el factor ético será el generador del pensamiento, de la acción y de las relaciones de convivencia dentro y fuera de las organizaciones.

Es precisamente en el seno de estas organizaciones humanas donde se hace necesaria la recuperación de los valores éticos como referentes de su actuación. Las estructuras económicas y políticas son instrumentos al servicio del hombre, como también la Administración Pública debe

promover los derechos fundamentales y hacer posible un ambiente de calidad y eficacia en el marco de la legalidad y del servicio público. Cuando se pierde de vista el carácter instrumental de las instituciones y los únicos aspectos que sobresalen son los mercantiles, entonces la lucha por los derechos fundamentales del hombre no puede menos que experimentar un claro retroceso. Este renacimiento del interés por la ética se produjo concretamente en el mundo de los negocios y de la empresa privada hace varias décadas, teniendo como resultado el desarrollo, es cierto que todavía no muy logrado, de nuevas sensibilidades sociales de las empresas que trasciende de lo puramente económico. La aplicación de esta reflexión ética a la Administración Pública es mucho más tardía, habiéndose fijado su nacimiento en 1978, fecha de publicación del primer libro sobre el tema (“Ethics for bureaucrats” de John ROHR). Es a esta

última dimensión de la Ética, la **Ética de la Administración pública o ética pública**, a la que hará referencia a partir de este momento, tratando de proyectar sobre la organización administrativa los mismos valores éticos que (de acuerdo con el razonamiento que ha venido desarrollando) deben regenerarse para alcanzar el pregonado “cambio de civilización”.

La Administración Pública, como se sabe bien, constituye una función de ejecución de la expresión de la voluntad general, que es la Ley. La actividad administrativa, por tanto, implica la puesta en marcha del contenido de lo dispuesto en las leyes. Esencialmente, la Administración Pública tiene una naturaleza instrumental que precisamente define su operatividad constitucional de forma que, “está al servicio” de los intereses públicos. Estos, pues, justifican su actividad. Ahora bien, podría ocurrir, y de hecho ocurre en ocasiones, que el medio se transforma en fin. Entonces, la Administración es un fin en sí misma y toda su actividad se orientaría hacia la propia organización. Como señala el profesor ARANGUREN en el prólogo al estudio de Agustín IZQUIERDO sobre “Ética y Administración”, “la burocracia está canalizada a través de una organización jerarquizada que fácilmente puede olvidar los fines para los que ha sido concebida a causa de que ciertos elementos que constituyen



su estructura llegan a transgredir los límites dentro de los cuales su funcionamiento es legítimo”. Y esa transgresión en buena parte se produce precisamente porque la fuerza del llamado “servicio público” se ha ido diluyendo en una aspiración, quizás notoriamente desproporcionada, de servicio al interés individual que ha sido muy dañina para el sector público. De ahí que el consejo del profesor ARANGUREN en este sentido es muy importante porque permite recuperar lo que siempre ha caracterizado la actividad pública y que es el “servicio público”: “la tendencia hacia lo público es, con seguridad, el mejor límite para asegurar una Administración cuyo comportamiento puede ser caracterizado como moral”.

En realidad, el reto que tiene planteada hoy la Ética es, no sólo su aplicación y divulgación, sino su ejercicio en la cotidianeidad por las personas concretas, su ejercicio a través de las cualidades democráticas. Por eso, como señala igualmente ARANGUREN en relación con la función que tiene la Ética Pública en la potenciación de lo público: “en la práctica, la forma más poderosa de hacer esta tendencia real es que cada miembro de la burocracia la haya interiorizado de alguna manera”.

En este sentido quisiera insistir en que, efectivamente, la Ética pública se circunscribe a la conducta de los agentes públicos de

acuerdo con la recta razón y con los intereses públicos entendidos como el bien de todos que debe propiciar espacios de profunda humanización. Hoy, es evidentemente necesaria una labor de moralización de la vida pública a través de una revitalización de los valores éticos de la sociedad y de la persona humana. Porque se han ido perdiendo muchos valores a pesar de que la democracia no dispensa a los ciudadanos ni de la necesidad de la Ética en su vida personal ni de las exigencias morales en el ordenamiento y desarrollo de las tareas públicas. Todo lo contrario. La democracia necesita como presupuesto una Ética sólida para cumplir todas sus exigencias, tanto en el orden institucional como en el social.

Elaine TODRES ha escrito un interesante trabajo en el volumen 34 de la Revista Canadiense de Administración Pública titulado “La dimensión ética en el servicio público”. En su estudio, TODRES pasa revista a una serie de asuntos, generales todos ellos, que nos ayudan a plantear algunas cuestiones de Ética Pública. Por ejemplo, TODRES cuestiona que la Ética Pública se refiera sólo a todo lo relacionado con la honestidad. Estoy de acuerdo en este punto con TODRES porque la Ética se extiende también, y esto es muy importante señalarlo, a la calidad y perfección del trabajo, al clima laboral, a la atención al ciudadano, etc. Es decir, la Ética es algo más que la censura

de conductas corruptas: exige un trabajo bien hecho y, sobre todo, una continua y constante referencia al público, a los ciudadanos, en la tarea administrativa.

Subrayar la idea, teórica y vital de que, los ciudadanos son la clave en el desempeño de las tareas administrativas, es fundamental. De ahí para que la responsabilidad moral de los agentes públicos debe estar presidida, señala también TODRES, por la constante contemplación de las necesidades y exigencias colectivas. La cuestión es, no solamente legal, sino cultural, dice TODRES. Efectivamente, el cambio en la Administración Pública actual pasa, en mi opinión, por una profunda modificación cultural, de mentalidad, en los trabajadores del sector público. Ahora bien, el cambio no se puede producir, como desean muchos políticos, de la noche a la mañana. Es un proceso lento, pero necesario.

Uno de los problemas, más importantes es el de la discrecionalidad de los altos funcionarios para la toma de decisiones. Es bien sabido que la Administración Pública debe ejecutar las políticas públicas que los ciudadanos periódicamente, a través de elecciones, entienden que son necesarias para la comunidad. Lo que ocurre es que la instrumentación técnica de esas políticas puede hacerse, ordinariamente a través de diferentes formas de gestión. Por eso, el funcionario llamado a la ejecución de políticas públicas no es



un hombre, o mujer, dividido. Por una parte hacia el Gobierno y, por otra, por el espacio privado. El funcionario debe elegir la técnica administrativa que permita la ejecución de la política pública de que se trate para contribuir efectivamente a la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos. De nuevo, pues, la referencia a los ciudadanos porque, en definitiva, son los auténticos dueño de todo el aparato público.

El funcionario llamado a la ejecución de potestades discrecionales, pues, tiene una evidente parte de responsabilidad en toda la consideración ética en la Administración Pública. Como señala TODRES, el funcionario que trabaja en el proceloso mundo de la discrecionalidad ni es un mandado ni es un irresponsable que se esconda y defiende en el escalón político. Es un trabajador que debe fomentar en su tarea profesional el profundo respeto a la legalidad y que, con iniciativa, debe buscar la mejor fórmula para hacer efectivos los derechos fundamentales de los ciudadanos. Sin embargo, la Ética, entendida en su sentido más amplio, que es el que se defiende en este trabajo, se aplica a todos los funcionarios, independientemente del lugar que ocupen en el organigrama administrativo, eso sí, en función también de sus singularidades y especificidades. Como ARANGUREN, TODRES también entiende, pienso, que la consideración ética en la función

pública se reconduce en último extremo, a la dimensión personal.

Desde el principio de las civilizaciones se ha juzgado necesario establecer códigos de buena conducta referidos a los funcionarios públicos. En muchos casos, se ha dicho que la exigencia “moral” de la actuación del servidor público debería superar con creces la conducta de los agentes de la vida económica privada. Así, se puede recordar, entre otros, el Código Hammurabi, la Ley de Moisés, la Ley Atenea, la Ley Romana, o los Principios chinos sobre conducta pública basados en las enseñanzas de Confucio. En todas estas normas llama poderosamente la atención la sorprendente coincidencia en su contenido, lo cual viene a confirmar la objetividad de la configuración ética del trabajo al servicio de la Administración Pública, y la existencia de unos principios universales comunes que siempre han acompañado a la actividad de los funcionarios públicos.

En nuestro tiempo, la década de los setenta del siglo pasado es el momento en el que puede cifrarse la preocupación por la Ética en el desarrollo del estudio y de la práctica de la Administración Pública. Como han señalado KERNAGHAN y DWIVEDI, el interés por la conducta ética de los funcionarios no fue sólo el resultado de una preocupación académica sino una manifestación

de sensibilidad de los gobiernos hacia los aspectos de Ética en la Administración Pública. Durante los 80, la cuestión ha ido “in crescendo”, lo cual invita a pensar que este tema ocupa un lugar preferente en la lista de aspectos importantes a afrontar por todas las administraciones públicas.

En aquel entonces, la publicidad en la que se vieron envueltas conductas inmorales de altos funcionarios norteamericanos unida a la revelación de violaciones éticas por funcionarios de otros países, motivó en los ciudadanos una legítima preocupación por la calidad ética de los servidores públicos. A partir de entonces, se comienza a trabajar seriamente en estos temas, surgen publicaciones de académicos así como estudios e informes gubernamentales. Es entonces cuando se aprueban en algunos países, normas sobre distintos aspectos de la ética para funcionarios.

Los valores democráticos son, como señala DENHART, elementos configurados del “ethos” de la Administración Pública, entendiendo por Ética pública esa señal identificadora de la función pública que se caracteriza por el “servicio público” o, más gráficamente, por el “servicio al público”, que son dos manifestaciones de la misma disposición general. Pues bien, quizás una de las causas que explique el deterioro al que hemos llegado estribe en que,

en palabras de DENHART, los valores democráticos y los burocráticos no han sido integrados dentro de una Ética de la Administración Pública. En su análisis de ciencia política, DENHART señala que las causas de este desentendimiento, bien patente en no pocos aspectos de la actuación administrativa, son fundamentalmente tres. Primera, la tendencia histórica de la burocracia a controlar los valores democráticos. Segunda, la falta de asunción de estos valores por la organización, y tercera la crítica que se ha realizado a la Ética aplicada y a los códigos de deontología profesional. Sea por la razón que sea, me parece del mayor interés que los valores -y los hábitos- democráticos sean asumidos, no sólo teóricamente, por la organización. Es necesario recuperar ese talante democrático, no sólo en la Administración, sino en todos los órdenes de la vida social, de forma que la coherencia sea un valor en alza porque se practica lo que se cree.

Las relaciones entre Ética y Derecho constituyen también un tema de interés para la Ética pública. Porque la Ética, como ha reconocido MEILÁN GIL hace referencia a valores objetivos que trascienden de la persona y que hacen referencia al comportamiento de los individuos. Es más, la Ética supone la existencia de unos valores que van más allá del Derecho. Ahora bien, a los funcionarios y a los ciudadanos

conviene que estén convenientemente tipificadas las faltas de servicio y que se distingan de las faltas personales porque, no todo en la función pública puede reducirse a derechos. Por eso, como señala este autor, es importante delimitar los ámbitos respectivos del Derecho y de la ética, aunque, eso sí, no pueden ser compartimentos estancos ni siquiera en el proceloso mundo de un Derecho Administrativo que pensó en que el principio de legalidad sería poco menos que taumatúrgico. Porque, es verdad, no pocas veces legalidad e inmoralidad son formalmente compatibles. Si, ciertamente, pero es también necesario recordar que en el mundo de la Ética se han instalado en la cúspide del Derecho toda una serie de principios entre los que los derechos fundamentales no son los menos importantes, que han permitido, o deben permitir, que el ordenamiento jurídico discurra siempre por una senda de profundo respeto al hombre, si bien no siempre ocurre así como desgraciadamente tenemos ocasión de contemplar con frecuencia.

Como señala MEILÁN GIL, el Derecho es insuficiente para cubrir toda la actuación del funcionario y para remediar los perjuicios de lo que no es conforme a los cánones del buen gobierno, sobre todo en un contexto de creciente complejidad en el que la eficacia debe estar integrada en la legalidad y, ambas, deben pender siempre, y en todo caso de los valores del servicio público.

Una de las conclusiones de uno de los últimos informes del Club de Roma se centró en la necesidad de recuperar el valor de la dignidad de la persona. Pues bien, la idea del servicio público está hoy vinculada en virtud del contexto del Estado Social y Democrático de Derecho, por el principio de efectividad de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Y los derechos fundamentales no son más que las distintas manifestaciones de la dignidad de la persona. Hoy, la Administración Pública, en cuanto servidora de los intereses colectivos, tiene una misión capital: promover el libre ejercicio de los derechos fundamentales por parte de todos los ciudadanos. Se trata, en otras palabras, de uno de los contenidos básicos de la Ética del servicio público.

En nuestros días, la apelación a la necesidad de introducir criterios éticos en los distintos aspectos de la vida humana, me parece que es algo asumido con carácter general en todas las civilizaciones y en todos los países. Así, un reciente informe del Club de Roma es un testimonio inequívoco de que la sociedad democrática actual, si no incluye principios éticos, se puede transformar en un sistema de contenido autoritario. Porque, en definitiva, ¿qué cabría esperar de una función pública que no actuara con auténtico espíritu de servicio, que no buscara únicamente el interés público?.



Como pone de manifiesto VARGAS MONIZ, la idea de la Administración Pública ligada a manifestaciones unilaterales de poder y autoridad está en crisis. El modelo tradicional constituido por una estructura jerarquizada y burocratizada, fuertemente ligada al poder político, indiferente al movimiento social y a los intereses individuales, empeñada en preservar una cierta idea de independencia y de imparcialidad, colocándose al abrigo de intereses y presiones, y preocupada con sus secretos a fin de mantener y cultivar el distanciamiento de los ciudadanos, viene cediendo progresivamente el paso a una Administración Pública con otra filosofía y otro comportamiento. Una Administración Pública que sea una verdadera “casa de cristal”.

Pues bien, la Administración Pública debe ser transparente en su servicio a los ciudadanos, ciudadanos que son quienes justifican su existencia. Durante los últimos años, la transparencia administrativa ha suscitado un interés creciente y un amplio consenso. Por todo ello, hablar de transparencia es hablar de uno de los valores esenciales en que se asienta la reforma y modernización de la Administración Pública como caracterización de lo visible, accesible y comprensible.

El concepto de transparencia no es antiético con el de eficacia. Para obtener esa Administración

transparente es necesario programar la actividad y, por tanto, tomar decididamente la vía de la racionalización de los procedimientos, que inevitablemente conduce a una mayor eficacia. Por ello, la transparencia debe ser una prioridad, no sólo en la relación ciudadano-Administración, sino también dentro de la Administración misma, si queremos mejorar el funcionamiento de la maquinaria administrativa en su totalidad y si queremos disponer de un aparato administrativo que funcione con criterios éticos. Por tanto, vincular transparencia y eficacia es esencial para evitar que la reforma administrativa sea únicamente formal, y así poder realizar una economía efectiva de los recursos y una mejora de los servicios.

La transformación del concepto de súbdito en el de ciudadano no sólo implica ser titular de derechos e intereses frente al Estado (Estado de Derecho), sino también que el respeto a la legalidad pase por la salvaguarda de las posiciones legítimas de terceros, superando la unilateralidad como forma de ejercicio de poder y la dependencia y sujeción de los interesados. Supone este proceso, en definitiva, la participación y la colaboración mutua de ciudadanos y Administración en un marco de transparencia, propio de un Estado Social y Democrático de Derecho. Es más, como ha reconocido solemnemente nuestro Tribunal Constitucional en 1984,

hoy, los intereses públicos deben definirse en una acción combinada entre el Estado y los agentes sociales. En este punto, la Constitución Española es suficientemente clara, pues el artículo 105, ya establece los presupuestos necesarios para la participación de los ciudadanos en la actividad de la Administración Pública.

Los mecanismos de transparencia exigen numerosas medidas organizativas y normativas. Entre ellas es fundamental la racionalización de los procedimientos administrativos, ya que, como pone de relieve GENNAL, la transparencia no es un resultado que se obtenga sin haber cumplido antes la condición previa fundamental: procedimientos claros, documentados y difundidos entre todos los operadores internos y externos.

La idea de servicio a la colectividad, a la sociedad, en definitiva, a los demás, es el eje central de la ética pública, como lo es la promoción del bien común. Esta idea de servicio al público es el fundamento constitucional de la Administración y debe conectarse con una Administración Pública que presta servicios de calidad y que promueve el ejercicio de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Una Administración que se mueva en esta doble perspectiva, debe ser una Administración compuesta por personas convencidas de que la calidad de los servicios que se ofertan tiene mucho que ver con el trabajo bien

terminado y de que es necesario encontrar los intereses legítimos de los ciudadanos en los múltiples expedientes que hay que resolver. Contribuir a la Administración moderna que demanda el Estado Social y democrático significa, en última instancia, asumir el protagonismo de sentirse responsables, en función de la posición que se ocupe en el engranaje administrativo, de sacar adelante los intereses colectivos.

Los principios éticos para la acción administrativa no deben ser contemplados como restricciones para la actividad pública. No deben ser interpretados como garantías para una mejor gestión pública y como una oportunidad importante para que los ciudadanos sean más conscientes de que la Administración es una función de servicio y que únicamente busca la satisfacción de los intereses colectivos.

En este sentido, los principios de Ética pública deben ser positivos y capaces de atraer al servicio público a personas con vocación para gestionar lo colectivo. Han sido muchos los estudiosos que han tratado de sintetizar los principios esenciales de la Ética Pública. La que a continuación reproduzco es una más de estas listas (en este caso un decálogo), cuyos principios pertenecen al sentido común y traen su causa de las exigencias del servicio público.



- En primer lugar, los procesos selectivos para el ingreso en la función pública deben estar anclados en el principio del mérito y la capacidad. Y no sólo el ingreso sino la carrera administrativa.
- En segundo lugar, la formación continuada que se debe proporcionar a los funcionarios públicos ha de ir dirigida, entre otras cosas, a transmitir la idea de que el trabajo al servicio del sector público debe realizarse con perfección. Sobre todo porque se trata de labores realizadas en beneficio de “otros”.
- En tercer lugar, la llamada gestión de personal y las relaciones humanas en la Administración Pública deben estar presididas por el buen tono y una educación esmerada. El clima y el ambiente laboral ha de ser positivo y los funcionarios deben esforzarse por vivir cotidianamente ese espíritu de servicio a la colectividad que justifica la propia existencia de la Administración Pública.
- En cuarto lugar, la actitud de servicio y de interés hacia lo colectivo debe ser el elemento más importante de esta cultura administrativa. La mentalidad y el talante de servicio, en mi opinión, se encuentran en la raíz de todas las consideraciones sobre la Ética Pública y explica, por sí mismo, la importancia del trabajo administrativo.
- En quinto lugar, debe destacarse que constituye un importante valor deontológico potenciar el sano orgullo que provoca la identificación del funcionario



con los fines del organismo público en el que trabaja. Se trata de la lealtad institucional, que constituye un elemento capital y una obligación central de una gestión pública que aspira al mantenimiento de comportamientos éticos.

- En sexto lugar, conviene señalar que la formación en Ética pública debe ser un ingrediente imprescindible en los Planes de Formación para funcionarios públicos. Además, deben buscarse fórmulas educativas que hagan posible que esta disciplina se imparta en los programas docentes previos al acceso a la función pública. Y, por supuesto, debe estar presente en la formación continua del funcionario. En la enseñanza de la Ética Pública debe tenerse presente que los conocimientos teóricos de nada sirven si no calan en la praxis del empleado público. Por eso, Mark LILLA escribió no hace mucho tiempo, que la vida moral del funcionario es mucho más que enfrentarse con supuestos delicados, se trata de adquirir un conjunto de hábitos operativos que le caractericen como un auténtico servidor público, como un gestor de intereses colectivos que busca su instauración en la sociedad.
- En séptimo lugar, conviene resaltar que el comportamiento ético debe llevar al funciona-

rio público a la búsqueda de las fórmulas más eficientes y económicas para llevar a cabo su tarea.

- En octavo lugar, la actuación pública debe estar guiada por los principios de igualdad y no discriminación. Además la actuación conforme al interés público debe ser lo “normal” sin que sea moral recibir retribuciones distintas a la oficial que se reciben en el organismo en que se trabaja.
- En noveno lugar, el funcionario debe actuar siempre como servidor público y no debe transmitir información privilegiada o confidencial. El funcionario, como cualquier otro profesional, debe guardar el silencio de oficio.
- En décimo lugar y último lugar, el interés colectivo en el Estado social y democrático de Derecho se encuentra en facilitar a los ciudadanos un conjunto de condiciones que haga posible su perfeccionamiento integral y les permitan un ejercicio efectivo de todos sus derechos fundamentales. Por tanto, los funcionarios deben ser conscientes de esa función promocional de los poderes públicos y actuar en consecuencia.

En 1981, la Asociación Internacional de Escuelas e Institutos de Administración Pública recomen-

dó reforzar la codificación los criterios éticos del servicio público. Sobre todo porque en un mundo complejo como el actual, la gestión de intereses colectivos, que debe enmarcarse en el modelo de la sociedad actual, se encuentra no pocas veces precisamente ante problemas éticos. Porque no sólo es necesaria la competencia y los conocimientos, hace falta que esos conocimientos, que siempre son un medio, se utilicen para el bien. De ahí que en su trabajo diario los funcionarios públicos, como recuerda el profesor CAIDEN, no están exentos de seguir los dictados de su conciencia moral. Tampoco son, los empleados públicos, insensibles elementos de un aparato administrativo que metafísicamente no puede hacer mal. Es más, los servidores públicos, dice CAIDEN, están involucrados en el poder público y están obligados a definir objetivos sociales, a configurar políticas públicas o a seleccionar información. Es decir, los trabajadores públicos deben ejercitar juicios éticos con mucha frecuencia y, por ello, parece aconsejable que dispongan de un marco, más bien general pero que oriente la acción, en el que se establezcan con claridad los criterios rectores del servicio público.

La codificación de reglas éticas para el servicio público es una tarea delicada pero necesaria. En un ambiente como el actual, en el que desgraciadamente el dinero y la posesión de bienes tienen



un innegable valor, pienso que la codificación de la Ética pública puede suponer un elemento importante en orden a recuperar los verdaderos valores sociales. Y, en nuestro tiempo, como ha recordado STAHL, las personas bien formadas y justas probablemente reconozcan que se espera más de los funcionarios públicos que de los hombres de negocios. Ello porque, y no deja de ser igualmente penoso, fuera de la Administración Pública se dan “menos” condiciones para actuar con criterios de objetividad o imparcialidad, de forma que los favoritismos, la compraventa de información privilegiada, aceptar regalos o sucumbir ante los conflictos de intereses puede ser algo más usual. Y, en muchos casos, este tipo de conductas que, no pocas veces, constituyen el camino para el éxito, son presentadas como algo imitable y que provoca una cultura del éxito y del dinero que, lo hemos visto, recientemente, si no hay una regulación exigente, termina por corromper el propio sistema de mercado. No nos engañemos, este ambiente ha penetrado también en la Administración Pública y es, en mi opinión, el que explica las desagradables noticias en las que, a veces, aparecen involucrados algunos altos funcionarios y responsables públicos. Junto a ello, sin embargo, me parece que es de justicia recordar a tantos y tantos funcionarios que viven con verdadera pasión su dedicación a los intereses públicos y que aspiran a identificarse con el bien

común antes que en algún interés económico menos recto.

La codificación, por tanto, me parece necesaria y, lejos de constituir una reacción ante algo negativo, debe siempre presentarse como una manera de mejorar la calidad de los servicios públicos y como una forma de garantizar la rectitud ética de los funcionarios públicos. Quizás el contenido y peculiaridades de la codificación debería ajustarse a los distintos colectivos de funcionarios y plantearse con seriedad y con rigor en el marco de las exigencias del servicio público y, también, teniendo en cuenta las exigencias de los ciudadanos frente a la Administración. Además, como señalan KERNAGHAN y DWIVEDI, los códigos de ética pública pueden favorecer la responsabilidad administrativa.

En la elaboración de los Códigos de ética pública deben conjugarse elementos políticos, administrativos y legales. Porque además de asegurar conductas éticas por parte de los funcionarios, es evi-

dente que éstas deben articularse en perfecta sintonía con la protección de los derechos individuales de los propios empleados públicos. Así, por ejemplo, como recuerda el profesor ALBERTA, en el Código canadiense los funcionarios deben gozar en sus actividades privadas de los mismos derechos que cualquier otro ciudadano salvo que su limitación venga aconsejada por motivos de interés general. Del mismo modo, el Código australiano dispone que “cuando el comportamiento personal no interfiere en el cumplimiento correcto de sus obligaciones oficiales y, cuando no perjudica a la integridad o prestigio del servicio, no es de interés ni conviene al organismo en el que el funcionario presta sus servicios”. Es decir, los Códigos de ética pública, aunque limiten la actividad de los funcionarios, en realidad refuerzan su talante de servidores públicos y confirman la vocación de gestores públicos. Por eso, la aparente limitación se convierte en un elemento positivo a través del cual resplandecen los auténticos valores del servicio público. Valores que, no debemos olvidarlo, acompañarán al funcionario en su actividad privada porque son valores que dignifican al propio hombre y lo perfeccionan como persona.

Como es evidente, las normas escritas, ya lo apunté, permiten conocer con objetividad los criterios de actuación de los funcionarios y, de otra parte, proporcionan



un importante mecanismo para la resolución de conflictos. Además, como señalan KERNAGHAN y DWIVEDI, la existencia de un conjunto de normas éticas por escrito impedirán, o al menos harán más difícil, la corrupción en cualquiera de sus diferentes modalidades. Por otra parte, en muchos casos el Código puede servir al funcionario para rechazar formalmente determinadas propuestas, de manera que los funcionarios saldrán reforzados del aumento de confianza de los ciudadanos hacia la Administración que producen estas medidas. También la codificación permite que los directivos puedan exigir responsabilidades a los empleados públicos por sus actos.

En fin, el Código pienso que tiene más ventajas que inconvenientes. Se trata de un instrumento que puede producir la mejora ética en la actividad de los funcionarios y que, también, permitirá recuperar el alto valor que tiene el trabajo al servicio del sector público.

Quizás en un momento como el actual en el que la referencia ética es fundamental, una cultura administrativa de servicio pudiera ayudar a orientar orgánicamente el comportamiento de los funcionarios. Ciertamente, los códigos no arreglan todos los

problemas, pero son puntos de referencia importantes y permiten que los valores del servicio público se encuentren positivizados y al alcance, no solo de los funcionarios, sino también de los ciudadanos.

Las codificaciones, según se ha comentado, sólo pueden ser útiles en mi opinión, si incluyen principios generales que puedan guiar u orientar la conducta de los funcionarios, sobre todo en situaciones difíciles. Es claro que no serán necesarios los Códigos si la institucionalización de la ética en la Administración fuese una consecuencia automática de la elevada dosis de responsabilidad y afán de servicio de todos los funcionarios. Sin embargo, no se puede negar la existencia, porque somos humanos, de fragilidad en la conciencia humana que lleva a transgredir normas éticas, por muy elementales que parezcan. Y, en una época como la actual, en la que se producen no pocas faltas éticas, que pueden ser incluso legales, es conveniente una guía clara y firme que nos recuerde a todos los funcionarios los valores del servicio públicos aplicados a la realidad presente.

La gestión global de la ética pública se ha convertido en un elemento esencial de cualquier programa de modernización del sector público. La existencia de organismos encargados de promover la implantación de valores éticos en

la Administración Pública y controlar que el comportamiento de los servidores públicos se ajuste a los mismos se encuentra ampliamente extendida en los países de la O.C.D.E., especialmente en aquellos que cuentan con programas más avanzados de modernización del sector público. Entre ellos pueden mencionarse la Oficina de Ética de los EE.UU., la Comisión de Servicios del Estado en Nueva Zelanda, el Comité de Normas de la Vida Pública en el Reino Unido (Comité Nolan), o la Comisión de Protección del Mérito en el Servicio Público y el Consejo Asesor de Gestión en Australia.

En los países de la OCDE comienzan a aparecer organismos encargados de coordinar el marco ético global del sector público. Estos organismos pueden depender tanto del poder Legislativo (Comisiones parlamentarias permanentes) como del Ejecutivo; en la mayoría de los casos se trata de entidades vinculadas al Ejecutivo pero que gozan de cierta independencia respecto del Gobierno con objeto de garantizar la eficacia de su actuación.

Un estudio comparado de estos organismos nos lleva a afirmar que pueden desempeñar cuatro tipos de funciones:

- La vigilancia del cumplimiento de la normativa ética mediante la investigación y persecución

de aquellas actuaciones constitutivas de infracciones éticas, tengan o no carácter de delito. La imposición de la sanción podrá corresponder a estos organismos o a otras autoridades administrativas o judiciales. Un ejemplo de este tipo de organismos es la Comisión Independiente contra la Corrupción de Nueva Gales del Sur (Australia) O LA Oficina de Ética de los EE.UU.

- El desarrollo del contenido de la ética del servicio público, esto es, el establecimiento de las normas mínimas de integridad y buena conducta en el servicio público. Ejercen estas funciones la Comisión de Servicios del Estado en Nueva Zelanda y el Comité de Normas de la Vida Pública en el Reino Unido (Comité Nolan).
- El asesoramiento al Gobierno y al sector público en su conjunto sobre estas materias. Además, podrán asumir la resolución de los conflictos derivados de la aplicación de los códigos administrativos de conducta que carezcan de carácter jurídicamente obligatorio. Entre este tipo de entidades podemos citar el Comité Nolan del Reino Unido y la Comisión de Protección del Mérito en el Servicio Público en Australia.
- La promoción de la ética en el sector público mediante la

educación y formación de los funcionarios, la ejecución de campañas de concienciación dirigidas al público o el desarrollo de cualificaciones para el análisis ético. Estas funciones son asumidas por el Consejo Asesor de Gestión en Australia o por el Ministerio de la Administración en Noruega.

Quisiera destacar que este esfuerzo por afirmar los mecanismos de promoción de los valores éticos en la Administración no obedece solo a una necesidad de respuesta frente a determinadas conductas negativas. La inmensa mayoría de los empleados públicos actúan correctamente, de acuerdo con unos principios y valores asentados en su vocación de servicio a los demás y frente a los que quienes se aprovechan de sus puestos en beneficio propio son una minoría nada representativa. Además, como afirma la OCDE en su reciente informe sobre La Ética del Servicio Público (1.996), la imposición de sanciones, aunque a veces necesaria, está concebida para disuadir los comportamientos no deseables, más que para promover comportamientos deseables.

En efecto, hace bien poco tiempo cayó en mis manos un documento de esos que es necesario leer y releer. Me refiero a la recomendación del Consejo europeo sobre la mejora del comportamiento ético en el servicio público de 23 de

abril de 1998. Es un documento reciente que juzgo positivo en la medida en que supone fortalecer la democracia.

En efecto, nadie duda que el comportamiento ético en el servicio público contribuye, como reconoce el Consejo, a la calidad de la democracia, al progreso económico y social, a la mejora de la transparencia y, en general, a la revitalización de las instituciones públicas. En este sentido, el propio Consejo reconoce que la confianza de la gente en las propias instituciones es un problema importante desde el punto de vista de la gestión pública y desde el plano de la política. Además, el propio Consejo reconoce que existen problemas y soluciones comunes en el marco de las normas éticas de la vida pública: que es esencial la integridad del servicio público y que los países miembros de la OCDE necesitan un punto de referencia para combinar los distintos elementos de un sistema eficaz de gestión de la ética en función de las situaciones políticas, administrativas y culturales propias. Por esto, el Consejo de la OCDE, a propuesta del Comité de la Gestión Pública recomienda a los países de la OCDE que adopten medidas dirigidas a controlar el buen funcionamiento de las instituciones y sistemas destinados a fomentar un comportamiento acorde con la ética del servicio público.



Ahora bien, ¿cómo se pueden adoptar estas medidas?. De muy diferentes maneras. Desarrollando y examinando periódicamente las políticas, procedimientos y prácticas que influyen en el comportamiento ético dentro del Servicio público. Apoyando las acciones emprendidas por los poderes públicos para mantener normas de conducta elevada oponiéndose a la corrupción en el sector público. Introduciendo la dimensión ética en las estructuras de gestión para asegurar que las prácticas se corresponden con los principios del sector público. Combinando, no es fácil, los sistemas de gestión inspirados en los principios éticos y los sistemas basados en el respeto a las normas. También, si es posible, evaluando las repercusiones de las reformas de la gestión pública sobre los comportamientos éticos en el servicio público. Y, finalmente, utilizando como guía los principios que puedan favorecer la gestión de la ética en el servicio público.

Pues bien, el documento de la OCDE incorpora un texto, bien moderno e interesante, sobre dichos principios para favorecer la gestión de la ética en el servicio público. Por su interés, a continuación comentaré el prólogo, los doce principios y una nota explicativa. Vayamos por partes.

“Una de las cuestiones políticas esenciales para los gobiernos de

los países miembros de la OCDE es conseguir unas normas de conducta en el servicio público”. Es cierto, la Ética es también una cuestión política ya que el poder es de la gente, está para la gente y se justifica en la medida en que su uso se “encardine” en el bien de todos. Por eso, cuando la gente percibe que el poder se orienta, no hacia la comunidad o hacia la colectividad, se produce la desconfianza de los ciudadanos en relación con las instituciones y las personas que encarnan poderes públicos.

Veamos, a continuación los principios que establece el documento de la OCDE que ahora glosamos.

- Primero, las normas éticas aplicables al servicio público deben ser claras. Es obvio, pero no fácil. Por una parte, para que los que ejercen cargos públicos conozcan el contenido de sus obligaciones y los criterios que deben presidir su aducción. Y, por otro lado, para que la gente también tenga conciencia clara de lo que debe esperar de quienes ostentan cargos públicos. Por eso, es de la mayor importancia, como recuerda el documento comentado “un enunciado conciso y que sea objeto de una amplia publicidad de los valores y principios fundamentales que guían el servicio

público, en forma de código de conducta puede crear una concepción común en el seno de la Administración Pública y más ampliamente en la sociedad”. Es cierto, la publicidad del Código, general quizás, es un síntoma de madurez democrática, de transparencia, y transmite un deseo positivo de disposición de los cargos públicos hacia la sociedad.

- Segundo, las normas éticas deben estar inscritas en el marco jurídico. Es éste, como es bien sabido, un aspecto bien polémico y complicado. Ahora bien, ¿y si las normas o criterios éticos no se encuentran ubicados en el ordenamiento jurídico?, ¿tiene sentido?, ¿es razonable establecer principios de conducta para el servicio público sin eficacia jurídica?. En este punto, me parece que la OCDE acierta de pleno al señalar que “el marco jurídico constituye el punto de partida para la transmisión de las normas y principios mínimos de conducta obligatorios a todos los que ocupan un cargo público”. Es más, “las leyes y reglamentaciones deberían enunciar los valores fundamentales del servicio público. y constituir un marco para definir orientaciones, realizar encuestas e iniciar sanciones disciplinarias y acciones punitivas”.
- Tercero, los que ocupan un cargo público deben poder re-

cibir formación en materia de Ética. Sí, y también el resto de las personas que se encuentran en diferentes puestos de la maquinaria administrativa. Ahora, sin embargo, nos referimos a las funciones de dirección. En estos casos, es muy conveniente que se sepan aplicar correctamente los principios éticos al caso concreto. Para eso, “la formación facilita la sensibilidad frente a los problemas éticos y puede mejorar la capacidad de análisis ético y el razonamiento moral”. Por eso, como señala la OCDE”, deberían establecerse mecanismos de asesoramiento y de consulta internos con el fin de ayudar a los que ocupan un cargo público a aplicar la normas éticas fundamentales en el marco profesional”. En este contexto, los llamados valores esenciales del servicio público: objetividad, integridad, imparcialidad, neutralidad, servicio... constituyen el corazón de la reflexión ética de la vida pública, que debe tener siempre presente, pero que muy presente, que la Administración pública es de la gente, que las instituciones públicas son de la gente y que deben estar para el ejercicio de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

- Cuarto, es muy importante que los que ocupan un cargo

público conozcan sus derechos y obligaciones cuando se encuentren con actuaciones reprobables. Para eso hace falta, mejorar el sistema de la responsabilidad en el ámbito público y para eso, debe existir un clima general que permita conocer, sin especiales problemas de auto-protección, conductas menos edificantes. Es este un aspecto importante que sólo podrá cumplirse si el ambiente ético en el ejercicio de los cargos públicos tiene altura y puntos de referencia claros.

- Quinto, el compromiso de los responsables políticos a favor de la ética del servicio público debe ser real, coherente y efectivo. Es más, como señala la OCDE en el documento, “los responsables públicos tienen el deber de mantener un nivel elevado de rectitud en el ejercicio de sus funciones oficiales”. Ahora bien, ¿cómo se demuestra este compromiso?. De muchas formas: con el ejemplo y con medidas de naturaleza política como puede ser “el establecimiento de dispositivos legislativos e institucionales que refuerzan los comportamientos y sancionen los actos reprobables, o facilitando medios y recursos suficientes para las actividades relativas a la ética en el conjunto de la Administración así como

evitando, lo cual no es fácil, la instrumentación de las reglas y leyes en esta materia con fines políticos exclusivamente”.

- Seis, el proceso de la adopción de decisiones públicas debe ser siempre transparente y sometido a controles. Es obvio y no merecería mayores comentarios sino fuera porque nunca es insuficiente insistir en la necesidad que todas las decisiones que adopten los cargos públicos puedan ser objeto de publicidad, sea o no legalmente exigible. Pero no sólo es importante la transparencia, también es igualmente importante garantizar que las decisiones se tomen escuchando a todos los sectores con intereses sociales en juego. Por otra parte, como recuerda el documento de la OCDE, “la gente tiene derecho a saber como utilizan las instituciones públicas los poderes y recursos que se les confían” de forma que “el control ejercido por el público debería facilitarse con procedimientos transparentes y democráticos, mediante el control parlamentario y el acceso a la información oficial”. Pero, además, la transparencia se refuerza a través de medidas como sistemas de divulgación de información y reconocimiento de la función que desempeñan los medios de comunicación activos e independientes (OCDE).



- Siete, deben existir directrices claras en materia de relaciones entre el sector público y el sector privado. En este campo, es fundamental preservar los valores esenciales del servicio público allí donde convergen el sector público y el privado, como puede ser la contratación o el acceso a la función pública, de forma que la publicidad, la concurrencia, el mérito y la capacidad, sean siempre características básicas de la actuación de quienes ocupan cargos públicos en estas materias.
- Ocho, los gestores públicos deben promover un comportamiento ético. Como señala el documento de la OCDE, “un marco orgánico que fomente normas de conducta elevadas ofreciendo incitaciones adecuadas para un comportamiento conforme con la ética, así como condiciones de trabajo y una evaluación eficaz de los resultados. Tendrá una incidencia directa en la práctica diaria de los valores y las normas éticas del servicio público”. Ahora bien, quizás lo decisivo es la ejemplaridad de los cargos públicos que deben garantizar “una dirección coherente, comportándose como modelos ejemplares en el plano de la ética y de la conducta en sus relaciones con los demás”.
- Nueve, las políticas, los procedimientos y las prácticas de gestión deben favorecer un comportamiento de acuerdo con la ética. Es importante también que el marco general relativo a las políticas y prácticas de gestión, dice el documento de la OCDE, “permita demostrar la adhesión de un organismo a las normas éticas”. Es necesario que las administraciones públicas se doten de estructuras que respeten las reglas de juego. Pero no es suficiente, pues como recuerda el documento de la OCDE, los sistemas basados únicamente en el respeto a las reglas pueden fomentar que algunos cargos públicos operen en el límite de la conducta reprensible o reprobable argumentando que si no violan la ley o las reglas actúan éticamente. Por eso, los poderes públicos “no deberían definir solamente las normas mínimas, más allá de las cuales las acciones de un cargo público no serán toleradas, sino enunciar de forma clara un conjunto de valores del servicio público, a los que se debe aspirar”.
- Diez, las condiciones de empleo propias de la función pública y de la gestión del personal deben fomentar comportamientos de acuerdo con la ética. En este sentido, el mérito y la capacidad deben ser los criterios básicos en esta materia, tanto en el acceso, como en la promoción profesional, facilitando así el principio de integridad en el servicio público.
- Once, deben establecerse en el servicio público mecanismos que permitan la rendición de cuentas. En un sistema democrático, es lógico que los cargos públicos rindan cuentas de sus acciones ante sus superiores jerárquicos y, también, ante la gente. La rendición de cuentas debe extenderse, no sólo a aspectos contables, sino a la obtención de resultados y al seguimiento de los principios éticos con el servicio público.
- Doce, deben existir procedimientos y sanciones adecuadas en caso de comportamientos culpables. El documento de la OCDE señala que uno de los elementos indispensables de una infraestructura de la ética, lo constituyen los mecanismos que permitan detectar actos corruptos, así como realizar, de forma independiente, una encuesta sobre el tema. Es lógico que esto sea así, porque sino se sancionan las conductas anti-éticas, cundiría un cierto ambiente negativo en la función pública.

La Administración y las instituciones públicas son de la ciudadanía.

nía. Es deseable que aumente la capacidad crítica de la gente para exigir más a los políticos y dirigentes públicos que, de una forma más clara, deben encarnar en su conducta esos valores de servicio público de integridad, neutralidad, objetividad, imparcialidad, servicio, etc, que tan importantes son para que lo público pueda cumplir su función de facilitar a todos los ciudadanos el ejercicio de todos sus derechos fundamentales.

Pero para dotarnos de estos instrumentos de “gestión ética”, debemos, en primer lugar, partir de la identificación de unos valores del servicio público. Éstos no pueden ser otros que los derivados directamente de la Constitución, bien como principios informadores de la Administración Pública (Eficacia, eficiencia, servicio a los intereses generales, sometimiento a la Ley y al Derecho) o en forma de defensa y promoción de los Derechos Fundamentales de los ciudadanos (personales, vinculados con la libertad individual, políticos, sociales, etc.).

Podemos, también, recurrir a identificar un claro factor de universalidad de esos valores y de su traducción en normas de conducta éticas, si atendemos a su formulación en la mayoría de los países que cuentan con una administración pública que sirva a un Estado de Derecho.

La OCDE identifica una serie de puntos de convergencia entre los distintos métodos de promoción de la ética pública en los diferentes países, que pasan, en primer lugar, por una adecuada definición de los valores de la ética pública. Esta definición deberá cumplir una doble misión, como forma de expresar las aspiraciones de la sociedad respecto de la acción pública y, a la vez, como medio de control de la adecuación de las conductas a los principios del servicio público. Se deberá partir, por tanto de los principios y valores constitucionales (el “núcleo duro” de la idea de servicio público), y que, a la vez, tener en cuenta otros valores como al eficacia, el servicio al ciudadano, la relación coste/beneficio, el trabajo bien hecho, etc.

Otro de los elementos comunes de gestión ética en los países avanzados son los Códigos de Conducta, en los que se suelen incluir un enunciado de valores generales del servicio público. A menudo, se completan con códigos específicos por sectores y, casi siempre, son fruto de un acuerdo con los representantes de los empleados públicos. La codificación actúa, en realidad, como cláusula de garantía, respecto de las situaciones que se suscitan en el ámbito de la actividad del poder público y a las que la Ley, por sí sola, no puede en ocasiones dar una respuesta adecuada y suficiente.

Finalmente, en casi todos los países que han abordado la adopción de medidas de promoción de los valores éticos incluyen en sus regulaciones la obligación de efectuar declaraciones de bienes e intereses, en línea con la que existe en nuestro país para los altos cargos, así como un régimen severo de incompatibilidades que alejen la posibilidad de que intereses personales puedan verse afectados por el ejercicio de funciones públicas.

En España en el marco del Estatuto Básico de la Función Pública, el Ministerio de Administraciones Públicas va a introducir, por primera vez, la definición de los valores éticos del servicio público en una norma que sirve como instrumento de integración de los mismos, hasta hoy dispersos en el resto de las normas que regulan la función pública.

Se regulan, así, como Deberes de los funcionarios públicos españoles una serie de obligaciones, que ya estaban recogidas en otras normas pero cuya ubicación aquí tiene un evidente valor no solo sistemático sino fundamentador de un concepto legal de servicio público, que trae causa del con-



cepto constitucional al que antes nos hemos referido.

La fidelidad a la Constitución, el respeto al régimen de incompatibilidades, el cumplimiento del régimen de jornada y horarios o el deber de secreto en materias clasificadas o de confidencialidad respecto de las informaciones conocidas con ocasión del ejercicio de cargos públicos son, todas ellas, obligaciones objeto del régimen disciplinario de los funcionarios públicos pero que tienen, además, una vertiente estrictamente ética. El grado de cumplimiento de estas obligaciones determina situaciones que, a menudo, escapan al ámbito del régimen disciplinario pero que, sin embargo, pueden afectar a la correcta prestación de los servicios públicos, a la imagen pública de la Administración y, lo que puede llegar a ser más importante, al clima de trabajo en las organizaciones públicas. En este sentido, la formulación ética de estos deberes permitirá su interiorización como elementos que no solo tiene que ver con la exigencia del cumplimiento de unas obligaciones de tipo laboral, sino que afectan, a menudo de forma sustancial, al cumplimiento de los fines mismos de la Administración.

Algo parecido puede decirse de otras obligaciones relativas al desempeño del puesto de trabajo,

que también se recogen en forma de deberes. La diligencia en el cumplimiento de las instrucciones recibidas por vía jerárquica, la corrección en el trato a los ciudadanos, o el velar por la conservación de los bienes públicos, entran quizá, en ese ámbito al que me he referido antes, en el que los principios parecen derivar, directamente, del sentido común.

Quisiera hacer una especial referencia a la obligación de no utilizar los medios propios de la Administración ni ejercer sus cometidos en favor propio o en el de los colectivos cuyos intereses les afecten. Es ésta una definición correcta de la médula de la principal cuestión que afecta a la ética pública: la desviación del uso de los medios que deben estar consagrados para servir al interés general, hacia los intereses particulares. La utilización de potestades públicas para el exclusivo provecho personal supone, lo sabemos, la prostitución de la función constitucional de la Administración Pública, que consiste en servir con objetividad los intereses generales. Supone, también, un atentado grave a la misma esencia del servicio público, en la medida que, deliberadamente, se traiciona el sentido de la gestión de los intereses colectivos actuando en contra del bien común. Esta obligación que aquí se contempla, debería ser, por tanto, la pieza fundamental

en torno a la cual desarrollar la promoción, la interiorización y el control transparente del respecto a los deberes éticos de los empleados públicos.

Nos proponemos impulsar, también, la ética del servicio público en forma de valores que deben integrar la actuación profesional y la relación con los ciudadanos, atribuyendo a las Administraciones Públicas -lo cual es un planteamiento muy interesante-, la obligación de fomentarlos como modelos de conducta.

Estos **valores éticos del Servicio Público** parecen resumirse en la integridad -que debemos entender íntimamente vinculada a las obligaciones de defensa de los intereses públicos y privados-, la competencia profesional, el servicio a los ciudadanos -que resume a todos los demás- y la transparencia. Respecto a esta última, sí me gustaría llamar la atención sobre la funcionalidad de la ética como medio de generar confianza en los ciudadanos en sus organizaciones públicas. Pero, para ello, es preciso hacer de la actividad administrativa algo accesible a los ciudadanos, especialmente en relación con los procedimientos que afectan a sus intereses.

La transparencia como valor ético tiene su correspondencia jurídica en el derecho de acceso a archivos y el derecho a la información



que regulan ya las leyes de procedimiento, tanto sectoriales como generales. Pero, como afirma el informe de la OCDE al que antes he hecho referencia, aumentar la transparencia desemboca en una mayor exigencia en términos de responsabilidad, ya que debe informar al público de los que se presumen tareas del servicio público, de manera que pueda pedir cuentas a los funcionarios.

En mi opinión, toda regulación sobre esta materia debería completarse con la exigencia de una serie de criterios destinados a orientar la actividad de todas las administraciones públicas en su propia promoción de modelos de conductas éticas. Estos criterios deberán estar dirigidos, en primer lugar, a mejorar la administración, como organización al servicio de los ciudadanos. Para ello deberá fomentar que la actuación profesional de los empleados públicos contribuya, en la medida que sea posible, a la mejora del servicio, en una visión de ética transformadora de la realidad cuya relevancia les comenté al inicio de esta exposición. Se deberá fomentar, también, el uso racional y eficiente de los servicios, la calidad y el perfeccionamiento continuo del trabajo individual, la iniciativa personal, el buen clima laboral y todo aquello que contribuya a extender el prestigio de la Administración entre los ciudadanos.

Además, para fomentar las conductas profesionales éticamente correctas habrá que trabajar también en la línea de mejorar el trato a los ciudadanos, para lo cual se debe promover la actuación administrativa dirigida a facilitar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes. Una vez más, llegamos a la conclusión de que, en nuestros días, los derechos de los ciudadanos -que son los que “establecen una vinculación directa entre los individuos y el Estado”, como afirmó, en su día, el Tribunal Constitucional Español (STC 14 de julio de 1981)- hoy se configuran como un conjunto de valores o fines directivos de la acción positiva de los Poderes Públicos. En otras palabras, el Estado y la Administración debe orientarse, ética y, primordialmente, hacia su realización efectiva y de no hacerlo, traiciona la legitimidad sobre la que se asienta y, claro está, se aleja de una concepción ética de la actividad administrativa.

Si la gestión de los intereses colectivos es la tarea fundamental de la Administración Pública, la sensibilidad ante lo público como deseo de hacer efectivo el bien común es el reto más importante que tiene planteado.

Por su parte, los funcionarios son los responsables de la buena marcha del aparato administrativo. Y, la gestión de lo público

es algo, es evidente, bien distinto del interés personal o propio, lo que le imprime un contenido ético de notable envergadura.

En definitiva, el funcionario, como ha señalado DOBEL debe asumir su responsabilidad personal en el sistema administrativo. Y esa responsabilidad personal implica la necesidad de incorporar una dimensión ética individual, de servicio, en el ejercicio de su actividad. Es en este marco donde cobra especial relieve en la vida, profesional y personal, del funcionario la necesidad de la integridad individual. La democracia no exige un nivel ético elevado y la gente, a quien servimos, tiene derecho a que siempre y en todo momento, los funcionarios públicos estén a la altura de las circunstancias y colaboren efectivamente a promover todos y cada uno de los derechos fundamentales de las personas. Vale la pena.



Formación Inicial del Docente y el Futuro de la Educación



JUAN BOSCO BERNAL¹

¹ El autor es Profesor Titular de la Universidad de Panamá y Embajador de Panamá en Brasil.

1- Nuevas respuestas educativas para un contexto global

“A medida que toman cuerpo la sociedad y la economía del futuro, todos nosotros-personas, empresas, organizaciones y gobiernos por igual- estamos ahora ante el viaje al futuro más rápido y salvaje que haya realizado cualquier generación.”

Alvin Toffler, 2006.

Un movimiento a escala planetaria para renovar los rumbos de la educación, toca a nuestras puertas y está directamente asociado a la turbulencia de los cambios que genera la mundialización.

La vida de las personas tiende a transformarse radicalmente en la mayor parte de los países del planeta. La convivencia humana recibe el impacto de las nuevas formas de producir, difundir y consumir los bienes económicos, tecnológicos y culturales. Con ello nuevas necesidades y expectativas materiales e inmateriales se generan en las sociedades, que rebasan sus propias fronteras dentro de espacios globales cada vez más reducidos y de una comunicación en tiempo real más diversificada y eficiente. Son expresiones de la aldea global.

Los nuevos y continuos hallazgos en disciplinas como la energía, la biotecnología, la informática, la microelectrónica, la óptica, la nanotecnología, la química supramolecular, la clonación, la medicina, las telecomunicaciones y la aeronáutica, entre otras, asombran ilimitadamente la mente humana y nos hacen pensar que el futuro ya está aquí.²

Este proceso histórico con el impulso sin precedentes de la ciencia, la tecnología y la innovación no ha sido tan equitativo ni en la distribución de sus beneficios como en sus calamidades.³

El cambio climático, la crisis energética y de producción de alimentos, se suman hoy a otras penurias constantes como la violencia, el hambre y el tráfico de drogas que a escala mundial afectan a los países, principalmente a los más pobres y débiles institucionalmente.

Igualmente, la desigualdad de oportunidades frente al crecimiento económico en la era de la globalización, ha sido portador de exclusión social, política y cultural de amplios sectores de población, particularmente los indígenas, campesinos y afrodescendientes.⁴

² Toffler, Alvin y Heidi, pensadores sobre el futuro, en su reciente obra (2006) *La Revolución de la Riqueza*, realizan un ambicioso análisis sobre los cambios en la “Tercera Ola” que es la etapa dominada por el conocimiento y los efectos de las tecnologías de la información y las comunicaciones en el mundo del mañana.

³ Sobre globalización y mundialización y sus efectos en la educación, existe actualmente una abundante literatura y ejemplos relevantes. Un valor especial se le concede a los trabajos elaborados sobre estos temas por Manuel Castells.

⁴ CEPAL (2006). *Panorama Social de América Latina*. Santiago, Chile. CEPAL.



En el plano cultural se observa, como resalta UNESCO, un cambio en el funcionamiento de la sociedad, hoy más centrada en el individuo y en el éxito personal que en un sentido de comunidad y pertenencia, unido a la erosión de las instituciones de protección social y la vulnerabilidad de los sectores medios. Estos hechos tienen enormes repercusiones en la cohesión social y le plantea al gobierno y a la sociedad de cada país de la región, un desafío de enorme complejidad.⁵

La familia, en el pasado sustentada en gran parte por el trabajo “doméstico”, recibía el apoyo y enseñanzas de la madre, cuyo vacío se siente hoy al convertirse en mujer “trabajadora”. Lejos de demonizar este cambio en el rol femenino, los gobiernos más conscientes impulsan políticas afirmativas de género, donde el trabajo del hogar se valoriza económicamente, los hombres comparten responsabilidades domésticas y las mujeres reciben un trato laboral diferenciado, en el horario y otros servicios (jardín de infancia), para dedicar más tiempo a sus hijos y a la familia.

Algunos investigadores como Theotonio dos Santos, considera que ya se percibe un quiebre de esta economía global, que está dado por la pérdida de dinámica del capitalismo central, de

las instituciones que lo sustentan (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, OMC.) y de su condición de ordenador de la economía mundial. Se trata de una fase de transición orientada hacia un nuevo orden mundial, el que tienen un papel importante los países emergentes (Brasil, Rusia, India, China) en un nuevo sistema mundial que será regido por un fuerte capitalismo de Estado.⁶

Una de las áreas más sensitivas en la mundialización es sin dudas la educación. La forma como aprenden y los contenidos que aprenden las personas en todas las edades, tienden a ser diferentes de los patrones educativos conocidos del pasado. El saber representa un pilar esencial de la nueva sociedad global.

Parte de este fenómeno se manifiesta en los cambios que se producen en la organización del trabajo, la rápida movilidad laboral de las personas, el aumento y calidad de los conocimientos y competencias requeridas para trabajar y vivir en la sociedad naciente. Según la Organización para la Cooperación del Desarrollo Económico (OCDE), estas competencias corresponden básicamente al uso de instrumentos de modo interactivo (lenguaje, tecnologías), interactuar con grupos hetero-

géneos y actuar autónomamente (Ver Cuadro No1).⁷

Como consecuencia se observa un incremento en la demanda por los servicios educativos particularmente de los niveles medio y superior, así como en la creación y transferencia de conocimientos e innovaciones, que se torna en una presión social a los gobiernos por aumentar y hacer cada vez más eficiente la oferta educativa, científica y tecnológica.⁸

En la mayor parte de los países de América Latina este cambio ha significado un esfuerzo por asignar mayores recursos financieros, realizar las reformas dirigidas a modernizar la estructura y el funcionamiento de los sistemas educativos, y evaluar sus resultados.

La equidad y calidad de los aprendizajes representan el hilo conductor de una parte significativa de las políticas educativas, así como de los proyectos de renovación curricular y pedagógica. En este campo adquiere significado el reforzamiento de las competencias en la lectura, la matemática, las ciencias, las tecnologías de la información y la comunicación, los idiomas, especialmente el inglés, así como los valores para una nueva ciudadanía. En las políticas de equidad se refleja

⁵ UNESCO(1996).Nossa Diversidade Criadora. Relatório da Comissão Mundial de Cultura e Desenvolvimento, coordenado por Javier Pérez de Cuéllar. Brasília. UNESCO.

⁶ Dos Santos, Theotonio et al. (2008) Países Emergentes e os Novos Caminhos da Modernidade.UNESCO/ORDECC. Brasília. Los países emergentes, llamados BRICs, tienen una influencia cada día mayor en la economía mundial. Son responsables del 15% del PIB mundial, de la casi mitad de la población, del 20% de la superficie terrestre, poseedores de abundantes recursos naturales y de economías diversificadas en ritmo de crecimiento sostenible.

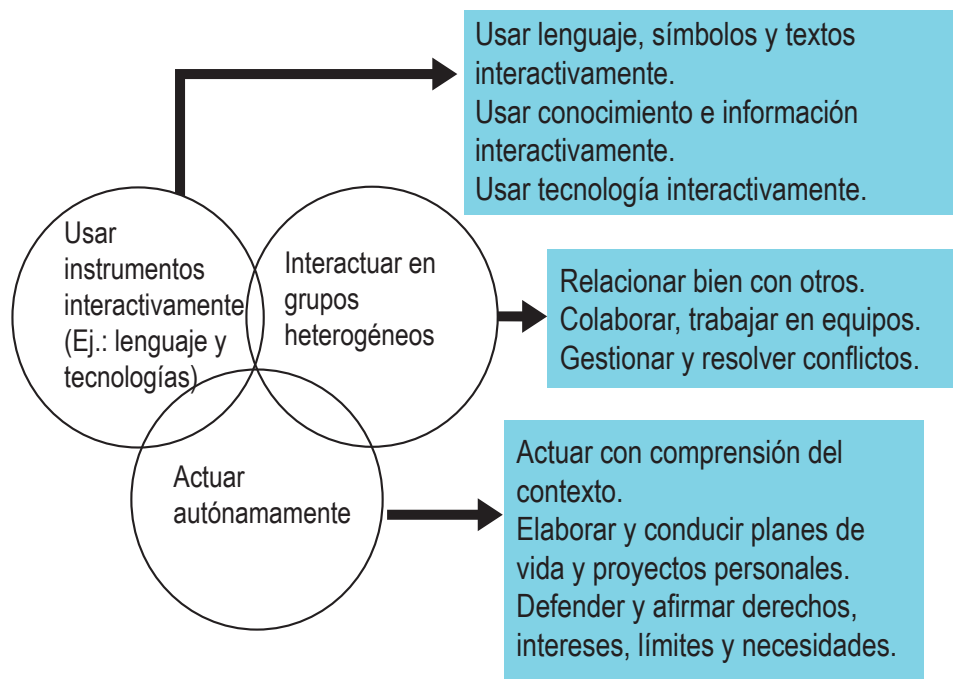
⁷ OECD. (2005) Selection and Definition of Key Competencies.

⁸ Carnoy, Martin. (2002) Mundialização e Reforma na Educação: O que os planejadores devem saber. UNESCO/IEP. Brasília, Brasil.



Cuadro No 1

Competencias para la vida



un interés por cerrar la brecha en las oportunidades educativas mediante la atención de grupos más pobres y con necesidades educativas especiales.⁹

El mejoramiento de la formación y desempeño del personal docente se coloca en el vértice de las prioridades de estas políticas.¹⁰ Esta centralidad demuestra un cambio en relación con las reformas educativas de los años 90 que le dieron un tratamiento marginal al personal docente y, en algunos casos, se planteó la hipótesis que los resultados de los aprendizajes dependían más de factores insti-

tucionales y tecnológicos que de la capacidad docente.¹¹

La tarea que se emprende es compleja. Igual que acontece con la distribución del patrimonio económico, los bienes educativos aún se encuentran desigualmente distribuidos, entre y dentro de los países de este continente. Las brechas en los aprendizajes apoyados en las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, observados entre grupos urbanos, rurales e indígenas, lo mismo que entre naciones emergentes y pobres, marcan también el escenario latinoamericano de la mundialización.¹²

Así como sucede en otras áreas de la vida de los pueblos de la región, la educación se enfrenta al doble desafío de pagar la deuda socioeducativa con grupos excluidos aún analfabetas, con escolaridad básica y media incompleta y, al mismo tiempo, abordar con inteligencia los cambios educativos que demanda la sociedad global del conocimiento. Ambas agendas, la del pasado y del futuro, como bien expresa Brunner, son complejas y costosas. Ellas exigen un tratamiento creativo de compatibilización en las políticas educativas así como en los esfuerzos de Estado y sociedad para su efectivo cumplimiento.¹³

⁹ UNESCO (2007). Situación Educativa de América Latina y el Caribe: garantizando la educación de calidad para todos. OREALC/UNESCO. Santiago, Chile.

¹⁰ Bernal, Juan Bosco. (2005) Hacia una Nueva Institucionalidad de la Educación en América Latina. San José Costa Rica.

¹¹ Vaillant, Dense (2005). Formación de Docentes en América Latina: reinventando el modelo tradicional. Edit. Barcelona, España.

¹² Según el cuadro No 4, disparidad en la tasa bruta de escolaridad (TBE) combinada (primaria, media y superior) es sorprendente. Islandia, el país de más alto IDH tiene una TBE de 95.4 y Sierra Leona con el IDH más bajo, alcanza menos de la mitad (44.6).

¹³ Brunner, José.J.(2006). Globalización y Futuro de la Educación: tendencias, desafíos y estrategias. Santiago, Chile. Agosto, 2006, p.33

Ello permite reafirmar que es innegable hoy el valor trascendente que tiene la institución educativa en la sociedad política moderna. De allí los innumerables esfuerzos que desde los gobiernos, sociedad civil y comunidad internacional se realizan para transformar los sistemas educativos y ponerlos en sintonía con los rápidos cambios que se viven en las comunidades producto de la era global y del conocimiento. En este contexto, la formación y el desempeño del personal docente emerge como un tema recurrente, estratégico y, por lo tanto, urgente de abordar en el nuevo paradigma educativo y social.

2- Personal docente y cambio educativo

Es ampliamente reconocido el hecho que docentes bien formados y comprometidos con su profesión representa un factor central en la efectividad de los cambios educativos. Pues la contribución de maestros y profesores es considerada esencial para ampliar las oportunidades de aprendizaje de sus estudiantes a lo largo de toda la vida, de modo que puedan construir su futuro de manera responsable y exitosa.

¿Quién no tuvo en su infancia o en su juventud un educador o educadora que le cautivó, a quien recuerda con admiración y hasta quiso imitar por sus enseñanzas y su ejemplo de vida?, ¿Quién no

fue inspirado en su proyecto personal por una maestra o profesora que le guió con amor y buen juicio?

Ni la escuela ni el docente pueden alegar hoy la exclusividad del conocimiento. En presencia de múltiples alternativas y medios de información (TV, radio, Internet, publicaciones.) la escuela es una entre otras instituciones educadoras y el docente comparte su rol con otros agentes educativos en la comunidad. Sin embargo, ambos son valorados universalmente como los medios más idóneos que dispone la sociedad para crear oportunidades y condiciones de aprendizaje sistemático, orientado a desarrollar las inteligencias y potencialidades de los alumnos.

Al docente se le atribuye una influencia decisiva en los estudiantes en la formación de expectativas favorables hacia los aprendizajes, así como en el desarrollo de las habilidades indispensables para el estudio, el trabajo y la vivencia de valores compatibles con el ejercicio de una ciudadanía responsable. Por lo tanto, se espera, igualmente, que sea capaz de asumir corresponsabilidad en los resultados de los aprendizajes de sus alumnos.¹⁴

“La tarea que se espera de un docente es un tanto más amplia que transmitir conocimientos a

sus alumnos lo que hace mucho tiempo fue su actividad personal y para lo que se le preparaba. Ahora hacen falta muchas otras habilidades, sin las cuales es difícil de conseguir que los alumnos progresen en la adquisición del saber: el diálogo con los alumnos, la capacidad de estimular los intereses por aprender, la incorporación de las nuevas tecnologías de la información, la orientación personal, el cuidado del desarrollo afectivo y moral, la atención a la diversidad del alumnado, la gestión del aula y el trabajo en equipo.”¹⁵

Igualmente, el desarrollo de las habilidades cognitivas de la niñez y la juventud, demanda de docentes eximios, con suficiente motivación y autonomía, bien formados en instituciones eficientes creadas con esta finalidad. De este modo, el profesionalismo de estos maestros y profesores, su grado de compromiso con el éxito escolar de sus alumnos, así como el interés en el perfeccionamiento continuo de sus competencias pedagógicas, suelen ser decisivos en el logro de las metas de mejoramiento de la calidad de los aprendizajes.

En ese sentido, se espera que las políticas educativas hacia el futuro, aborden creativamente el sentido de identidad de los docentes en cuanto a las tareas que se es-

¹⁴ Bernal, Juan Bosco. (2008) Docente y Cambio Educativo. Diario el Panamá América. Panamá.

¹⁵ Marchesi, A. Martín, M. (1998) Calidad de la Enseñanza en los Tiempos de Cambio. Alianza Editorial. Madrid, España.



pera que ellos desempeñen, los incentivos a sus resultados, la renovación de sus estrategias para su formación inicial y continua y las capacidades profesionales óptimas hacia el ejercicio de una docencia ejemplar.¹⁶

“En todos los sistemas educativos la formación de buenos docentes y la generación de condiciones para retenerlos en la profesión constituyen una de las claves para elevar la calidad de la educación”¹⁷

Por su importancia, el docente es también colocado en el centro de la crisis de algunos sistemas educativos y de los infortunios de la sociedad. Son muy diversas las conclusiones a las que llegan políticos, autoridades y hasta organismos internacionales sobre los efectos docentes en las causas del fracaso escolar, los débiles resultados obtenidos por los estudiantes que se someten a las pruebas de ingreso a las universidades y el lugar subalterno ocupados por buena parte de los países de la región en las evaluaciones nacionales e internacionales.

De acuerdo con Fullan ***“La formación docente tiene el honor de ser simultáneamente el peor problema y la mejor solución en la educación.”***¹⁸

Se asume como problema por ser los docentes los más numerosos entre los funcionarios, los más beligerantes en los movimientos reivindicativos y los que más efectos negativos pueden aplicarle a las reformas cuando no se les prepara y comprometen adecuadamente. La mejor solución, porque cuando están motivados y bien formados se garantiza el éxito de las políticas educativas. De este modo, el docente pasa de ser el centro del problema al factor estratégico de la solución.

Cierto es también que las elevadas expectativas creadas superan en general las capacidades reales de los docentes para satisfacerlas. Esto es así cuando, además de enseñar los contenidos curriculares de las materias a su cargo y formar en valores, se les demanda trabajar en programas sociales, allí donde otras instituciones fallaron, para corregir conductas negativas adquiridas fuera de la escuela, como son las vinculadas a la violencia, el tráfico y consumo indebido de drogas, que hoy no solo afectan la familia y la

comunidad, sino también, tienen presencia dentro de muchas escuelas.¹⁹

En estos casos se tiende a desconocer los múltiples factores que actúan en la calidad de los aprendizajes, así como los límites que se les impone al personal docente cuando las políticas educativas son equivocadas, la formación recibida no se corresponde con las nuevas tareas que demanda su puesto de trabajo, los perfiles de formación son complejos, ideales e inalcanzables; cuando su salario es inferior al de otros profesionales de su mismo nivel académico; cuando carecen de incentivos para atraer a los profesionales más competentes y mantener su motivación a lo largo de la carrera, y cuando las condiciones de trabajo son precarias.

La formación docente es un tema complejo que no se resuelve solo por la vía de las vocaciones magisteriales, que responden por una parte de la profesión, necesaria pero no suficiente. También cuentan significativamente el aprendizaje de las competencias racionales y técnicas, así como de las variables ética y social de la profesión. Con frecuencia se encuentra una visible disparidad entre dos dimensiones: la del docente ideal e inexistente y la del docente real que se forma en las facultades de educación y escue-

¹⁶ Carnoy, M. Op.cit. p.100.

¹⁷ PREAL. Formas y Reformas de la Educación. Serie Mejores Prácticas, No 24, Octubre 2006.

¹⁸ Fullan, M. (1993). Change Forces: Probing the depths of educational reform. London. Faber Press.

¹⁹ Delors, J. et al. (1996) Educação: um tesouro a descobrir. Relatório para a UNESCO da Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI. Brasília, UNESCO.



las normales, para trabajar en contextos específicos, a menudo deprimidos.²⁰

No es extraño entonces encontrar nuevos docentes que en su trabajo recurren más a las referencias de cómo le enseñaron sus maestros y profesores más influyentes, y menos a las nuevas teorías de aprendizaje como el constructivismo y los métodos activos, por ejemplo, que fueron aprendidos de un modo pasivo y memorístico en la Facultad o en la Escuela Normal. Así como maestros y maestras enfrentados a trabajar en escuelas multigrado en el campo o de comunidades marginales urbanas, sin contar con las herramientas técnicas y habilidades sociales, para obtener éxito en su labor, porque la formación inicial no se las proveyó.

Durante muchos años los maestros de escuelas primarias en la región fueron formados en escuelas normales e institutos de nivel medio, que funcionaban de acuerdo a modelos pedagógicos y organizativos europeos del pasado. A medida que fue creciendo la demanda por más conocimientos y tornándose más compleja la profesión docente, ese paradigma anterior fue progresivamente desplazado por una formación inicial en instituciones del nivel superior, esencialmente universitarias.

En algunos países se ha generalizado la formación superior universitaria y, en otros, se observa la transición de normales e institutos superiores hacia universidades y otros, los menos, prevalecen las Normales, en virtud de las ventajas y desventajas que se observan en una decisión de esta naturaleza.

Parece no existir unanimidad en la opinión sobre las bondades de ambos sistemas. A la Normal se le reconoce que fue un modelo que generó docentes de calidad, con sólida vocación y marcada capacidad pedagógica. Muchas personas recuerdan con nostalgia el sentido de Alma Mater de la institución normalista. Sus detractores le cuestionan el pedagogicismo excesivo, la carencia de investigaciones y de conocimientos especializados, así como el desinterés por el uso de las nuevas tecnologías. A la universidad se le valora por el cultivo y difusión del conocimiento científico, pero algunos le reclaman su preferencia por las especialidades en detrimento de la pedagogía, las debilidades en la práctica docente y la lejanía de las escuelas, que son los escenarios concretos del proceso de aprendizaje.

Las escuelas normales en una buena parte de los países de la región comparten una historia común y características diferenciadas de acuerdo a las circunstancias y contexto político, cultural

y social donde fueron creadas y funcionan. La formación en las Escuelas Normales, en general tiene un gran reconocimiento en su comunidad educativa.²¹

El rigor del sistema de ingreso, la convivencia de sus alumnos en internados, la educación a tiempo integral, la diversidad de actividades culturales y deportivas, así como la buena preparación de sus profesores formadores, dieron mucho prestigio a estas instituciones, a todo lo largo del Siglo XX, diferenciándolas netamente de las otras escuelas de nivel secundario.

Era una formación a cargo del Estado, ofrecida por centros estatales y cuando hubo escuelas particulares, éstas se rigieron por las directrices curriculares oficiales. Fue una institución que facilitó la movilización social de muchos jóvenes de origen humilde.

La formación de profesores, en cambio, ha seguido en la sociedad latinoamericana una trayectoria distinta. Tempranamente se optó por una formación especializada en una disciplina específica del currículo de nivel de licenciatura en la facultad o escuela universitarias existente (matemática, química, español, historia). El principio formativo dominante fue la adquisición del conocimiento por parte del futuro profesor, dejando

²⁰ Tedesco, J.C. ; Tenti, E. (2002) Nuevos Tiempos y Nuevos Docentes. Buenos Aires, Argentina. UNESCO/IIEP. y

²¹ Una aproximación interesante sobre este tema en Chile puede verse en Cox, C., y Gislýng, J.. (1990) La Formación de Profesores en Chile, 1842-1957. CIDE. Santiago.



un lugar secundario a las teorías y métodos de enseñanza y aprendizaje, aspecto que fue atendido posteriormente como formación complementaria.

Ante una demanda que superaba la oferta de estos profesionales, muchos de ellos ingresaron al servicio docente con una formación inconclusa y hasta en áreas diferentes a la de su formación (estudiantes de ingeniería como profesores de matemática), por lo tanto sin preparación pedagógica.

En este sentido, entre la formación normalista y la universitaria se ha vivido tensiones entre lo pedagógico y lo disciplinar, entre el conocimiento y su enseñanza efectiva, entre la teoría y la práctica pedagógica en la escuela. Ni educadores que desconozcan lo que enseñan, ni educadores que sean incapaces de enseñar lo que conocen. De lo que se trata es de respetar en su justa dimensión el indispensable equilibrio entre la competencia en la disciplina enseñada y la competencia pedagógica para enseñarla.²²

Ni la condición de escuela normal ni la de universidad, portan en sí mismas las señales de obsolescencia que se les pueda atribuir. Es el modelo o sistema de formación y la estrategia que se sigue para insertarlo en la dinámica del

sistema educativo y la sociedad, lo que mejor puede explicar sus probabilidades de éxito o de fracaso. Un ejemplo se encuentra en L'École Normal Supérieur, en París, centro de formación de una pléyade de intelectuales de reconocimiento universal y uno de los mejor evaluados en Europa, denominada por algunos "El Templo de la Inteligencia Francesa".²³

En otro sentido, al intentar juzgarse la obsolescencia de las instituciones se debe hacer con cuidado. Por ejemplo, Bill Gates, el genio mundial de la informática, al referirse en un foro a la situación crítica de los institutos de educación media de Estados Unidos dijo:

***"Los institutos estadounidenses están obsoletos. Y con lo de lo obsoleto no solo me refiero a que nuestros institutos están en quiebra, defectuosos o subfinanciados... Con lo de obsoleto quiero decir que nuestros institutos- aunque funcionen exactamente como se pretende - no pueden enseñar a nuestros hijos lo que hay que saber hoy día. No se trata de un accidente o de un fallo del sistema; es el propio sistema."* Bill Gates, 2002.**

Hay sin duda, muestras de insatisfacción por parte de diversos

actores sociales con el modelo de formación docente y con las capacidades que poseen las instituciones formadoras para acometer esta función estratégica en la educación y la sociedad. Esta insatisfacción también es incubada en las propias instituciones formadoras. De ese modo, diversos estudios y evaluaciones han puesto en evidencia que la calidad de la formación de los docentes es una situación crítica de los sistemas educativos, por el papel decisivo que desempeñan en los resultados de los aprendizajes de sus alumnos.²⁴

Igualmente, son importantes las diferentes recomendaciones que apuntan a enmendar esta situación. Se mencionan como importantes, una mayor relación entre formación docente y las políticas educativas, mejoramiento de las competencias profesionales del futuro docente, atención al mejoramiento de los formadores; preparación para la atención de poblaciones indígenas²⁵ y con necesidades educativas especiales; la necesaria integración entre la teoría y la práctica; la valoración del aprendizaje de las ciencias; las investigaciones en la escuela y en el aula, el uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación como herramien-

²² Delors, Jaques et al. (1996) La Educación Encierra un Tesoro. Santillana/UNESCO. Madrid, España. Pag. 171-172.

²³ L'École Normal Supérieur fue creada en 1794 para formar profesores e investigadores. Constituye una de las seis "Grandes Écoles" en el modelo de educación superior francés.

²⁴ Entre estos estudios están los realizados por UNESCO, BID, OCDE, el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE)

²⁵ Sobre la formación de docentes para atender la educación intercultural bilingüe, ya existen esfuerzos en Guatemala, Colombia, Ecuador Perú, Panamá y Bolivia. En materia de atender las necesidades educativas especiales, el modelo formativo de la Universidad Especializada de las Américas (UDELAS) en Panamá, representa un ejemplo interesante.



ta pedagógica, así como los ejes transversales (género, paz, medio ambiente), entre otras.

De ese modo, también se han propuesto y aplicado diversos enfoques para renovar la formación de docentes de acuerdo a las necesidades y demandas de la sociedad. Algunos de estos enfoques están más centrados en un modelo práctico artesanal (oficio que se aprende en el taller), otros son más academicistas (enfocado en la disciplina que se enseña), tecnicista (que racionaliza la tarea de enseñar), o hermenéutico reflexivo (docencia actividad compleja que exige conocimiento, creatividad, prácticas imprevisibles).²⁶

También existe un ordenamiento propuesto por la UNESCO, que identifica el enfoque de las competencias profesionales, el fortalecimiento de las prácticas y otros que ponen mayor énfasis en la integración teoría práctica y en la formación interdisciplinaria. (Ver Cuadro No 2.)

Un referente importante del nuevo modelo formativo de los docentes, está representado también por la escuela que se desea. Las características de escuelas efectivas, permiten tener una idea del escenario donde deben desenvolverse los futuros docentes. Estas características, en general apuntan hacia el liderazgo y capacidad de gestión, la claridad en sus

objetivos, la atmósfera de trabajo, las expectativas de docentes y de los alumnos, la evaluación de los aprendizajes y del desempeño institucional, el tiempo dedicado a los aprendizajes, la formación continuada de los docentes, así como la participación de la comunidad educativa. (Ver Cuadro No 3)²⁷

Estos modelos o enfoques son apenas abstracciones de una realidad que tiende a ser más compleja. Cada enfoque, por interesante que parezca, requerirá siempre enriquecerlo con aportes de otros modelos, basados en la política y praxis educativa del país, para alcanzar una visión totalizadora de la formación inicial del docente.

Cuadro No 2. Enfoques en la Formación de Docentes

Basado en el desarrollo de competencias	Busca superar la dicotomía entre la especialización y lo pedagógico, entre la teoría y la realidad de la práctica profesional.
Fortalecimiento de las prácticas en el currículo	Inserción temprana del futuro docente en la vida de la escuela, acompañados por profesores universitarios como tutores.
Fomento de las investigaciones	Torna los centros formadores en generadores de conocimiento y estimula la reflexión entre los tutores-maestros.
Formación Combinada: general y especializada	Para formar profesionales que respondan a diferentes perfiles y trabajen de acuerdo a cada contexto, manteniendo el sentido de la profesión.
Enfoque Transdisciplinar	Trabaja con diferentes profesores de distintas especialidades.

UNESCO. (2007) Educação de Qualidade para Todos: un assunto de direitos humanos. UNESCO/OREALC. Santiago, Chile. P.63-64.

²⁶ De Lella, C. (1999). Modelos y Tendencias en la Formación Docente. OEI. Lima, Perú

²⁷ UNESCO. (2005) Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo.



Cuadro No 3.

Gestión

Liderazgo:	sólido, excepcional, educativo, profesional, de planificación, de gestión.
Objetivos:	claros, foco y concentración en competencias de aprendizaje del conjunto escuela.
Atmósfera:	de orden, cooperación, orientada al aprendizaje, cultura productiva, consenso, planificación cooperativa, reforzamiento positivo.
Expectativa:	elevadas, intensa interacción entre docentes y alumnos.
Evaluación:	frecuente, seguimiento adecuado, del progreso alumnos, en todos los niveles.
Tiempo:	dedicado a la tarea. agrupamiento, enseñanza estructurada, gestión del aula.
Capacitación:	en la escuela, orientada a la práctica, aprendizaje colegiado, organización aprende.
Participación:	de los padres, apoyo, asociación escuela -hogar, participación comunidad.

La formación profesional del docente, es entendida como un proceso permanente de aprender, estructurar y reestructurar conductas y competencias (conocimientos, habilidades, valores), para ejercer la docencia en un contexto sociocultural que demandan opciones y decisiones pedagógicas, sustentadas en la indagación teórica, la vocación y el compromiso ético-social.

La relación del sujeto en formación con la realidad docente, la reflexión sobre esta praxis para volver a ella con las herramientas teórico-pedagógicas para mejo-

rarla, es parte de este proceso dinámico de formación profesional. La aplicación del enfoque que se asuma, no estará exento de incertidumbre y determinados riesgos, que deben abordarse con prontitud, inteligencia y creatividad.

3- Los obstáculos por superar en la formación Inicial del docente.

Sobre la formación del docente con frecuencia surgen preguntas. ¿Qué tipo de docente estamos formando, para qué educación y sociedad?, ¿Quiénes pueden ejercer como docentes, cómo identi-

ficar y fortalecer sus vocaciones? ¿Dónde se forman y qué modelo de formación se utiliza?, ¿Cómo asume el propio docente ética y funcionalmente su profesión?, ¿Cómo se reconoce e incentiva la motivación, eficacia y creatividad de los mejores maestros y profesores y cómo se preserva su permanencia en la docencia?

Algunos estudios sobre el tema de la formación docente en la región llaman la atención acerca de las debilidades observadas en algunos países en relación con la formación docente y las instituciones responsables de esa función. Entre ellas se cuentan:²⁸

- Los débiles resultados en los aprendizajes de estudiantes, son con frecuencia reveladores también de debilidades en la formación y desempeño de los docentes.
- El número promedio de escolaridad de los docentes latinoamericanos (12) es inferior al de los países desarrollados de la OCDE (16) que tienen mayor desempeño educativo.
- En muchos casos, el aumento de la escolaridad universitaria no mejoró sustancialmente la formación del docente. No siempre más escolaridad es igual a más competencias profesionales.

²⁸ Múltiples trabajos apuntan a estos problemas que resume apropiadamente Vaillant, D. (2006) SOS Profesión Docente: al rescate del currículo escolar. UNESCO/OIE. Ginebra, Suiza. También Tenti, E. (2005) La Condición Docente. Análisis Comparado de la Argentina, Brasil, Perú y Uruguay. Fundación OEDE. Buenos Aires, Argentina.



- El bajo reconocimiento social de la profesión docente, unido a los bajos salarios, que influye en el reclutamiento de los jóvenes más talentosos.
 - En la mayor parte de los países no existe evaluación de los docentes ni de los aprendizajes de los alumnos, como referentes para su formación y desempeño.
 - Existe una relación muy próxima entre el bajo nivel de formación del docente y la débil calidad en la educación Media y Básica de los países.
 - Menor exigencia en los criterios de admisión a las carreras pedagógicas en relación con otros tipos de formación universitaria.
 - Escasa relación entre los programas de formación docente con los cambios curriculares que se generan en las escuelas y las políticas de reforma del sistema educativo.
 - Preparación insuficiente de los formadores de formadores. En general tienen escasa producción científica y académica, limitadas nociones de los cambios educativos nacionales y globales y desconocen el trabajo en el aula.
 - Sentimientos de inseguridad de los propios docentes graduados en relación con la formación recibida.
 - Poca coordinación entre facultades, departamentos y programas responsables de la formación docente.
 - Insuficientes recursos académicos y tecnológicos apropiados para una formación de calidad de los docentes.
 - Falta de correspondencia entre la oferta y demanda de docentes. En determinadas áreas de formación se observa una saturación de la demanda de profesores en tanto que en otras existe insuficiencia de docentes formados.
 - En algunos países existe ausencia de una política nacional que articule coherentemente los objetivos, estrategias y procesos de la formación docente.
 - La heterogeneidad institucional y de programas de formación docente: instituciones grandes, pequeñas, municipales, estaduales, públicas, privadas; institutos, escuelas normales, escuelas superiores, universidades.
 - Programas con diferentes denominaciones para una misma formación y destino ocupacional, como es el caso de Panamá, en cuanto a: profesorado en ciencias de la educación con especialización en primaria, licenciatura en educación primaria, profesorado en educación con mención en educación primaria, profesorado en preescolar y primaria, licenciatura en ciencias de la educación con especialización en primaria, profesorado en educación con mención en educación primaria, todas formaciones de nivel de licenciatura, para servir como maestros de escuela primaria.²⁹
 - Perfiles ideales de formación docente que no se corresponden con las competencias técnicas y éticas requeridas por el futuro educador, ni con la práctica de la docencia en la escuela.
 - Insuficiente coherencia en el desarrollo curricular para la formación docente.
 - La identidad profesional del docente aparece difusa e insuficientemente tratada en los programas de formación.
- Los gobiernos, dirigentes políticos y empresariales son cada vez más conscientes del alto valor que tiene el docente en una educación de calidad. Sino se actúa a tiempo se pone en riesgo no solo el sistema educativo sino el futuro de la propia sociedad. De allí que frente a las debilidades encontradas en la formación inicial de los maestros y profesores, muchas iniciativas y esfuerzos han dirigido distintos países hacia el desarrollo de la motivación y competencias técnicas, sociales y morales del docente para una nueva educación. Si se aspira a mejorar la calidad de la educación se debe comenzar por mejorar la formación y condición social del docente.

²⁹ Consejo de Rectores de Panamá.(2003) Ofertas de Carreras de Educación Superior, en Informe Nacional de Educación Superior de Panamá. IESALC/Consejo de Rectores. Panamá.



4- Las lecciones de la experiencia internacional

La experiencia internacional muestra claramente que los países que más invierten y avanzan en la educación, dedican una atención especial en su política pública a la formación, reclutamiento e incentivos para el buen desempeño del personal docente. Asimismo, aún en posesión de los recursos tecnológicos más sofisticados, también nos muestra que ningún país logró progresos notables en su educación al margen de sus docentes.

Igualmente, se observa que los países que más han progresado en educación y que han mejorado la formación docente, participan en pruebas internacionales para evaluar el desempeño de sus estudiantes y la calidad de sus escuelas. Todos estos países han participado de las pruebas TIMSS (Trends in International Mathematics and Science Study) de matemática y ciencias. También se han integrado a la prueba PISA (Program for International Student Assessment), que avalúa competencias lectoras, científicas y matemáticas, lo mismo que motivaciones y estrategias de aprendizaje, en alumnos que terminaron la educación obligatoria (15 años). En la última convocatoria de PISA en 2006, participaron 6 países latinoamericanos: Chile, Colombia, Argentina, Brasil, México y Uruguay.³⁰

Son muy diversas las experiencias en el plano internacional acerca de los modelos prevalentes en estos países sobre la situación de los maestros y profesores, que pueden ser referencias en las políticas y decisiones que se adopten en el país. Es bueno advertir que estos modelos solo tienen validez dentro de determinados contextos históricos, económicos y sociales, por lo cual es desaconsejable pretender hacer juicios y transposiciones mecánicas de un país a otro, obviando las condiciones propias de su entorno.

A continuación se presentan algunas lecciones de la experiencia de algunos países seleccionados por su representatividad mundial y regional en materia de desarrollo y educación. Estos países son: Finlandia, Chile, Brasil y Panamá. Lo que se intenta en este caso, es mostrar, brevemente, la diversidad de abordajes de este tema dentro de la convergencia de intereses y proyectos dirigidos a potenciar las capacidades y motivación del personal docente.

4.1. Finlandia es una nación desarrollada que posee una de las economías más competitivas del mundo. En el 2007, ocupó el lugar 6 en el índice de competitividad de acuerdo con el Foro Económico Mundial de Davos y es, a su vez, la nación menos corrupta del mundo según Transparencia

Internacional (TI).³¹ Representa también una sociedad igualitaria, con la posición 11 en el índice de desarrollo humano y un ingreso per cápita de los más elevados del mundo.³²

Con un Estado descentralizado e innovador y una fuerte política social, Finlandia posee un sistema educativo universal.³³ Sólo el 3% de los estudiantes finlandeses asisten a escuelas privadas. La carga docente es moderada (15 a 23 horas semanales) y la relación profesor alumno es de 13 a 1. En la prueba de PISA sus alumnos ocupan el primer lugar en competencias científicas y el segundo lugar internacional en comprensión lectora (después de Corea) y matemática (después de China, Taipei).

Los maestros y profesores en este país gozan de una reconocida reputación. La profesión docente posee tanto o más prestigio social que la de ingenieros, médicos y abogados. De allí la gran demanda que la formación pedagógica tiene en las universidades entre jóvenes talentosos con aspiraciones de seguir una carrera para servir como maestros o profesores.³⁴

³¹ El índice de competitividad mundial es publicado anualmente por el Foro Económico Mundial (WEF) de Davos. Toma en cuenta la capacidad de crecimiento a largo plazo que tienen los países, entre otros aspectos como la institucionalidad y el avance tecnológico. El Informe 2007-2008 ubicó a los Estados Unidos por segundo año consecutivo en el primer lugar, de un total de 127 países.

³² De acuerdo con el PNUD en su Informe Mundial Sobre el Desarrollo de 2007, Islandia, con una población que tiene una esperanza de vida al nacer de 81.5 años, ocupó el primer lugar de un total de 177 países estudiados. Sierra Leona, con una esperanza de vida al nacer de 41.0 años, ocupó el último lugar.

³³ Valijarvi, J. (2004) Finlandia: inovações e democracia. Em Educação e Conhecimento. A Experiência dos que Avançam. UNESCO. Ministério da Educação. Brasília, p. 201.

³⁴ PREAL. Grupo de Trabajo sobre Profesión Docente. "El Caso de Finlandia". Boletín Electrónico No14, marzo 2006.



Los docentes se forman en las universidades que son estatales. Para ingresar a la docencia los aspirantes deben tener un diploma de bachiller con un índice no inferior de 9. También necesitan pasar una prueba especial. Sólo el 15% de los aspirantes son seleccionados para seguir esta carrera. En muchas carreras se exige maestría para entrar a la docencia. (Ver cuadro No 4)

Muchos consideran que la clave del éxito de la educación finlandesa es la excelente formación y desempeño de sus docentes.

4.2. Chile representa el modelo económico más exitoso de América Latina. Posee el más alto índice de desarrollo humano (40) y de competitividad económica (34) de la región. (Ver Cuadro No 4) Igualmente, Chile constituye la nación con menos corrupción y mayor desarrollo educativo relativo de latinoamérica. Es uno de los países que más invierte en la educación. Posee programas de evaluación de la calidad de los aprendizajes que le permiten conocer los resultados obtenidos y los factores asociados.³⁵

La formación inicial de docentes representa una política de Estado y se cuenta con un programa de acreditación de la calidad de los aprendizajes para las carreras de magisterio y evaluaciones con es-

tándares de desempeño para profesores por graduarse.

Esta evaluación se basa en cuatro criterios: planificación del trabajo, organización del ambiente de aprendizaje, conducción del trabajo docente y desempeño del docente fuera del aula (con los colegas, familias, comunidad).³⁶ También este país participa en las pruebas PISA, con resultados que han mejorado progresivamente.³⁷

Los docentes de Básica y Media se forman en el nivel universitario. También existen institutos profesionales de nivel superior, donde se forman docentes de inicial y de profesional y técnica. Para ingresar a la carrera de docente se les exige a los estudiantes un diploma de educación media y pasar con el puntaje mínimo de la prueba de aptitud académica. Este puntaje es decidido por cada universidad. Aproximadamente el 65% de los estudiantes están inscritos en universidades financiadas por el Estado. También existe un programa de becas para quienes cursan las carreras de pedagogía.

Para ser profesor en una especialidad se requiere estudiar un mínimo de 10 semestres, dos de los cuales son en pedagogía. Por su parte, los docentes de EGB, requieren estudiar 8 semestres académicos.

Existe un programa para la formación de formadores que ofrece becas para estudios de postgrado (maestrías y doctorados), fondos para investigaciones, visitas, pasantías académicas (1 a 3 meses en el extranjero). El 45% de los formadores de docentes tienen maestría el 20%, doctorado. Las pasantías constituyen una oportunidad excepcional para el progreso profesional de los formadores, quienes llegan a conocer nuevas experiencias, investigadores y líneas de investigación novedosas, sistemas de formación diferentes que enriquecen su acervo profesional.

Una atención especial tiene la práctica como elemento integrador de todo el proceso de formación de docentes. Permite que el estudiante se aproxime progresivamente al trabajo profesional y al empoderamiento de su rol como docente, mediante la construcción de conocimiento pedagógico, el desarrollo de habilidades y estilos personales de enseñanza, el diagnóstico de situaciones de aprendizaje y proponer las soluciones correspondientes.

“Mediante las estrategias que se usen para favorecer este aprendizaje, el futuro profesor, en el momento de su egreso, debería dar muestras de un desempeño docente que se aproxime en mayor o menor grado a los estándares descritos en la formación de docentes”.³⁸

³⁶ Avalos B. Op.cit.

³⁷ En la prueba PISA de 2006, Chile alcanzó 442 puntos en comprensión lectora, ubicándose en el rango de 2 de una escala de 5 a 1.

³⁵ Brunner, J.J. La Educación en Chile: el peso de las desigualdades. Santiago, Chile. 2005.

³⁸ Avalos, B. (2002) Profesores para Chile: historia de un proyecto. Santiago, Chile.



Cuadro No 4. Índice de Desarrollo Humano de 6 Países. 2007-2008. (a)

Países	Esperanza de Vida al Nacer	TBE Prim./ Sec./Terc.	PIB per cápita	Indice Pobreza Humana	Gasto Público en Ed.	Indice Competitividad. (b)
Islandia (1)	81.5	95.4	36,510	-----	19	(22) 5.03
Finlandia (11)	78.9	101.0	32,153	-----	33	(6) 5.49
Chile (40)	78.3	82.9	12,027	3	15	(26) 4.77
Panamá(62)	75.1	79.5	7,605	15	26	(59) 4.18
Brasil (70)	71.7	87.5	8,402	23	19	(72) 3.98
S. Leona (177)	41.8	44.6	806	102	20	-----

(a) PNUD. PNUD. Informe Sobre Desarrollo Humano. 2007-2008.

(b) WEF. The Global Competitiveness Report. Davos, Suiza. 2007-2008.

La mayor parte de las 17 universidades con programas de formación docente tienen páginas web para ofrecer acceso a las bibliotecas, también poseen cursos introductorios a la informática y laboratorios para elaborar materiales de enseñanza. En Chile, durante los últimos años, se ha constatado avances fundamentales en la formación de docentes y, en consecuencia, en la calidad de los aprendizajes

4.3. Brasil constituye uno de los cinco países más grandes del mundo y junto a China, India y Rusia, integran el bloque de los países emergentes, (BRICs) decisivos en la nueva organización de la economía mundial. Con 190 millones de habitantes constituye la nación más poblada, la mayor economía de la región latinoamericana y una de las más grandes del planeta. Cuenta con un sólido y expandido sistema

científico, tecnológico y de innovación. Igualmente, representa uno de los líderes mundiales en la producción de alimentos y de biocombustibles.

Es un país de grandes contrastes. Por un lado, posee invaluables riquezas, pero también inmensas desigualdades sociales que tratan de resolverse mediante políticas sociales de amplio alcance (ejem. bolsa familia). De acuerdo con el índice de desarrollo humano ocupa el lugar 70 entre las 177 naciones que fueron estudiadas en 2007-2008 y, por primera vez, alcanza a ser ubicado en el grupo de países de desarrollo humano alto. Ocupa el lugar 72 en el índice de competitividad. (Ver Cuadro No 4)

Brasil es un país con régimen federal, organizado en 26 estados y un Distrito Federal. Los estados junto a los 5,561 municipios asu-

men responsabilidades en la educación Infantil, Básica y Media. Por su parte el Gobierno Federal, es responsable por la administración de las universidades federales, además de su competencia legítima en las políticas educativas, los recursos complementarios para las escuelas, la evaluación y seguimiento de los resultados de todos los centros educativos del país.

En este sentido, el Ministerio de Educación posee un programa de evaluación de la calidad de los aprendizajes denominado, Sistema de Evaluación de la Educación Básica, la Prueba Brasil y el Índice de Desarrollo de la Educación Básica (IDEB) que alcanza a todas las escuelas y municipios del país. Este índice superó las expectativas en los resultados educativos previstos para el año 2007, con resultados superiores a los esperados en el 2009. Este



país también participa de la prueba PISA, con resultados internacionales que tienden a mejorar.³⁹

La formación docente es un tema cardinal en la política educativa tanto por el valor intrínseco de los educadores, como por la carencia de maestros y profesores idóneos, y por la baja motivación e insatisfacción salarial de muchos de los educadores de escuelas de municipios y más pobres⁴⁰.

De acuerdo con la ley No 10 de 2001, se requiere una licenciatura en pedagogía para ser docente de básica o media. Eso significa que la formación inicial del docente, que en el pasado estaba a cargo de las normales y normales superiores, deberá realizarse en los próximos años en las universidades. El Plan Nacional de Educación (2001) prevé que en 10 años las normales habrán desaparecido como instituciones formadoras de docentes.⁴¹

Este cambio se refuerza y amplía con el Plan de Desarrollo Educativo (PDE-2007) que pone un acento especial en la equidad y calidad de los aprendizajes de los alumnos, para disminuir las desigualdades regionales y potenciar la inteligencia de la niñez y la juventud en todo el país.

En este Plan Brasil asume un compromiso con la formación del personal docente. Una de las innovaciones que desde allí se impulsa es la del Sistema Universidade Aberta do Brasil (UAB), creado en el 2005, que permite la articulación de las universidades existentes, para llevar enseñanza superior de calidad a los municipios brasileiros que no poseen cursos de formación superior o cuyos programas son insuficientes para atender la demanda. Este sistema tiene como prioridad la formación de educadores, mediante una integración de esfuerzos en las esferas federal, estadual y municipal.⁴²

4.4. Panamá es un país territorial y demográficamente pequeño, con una posición geográfica estratégica, punto de convergencia de las Américas, un sistema logístico eficiente y una economía dinámica. Los servicios (Canal de Panamá, puertos, comunicaciones, turismo, sistema bancario) representan tres cuartas partes de su economía y su vocación histórica en el comercio internacional, se ha ampliado y consolidado progresivamente. Es considerado el país más globalizado de la región.

Con la posición 62 en el índice de desarrollo humano y de 52 en el índice de competitividad, este país es reconocido por el esfuerzo reciente que ha realizado por

reducir la marginalidad social y por aumentar sus ventajas institucionales, jurídicas y tecnológicas en la comunidad internacional. Con un tercio de su población en condiciones de pobreza, también refleja considerables contrastes sociales y económicos, entre los grupos urbanos, indígenas y campesinos.

La educación panameña es un tema de preocupación nacional. Aún cuando las tasas de escolarización y las oportunidades educativas muestran considerables incremento en todos los niveles y zonas geográficas del país, la débil calidad de los aprendizajes, principalmente en la escuela pública, es un desafío que el país deberá encarar en el futuro inmediato.⁴³

En los estudios realizados recientemente se manifiesta que la formación inicial de los docentes es considerada una condición esencial para el cambio educativo. Tempranamente con la creación de la República se afincó en los gobiernos el interés en la formación de los docentes para asegurar el progreso educativo y económico de la nación. En diferentes momentos del siglo XX se realizaron esfuerzos de reformar la educación y mejorar la forma-

³⁹ Correio Braziliense.(2008) Salto na Educação. Journal. Brasília. 12 de junio.

⁴⁰ En el 2008 se estimaba que faltaban un total de 240 mil profesores de Enseñanza Básica.

⁴¹ Portal del Ministerio de Educación de Brasil. www.mec.gov.br.

⁴² Presidencia da República. Educação. Mensagem au Congresso Nacional. Brasília. Brasil. 2008. p 108-112.

⁴³ De acuerdo con el estudio de UNESCO/LLECE. (2008) Los Aprendizajes de los Estudiantes de América Latina y el Caribe. Santiago, Chile., Panamá quedó ubicada en el último lugar en la evaluación SERCE (Segundo Estudio Regional Comparativo) entre los 16 países de la región cuyos estudiantes fueron evaluados en capacidades matemáticas, lectoras y científicas. En estas evaluaciones Panamá ocupó siempre un lugar inferior a la media, junto a países como Guatemala, Nicaragua, Paraguay y República Dominicana.



ción de los educadores. En este sentido también hubo aportes importantes en la formulación de nuevos perfiles⁴⁴ de los maestros de primaria, formados esencialmente en las escuelas normales existentes y de los profesores en la universidad.⁴⁵

La Ley 34 de 1995 que actualiza la Ley Orgánica de 1946 establece que la formación de docentes debe ser de nivel superior. También se prevé un período de transición para que los docentes formados en el nivel de media, accedieran a un título correspondiente con la ley.

Actualmente unas ocho instituciones asumen la formación de docentes, cuatro del sector estatal y unas cuatro del sector privado. Del sector estatal: Universidad de Panamá, Universidad Especializada de las Américas (UDELAS), Escuela Normal Superior, Universidad Autónoma de Chiriquí (UNACHI). Del sector particular: Universidad Interamericana de Educación a Distancia de Panamá (UNIEDPA), Instituto Superior de Administración de Empresas (ISAE-Universidad) y la Universidad Latina de Panamá (ULAT). Dentro de este conjunto, solo la Escuela Normal Superior, no posee el rango universitario.⁴⁶

⁴⁴ Un ejemplo interesante de perfil de formación docente elaborado en 1992 por la UNESCO/PNUD/Ministerio de Educación, puede encontrarse en Bernal, J.B., Name, A. y Murraín, S. (1999). La Educación Panameña: el tránsito hacia su modernización. Editorial Tierra Firme. Panamá.

⁴⁵ Bernal, J.B. (2004) La Educación en Panamá: antecedentes y perspectivas. En Panamá: 100 Años de República. Librería Cultural. Panamá.

⁴⁶ Rodríguez, Lucas. Estado de la formación Docente en Panamá. UDELAS. Panamá. 2007.

Durante los últimos años se han aprobado leyes, elaborado estudios, planes y estrategias; organizado diálogos y concertaciones sobre el mejoramiento de la educación nacional, que son expresión de una capacidad técnica e interés político para cambiar el rumbo del sistema educativo.⁴⁷

El Consejo Nacional de Educación en su Primer Informe destaca, entre otros aspectos, que la educación panameña no está a la altura de los tiempos modernos. Y que los docentes, pilares de esta educación, están afectados por su bajo nivel cultural, la reducida escolaridad en la Normal Superior (un año después de la media), por la escasa práctica docente en las facultades de educación de las universidades y por la ausencia de estándares de calidad de los aprendizajes y del desempeño del docente. El Informe también formula recomendaciones sobre estos temas.

Por su parte en los Acuerdos de la Concertación Nacional se establece que al año 2015 todos los docentes de pre-escolar deben tener formación universitaria y al 2020 todos los de Básica y de Media tendrán formación universitaria completa. Igualmente, dispone crear la Universidad Pedagógica, mejorar las facultades de

educación de las universidades y evaluar el desempeño de los formadores con criterios de calidad.

Aún cuando en este período las condiciones económicas y la cooperación internacional han sido ampliamente favorables para el país, las recomendaciones emanadas de estos instrumentos, lamentablemente, han carecido del impacto deseado, dadas las múltiples dificultades para su implementación, impidiendo la oportuna modernización del sistema educativo.

Una nota positiva surge desde los márgenes del Ministerio de Educación, con apoyo de la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SENACYT) y de la Secretaría Nacional para la Innovación Gubernamental, por el impulso que ofrecen a dos proyectos que apuntan a desarrollar sustancialmente las competencias docentes en áreas claves.

Se trata del mejoramiento de la enseñanza de las ciencias, **Hagamos Ciencia**, a través del enfoque de indagación y el proyecto **Conéctate al Conocimiento**,

⁴⁷ Se refiere a diversos esfuerzos como: Ministerio de Educación. Estrategia Decenal de Modernización de la Educación. 1997-2006; El Diálogo Nacional por la Educación Panameña, 2003; Ministerio de Educación. (2004) Plan Estratégico para el Desarrollo Educativo: 2004-2009; Consejo Nacional de Educación (20060) . Primer Informe al Señor Presidente de la República; PNUD. (2007) Acuerdos de la Concertación Nacional para el Desarrollo.



para fomentar habilidades pedagógicas del docente en las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, empleando el método de mapas conceptuales.

Ambos proyectos, iniciados en el 2005, tienen un grado de avance importante y contienen la potencialidad suficiente, para producir, en pocos años, cambios funda-

mentales en la manera de aprender de nuestros estudiantes, porque sus maestros y profesores lograron transformar su concepto y modelo de enseñanza.⁴⁸

Cuadro No 5. Estructuras de Formación Docente en Finlandia, Chile, Brasil y Panamá.

Países	Finlandia (1)	Chile (2)	Brasil (3)	Panamá (4)
Nivel de Formación	Universitario (licenciatura-6 años de carrera.)	Superior	Superior	Superior
Criterio de acceso	-Rendimiento en bachillerato(9) -Evaluación de competencias docentes (lectura, escritura, empatía, comunicación, artísticas, científicas y matemática).	-Diploma de bachillerato. -Pasar la prueba de aptitud académica (En universidades)	-Diploma de Bachillerato -Pasar la Prueba de Vestibular-	- Diploma de bachillerato. -Pasar la prueba de capacidades académicas
Institución formadora de maestros de Básica.	Facultad de Educación	Facultades de Pedagogía e institutos superiores.	Facultades de Pedagogía	Facultades de Educación e Instituto Normal Superior
Institución formadora de profesores de Media	Facultades especializadas (más estudios pedagógicos)	Facultades especializadas (más estudios pedagógicos)	Facultades y cursos especializados	Facultades especializadas + estudios pedagógicos
% de aceptación en la carrera	15%	80%	---	90%
Duración de la formación	-Maestros de Básica: 6 años de carrera de licenciatura (6,400 horas) - Profesores de Media: licenciatura de su especialidad + pedagogía (1,400 horas).	-8 semestres maestros de E.G.B. -10 semestres profesores de media. (2 de ped.)	8 semestres docentes de Básica.(3,300 horas) 9 semestres profesores de Media.	-8 semestres en facultad -2 semestres en el INS.(Primaria) -10 semestres profesores de media + formación pedagógica
Tipo de instituciones Financiamiento	Estatales (100%) 100% estatal	Estatales (65%) Becas y aporte familiar	Privadas (80%) Aporte familiar y becas	Estatales (90%) Aporte familiar y becas.

(1) PREAL. Grupo de Trabajo sobre Profesión Docente.” El Caso de Finlandia”. Boletín Electrónico No14, marzo 2006.

(2) Avalos, Beatriz. La Formación Docente Inicial en Chile. Santiago. Agosto.2006.

((3) Rodríguez, L.(2007) La Formación del Personal Docente en Panamá. UDELAS. Panamá.

(4) Portal digital del MEC. www.mec.gov.br



Nunca es demasiado tarde para mejorar la educación. Ahora es el tiempo de actuar.

5- Los caminos del cambio en la formación docente.

“Ningún pesimista descubrió nunca los secretos de las estrellas, o exploró una tierra no cartografiada, o abrió ningún cielo nuevo para el espíritu humano.” Hellen Keller.⁴⁹

La revisión de la literatura existente, de algunas experiencias exitosas y del propio caso de Panamá, permiten extraer aspectos sobre los cuales se puede aprender a caminar hacia la educación deseada, a partir del mejoramiento de la formación inicial del personal docente.

Una importante lección es que el tema de la formación y el desempeño de los maestros y profesores, es clave dentro de las políticas para el desarrollo del sistema educativo. Ello exige una jerarquización de su importancia en las políticas, decisiones y recursos asignados a la educación.

Consecuentemente, es un tema que no puede improvisarse ni dejarse al vaivén de las leyes del mercado académico. Debe ser analizado cuidadosamente y sus acciones ubicarlas en el marco

de un plan integral, con una visión sistémica. La creación de un sistema nacional de formación inicial y continua del personal docente, de todos los niveles y modalidades educativas (inicial, básico, medio, profesional y técnica) emerge como una necesidad inaplazable.

Igualmente, los recursos y esfuerzos existentes en las instituciones responsables de la formación inicial como las universidades y el Ministerio de Educación, se articulen en una misma dirección, para obtener resultados coherentes, sostenibles y de excelencia. Corresponde entonces al Estado intervenir y vigilar más de cerca lo que ocurre con la formación de docentes que posteriormente ingresarán al sistema educativo.

En ese mismo sentido, el nuevo modelo formativo parece requerir apoyarse, inequívocamente, en un nuevo concepto de calidad de los aprendizajes de los alumnos, de acuerdo con las demandas de una sociedad y un mundo moderno. Este concepto de calidad está claramente sustentado en los cuatro pilares básicos de la educación del siglo XXI, propuestos en el informe Delors: aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a vivir juntos y aprender a ser. Como bien expresa este informe *“En cierto sentido, la educación se ve obligada a proporcionar las cartas náuticas de un mundo complejo y en perpetua agitación*

y, al mismo tiempo, la brújula para poder navegar en él.”⁵⁰

Parece necesario entonces poner una mirada atenta en lo que debe ser la escuela y la función docente dentro de ella. De este modo, el currículo para la formación del docente será el resultado de la integración juiciosa de los saberes, habilidades, métodos, técnicas y prácticas, recursos y tiempos pedagógicos, dentro del nuevo paradigma que proporcione las competencias técnicas, éticas y sociales requeridas para una formación inicial de excelencia.

La articulación inteligente de las dimensiones cultural, científica y pedagógica, en una posición de equilibrio indispensable de la teoría y la práctica, es parte de este reto. La práctica pedagógica deberá valorarse como eje articulador de este proceso formativo, así como la selección y motivación de los docentes formadores, entre ellos los tutores u orientadores de esta práctica, que demandarán una prudente selección y formación continuada a lo largo de su servicio profesional.

La indispensable inclusión de este nuevo paradigma dentro de un sistema nacional de evaluación y acreditación de los aprendizajes de los alumnos y desempeño profesional del docente, con estándares de calidad debidamente elaborados y aplicados, es

⁴⁹ Hellen Keller, una mujer ciega, sordomuda, viajó a 39 países, escribió 11 libros, inspiró dos películas ganadoras del Óscar, luchó por el derecho de los ciegos hasta su muerte a los 87 años. Forbes (1998). Thoughts on the Business of Life. En Toffler, A. . op.cit.

⁵⁰ Delors, J. Op.cit. p. 95



considerado un marco referencial indispensable. Este será un medio de testar permanentemente los esfuerzos educativos realizados y producir los cambios requeridos dentro del modelo y los procesos de formación docente.

6. Los escenarios del futuro de la Escuela Normal

En el marco estratégico bosquejado se ubica el futuro de la Escuela Normal y su Instituto Normal Superior. Con una existencia de 70 años y una trayectoria educativa y cultural plena de logros pedagógicos, como la más importante institución formadora de maestros de la era republicana del país, la Normal merece ser tratada no solo como objeto de un buen recuerdo sino como un organismo con la vitalidad suficiente para asumir el futuro de manera resuelta y con responsabilidad social.

Hoy esta institución tiene un doble desafío: permanecer igual, haciendo más de lo mismo, o dar el salto cualitativo hacia el porvenir en otra dimensión, compatible con la esencia de su misión institucional: formar docentes de excelencia para una educación de calidad.

Cualquier decisión que se tome sobre su futura institucionalidad, deberá tener en cuenta la articulación a las otras ofertas existentes, principalmente, con la Facultad de Ciencias de la Educación

de la Universidad de Panamá, a los efectos de complementar el esfuerzo nacional, dentro de un Sistema de Formación Inicial y Continua del Personal Docente en Panamá, que debe diseñarse urgentemente.

Por la vía del método de escenarios es posible aproximarse a este nuevo imaginario. Esto es importante ya que los escenarios *“son las imágenes del futuro, configuradas a partir de la combinación coherente entre hipótesis sobre probables comportamientos de variables determinante de un sistema. Tratase de describir un futuro posible, imaginable o deseable, para un objeto y su contexto, y para el camino o trayectoria que lo conecta con una situación de origen”*⁵¹

En este sentido, se plantean tres tipos de escenarios para la escuela Normal Juan D. Arosemena: un escenario pesimista, un escenario moderado y un escenario optimista.

5.1. El Escenario I. Está asociado a la hipótesis que la escuela Normal continuará funcionando durante los próximos 10 años con la misma estructura mixta que hoy posee: un centro de educación media y un centro de educación pos media para la formación de maestros de enseñanza primaria, dependiente académica y ad-

ministrativamente del Ministerio de Educación. Una institución que, por ausencia de un sistema coherente y eficiente de Formación Inicial y Continua del Personal Docente en el país, está impedida de conectarse eficazmente a universidades y a otros centros de educación superior. Está limitada por no ser parte de una red que valoriza los procesos y resultados de la formación inicial del docente, para atender la demanda educativa del país en términos tanto cuantitativos como cualitativos. La pregunta es ¿Dónde se ubican los graduados de la normal superior en relación con los docentes graduados de las universidades en este momento histórico?.

Este escenario tiene la ventaja que no requiere mayores esfuerzos ni genera conflictos, más allá de algunos retoques curriculares y administrativos para mantener el sistema. Como desventaja tiene que el modelo institucional que sustenta la Normal está agotado y que sus egresados acceden con desventajas en el mundo laboral (salarial, académico y de estatus social) y no estarán en capacidad de ofrecer los servicios que el sistema educativo panameño demanda.

5.2. El Escenario II. Corresponde a la hipótesis de convertir la institución en una Escuela Normal Superior, dentro de un modelo que se aproxime a la L'Ecole

⁵¹ Fernandes M. G. (Org.). (2004) Gestão Estratégica de Universidade. Universidade de Brasília. Brasília. P.65.



Normal Supérieur de Francia, como ente autónomo, con patrimonio propio, creado por Ley, que le faculta para ofrecer carreras de licenciatura, realizar investigaciones y actividades de extensión universitaria en el campo pedagógico y de la formación de docentes, esencialmente del nivel básico.

La ventaja de este escenario es que la institución da un salto cualitativo importante en relación a la condición actual, asumiendo autonomía para recomponer su sistema de formación inicial de docentes a un nivel universitario, compitiendo por la calidad con otras ofertas universitarias del país y la región en la formación de docentes de básica. La desventaja, es que la denominación “escuela” que en el pasado prestigió la institución, hacia el futuro puede ser asimilada a la condición actual y a un ente inferior al de universidad, que suele ser representativa de la formación de alto nivel y calidad. Por el contrario, en el contexto francés esta denominación lejos de inhibir prestigio por la indiscutible reputación que tienen las *Grandes Ecoles*.

5.3. Escenario III. Con esta imagen se plantea la hipótesis de una conversión de la institución actual a una universidad, con autonomía académica, administrativa y financiera. Es decir, una institución especializada en el campo de la pedagogía, con funciones de formación inicial y continua de

docentes de básica, investigación y extensión. Este escenario podrá construirse en los próximos 10 años mediante la aplicación progresiva de un paradigma curricular e institucional renovado para la formación docente, integrado a la creación y transferencia del conocimiento y la difusión de la innovación pedagógica. Implica también una revisión y recomposición en la admisión y permanencia del cuerpo de formadores con la preparación e incentivos aconsejables, así como de los recursos materiales y tecnológicos para asegurar su misión.

Este escenario tiene como ventajas que responde a las recomendaciones del Consejo Nacional de Educación y de la Concertación Nacional. Se inscribe dentro de la tendencia de la formación docente en los países más avanzados en educación. Igualmente, los costos iniciales de infraestructura y materiales serían iguales a cero, por disponer actualmente de esas facilidades básicas.

Las desventajas que pueden observarse son aquellas vinculadas a la preocupación de que se re-

produzca en esta nueva institucionalidad los errores y vicios del pasado, que ya han padecido otras instituciones, en donde el carácter dinámico e innovador que debe prestigiarle sea eclipsado por el anquilosamiento de sus estructuras y la existencia fugaz de sus ideales, por carecer de la imaginación necesaria y en aras de favorecer intereses mezquinos de grupos y personas.

Los escenarios descritos son parte de una reflexión inconclusa sobre el futuro de la formación docente en Panamá. Por eso, deben asumirse como son, insumos para un debate. Una propuesta en firme sobre el mejor escenario, solo puede derivar de la decisión de autoridades y comunidad educativa, dentro de un renovado esfuerzo de diálogo y concertación nacional en beneficio de los mejores intereses educativos del país.

“Vivimos en una época donde todo es posible y nada es seguro”

Vaclav Havel, dramaturgo, Presidente de la República Checa

La institución naciente puede ser un ente que asuma con plenitud la misión de la universidad moderna. Esto implica, además de funciones clásicas, formar personas altamente calificadas, docentes y ciudadanas y ciudadanos responsables, integrarse a las re-



des internacionales de educación superior- la internacionalización- que alimenten permanentemente su vocación, proveer un espacio abierto de oportunidades para la enseñanza superior y el aprendizaje permanente; ofrecer asesorías relevantes para ayudar a la sociedad en el desarrollo educativo, cultural, social y económico.

Asimismo, contribuir a la comprensión, preservación y difusión de las culturas en un contexto de pluralismos y diversidad; desarrollar sus funciones de acuerdo con las exigencias de la ética y del rigor científico e intelectual;

opinar sobre los problemas educativos, culturales, políticos y sociales de forma completamente independiente; defender y difundir los valores aceptados universalmente (paz, justicia, libertad, igualdad, solidaridad); facilitar el acceso a la educación superior a miembros de grupos excluidos (indígenas, discapacitados, pobres extremos).

En este sentido, esta nueva institucionalidad para la formación docente convendría encaminarla hacia un paradigma sustentado en principios básicos relacionados con un ente dinámico, global,

multidimensional, sustentable, solidario e innovador. Es decir, una institución sin murallas, ni torres de marfil, en sintonía permanente con el conocimiento y las demandas educativas de la realidad del país, la región y el mundo.⁵²

Brasilia, 26 de junio de 2008.

⁵² Bernal, J. B. (2007) Situación y Perspectivas de la Educación Superior en América Latina. Conferencia. Congreso de UDELAS. Panamá.

Políticas Públicas, Estado de Bienestar y Evaluación: una primera aproximación



DR. DANIEL SOTELSEK¹

¹ Dr. Daniel Sotelsek
Director del Instituto de Estudios Latinoamericanos
Universidad de Alcalá

1. Introducción

Llevamos mucho tiempo discutiendo sobre la forma de definir el Bienestar de la Sociedad (FBS). Decir cuando una sociedad está mejor no resulta una tarea sencilla, muchos menos intentar obtener una medida aproximada. Sin embargo, parece haber acuerdos, al menos, en tres puntos básicos: el primero es que una sociedad está mejor si tiene más que si tie-

ne menos (eficiente) y está mejor si lo que tiene lo tiene mejor distribuido (equidad).

Pero hemos de aceptar que con estas ideas no se avanza demasiado si no somos capaces de obtener una medida concreta y comparable¹: en el primer caso porque la eficiencia de una política pública no es fácil de estimar y en el caso de la equidad es evidente la presencia de juicios de valor que hace la tarea mucho más compleja (¿cuál es el grado de pobreza aceptable en una sociedad?).

Un segundo acuerdo es que las políticas públicas deben estar al servicio de la sociedad y por lo tanto deben cumplir una serie de requisitos vinculados a la eficacia, la transparencia y la solidaridad.

Por último un tercer acuerdo tiene que ver con la incorporación de la cultura de la evaluación en el ámbito de las políticas públi-

cas. La evaluación de las políticas públicas tanto ex – ante, como ex – post comienzan a ser una idea aceptada por todos.

Una vez analizado el marco general es necesario avanzar en una doble dirección: a) definir cuáles son las características de una política pública de excelencia; b) contextualizar lo que implica evaluar políticas públicas.

2. Características de una buena política pública

Una política pública debe tener desde el primer momento muy en claro, el problema que se quiere atacar. Esto que a primera vista resulta obvio, en la mayoría de las veces, resulta uno de los mayores problemas a la hora de analizar porqué las cosas no salen como estaban previstas. En este sentido, tener muy en cuenta ¿cuál es la idea? y ¿a dónde vamos? marca la diferencia de una buena política pública.

En segundo lugar es necesario hacer una estimación realista de los costes financieros de las políticas. Los recursos son escasos o mejor dicho los recursos siem-

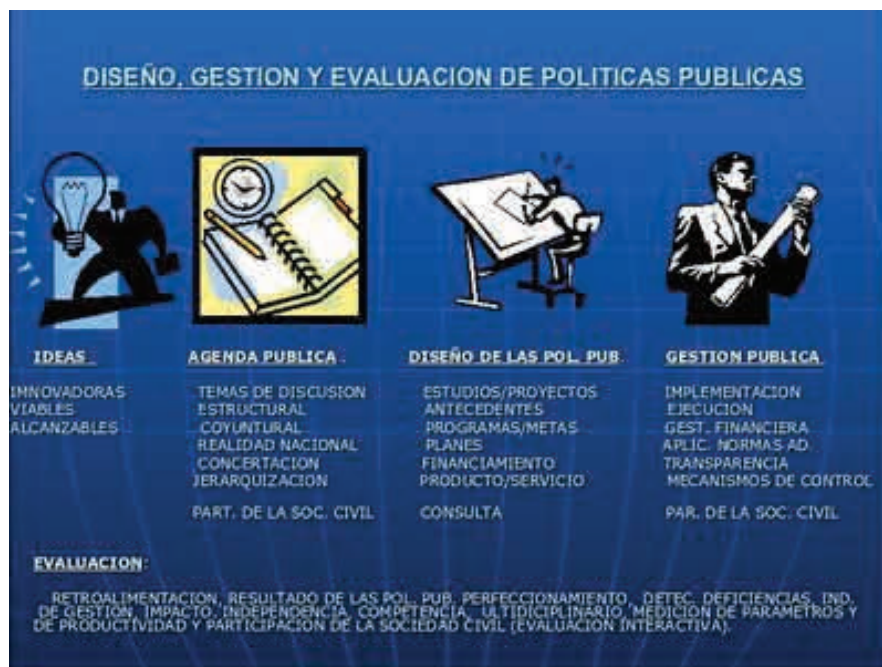
¹ Hasta tal punto esto es así que el BID acaba de publicar su informe anual donde incursiona en el tema de la felicidad como forma de entender el bienestar. Ya no solo es necesario crecer y distribuir, sino parece que la felicidad tiene otros componentes que se deben medir. Curiosamente los resultados de este trabajo sugieren que muchas de las políticas públicas que favorecen el crecimiento y la distribución en América Latina no nos hacen más felices (paradoja del crecimiento). BID (2008). Beyond Facts. Understanding Quality of Life. Washington.

pre tienen un uso alternativo, por lo que un cálculo realista asegura que la política tenga mayor probabilidad de éxito

Cuando se estiman los costes y beneficios de las políticas públicas, es necesario hacer una estimación de los impactos sociales, de manera tal que podamos comparar con otras políticas alternativas. Se trata de definir qué es lo prioritario. Sin el cálculo de lo que se denomina el beneficio marginal social será muy difícil establecer si una política es o no prioritaria (Una política contra la delincuencia puede implicar mayor seguridad o mayor educación: ¿cuál es la prioridad ante recursos escasos?).

La política en cuestión también debe nacer de un consenso y tener en cuenta la oportunidad: por ello es necesario desde el principio recoger todos los apoyos y las críticas para medir la fuerza de salida. Si las críticas superan los apoyos es muy probable que se deba corregir la política pública.

Otra cuestión muy relevante es que las políticas deben tener claridad de objetivos, lo cual implica tener en cuenta cuáles serán los instrumentos que se van a utilizar y sobretodo dejar sentado cuáles son los indicadores a través de los cuales se podrá demostrar si la política ha tenido éxito. Es muy común, que ciertas políticas intentan dejar de lado éstas características ya que ello permite una evaluación en la mayoría de los



casos positiva: siempre se llega a alguna parte y siempre se logran efectos pero ¿son los mismos que habíamos identificado de antemano?

3. Evaluación de las políticas públicas.

La primera pregunta que se puede formular es ¿porqué el tema de la evaluación de las políticas públicas se ha ido convirtiendo con el paso del tiempo en un tema central de los gobiernos?

Básicamente hay cuatro razones para ello: la primera es que la nueva realidad económica y social de un mundo globalizado requiere de un control sobre la acción de los gobiernos que, de alguna manera, pueda ser comparable.

La segunda tiene que ver con el hecho que muchas de las políticas públicas (por ejemplo las políticas sociales) no han dado los frutos esperados cuando se analizan los datos agregados de los países (América Latina y los temas de desigualdad o de participación ciudadana son un buen ejemplo). En tercer lugar porque los recursos, ya se ha dicho, son escasos y por lo tanto la evaluación puede ayudar a una mejor asignación de los mismos. Por último, la cuarta razón se refiere a que muchas sociedades exigen una rendición de cuentas ad-hoc sobre determinadas políticas públicas que no pueden esperar la convalidación en las urnas.

Una definición poco tradicional de la evaluación es la que dice que evaluar consiste básicamente en aplicar los **juicios de valor** a determinados procedimientos

² Hasta tal punto esto es así que en la mayoría de países de la OCDE se han creado organismos o agencias dedicadas en exclusiva a la evaluación de las políticas públicas.



y técnicas, tanto cuantitativas como cualitativas. Este juicio de valor puede manifestarse de diversas formas:

a) La pertinencia, entendida como la forma de interpretar que la intervención es acorde a las necesidades de la población. b) La extensión, se refiere a cuáles son los beneficiarios que incluimos en la evaluación a la hora de medir los resultados. c) La eficacia y la eficiencia incluyen juicios de valor tanto a la hora de valorar los costes y beneficios de la política como a la hora de medir los objetivos. d) La Percepción del ciudadano incluye como es obvio una interpretación subjetiva de la política.

Dicho esto, una primera cuestión a responder sería ¿para qué evaluamos?:

a) Para mejorar la calidad de las políticas públicas. b) Para facilitar la toma de decisiones a la hora de asignar los recursos y satisfacer las necesidades que permitan una mejora en el bienestar social. c) Para conocer mejor nuestra realidad y tratar de asimilar o aprender de la experiencia para futuras acciones. d) Para divulgar y compartir la información con los distintos actores sociales.

Una segunda cuestión tiene que ver con la siguiente pregunta: ¿qué evaluamos?. La respuesta a esta pregunta posiblemente es la más relevante de todas ya que

existe, a mi juicio, mucha confusión a la hora de explicar en que consiste una evaluación de políticas públicas. Normalmente quienes evalúan una parte del proceso consideran que el resto ya no es evaluación y por lo tanto dejan de lado temas que son, en algunos casos, centrales a la hora de realizar una adecuada intervención en las políticas públicas.

La evaluación integral debe abarcar:

a) La evaluación de las alternativas y del diseño: Evaluar las alternativas, cosa poco común en el caso de políticas públicas, exige un ejercicio muy riguroso que demuestre ex – ante que una política es la mejor solución posible para el problema planteado ya que, sin duda, sabemos que siempre hay más de una alternativa para enfrentar los problemas. Se debe estar seguro que se ha elegido la mejor opción.

Para ello se utilizan normalmente la técnica del análisis coste beneficio social (ACBS) que consiste básicamente en arribar a una medida de eficiencia, teniendo en cuenta que dicha medida debe diferenciar de forma muy clara la rentabilidad financiera, la económica y la social³. Una alternativa a esta forma de medición es el análisis coste efectividad (ACE)

³ Esto implica la construcción de una familia de precios de cuenta de eficiencia y de precios sociales para valorar los costes y beneficios de la política y además incluir todos las externalidades y beneficios intangibles que no tienen un precio de mercado pero si tienen un valor para la sociedad.

donde básicamente el proceso se simplifica comparando los recursos que se van a utilizar con los objetivos propuestos.

La evaluación del diseño de la política tiene mayor tradición y está vinculado a una técnica muy difundida: la Matriz del Marco Lógico. Sin embargo debe quedar claro que esto es la evaluación del diseño de la política y no mucho más.

b) La evaluación del seguimiento. Consiste en establecer los procedimientos de seguimiento y ejecución. Esta evaluación es de las más utilizadas y tiene que ver con un concepto ex – post de la evaluación que puede resultar muy útil para corregir algunas desviaciones, pero nunca para volver atrás y elegir otra política alternativa.

c) La evaluación final: por último esta etapa es una parte muy importante de la evaluación ya que si bien es ex – post resulta de mucha utilidad para elaborar indicadores que sean útiles para la comparación, tanto en el tiempo como a través del tiempo, con otras políticas.

Básicamente esta evaluación se divide en dos grupos: Evaluación de resultados que consiste en obtener indicadores claros y transparentes: Indicadores cualitativos y cuantitativos, externos e internos, de oferta (establece las con-



diciones de calidad y precio), de demanda (mide demanda potencial o futura de los servicios), de inputs (miden la cuantía de factores empleados en la gestión), de outputs (indicadores de objetivos), sociales (mide el impacto en el colectivo social), de entorno (mide variables externas al organismo y que inciden el resultado), de calidad.

Evaluación de impacto: que consiste en establecer, al menos, tres categorías de impacto en base a metodologías estándares de medición: el impacto económico, el social y el ambiental. Con esto se complementa la información de evaluación tradicional y es de mucha utilidad para justificar posibles desviaciones.

Por último la evaluación final debe incluir un informe final que responda al menos a las siguientes preguntas: ¿qué se evaluó?, ¿por quién?, ¿cómo se realizó la evaluación?, ¿cómo se analizaron los datos?, ¿qué resultados?, ¿qué recomendación?, ¿con qué limitaciones nos encontramos?.

A la luz de lo expuesto en estos apartados, creo que es necesario tener en cuenta que el análisis de las políticas públicas como su evaluación requiere de una reflexión algo distinta a lo que se venía haciendo hasta el momento. Aproximarse a la idea de cuándo una política es de calidad y cuándo una política se evalúa de manera integral puede ayudar a configurar una primera aproximación a la idea de cuándo una sociedad está mejor.

“La Necesidad de una Ley General de Administración Pública”.



CARLOS GASNELL ACUÑA¹

¹ Exposición presentada el 25 de junio de 2008 dentro del Simposio “La Justicia Administrativa y sus Perspectivas de Cambio”.

Si las leyes y demás disposiciones que regulan los procedimientos administrativos de los cuales se nutren las sentencias de lo Contencioso Administrativo son oscuras, confusas y carentes de principios orientadores, dicha jurisdicción se verá en la tarea de tener que excavar más profundo para encontrar las herramientas que le permitan realizar su misión con mayor eficiencia.

Las interrogantes que me gustaría plantear, son las siguientes:

1. ¿Es necesaria una Ley de Administración Pública?
2. ¿Una Ley de Administración Pública separada de la Ley de Procedimiento o una Ley de Administración Pública que incluya normas especiales en materia de procedimiento administrativo?
3. ¿Qué aspectos sobre organización administrativa y funcionamiento de la Administración debería contener como mínimo, una Ley de Administración Pública?
4. ¿Qué materias de la Ley de Procedimiento Administrativo

vigente deben ser revisados y qué nuevas regulaciones es necesario incluir?

En cuanto a La primera interrogante: ¿Es realmente necesaria una Ley de Administración Pública?, entendiendo la Administración Pública como una organización con personalidad jurídica cuya finalidad es servir al interés general, sometiénndose plenamente al Derecho y al Control Judicial, considero que sí es necesaria, por cuatro simples razones que expongo a continuación:

A. La Obsolescencia del Código Administrativo. No puede decirse que el Código Administrativo desarrolló todos los aspectos de organización y funcionamiento de la Administración, pero si dictó algunas pautas que pueden ser rescatadas y actualizadas, toda vez que desde 1917 las teorías sobre administración pública han evolucionado y avanzado enormemente. Como diría Joan Prats² destacado autor en esta materia, en los últimos años hemos ido de la Burocracia al Management y del Management a la Gobernanza

² Prats, Joan. “De la Burocracia al Management y del Management a la Gobernanza”. Instituto Nacional de Administraciones Públicas (INAP), Madrid, 2004.



con elementos de participación ciudadana y criterios de e-government (gobierno electrónico), por lo que es necesario que la Administración Pública incluya en su evolución normativa aspectos cónsonos con los giros que han sufrido las teorías sobre administración pública.

Una Ley de Administración Pública que tome en cuenta los elementos de la citada evolución sería un reflejo de hacia donde queremos ir en Panamá en esta materia.

De modo que en la actualidad, sigue teniendo vigencia lo que indica el Código Administrativo de 1917 en su exposición de motivos:

“No hay leyes cuya codificación se haga más imperiosa que las leyes administrativas. Son éstas la que más generalmente necesitan conocer empleados públicos y particulares, poco familiarizados con el derecho, y por tanto, cuando esas leyes se hallan diseminadas en distintos volúmenes y unas han sido derogadas y otras reformadas, se hace imposible su aplicación”.

B. Es Necesario Diferenciar el Gobierno de la Administración.

El Gobierno toma decisiones, adopta políticas públicas y actúa con criterios de oportunidad, pero una vez tomadas las decisiones estas tienen que seguir un cauce procedimental de acuerdo a normas de derecho público. La

decisión de crear un ministerio, una agencia, un proyecto, un programa, una zona económica especial y todos los entes que quepan en la imaginación corporativa de los gestores públicos pueden obedecer a criterios de oportunidad política pero al tomar la decisión se debe seguir un cauce procedimental administrativo uniforme.

C. Porque la Administración está necesitada de directrices y orientaciones básicas.

La Procuraduría de la Administración cumpliendo con su función orientadora de los servidores públicos, recibe constantemente consultas en relación a vacíos existentes en aspectos básicos de Administración Pública, que una Ley que contenga el desarrollo de principios, conceptos y procedimientos para la generalidad de las situaciones ayudaría a solventar. Una ley de Administración Pública además sirve para prever situaciones que se pueden dar en el futuro, tanto a nivel interinstitucional como dentro de la relación Administración – administrado.

D. Para mejorar nuestra posición en algunos índices.

Como panameños, en los últimos años, nos llena de orgullo aparecer en lugares privilegiados de muchos índices. Actualmente nos encontramos ubicados en la posición número 30 del índice de libertad económica, y en la posición 59 del índice de competitividad económica del Foro Económico Mundial, por encima de Costa Rica y Brasil, solamente superados en Latinoamérica por México, Puer-

to Rico y Chile, sin embargo en materia de institucionalidad los diferentes indicadores, nos catalogan como institucionalmente débiles, por lo que una Ley de Administración Pública con seguridad ayudaría a fortalecernos en dicha área.

En relación a la segunda interrogante: ¿Una Ley de Administración Pública separada de la Ley de Procedimiento o una Ley de Administración Pública que incluya las normas de procedimiento administrativo?

La Administración funciona sobre la base de una serie de principios, con normas de organización y con normas de procedimiento y se comunica a través de estos procedimientos que producen actos administrativos. Entonces ¿por qué no una norma que contenga los principios y normas tanto de organización como de procedimiento?

En este punto resulta positivo analizar algunos modelos existentes:

A. El Modelo Español.

No me voy a detener en detalles, porque no es el objeto de este ensayo, pero si quería dejar plasmado el esquema de la evolución de la normativa que regula actualmente en España la Administración pública y el procedimiento administrativo.

Antes de la aprobación de la Constitución Española de 1978 la Jurisdicción Contencioso-Admi-



nistrativa estaba regulada por una Ley de 1956, mientras que la Administración Pública y el Procedimiento Administrativo estaban regulados en dos normas separadas, la primera del año 1957 y la segunda del año siguiente, 1958.

En diciembre de 1978 se aprueba la Constitución Española incluyendo dentro de su texto, un título denominado “Del Gobierno y de la Administración” con normas del siguiente tenor:

“Artículo 97. El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. **Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria** de acuerdo con la Constitución y las leyes”.

En materia de potestad reglamentaria indica que la ley regulará la audiencia de los ciudadanos, directamente, o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley y el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten.

Respecto a la Administración, el numeral 1 del artículo 103 expresa lo siguiente:

“Artículo 103. La Administración Pública **sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación con sometimiento pleno a la Ley y al derecho**”.



Estos preceptos constitucionales generaron toda una serie de modificaciones legislativas inspiradas en los citados principios, entre ellas, la Ley 30 de 1992 del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que agrupa en un solo cuerpo normativo, de manera integrada, tanto la regulación de aspectos sobre relaciones interinstitucionales y de procedimiento administrativo cuando la relación es Administración-administrado.

También se aprueba la ley 6 de 1997 sobre Organización y Funcionamiento de la Administración

General del Estado (LOFAGE), la cual contiene reglas para desconcentrar, descentralizar, o crear un nuevo ente, una empresa estatal o mixta, entre otros aspectos relacionados con la organización interna de las instituciones de la citada Administración.

Como complemento de la anterior, en la ley 50 de 1997, denominado “Ley de Gobierno”, se desarrollan los artículos de la Constitución relacionadas con las funciones del gobierno y sus miembros estableciendo un cauce procedimental que le da coherencia a sus funciones. Por ejemplo, en su articulado, se desarrollan

reglas sobre funcionamiento del Consejo de Ministros, coordinación entre los órganos de colaboración y apoyo del Gobierno, ejercicio de la iniciativa legislativa, y la potestad reglamentaria, entre otros aspectos.

Con la aprobación de estas tres leyes se derogan completamente las citadas leyes de 1957 y 1958 y dicha nueva normativa se convierte en las normas fundamentales de la Administración Pública española que servirán de base para que el año siguiente, en 1998, con influencia de diferentes corrientes, entre ellas la doctrina y legislación alemana se aprobase la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa; ley 29 de 1998, con el objetivo, entre otros, de eliminar de una vez por todas la concepción de que el Recurso Contencioso Administrativo de plena jurisdicción, es un recurso contra el acto, por el postulado consistente en que la citada garantía es un recurso en donde se deducen diferentes pretensiones que versan sobre actos administrativos.

B. El Modelo Costarricense

Otro modelo interesante es el contenido en la Ley 6227 de 2 de mayo de 1978, General de Administración Pública de Costa Rica. Esta norma establece principios sobre organización administrativa, desarrolla las normas constitucionales relacionadas con los órganos de la Administración, la competencia, los conflictos interadministrativos, las relaciones del personal al servicio de las

administraciones públicas, para luego desarrollar los aspectos relacionados con el procedimiento y el acto administrativo. Es una ley que integra aspectos de organización y personal con la regulación del procedimiento a seguir ante las diferentes instancias.

En cuanto a ¿Qué aspectos relacionados con la Organización y Funcionamiento de la Administración Pública deben ser incluidos como mínimo en la Ley?

A. Resulta necesario hacer una revisión del libro segundo del Código Administrativo para verificar que normas sobre el régimen del órgano ejecutivo y sobre administración pública son rescatables y actualizables.

B. Es fundamental la delimitación del ámbito de aplicación de la regulación sobre organización administrativa y relaciones interadministrativas.

C. Es necesario el desarrollo de principios en ambas materias. Si bien muchos no se encuentran expresamente establecidos en la Constitución Política panameña, esto no es óbice para que no puedan ser desarrollados por la Ley.

D. Es positivo establecer reglas sobre organización administrativa, principalmente en materia de competencia y creación de nuevos entes administrativos, entidades autónomas, autoridades, agencias, zonas económicas especiales, programas, entre otros.

E. La inclusión de reglas sobre coordinación y colaboración interadministrativa. Los convenios interadministrativos escapan de las reglas generales y no están regulados con claridad en ningún cuerpo normativo. El deber de coordinar, cooperar y colaborar, no es un simple enunciado de buenas intenciones, puede y es positivo que tenga un cauce procedimental uniforme y que los compromisos asumidos sean honrados en la medida de las posibilidades reales de las instituciones, más aun cuando se trata de entes de distinta jerarquía.

La ley de procedimiento española regula la materia de los convenios interadministrativos. En el artículo 6 de la citada norma al respecto indica que:

“artículo 6. Cuando la gestión de un convenio haga necesario crear una organización común, ésta podrá **adoptar la forma de consorcio dotado de personalidad jurídica o sociedad mercantil**. Los estatutos del consorcio determinarán los fines del mismo, así como los particularidades del régimen orgánico, funcional y financiero...”

Cuando se habla de consorcios o sociedades mercantiles, se alude a una de las formas de asociación que reconoce la ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), arriba comentada. En conclusión, se trata de un sistema que se esfuerza por ser congruente.



F. Los principios y reglas generales sobre organización administrativa, servirán de base para la fijación de las reglas del procedimiento administrativo. El procedimiento administrativo desde las primeras leyes que regularon su desarrollo en Europa, ha evolucionado hasta convertirse en un procedimiento que ya no representa fundamentalmente el presupuesto para acudir al contencioso administrativo. En la actualidad se caracteriza por establecer garantías reales para los administrados y se encuentra en la constante búsqueda del equilibrio entre estos derechos y garantías y la auto tutela de la Administración, ese poder que le permite ejecutar sus propios actos para cumplir con su misión de satisfacer los intereses generales.

En relación a las materias de la ley de Procedimiento Administrativo vigente que deben ser revisados y las nuevas regulaciones que es necesario incluir en una ley integral de Administración pública, se pueden indicar sin ser exhaustivo, las siguientes:

A. Delimitar claramente el ámbito de aplicación de la Ley y la cláusula de supletoriedad. Es necesario instaurar procedimientos que contenga garantías y deberes mínimos para todas las instituciones a la que se va a aplicar la Ley, fijar directrices que deben ser respetadas incluso por

los procedimientos especiales, lo cual convertiría la ley general de procedimientos administrativo obligatoria en sus aspectos fundamentales, superándose de este modo su carácter estrictamente supletorio.

B. Incluir Principios generales en materia de procedimiento administrativo. (Principios normativos orientadores e integradores) En la doctrina jurisprudencial panameña se pueden identificar una serie de principios cuya introducción al articulado de la ley de procedimiento administrativo sería positiva. Entre los principios desarrollados jurisprudencialmente de manera recurrente por la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, se observan los siguientes: Principio de buena fe, certeza jurídica, irrevocabilidad de los actos administrativos, legalidad, reserva legal, ejecutoriedad. Por otro lado podría ensayarse incluir expresamente algunos principios internacionalmente reconocidos por la doctrina tales como el principio de conservación de los actos, de la inderogabilidad singular de los reglamentos, entre otros.

Jesús González Pérez³ en su obra “el principio de buena fe” y Allan Brewer-Carías⁴ en su libro “principios del procedimiento administrativo en Latinoamérica

³ González Pérez, Jesús. “El Principio General de Buena Fe en el Derecho Administrativo”. Editorial Civitas, 4ta. Edición, Madrid, 2004.

⁴ Brewer – Carías, Allan R. “Principios del Procedimiento Administrativo en América Latina”. Editorial Legis, Bogotá, 2003.

ca”, ambos autores, posiblemente los administrativistas de la época actual más preocupados por el derecho administrativo en Latinoamérica, han manifestado en estas obras su preocupación por la incorporación de los principios en el procedimiento administrativo.

C. Incluir una diáfana separación entre los procedimientos que se inician de oficio y los que se inician a solicitud de parte interesada. Es necesario modificar aspectos de la actual ley de procedimiento administrativo para hacerla más clara y aplicable a las realidades concretas. La actual ley parte de la premisa correcta: El procedimiento administrativo se activa a petición de parte o de oficio, o producto de una denuncia, sin embargo el desarrollo de uno u otro es distinto. La ley 38 de 2000, desarrolla mayormente el procedimiento a seguir cuando hay solicitudes y peticiones, cuando los reales conflictos ante la Administración se producen con los procedimientos que se inician de oficio, principalmente cuando la Administración sanciona, suspende o revoca. La mayoría de los procedimientos se activan producto de actos de gravamen o desfavorables, lo cual no hace más que reflejarse en los demandas contencioso administrativas de plena jurisdicción que se multiplican en la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia. De modo que la citada ley 38 resulta insuficiente por ejemplo

para suplir los vacíos en los procedimientos sancionadores que proliferan a medida que se van creando comisiones y entes reguladores de actividades, autoridades y agencias independientes, sociedades anónimas estatales, y demás entes con facultades fiscalizadoras. De forma que urge incluir dentro del procedimiento administrativo reglas sobre el ejercicio de la potestad sancionadora y el procedimiento administrativo sancionador.

D. Destinar una sección dedicada a regular los procedimientos especiales. Potestad sancionadora y procedimiento para el ejercicio de esta potestad; Ejercicio del derecho constitucional de petición, haciendo la debida separación entre el procedimiento de petición como tal, con el de quejas y consultas. En cuanto a la denuncia pública, hacer la debida distinción entre esta y la denuncia dentro de un procedimiento sancionador; en último lugar desarrollar principios sobre régimen disciplinario.

E. La revisión del concepto de acto administrativo contenido en la ley, a objeto de diferenciar las simples actuaciones de la administración de los actos administrativos recurribles. Es necesario es que haya claridad en la norma sobre cuando estamos frente a un acto definitivo, un acto de mero trámite, una mera actuación de la administración, o una comunicación administrativa y cuando es posible interponer un recurso con

independencia de la forma que adopte la actuación de la Administración.

F. Revisar las reglas sobre Suspensión de los Actos Administrativos. La ley 38 establece la suspensión automática del acto administrativo como regla general ante la interposición de los respectivos recursos en la vía administrativa, con independencia de la temeridad o no de los citados recursos.

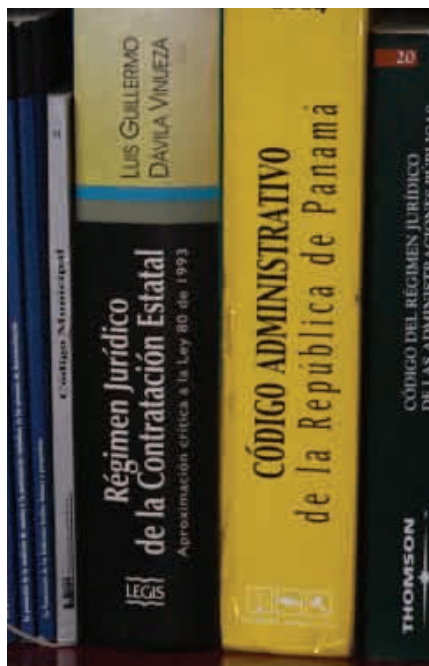
G. La inclusión de mecanismos para evitar la inactividad de la Administración. Entendiendo la inactividad como la que se produce cuando la Administración incumple un deber contenido en una norma que la obliga a hacer algo que no hace (por ejemplo, la inactividad reglamentaria). Introducir aspectos de este tipo dependerá en gran medida de la inclusión del control de la inactividad en la reforma de la jurisdicción contencioso-administrativa. Es necesario no confundir la inactividad con el silencio administrativo, cuando se habla de inactividad se hace referencia a los casos en que la Administración tiene el deber de realizar una actuación necesaria para que el administrado pueda ejercer su derecho o cuando la misma no ejecuta sus actos firmes.

H. La revisión de la regla general del silencio administrativo negativo, salvo la existencia de excepciones establecidas en procedimientos especiales es un tema que requiere debate.

La Ley de procedimiento debe contener principios y reglas generales sobre esta materia, tales como la prohibición expresa de establecer la regla del silencio positivo en materias como el urbanismo, ordenación del territorio, derechos sobre el dominio público, entre otros.

El debate sobre la naturaleza del silencio administrativo, su modo de certificación y la posibilidad de establecer plazos más largos para acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa cuando se produce el fenómeno del silencio negativo, son temas que pueden ser desarrollados en la reforma de la Ley de Procedimiento administrativo. El establecer como regla general el plazo de dos meses, luego de presentada la solicitud o interpuesto el respectivo recurso administrativo, cuando la Administración es la que tiene la obligación de resolver seguramente será seguramente un tema de discusión en el proyecto de reforma de la citada jurisdicción, con efectos directos en la obligación de resolver en la vía administrativa.

I. Es necesario incluir reglas más claras sobre revocatoria de los actos administrativos en defensa del principio de irrevocabilidad de los actos favorables a los administrados, pero que no atene a la Administración ante la existencia de equivocaciones o errores de hecho o aritméticos. La ley 38 no contiene normas expresas sobre rectificación de errores.



J. La regulación de la emisión de las Disposiciones Administrativas (desarrollo de la potestad reglamentaria, naturaleza de las notas y circulares y de los resueltos ministeriales) Si un documento interno afecta derechos subjetivos particulares ya no es un documento interno. Es positivo desarrollar reglas que ayuden a la Administración a desarrollar y ejecutar mejor sus tareas en beneficio de la seguridad jurídica del Administrado y de la propia Administración. La potestad reglamentaria requiere de directrices, de técnicas mientras más uniformes mejor.

En la actualidad se observan en la Gaceta Oficial reglamentos que repiten íntegramente artículos de la Ley o norma que desarrollan, otros reglamentan parcialmente la ley, dejando para más adelante la reglamentación de los aspectos que tal vez eran los más relevan-

tes y requerían con más premura de reglamentación. Algunos contienen una exposición de motivos que fundamenta el contenido de la disposición, otros casi carecen de dicha exposición. Con normas que busquen uniformar estos aspectos, gana tanto la Administración como los administrados.

K. A partir de todo lo mencionado, resulta indispensable desarrollar principios y reglas más claras sobre validez y eficacia de los actos y disposiciones administrativas, para llegar luego a la revisión de la teoría de las nulidades que requiere un gran debate para aclarar conceptos.

El Proceso Contencioso Administrativo, como fue expresado al inicio de este ensayo, se nutre del procedimiento administrativo. El primero determina la ilegalidad de actos y disposiciones administrativas, declarándolas nulas por ilegales, ilegalidad que se determina sobre la base de las normas sobre nulidad contenidas en la propia ley de procedimiento. He aquí la importancia de desarrollar con claridad el tema de las nulidades, la validez y eficacia del acto administrativo.

L. La revisión de las causales que permiten en la actualidad interponer el recurso de Revisión Administrativa, con la finalidad que el mismo cumpla la función para la cual fue concebido: constituirse como un recurso extraordinario para casos realmente excepcionales.

M. Desarrollar reglas sobre responsabilidad de la Administración y de los servidores públicos a su servicio.

N. La necesaria inclusión de principios y reglas sobre procedimiento desarrollados a través de medios electrónicos. Actualmente en Panamá, el desarrollo de procedimiento a través de medios electrónicos no es una mera expectativa, la ley de “justicia sin papel” dio el primer paso y el sistema PanamaCompra representa el modelo más avanzado en cuanto a incorporación de elementos electrónicos en el procedimiento.

La ley 51 de 200 que regula los documentos electrónicos, la firma electrónica y el almacenamiento tecnológico de documentos, apunta hacia la inclusión de elementos digitales en el procedimiento como algo natural, por lo que se hace necesario que las normas que regulen el procedimiento administrativo incluyan disposiciones que dicten las pautas para la inclusión y desarrollo de dichos elementos.

En esta materia hay que trabajar para vislumbrar lo que vendrá en un futuro, que puede ser mañana.



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