

INNOVACIONES INSTITUCIONALES EXITOSAS : EL CASO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN DE PANAMÁ*

Alma Montenegro de Fletcher**
alma98@procuraduria-admon.gob.pa

CONTENIDO

Introducción

¿Qué es la Procuraduría de la Administración?

Antecedentes de la institución

Proyección actualizada de la Procuraduría de la Administración

Titularidad

La reestructuración institucional de la Procuraduría de la Administración

Nueva base legal

Misión

Usuarios

Servicios y programas

Objetivos de los programas

Estructura de la Organización

Proyecciones Futuras

Asimilación y Adopción de la Innovación: Balance Intermedio

Reflexiones finales

Bibliografía

* Documento presentado como ponencia en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9 noviembre 2001

** Procuradora de la Administración desde 1995

INNOVACIONES INSTITUCIONALES EXITOSAS : EL CASO DE LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN DE PANAMÁ

Alma Montenegro de Fletcher

Introducción

Dentro de la experiencia de Reforma del Gobierno, los aspectos centrales se han puntualizado en los Poderes Ejecutivo y Legislativo, sin una adecuada conexión con los procesos de cambio del Poder Judicial. Sin embargo, la reivindicación del Estado de Derecho pone a la administración de justicia en el centro de la reforma del Estado, y no puede ser de otro modo, ya que la justicia funge como la estructura cívica de la vida social. Ahora es necesario que la transformación de las relaciones entre la ciudadanía y el servicio público se realice en un ámbito plenamente innovado, en el cual la derogación de leyes obsoletas y la supresión de costumbres perniciosas vayan de la mano.

La experiencia modernizadora de la Procuraduría de la Administración de la República de Panamá se construye pensando en la transformación del enfoque tradicional de trabajo, caracterizado por una visión reactiva, burocratizada y sancionadora alrededor del tema de la defensa del ordenamiento constitucional y legal, por un compromiso dinámico orientado por un enfoque proactivo que contribuye a la construcción de un mejor y más eficiente, sistema de administración pública.

Este novedoso enfoque exigía una concepción social del Derecho, que trascendiera el plano jurídico instrumental para proyectarse en la propia esencia y metas del Derecho, la alimentación de la democracia, la convivencia social en armonía, la justicia, la calidad y buen funcionamiento de los servicios públicos que se ofrecen al ciudadano, la profesionalización de los funcionarios públicos, la flexibilización de los procedimientos, la participación y la orientación y voluntad ciudadana como mecanismo de expresión consciente y no coyuntural.

En pocas palabras, detrás de esta tarea estaba la idea de una institución que por mandato constitucional tiene la misión de preocuparse entre otras cosas por *vigilar la conducta oficial de los servidores públicos y cuidar que todos desempeñen cumplidamente sus deberes* (Ley 38 de julio de 2000) y que, para atender esta atribución tenía que enfocar el tema de la promoción y fortalecimiento del Estado de derecho desde una perspectiva *holística*. Entiéndase ésta como el esfuerzo por comprender la totalidad y la complejidad del sistema de administración pública como un todo complejo y en consecuencia actuar sobre ella en aras de su mejoramiento, también desde esta misma perspectiva.

Se imponía entonces una especie de círculo virtuoso, dinámico y en permanente retroalimentación entre las leyes, la Procuraduría de la Administración, las instituciones del Estado y sus funcionari@s, y los gobernad@s (el público en general). La interacción permanente y armónica entre estos estamentos le proporciona a la Procuraduría de la Administración, la posibilidad de mantenerse en contacto permanente con la problemática administrativa: conocer de primera mano las fortalezas y debilidades del funcionariado público y, la visión que tiene el ciudadano común, sobre la calidad y eficiencia del servicio público que recibe.

Y es que no existe en el ámbito de la Administración Pública panameña, otra dependencia estatal que por su naturaleza y vocación, esté más propinqua a las necesidades objetivas para contar con las condiciones que garanticen el ordenamiento jurídico del Estado. Esta posición privilegiada de *miradora informada* la logra la Institución gracias al ejercicio de sus funciones jurídicas tradicionales en el ámbito contencioso administrativo y, en el desarrollo de sus atribuciones como asesora y consejera jurídica, en la atención y recepción de quejas contra la administración pública y, en la

mediación por diferencias de interpretación jurídica entre dos o más entidades administrativas.

De esta forma se inicia a partir de 1995 un proceso de identificación, por medio del esfuerzo colectivo y la consulta con todos los funcionarios de la Institución, y la participación de expertos, usuarios, grupos organizados de profesionales del Derecho y, altos representantes del Gobierno, de las prioridades para la toma de decisiones, creación del marco legal necesario que legitima los nuevos objetivos, funciones, procesos, y visión prospectiva de la misión que le corresponde desempeñar dentro del Estado panameño.

Es así que, los cambios promovidos en, y por la Procuraduría de la Administración, responden a una concepción de modernización de la administración pública en la que el énfasis principal se centra en cómo mejorar las prestaciones y la calidad de los servicios que se brindan a la ciudadanía para que sean más eficientes y eficaces. Pero también se proyecta más allá, promoviendo la transformación de la forma como se ejecutan las funciones de la administración pública, ofreciendo un mejor servicio a los usuarios, cuidando los recursos, orientándose a resultados de manera motivada e innovadora.

Este proceso de reestructuración organizacional y administrativa se caracteriza por un alto grado de flexibilidad, conservando las funciones originales de la institución, complementándolas con nuevas atribuciones y responsabilidades que responden a las demandas de nuestra sociedad contemporánea y desarrollando las nuevas tareas asignadas en su Estatuto Orgánico aprobado mediante Ley 38 de 31 de julio de 2000.

De esta manera se crean departamentos de trabajo especializados en temática variada que va desde el desarrollo de las actividades eminentemente jurídicas, apoyo administrativo, centro de documentación jurídica especializada, bases de datos e información estadística, departamento de investigación y fortalecimiento de la administración pública, programas de educación y orientación ciudadana, programa de mediación y solución de conflictos de interpretación de la ley, entre otros.

Igualmente, se pone en ejecución un intenso programa de apoyo al mejoramiento y fortalecimiento de los gobiernos locales con un fuerte componente de vincular a la ciudadanía local con los funcionarios municipales, de cara a la promoción del concepto de descentralización desde dentro, para asegurar los beneficios de su desarrollo institucional.

Así, conscientes de la importancia de la dinámica administrativa a través de sus instrumentos jurídicos, dedica sus esfuerzos a estudiar, con miras a su ordenamiento y fortalecimiento, al servicio jurídico del Estado. Por esto, los asesores jurídicos del Estado también fueron beneficiarios de acciones de capacitación, participando en el año 2000 en cinco jornadas de actualización jurídica con temas variados de derecho administrativo. Cada una de estas jornadas contó con la participación de 150 asesores jurídicos en representación de 51 dependencias estatales.

Todo esto se logró gracias a un armónico concierto de factores entre los que podemos mencionar a los funcionarios de los gobiernos locales, los asesores jurídicos de las entidades gubernamentales, la comunidad de profesionales del derecho y de otras disciplinas, organizaciones de la sociedad civil organizada y ciudadanos particulares, y el equipo de funcionarios de la Procuraduría de la Administración.

Igualmente queremos reconocer la colaboración de las agencias de cooperación internacional, especialmente al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Agencia Española de Cooperación Internacional, y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y, la Junta de Andalucía de España.

¿Qué es la Procuraduría de la Administración?

La Procuraduría es una institución del Estado Panameño, situada en una posición intermedia entre el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo, cuyas misiones principales son las de defender el Estado de Derecho fiscalizando el cumplimiento del ordenamiento constitucional y legal; promover la calidad, transparencia y eficiencia de la gestión pública; defender los intereses del Estado en los procesos judiciales que se promuevan en su contra; ejercer de consejera jurídica de los funcionarios públicos y de orientadora de la ciudadanía y, por último, certificar la vigencia de las normas legales de la República.

La Procuraduría de la Administración forma parte del **Ministerio Público**, conjuntamente con la Procuraduría General de la Nación, y está integrada en el Sistema de Administración de Justicia. Tiene autonomía funcional junto con el Órgano Judicial.

La PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN tiene su sede central en el antiguo Palacio de Bellas Artes, el cual formó parte de los edificios construidos para la Exposición Nacional celebrada en Panamá el 6 de febrero de 1.916, por iniciativa del que fue un gran Presidente de nuestra República, el doctor Belisario Porras y en conmemoración del 400 Aniversario del descubrimiento Mar del Sur por el Adelantado Vasco Núñez de Balboa.

El 25 de septiembre de 1913 fue colocada la Primera Piedra y los arquitectos H.G Health J.C. Wright, fueron quienes confeccionaron los planos del edificio, así como del Palacio de Gobierno y Justicia y se encargaron de desarrollar ambas obras. Este edificio fue restaurado y reinaugurado por las autoridades actuales, en 1996.

Antecedentes de la institución

La Procuraduría de la Administración nace en **1943** como una institución que actúa dentro de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, prevista en los artículos 190, 191 y 192 de la Constitución de 1941.

En sus orígenes, la Procuraduría de la Administración no formaba parte de ninguno de los tres clásicos Poderes del Estado, siendo un Organismo independiente que la Ley 135 de 1943 estableció con la denominación de FISCAL DE LO CONTENCIOSO, independiente del Poder Judicial, Ejecutivo y Legislativo.

Su misión institucional y su adscripción orgánica han evolucionado desde entonces hasta ahora, para adaptarse a los cambios que el conjunto del Estado Panameño ha sufrido como consecuencia de la propia transformación de las necesidades sociales e institucionales que se han producido en el país.

En **1946**, se incorpora al Ministerio Público con el nombre de PROCURADOR AUXILIAR y, a partir de **1972**, se le nombra formalmente como PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN.

Desde la fecha de su fundación la Procuraduría de la Administración ha ejercido como:

- Consejera Jurídica de la Administración Pública
- Defensora de los actos administrativos
- Vigilante de la conducta oficial de los funcionarios
- Promotora del cumplimiento de las Leyes, sentencias judiciales y disposiciones administrativas
- Supervisora de que tod@s l@s funcionari@s cumplan con sus deberes

A partir de **1987** ejerce la función, como atribución general del Ministerio Público, de tramitar las

quejas que presentan los ciudadanos contra los servicios públicos. Al igual que la de ser dirimente por diferencias o conflictos de interpretación legal que se produzcan entre dos o más entidades administrativas.

En **1991**, con la Ley 19, se introducen nuevos cambios al procedimiento contencioso administrativo y se consagra el proceso de protección a los derechos humanos, en virtud del cual la Sala III de la Corte Suprema de Justicia puede anular actos administrativos expedidos por autoridades nacionales y, si procede, restablecer o reparar el derecho violado. En estos casos, la Procuraduría de la Administración debe defender el principio de legalidad.

Otro cambio que se establece en **los años 90**, es el aporte a nivel jurisprudencial en los procesos coactivos, en los cuales la Procuraduría de la Administración no interviene en defensa del acto administrativo sino en interés de la Ley. Esto exige que las asesorías legales de las instituciones estatales se desempeñen con más eficiencia a favor de sus instituciones.

En la segunda mitad de esta década la institución sufre un proceso de reestructuración y cambio de enfoque en el desempeño de sus funciones que se caracteriza entre otras cosas por la puesta en vigencia e implementación de la normativa jurídica que la crea y, la reinterpretación y ampliación de la misión para la que fuera inicialmente creada, temática que constituye el asunto central de este documento.

Proyección actualizada de la Procuraduría de la Administración

Conforme aparece en su Estatuto Orgánico, la Procuraduría de la Administración ejerce una serie de funciones, entre las que se destacan las siguientes:

1. **Vela por el cumplimiento de la Constitución, Leyes de la República, sentencias judiciales y disposiciones administrativas, así como por el correcto funcionamiento de las instituciones del Estado**, a través de:
 - *La emisión de opiniones* ajustadas a derecho, considerando siempre la doctrina jurídica más autorizada y actualizada, a la que se suma la jurisprudencia nacional generada por nuestros máximos Órganos de Justicia.
 - *La intervención en los procesos judiciales* que se ventilan en la Corte Suprema de Justicia cuyo objetivo sea el de revisar los actos emitidos por la Administración, para que los mismos se ciñan a los parámetros de la Constitución y las Leyes de la República..
 - *La vigilancia del buen desempeño de las funciones de los servidores públicos*, para que éstos enmarquen sus acciones y misiones dentro del principio de legalidad.
 - *La capacitación jurídico administrativa de los funcionarios públicos*, tanto de la Administración Nacional como de la Local, al objeto de desarrollar en ellos actitudes y conocimientos que los conviertan en agentes activos de un Estado respetuoso de la legalidad y comprometido con las necesidades de los ciudadanos.
 - *La organización de programas de fortalecimiento y mejora de los servicios públicos*, en particular dentro del ámbito de la Administración Local y de los Servicios Jurídicos del Estado.
 - *La atención de las quejas ciudadanas* contra actuaciones de los servidores públicos.

- La *orientación ciudadana* a través de páginas especializadas en los medios de y de una página WEB en Internet.
2. **Interviene ante la Corte Suprema de Justicia para defender a la Administración Pública** cuando ésta es demandada en juicios contencioso administrativos.
 3. **Ejerce como Consejera Jurídica de la Administración Pública**, representada por todos sus funcionarios, lo cual implica:
 - *La prestación de un servicio de asesoramiento personal y telefónico.*
 - *La elaboración de dictámenes* solicitados por funcionari@s de otras instituciones sobre temas que requieran de una opinión legal.
 - *La orientación a l@s servidor@s públic@s mediante la elaboración de guías y circulares* sobre temas de interés general.
 - *La disposición de un servicio especializado de información y documentación jurídico administrativa*, el Centro José Dolores Moscote.
 4. **Actúa como mediadora y conciliadora en las diferencias o conflictos de coordinación administrativa entre instituciones públicas y dirimir los conflictos de interpretación legal** entre dos o más organismos públicos, todo ello mediante:
 - La disponibilidad de un *servicio especializado de negociación y mediación.*
 - La elaboración de *guías y circulares.*
 - La realización de actividades de *capacitación y sensibilización.*
 - La *emisión de dictámenes dirimientes* cuando no se produce acuerdo entre las partes en conflicto.
 5. **Otras funciones**
 - Defensora los Derechos Humanos reconocidos en las leyes y otras disposiciones
 - Interviene, en forma alternada, con el Procurador General de la Nación, en las demandas de inconstitucionalidad de las leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos impugnados ante ella por cualquier ciudadano, así como en las consultas que los funcionarios encargados de impartir justicia formulen ante la Corte Suprema de Justicia, acerca de la constitucionalidad de una disposición legal o reglamentaria aplicable al caso controvertido
 - Ejerce las atribuciones del Procurador General de la Nación cuando por cualquier circunstancia no existan o se hayan agotado los suplentes de éste
 - Instruye las sumarias a que dieren lugar las denuncias o acusaciones presentadas contra el Procurador General de la Nación por delitos o faltas

Como organización imparcial y especializada en el ámbito público, la Procuraduría de la

Administración tiene por finalidad básica orientar a la Administración Pública para que ésta, en su conjunto, proceda de acuerdo con la legislación vigente y con sistemas de funcionamiento que garanticen la calidad y la eficiencia del servicio que se brinda a la ciudadanía. Así, entre las innovaciones que promueve la Institución, se presenta el proyecto de Ley de Procedimiento Administrativo General a la Asamblea Legislativa que al ser aprobado se convierte en el Libro Segundo de la Ley 38 de 2000.

Con su aprobación, por primera vez en la historia jurídica de Panamá, se cuenta con normas generales para regular las relaciones entre la Administración Pública y los administrados; este nuevo instrumento legal garantiza a la ciudadanía el respeto al debido proceso en sus relaciones con la administración pública, respeto a sus derechos y, confianza y seguridad jurídica.

Titularidad

La titularidad del Organismo corresponde a la figura del Procurador@ de la Administración, cargo ratificado por la Asamblea Legislativa a propuesta del Órgano Ejecutivo para un período de diez años, al igual que sucede con los nombramientos de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia. El rango de Procurad@ equivale al de Ministr@ de Gabinete.

La reestructuración institucional de la Procuraduría de la Administración

La Procuraduría de la Administración adecua sus competencias a las nuevas realidades y demandas propiciadas por la necesidad de fortalecer y modernizar el Estado Panameño en el contexto del inicio de un nuevo milenio.

Así, hoy **el propio concepto de Estado de Derecho también ha de actualizarse** para poder ser aplicado en un escenario socioeconómico e institucional lleno de cambios, poniendo el acento en la agilidad y la eficacia de la Administración Pública; en el fortalecimiento de su capacidad para analizar, formular y llevar a cabo las políticas económicas y sociales, sin dejar de lado su sistema judicial; y en el fortalecimiento de la sociedad civil, porque “no hay Estado eficiente con una sociedad civil débil”.

Desde 1995, la Procuraduría de la Administración orienta sus tareas desde *una nueva dinámica, un nuevo enfoque, una nueva misión y visión institucional*. Es así que centra todo su empeño en la construcción de una *institución modelo*, una nueva organización que apoye a una Administración Pública en general, y de Justicia en particular, que sea moderna, ágil y eficaz. Para ello, identifica *nuevas formas de prestar los servicios públicos* que le corresponden, acercándose a las comunidades, a sus autoridades, a los funcionarios públicos nacionales y locales, *participando con ellos* en el conocimiento y respeto de las leyes y normas jurídicas, por entender que es ésta la mejor contribución para fortalecer la democracia y el Estado de Derecho.

El camino recorrido en este proceso se caracteriza por la identificación de nuevas orientaciones en el contenido de su misión y nuevos métodos para desarrollarla. El mismo se consolida a través de un cambio normativo, producto de un amplio proceso de balances y análisis internos, investigaciones acerca de las demandas de los usuarios de la institución y estudios comparados para conocer la evolución de organismos homólogos de otros países. La reestructuración producto de este esfuerzo de redefinición proyecta la Procuraduría de la Administración hacia:

- **Un papel más activo y central en la defensa y promoción del Estado de Derecho**, como “ente rector que garantiza el equilibrio social entre gobernantes y gobernados”. Esta prioridad se justifica por interpretar que la vigencia del Estado de Derecho tiene implicaciones esenciales en la vida de los ciudadanos, en sus libertades básicas, en la oportunidad de participar activamente en

la vida comunitaria, de opinar o de canalizar sus denuncias y reclamaciones ante cualquier situación injusta; es, pues, el pilar sobre el que se sostiene la democracia. Uno de los ejes fundamentales del Estado de Derecho se refiere al correcto funcionamiento de la Administración Pública y a la relación de los ciudadanos con ellas, siendo por tanto la legalidad, transparencia y calidad de la actividad de los organismos públicos uno de los termómetros más fiables del vigor democrático de un país y del bienestar de su sociedad. Por ello, la Procuraduría de la Administración, en aras al óptimo cumplimiento de su misión como servicio público, se propone situar su función principal como institución impulsora y garante del Estado de Derecho en el ámbito administrativo, partiendo de una concepción viva y amplia del mismo.

- **El impulso del protagonismo de las instituciones y los ciudadanos en la construcción del Estado de Derecho.** Para trabajar en pro de la legalidad, transparencia y calidad de nuestras instituciones públicas es imprescindible la participación tripartita de las normas (la obra), los actores (gobernantes) y el público (ciudadanos); es decir, es necesario incorporar activamente a las personas, que son quienes dan vida a ese gran contrato social y político.
- **Una labor que incida en la prevención y no en la acción remedial a posteriori.** Las ineficiencias e ilegalidades pueden evitarse antes de que se produzcan reforzando el rol preventivo de la institución mediante la formación y educación ciudadana y la sensibilización de los funcionarios públicos en el tema de la ética de y sus responsabilidades y el cumplimiento de los procedimientos.
- **La transformación del papel de la Procuraduría de la Administración como defensora del Estado.** Si bien durante más de cincuenta años, ésta ha sido una de las misiones sustanciales determinantes de la identidad de la institución, esta función está viéndose transformada teniendo en cuenta, entre otras, la progresiva creación de un cuerpo de asesores legales del Estado. Así, la Procuraduría de la Administración, atendiendo a esta nueva situación, se plantea ahora, en el marco de su reestructuración, modificar paulatinamente su tradicional labor para convertirse en el *ente encargado de la rectoría, control legal, fortalecimiento y apoyo a la coordinación de los servicios jurídicos del Estado.*
- **Un rol más emprendedor para que las situaciones de conflicto no reduzcan la calidad y la eficiencia de los servicios públicos.** Uno de los elementos que más obstaculiza el buen funcionamiento de las organizaciones lo constituye la carencia de mecanismos estructurados para la resolución de problemas. Y, en las instituciones públicas, esta realidad tiene consecuencias muy negativas, a veces muy graves, en los intereses de los usuarios; esto es, de los ciudadanos. Los conflictos deben resolverse con el menor costo posible para el funcionamiento de la Administración Pública y la Procuraduría de la Administración se encuentra comprometida en la búsqueda de alternativas útiles para alcanzar ese objetivo.

Nueva base legal

Los fines actualizados de la PA están recogidos en su recientemente aprobado **Estatuto Orgánico** y se fundamentan en el amplio proceso de reflexión, interna y externa, sobre el cual se ha sostenido la redefinición de las competencias de la institución.

Respecto al pasado, *la reestructuración consolida y formaliza* las funciones de capacitación de los funcionarios públicos, *profundiza* de un modo sustantivo el ámbito de intervención de la PA en relación a algunos de sus usuarios (especialmente en lo que atañe a la coordinación de los servicios jurídicos del Estado) y *desarrolla nuevas competencias* que hasta ahora no eran propias de nuestro Organismo (certificación de leyes y normas, orientación legal ciudadana). Es decir, se reinterpretan y amplían las competencias esencialmente jurídicas, tales como *la defensa de los intereses nacionales*

y municipales y la participación en procesos judiciales de nulidad y de plena jurisdicción, por citar tan sólo algunos ejemplos.

Más concretamente, la nueva base legal que regula las competencias de la Procuraduría de la Administración es la Ley N° 38 de 31 de julio de 2000, que aprueba el Estatuto Orgánico de la PA (Libro I°), regula el procedimiento administrativo general y dicta disposiciones especiales (Libro II°).

Misión

El artículo tres del Libro Primero define la misión de La Procuraduría de la Administración como sigue:

1. Promover y defender el Estado de Derecho, fiscalizando el cumplimiento de la Constitución Política, las Leyes, las Sentencias Judiciales y las Disposiciones Administrativas;
2. Coadyuvar a que la Administración Pública desarrolle su gestión con estricto apego a los principios de legalidad, calidad, transparencia, eficiencia, eficacia y moralidad en la prestación de los servicios públicos;
3. Defender los intereses nacionales y municipales;
4. Servir de asesora y consejera jurídica a los servidores públicos administrativos;
5. Desarrollar medios alternos de solución de conflictos que surjan a lo interno de la Administración Pública;
6. Brindar orientación y capacitación legal administrativa a los funcionarios públicos y al ciudadano en la modalidad de educación informal ;
7. Promover la organización de programas de fortalecimiento y mejora de la gestión pública;
8. Recibir y atender las quejas contra actuaciones de los funcionarios públicos; y,
9. Diseñar su estructura organizativa conforme a tendencias modernas de calidad, flexibilidad, horizontalidad y agilidad para la prestación de sus servicios.

La reorientación de la misión de la institución exigió también una redefinición de la población beneficiaria y concomitante a esto, la diversificación y ampliación de sus servicios.

Usuarios

Los actores del Estado de Derecho son, junto al conjunto de *leyes y normas* que lo sustentan, los *funcionarios públicos* y la *sociedad civil*. A efectos de la actividad de la Procuraduría, estos actores constituyen sus grandes categorías de usuarios y se pueden segmentar en seis grupos en función de su rol y especificidades:

Funcionarios públicos

- ❖ Asesores legales del Estado
- ❖ Gobiernos Locales

- ❖ Otras categorías de funcionarios públicos, del gobierno central e instituciones autónomas.
- ❖ Funcionarios de la Procuraduría de la Administración (usuarios internos)

Sociedad civil

- ❖ Sociedad civil organizada (Colegio de Abogados, asociaciones de juristas, entorno universitario, asociaciones de docentes, asociaciones de padres y madres de familia, juntas municipales y otros colectivos con capacidad de ejercer de agentes multiplicadores)
- ❖ Ciudadanía en general

Servicios y programas

Las labores que realiza la PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN se resumen de la siguiente manera.

⇒ **Servicios**

- ❑ *Atención de consultas (servidores públicos)*
- ❑ *Atención de quejas (servidores públicos y ciudadanos)*
- ❑ *Procesos judiciales*
- ❑ *Mediación, Conciliación y Dirimencia*
- ❑ *Centro de Documentación Jurídica*
- ❑ *Información y difusión*
- ❑ *Capacitación*

⇒ **Programas**

- ❑ *Fortalecimiento institucional*
- **Servicio de consultas, quejas y asesoría jurídica**

Además de las consultas y asesorías jurídicas a los funcionarios, se atienden también las quejas que los ciudadanos / as presentan en contra de los Servicios Públicos.

Los dictámenes u opiniones consultivas en su mayoría versan sobre las siguientes materias: delimitación de competencias, acciones de personal y procedimiento administrativo disciplinario, contratación pública y las garantías ciudadanas dentro del Procedimiento Administrativo. También se consulta sobre materia especializada, como temas sobre Derecho Bancario y Finanzas, Derecho Tributario, Contratación Pública Internacional, Derecho de Autor, Medios de Fiscalización de los Fondos Públicos. Cómo se utilizarán los Bienes Públicos en las áreas revertidas con motivo de la reversión del Canal a partir del 31 de diciembre de 1999.

En cuanto a las quejas, la mayor parte de ellas son por destituciones, ello se explica por la falta de implementación de la Ley de Carrera Administrativa de 1994.

Además de la atención de las consultas, el Departamento tiene una importante labor preventiva que ejecuta, sobre todo, por medio de opiniones consultivas y circulares generales.

- **Procesos judiciales**

A. Defensa del Estado

La defensa del acto administrativo, se produce en ocasión de los procesos contenciosos administrativos denominados de Plena Jurisdicción.

En estas funciones de defensa predominan los temas siguientes:

1. Destituciones de funcionarios(sobre todo cuando cambian los Gobiernos).
2. Cobros de cuotas Obrero/ Patronales
3. Cobros de Impuestos
4. Contrataciones Públicas
5. Asuntos Municipales (delimitación de funciones entre Alcaldes, Representantes de Corregimiento y Consejos Municipales)
6. Asuntos Especializados como Banca, Seguros, Otros

B. Procesos en interés del principio de legalidad

Dentro de estos juicios están los Procesos de Nulidad, de Jurisdicción Coactiva, de Apreciación de Validez, interpretación, de Habilidad Jurídica de Pago y las Acciones de Inconstitucionalidad.

Los tres procesos de mayor peso son los de Nulidad, los Ejecutivos y los de Inconstitucionalidad.

- **Servicio de conciliación, mediación y dirimencia**

Según lo disponía el Código Judicial y ahora el nuevo Estatuto Orgánico, la Procuraduría de la Administración tiene la función de dirimir los conflictos de interpretación legal o procedimientos a seguir entre dos o más instituciones públicas que deseen resolver un desacuerdo. Esta atribución, asumida e implementada a partir de 1995, ha permitido a la Procuraduría desarrollar un papel activo en la prevención de las fallas administrativas; desde esa fecha, la institución ha dirimido controversias de interpretación jurídica, y mediado en significativos problemas de coordinación y cooperación administrativa, logrando con su acción coadyuvar a una más eficiente y eficaz Administración Pública.

- **Centro de Documentación Jurídica "José Dolores Moscote"**

El Centro de Documentación Jurídica "José Dolores Moscote" es el ente de la Procuraduría de la Administración encargado de centralizar los recursos informativos internos y externos, siendo su principal objetivo el de contribuir a la labor asesora y de consejería jurídica que desempeña la Procuraduría de la Administración, mediante la recopilación, procesamiento y recuperación de la información jurídico-administrativa que se genera dentro y fuera de Panamá.

Cuenta con *siete productos informativos* básicos:

- Base de datos de consultas jurídicas
- Base de datos de vistas
- Base de datos de quejas
- Base de datos de seguimiento a procesos judiciales
- Base de datos para la actualización de la legislación

- Base de datos de jurisprudencia
- Base de datos de doctrina

Los *servicios* ofrecidos por el Centro son: atención a consultas personales, telefónicas o por correspondencia; reproducción de documentos; asesoría en la búsqueda de bibliografía o información jurídica y la edición del Boletín mensual "Información Jurídica al Día".

Sus *usuarios* fundamentales son los Funcionarios Judiciales de la Procuraduría de la Administración, Magistrados, Jueces, Asesores Legales del Estado, Profesores y Estudiantes universitarios, abogados litigantes y ciudadanos.

- **Información y difusión**

La Procuraduría de la Administración cuenta con un servicio de información y difusión permanente. Entre sus actividades más destacadas se encuentra la publicación semanal (sábados) de una *página especializada en el Diario Universal* de circulación a nivel nacional, donde se abordan distintos temas relacionados con el entorno de actividad de la Procuraduría de la Administración: desarrollo de noticias, monografías, respuestas sistematizadas sobre las consultas más comunes o de mayor interés puntual, etc.

La institución edita un *Boletín informativo trimestral* que recoge noticias sobre la actividad de la institución durante el período, artículos sobre temas de interés jurídico-administrativo, publicación de circulares, información bibliográfica, etc.

Igualmente se mantiene actualizada una *Página WEB* en Internet, que contiene información básica sobre la Procuraduría, así como noticias y circulares más relevantes y servicio de consulta en línea.

- **Responsabilidades de la Dirección de Investigación y Fortalecimiento de la Administración Pública (DIFAP).**

Los programas que conforman una parte creciente de la actividad preventiva de la institución, son gestionados por la Dirección de Investigación y Fortalecimiento de la Administración Pública (DIFAP). La mayor parte de ellos cuenta con la colaboración técnica de organismos de cooperación internacional, concretamente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Junta de Andalucía (Gobierno Regional de Andalucía – España).

Las funciones de DIFAP son las de Investigar, Planificar, Organizar, Ejecutar y/o Evaluar Programas de Capacitación y de apoyo a la gestión del funcionario de la PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN, Asesores Legales y Funcionarios Municipales.

Igualmente, tiene entre sus funciones Coordinar, Mediar y Conciliar con las diferentes entidades públicas del Estado, así como controlar el grado de cumplimiento de los procedimientos legales de la Administración Pública.

En términos generales DIFAP pretende fomentar el desarrollo del orden jurídico en la Administración Pública, propiciando la toma de conciencia de los derechos de la sociedad civil, lo cual ayuda a garantizar una gestión pública transparente, ágil y eficaz.

Programas de DIFAP

- Programa de Mejoramiento de los Actos y Procedimientos de la Administración Pública

- ❑ Programa de Mejoramiento de la Gestión Municipal
- ❑ Programa de Capacitación Interna y Externa
- ❑ Programa de Coordinación con los Asesores Legales
- ❑ Programa de Mediación
- ❑ Programa de Automatización de los Procesos
- ❑ Programa de Ampliación de la Cobertura

De los Programas descritos, los que a continuación se detallan son financiados por aportes externos no presupuestarios.

Objetivos de los programas

1. *Programa de Mejoramiento de la Administración de Justicia.* Su propósito es el de apoyar al país en el mejoramiento de la calidad, eficiencia y transparencia de los actos y procedimientos legales de la Administración Pública, a fin de mejorar las relaciones entre el Estado y la Sociedad. El programa dispone de seis componentes: el primero estratégico normativo (Redefinición Institucional de la Procuraduría de la Administración), el segundo, tercero, cuarto y sexto de carácter operativo (Ampliación territorial de los Servicios de la Procuraduría, Automatización de los servicios y procesos, Plan de capacitación permanente del personal de la institución y Plan para la capacitación legal administrativa de los Funcionarios Públicos, con especial acento en los Asesores Legales del Estado, que incluye la construcción de un centro especializado) y, finalmente, el quinto, de contenido normativo (Propuesta de Ley de Procedimiento Administrativo).
2. *Programa de Fortalecimiento de la Gestión Municipal:* El programa desarrollado conjuntamente con la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), corresponde a una segunda fase de un primer proyecto que se propuso diagnosticar y atender las necesidades de los municipios panameños en materia jurídico-administrativa. Su objetivo es el de establecer las bases para el desarrollo de un proceso de cambio y autogestión en seis municipios modelo (Chitré, David, Las Tablas, Los Santos, Penonomé y Santiago de Veraguas) y un sistema permanente operativo y eficaz de coordinación y regulación entre los Asesores Legales y la PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN. Además de contribuir con la adopción y ejecución de los nuevos roles funcionales de los servidores públicos de la PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN. El programa incluye también un completo plan de capacitación y asesoramiento a las nuevas autoridades locales de todo el país, así como a los funcionarios municipales con competencias en las áreas jurídico-administrativas (Alcaldes, Representantes de Corregimiento, Corregidores y Tesoreros). Por último, se contempla el diseño de un sistema para la coordinación permanente entre la Procuraduría de la Administración y los Asesores Legales del Estado.
3. *Programa de desarrollo sostenible de comunidades rurales.* Favorecer el desarrollo sostenible en tres comunidades rurales (La Pintada, Portobelo y Soná), mediante la definición de un sistema institucional con amplia participación de las comunidades y gobiernos locales, la elaboración concertada de planes de acción para el desarrollo, el aumento de la capacidad de gestión y concertación de los actores a través de acciones formativas que impulsen la integración y el desarrollo local y la determinación de fuentes de financiamiento y cooperación técnica para impulsar el proceso y potenciar los recursos de la comunidad.
4. *Programa de capacitación.* Su finalidad es la de desarrollar e incrementar la capacidad de gestión de los servidores públicos para apoyar el logro de una Administración Pública transparente y eficaz. Incluye la realización de cursos impartidos por instructores españoles, así como pasantías en aquel país, abarcando un amplio número de temas.

Estructura de la Organización

La Procuraduría de la Administración está integrada básicamente por las siguientes áreas:

❖ **Despacho Superior o Despacho de la Procuradora de la Administración**

❖ Área de trabajo técnico formada por los asistentes de la Procuradora

❖ Área Administrativa, integrada por la Secretaría Administrativa

□ **La Secretaría General**

□ **El Departamento de Consultas y Asesoría Jurídica**

Emite Dictámenes a los funcionarios administrativos que consultan a la PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN, respecto a la interpretación de la Ley o el procedimiento a seguir en casos determinados.

□ **El Departamento de Procesos Judiciales**

Se ocupa de la defensa judicial de la Administración Pública y de emisión de conceptos respecto de las acciones que se presentan ante la Corte Suprema de Justicia, en ocasión del control de constitucionalidad de las leyes, y de legalidad de los actos administrativos.

□ **Centro de Documentación Jurídica**

Concentra toda la información jurídica de la Institución y realiza trabajos técnicos de automatización y cómputo.

□ **Dirección de Investigación y Fortalecimiento de la Administración Pública (DIFAP)**

Fomenta el desarrollo del orden jurídico en la Administración Pública, haciendo más eficaz y transparente su gestión, y propiciando la toma de conciencia por parte de la sociedad civil de sus derechos. La dirección alcanza este objetivo general mediante sistemas permanentes de investigación, coordinación, información, formación, capacitación, mediación, dirimencia, planificación y evaluación, tendientes a garantizar una gestión pública transparente, ágil y eficaz.

□ **Nivel Administrativo**

El área administrativa es básicamente operativa y de gestión y apoyo al resto de la estructura.

Recurso Humano

UNIDADES ADMNISTRATIVAS	NUMERO DE UNIDADES	PORCENTAJE
DESPACHO SUPERIOR	4	6.2
DEPTO. CONSULTA Y ASESORIA JURIDICA	8	12.5

DEPTO. PROCESOS JUDICIALES	9	14.0
D.I.F.A.P	15	23.4
SECRETARIA ADMINISTRATIVA	18	28.1
CENTRO DE DOCUMENTACION	10	15.6
TOTAL	64	100.0

Sede Regional

La institución cuenta con una segunda sede ubicada en la ciudad de Santiago de Veraguas , desde la cual se coordinan servicios y programas desarrollados en el interior del país. Los gobiernos locales y los funcionarios municipales constituyen los principales usuarios de esta sede regional al igual que los asesores jurídicos, funcionarios públicos y los ciudadanos en general.

Proyecciones Futuras

La aspiración de la Procuraduría de la Administración de constituirse en organización modelo de la administración pública panameña se traduce en lograr la institucionalización y profesionalización del sistema de administración pública, vigilar, formar, difundir conocimientos y afianzar la cultura de servicio, asesorar, capacitar, fortalecer el servicio de asesoría jurídica del Estado, fortalecer los Municipios, integrar de forma paulatina la administración el Canal como bien público al servicio de todos los panameños, y promover la participación de la sociedad civil en el proceso de mejoramiento de la administración de justicia.

En el contexto de la realidad panameña y específicamente del marco de competencias de la Procuraduría de la Administración, defender y promover el Estado de Derecho y mejorar la calidad de los servicios públicos -los dos ejes centrales de la redefinición institucional de la Procuraduría de la Administración implica recorrer el siguiente camino:

- ❑ Impulsar una mayor *institucionalización del sistema público*;
- ❑ *Dar Seguimiento y eficaz vigilancia de su acontecer y actos*, con el control de la aplicación efectiva de las normas y de los servicios prestados al ciudadano;
- ❑ *Reforzar la Sensibilización, divulgación y orientación legal administrativa* dirigida a cultivar en los funcionarios una conciencia activa de compromiso democrático y de servicio público;
- ❑ Retroalimentar el *asesoramiento especializado y permanente a los servidores del Estado en materia legal*;

- ❑ *Desarrollar las competencias y capacidades -técnicas y culturales- de los recursos humanos de la Administración;*
- ❑ Consolidar el *fortalecimiento integral de unos servicios legales* capaces de garantizar plenamente la seguridad jurídica del Estado;
- ❑ Profundizar con la *descentralización y el fortalecimiento de las administraciones más próximas al ciudadano*, los Municipios;
- ❑ Proyectar con una *sólida integración del mayor y más reciente bien en términos de desarrollo que posee el país, el Canal de Panamá, dentro de nuestro sistema público;*
- ❑ Servir de ejemplo con la *conversión de la Procuraduría de la Administración en institución modelo del Estado Panameño* mediante, entre otros aspectos, de su entrada a la sociedad del futuro: la de los “gobiernos en línea”;
- ❑ *Convertir a la propia ciudadanía en agente activo* de la mejora de su Administración, a través de estrategias de contraloría social y participación comunitaria.

Estas son las diez áreas de acción en las que la Procuraduría de la Administración concentrará sus acciones para el nuevo período, en el marco de su reestructuración institucional; las nueve primeras están dirigidas a los funcionarios públicos y la décima a los actores que conforman la ciudadanía.

Asimilación y Adopción de la Innovación: Balance Intermedio

Los cambios introducidos en esta institución del sistema de justicia panameño se enmarcan dentro del conjunto de experiencias que a nivel internacional se vienen probando en diferentes países del orbe como respuesta a los fracasos y limitaciones efectivas de los esquemas de administración que intentan implementar los fines y objetivos del Estado.

En el caso particular de Panamá, no se puede hablar en propiedad de un programa global de Modernización del Estado, sin embargo; sí se han experimentado proyectos de transformaciones administrativas y de políticas públicas en una variedad de entidades estatales con mayor o menor grado de incidencia en el mejoramiento de la administración pública y la calidad del servicio que se ofrece.

Las organizaciones al igual que las sociedades y en un plano más pequeño los grupos, tienen la capacidad natural para modificarse y transformarse. De forma natural estos procesos pueden tomar mucho tiempo y los resultados no necesariamente reportan mejoras sustanciales o simplemente mejoras al estado inicial. Por otro lado, las transformaciones también pueden responder a un proceso de toma de decisión de que es necesario y urgente realizar modificaciones en la forma en que se desenvuelve una organización, en la calidad y el tipo de servicio que brinda, en la forma de su estructura, en los recursos que utiliza para alcanzar sus objetivos y, en las herramientas que utiliza en el cumplimiento de sus tareas. En este segundo ejemplo de cómo se puede producir el cambio, estamos hablando de lo que en las ciencias sociales se conoce como cambio dirigido.

Este es el caso de la reestructuración que se ha vivido en la Procuraduría de la Administración a partir de 1995 hasta la fecha y, con un ambicioso programa de asimilación, implementación y desarrollo de las innovaciones introducidas en los diferentes planos y niveles internos de la organización como en su ambiente externo.

Y esto es tal vez lo que introduce un *sello de garantía* de que los cambios promovidos no se quedarán en la etapa de *la moda* y trasciendan al plano *del cambio institucional* entendiendo este a la usanza de la tradición antropológica. Para esta disciplina se da el cambio cultural cuando la mayoría de los miembros de un grupo humano o sociedad, en este caso, la mayoría de los miembros de la institución, y de sus usuarios, adoptan los nuevos elementos o innovaciones, los ponen en práctica y le atribuyen los mismos significados y valores.

Este proyecto de cambio institucional dirigido reconoce la importancia de diseñar un programa con un enfoque *holístico* de transformaciones en el que se involucran actores, elementos y factores que constituyen la dinámica administrativa.

Esto es así que, previo a la aprobación del estatuto orgánico de la PA y de la ley de procedimiento administrativo general, se realizan actividades diversas de consulta interna y externa con variados tipos de actores con el objetivo de hacer a través de la consulta, que los actores se vieran como sujetos activos del proceso democrático y no como actores con participación subordinada en los beneficios distributivos.

Principios rectores en el proceso de reestructuración institucional:

- El reconocimiento de que el consenso de l@s participantes extern@s, l@s usuari@s de los servicios de la PA y l@s funcionari@s era el factor principal en la aceptación del cambio o en la voluntad para aceptarlo. Se formó consenso a través de la discusión, análisis, consulta intercambio de ideas y aceptación de opiniones, y sugerencias. El contacto directo y personal jugó un papel importante.
- La comunicación y el énfasis en la confianza recíproca en todos los aspectos que se relacionaron con el cambio especialmente la comunicación. Hubo credibilidad en la líder del proceso de cambio. Aún cuando en algunos momentos algun@s de l@s vocer@s del cambio no lograban comunicar los objetivos con precisión, esto no necesariamente constituyó un impedimento para hacer las cosas. Se confiaba en las intenciones y se ofrecía información de forma transparente.
- Se entendió el cambio como formador de pericia con un marcado énfasis en la capacitación como parte del proceso. De ahí la importancia de las acciones de capacitación interna y externa. Aún cuando los funcionarios entendían y aceptaban, en un gran número, el cambio, en general no tenían las habilidades y aptitudes necesarias para emprender las nuevas funciones por lo que con el apoyo de organismos internacionales se invirtió tiempo y recursos en la capacitación y en la incorporación de tecnología de punta en el desarrollo de procesos internos de trabajo y equipo.
- Se estimuló a l@s funcionari@s y a l@s usuari@s a adaptar la idea básica del cambio al mundo real que l@s rodea. Se ha permitido la flexibilidad necesaria para entender que l@s funcionari@s de la institución y nuestr@s usuari@s especialmente l@s asesor@s jurídic@s y l@s funcionari@s municipales desarrollen creativamente las modificaciones y adaptaciones necesarias con su propia iniciativa para dar cabida a las innovaciones en su rutina de trabajo cotidiana.
- En este sentido a la Institución le corresponde: a) expresar el concepto del cambio <FORTALECER EL ESTADO DE DERECHO> y b) diseñar un programa del cambio que abarque a muchas personas y les dé una oportunidad significativa de adaptar el concepto como les sea más conveniente.

La experiencia se ha caracterizado por privilegiar el tema del profesionalismo del servicio público,

concibiendo este como el conjunto que comprende todos los valores que orientan al mismo. Esto incluye la lealtad, la neutralidad, la transparencia, la diligencia, la responsabilidad, la efectividad y la imparcialidad entre otros.

En este tema hemos reforzado cuatro dimensiones importantes del fenómeno del profesionalismo: autonomía del servicio que ofrecemos (independencia de partidos políticos), estructura (coherencia, transparencia y racionalidad en el sistema de personal ; formalización institucional Estatuto Orgánico, Manual de Organización y Cargos, reestructuración interna), mejores condiciones de trabajo (Sede propia, espacio físico, equipo y materiales de trabajo) y la capacitación.

La segunda mitad de este quinquenio se ha dedicado al desarrollo de un intensivo y extensivo programa de capacitación interna y externa, buscando a través de ella, la actualización técnica de l@s funcionari@s públic@s, la transmisión de valores, el cambio de actitudes, la aceptación de nuevas herramientas y procedimientos de trabajo y la transmisión de enfoques y técnicas organizacionales que contribuyen al óptimo desempeño de las tareas.

Igualmente se ha privilegiado la optimización del uso de la tecnología de la comunicación y de la información como herramientas que permiten una mayor eficiencia y productividad interna, así como una mejor y más efectiva relación con nuestros usuarios. Para tal efecto no sólo se han automatizado los procesos internos de trabajo, si no que además, se han introducido aplicaciones novedosas que permiten un acceso rápido a nuestros usuarios para realizar consultas, obtener información jurídico-administrativa actualizada y relacionarse vía internet con nuestro cuerpo de asesores y el con el cuerpo de asesores jurídicos del Estado.

Implícita en la misión de la institución de *ser garante y defensora de un estado modelo de derecho* está la necesidad de lograr un impacto efectivo y proactivo en la Administración de Justicia a nivel nacional. Para enfrentar este reto con una institución de menos de cien funcionarios, se optó como estrategia por el potencial de la Tecnología de Información como herramienta eficaz para proyectar el conocimiento especializado de su personal a todo el aparato gubernamental de una manera costo-efectiva.

Es así que, se automatizan los procesos de gestión enfatizando el uso de computadoras e Internet para apoyar al objetivo de proyectar eficientemente los servicios de la institución con base en la formación y capacitación del recurso humano. Uno de los resultados de esta empresa es que se ha logrado un sistema de flujo información y procesos que minimiza el esfuerzo logístico que requiere la función de asesorar y defender al estado panameño.

El acceso al sistema interno de información se hace vía web aún si el funcionario desea utilizarlo desde dentro de la institución. Esto simplifica el uso del sistema, eliminando barreras de localización geográfica. Una de sus herramientas más poderosas consiste en el sistema de automatización de flujo de trabajo y seguimiento a los documentos. El flujo de trabajo fue programado para reproducir por computadora el proceso de atender las solicitudes de asesoría legal y asistencia en sus diferentes modalidades.

La introducción de automatización de los procesos internos de trabajo se complementó con acciones de capacitación interna que involucraron a los funcionarios en las diferentes etapas del programa. En una etapa inicial se realizaron talleres para codificar y diagramar explícitamente los pasos que siguen los distintos funcionarios involucrados en cada proceso de gestión, incluyendo la generación de “vistas” solicitadas por la Corte Suprema de Justicia, la respuesta a consultas legales de asesores del estado u otros interesados, y la atención a quejas contra instituciones gubernamentales presentadas por ciudadanos. El sistema alerta a los funcionarios cuando les corresponde una acción dentro del proceso, muestra el estado de la gestión a los supervisores responsables y compila continuamente estadísticas de desempeño. También permite acceso directo

a la base de datos de la institución, incluyendo el acceso a documentos digitalizados con la legislación y jurisprudencia previa.

Dentro de la misión de garantizar un estado modelo de derecho, la Procuraduría de la Administración está haciendo esfuerzos por institucionalizar una gestión proactiva para la prevención de errores en la administración de justicia por parte de las instituciones gubernamentales. Esto requiere anticipar las necesidades de conocimiento e información de dichas instituciones lo que se viene logrando mediante encuestas periódicas entre asesores legales del estado, eventos de capacitación y distribución temprana de la información pertinente.

Con el nuevo sistema operando, los asesores legales del estado pueden esperar asesoría a tiempo, aún cuando estén sujetos a plazos inmediatos para responderle a sus instituciones, y el público en general puede esperar una mejora continua en la calidad de servicio que recibe, a medida que la Procuraduría de la Administración se va robusteciendo como una organización de aprendizaje dentro de los paradigmas de gobierno electrónico y sociedad del conocimiento.

Un aspecto que indudablemente contribuyó a que fuera posible la introducción de innovaciones organizativas y normativas fue el tamaño de la Institución. A la sazón recordemos que el tamaño de las entidades gubernamentales ha sido siempre motivo de preocupación y cuestionamiento cuando se identifica la relación inversa entre número de funcionarios y la eficiencia, desempeño y calidad del producto de los servidores públicos.

Esta percepción la ratifican los usuarios de las oficinas gubernamentales al necesitar ser atendidos y no encontrar respuestas a sus demandas sobre todo, porque no pueden entender por qué un cuerpo que cuenta con tantos funcionarios no puede responder con celeridad y efectividad a sus demandas. Lo irónico de esto es que en la administración pública existe una gran variedad de tareas que no pueden ser resueltas por que no se cuenta con el personal con la capacitación requerida para ello.

La Procuraduría de la Administración tiene jurisdicción a nivel nacional y funciona a la fecha, con un equipo de 60 funcionari@s. Y a pesar de que a partir de 1995 se redefine y reinterpreta su quehacer, agregando a las ya existentes, nuevas funciones y atribuciones, el proceso de incorporación de personal no guarda una relación directa con la ampliación de la cobertura ni territorial ni en la variedad de sus servicios. En 1995 contaba con 26 funcionarios, en el 2001 con 64, durante el quinquenio se dio un incremento porcentual de 146%.

Por último, no hay reforma institucional verdadera sin líderes o emprendedores y el cambio institucional se producirá cuando un número suficiente de actores perciban que una nueva institucionalidad puede reemplazar a la actual con mayor apoyo y legitimidad.

Este proceso de cambio contó con una líder que tuvo la previsión y capacidad de:

1. Comprender los intereses de l@s actores sociales a corto y largo plazo;
2. Tener una clara percepción de los ajustes necesarios para el funcionamiento de los arreglos institucionales presentes, y;
3. Entender con claridad las implicaciones que sobre la sociedad tienen los procesos de cambio.

Según Peter Drucker, el liderazgo tiene que ser aprendido y puede ser aprendido a partir del conocimiento de que cosas tales como la "personalidad" o las "características" del líder no existen. Entre los líderes se encuentra de todo: derrochadores y austeros, modestos y fatuos, humanos y crueles, templados y lujuriosos....El único rasgo de personalidad que he encontrado común a los

Líderes efectivos que he conocido es que todos tenían muy poco o ningún “carisma”.

El haber logrado implementar el programa de reestructuración antes mencionado lo entendemos a la luz de lo que Drucker citado por Prats identifica como características que perfilan a los líderes efectivos y que también encontramos, con algunas variantes, en las directoras del cambio organizacional experimentado en la Procuraduría de la Administración de Panamá:

- Contaron con seguidor@s;
- L@s seguidores hicieron las cosas correctamente, obteniendo los resultados deseados;
- Tuvieron gran visibilidad y establecieron y sirvieron de ejemplo;
- Más que preguntarse ¿qué querían, se preguntaron qué debe hacerse para alcanzar nuestro objetivo?
- No son predicadoras si no hacedoras;
- Son tolerantes con la diversidad y no buscan copias de sí mismas;
- El norte de sus acciones lo determinó la pregunta ¿cuál es la misión y la visión de la PA y cuál debe ser el desempeño y los resultados de la institución?
- Delegan muchas tareas pero no aquellas que pueden realizar mejor que otr@s.
- No se amilanan con los obstáculos, circunvalan y encuentran otros medios y otras rutas.
- Son consecuentes en su conducta con su lema, “se equivoca menos el que más consulta”.
- Cuentan con la voluntad y la habilidad para comprometer y motivar la participación de otr@s;

El mundo contemporáneo movido por nuevas tecnologías y las crecientes y constantes demandas de las sociedades complejas exigen sistemas de organización y administración que respondan a estos elementos. En este nuevo escenario de convivencia y organización del trabajo y su producto, l@ nuev@ gerente no es l@ que se ajusta rígidamente al organigrama y las normas establecidas sino aquel (lla) que introduce innovaciones y estimula a las demás personas a seguir l@. En este contexto destacan las personas en puestos directivos que son flexibles, amigables, abiertas, las que solicitan y toman en cuenta las opiniones de l@s demás y que, crean ambientes de trabajo favorables gracias al establecimiento y mantenimiento de las relaciones interpersonales.

A riesgo de que se interprete esta posición como *sexismo feminista*, las características antes señaladas se enmarcan dentro de lo que hoy día se conoce como liderazgo femenino. Algunos estudiosos inclusive hablan del liderazgo femenino como genérico, o como un estilo que bien puede ser utilizado tanto por los hombres como por las mujeres.

De acuerdo con investigaciones publicadas en el *Harvard Business Review* de marzo-abril de 2000, aquellas personas que movilizan e inspiran con alta confianza en sí mismas son las que logran mejores resultados, l@s gerentes con estilo visionario, democrático y afiliativo son l@s que tienen

mayor éxito en las organizaciones.

En su artículo publicado en el Harvard Business Review en 1999, Tom Peters, reporta que las mujeres por lo general tienen un estilo interactivo de liderazgo mientras que los hombres tienen un estilo de control y dirección. El estilo interactivo es particularmente efectivo en organizaciones flexibles - componente indispensable en el nuevo paradigma de gerencia pública- no jerárquicas y son las que mejor desempeño tienen en climas de alta tasa de cambio.

Igualmente en investigaciones realizadas sobre el tema, se ha descubierto que las mujeres parecen ordenar la información archivada en sus cerebros de manera que ponen toda la información junta de manera *holística*. Esto favorece una apreciación de conjunto de las situaciones. Por otro lado, las mujeres ponen más atención al proceso y cómo se desarrollan las tareas. Pueden ver mejor la conexión entre colaboración y proceso participativo con mayor innovación y ganancia mientras que los hombres tienden a asociar un proceso de arriba hacia abajo con administración efectiva.

Reflexiones finales

El carácter dual del accionar cotidiano de la Procuraduría de la Administración proporciona la ventaja, sobre otras dependencias estatales, de conocer de cerca cómo funcionan las normas administrativas y cómo son aplicadas tanto por los funcionarios que se desempeñan como servidores públicos como por los administrados.

Este estrecho contacto que mantiene con las administraciones públicas del país a través de sus atribuciones jurisdiccionales, de asesoría y consejería jurídica, de mediación, de orientación y educación de la ciudadanía en materia legal administrativa, la ubica en una posición de permanente confrontación con la realidad de la dinámica administrativa en todos sus estamentos. La extensión, profundización y complejidad de la administración pública con sus distintos actores, instrumentos, objetivos y funciones, dicen de la urgente necesidad de reconceptualizar los fines y reorientar las competencias de la institución.

Es en este contexto de situación que la Procuraduría de la Administración diseña y pone en ejecución un plan global de reestructuración que mira no sólo su área directa de competencia – intervenir en la jurisdicción contencioso administrativa- , si no que, en atención a la complejidad de su problemática y siguiendo esa visión integradora, apuesta por un enfoque igualmente totalizador. De ahí que incluye a los diversos grupos de actores que pueden dar vida y continuidad a las innovaciones introducidas en los nuevos objetivos y tareas; diversifica su oferta de servicios; amplía la cobertura geográfica de su accionar; introduce técnicas y tecnología de punta a los procesos de gestión interna; propone y logra la aprobación de nueva Ley; invierte en la profesionalización de funcionarios y usuarios de sus servicios; y, orienta y educa a la ciudadanía en materia legal administrativa.

Este programa de cambios está dirigido a transformar por un lado la imagen deficitaria que tiene la ciudadanía de la administración pública y, a través del buen desempeño, ganar credibilidad y confianza en su gestión. A largo plazo busca re-crear una cultura de la administración pública cuyos valores y basamento operativo descansen en el sentido de responsabilidad, transparencia, honestidad, celeridad, integridad, objetividad y el liderazgo.

Por último pero no por eso menos importante, creemos en la capacidad que tienen los seres humanos para construir sociedades y sistemas más humanos y justos y en su ilimitado potencial para ser coparticipes en la promoción y defensa de los intereses y del bienestar social. Los saberes, principios y prácticas utilizados y desarrollados en el ámbito de la burocracia estatal eventualmente también influyen y modifican la conducta sociocultural de las personas; de ser éstos positivos, no sólo

gana la administración pública y los administrados sino que también ganan todas las instituciones que conforman nuestra compleja sociedad.

Bibliografía

CLAD, Una Nueva Gestión Pública para América Latina, Revista CLAD, Reforma y Democracia No. 13, 1999.

Felipe Fucito, Sociología del Derecho, Editorial Universidad, Buenos Aires, 1993.

Jesús González Pérez, La ética en la administración pública, Cuadernos Cívitas, Madrid, 1996

Gaceta Oficial No. 24.109, Ley 38 de 31 de julio de 2000 “Que aprueba el Estatuto Orgánico de la Procuraduría de la Administración, regula el Procedimiento Administrativo General y dicta disposiciones especiales”, Panamá 2000.

IDEN, Anteproyecto de Constitución de la República de Panamá, Universidad de Panamá, Cd. de Panamá, 1994.

Joan Prats, ¿Quién se pondrá al frente? Liderazgos para reinventar y revalorizar la política, Instituto Internacional de Gobernabilidad, Paper No. 43

Peter Spink y otros, Nueva Gestión Pública y Regulación en América Latina, Balances y Desafíos, Caracas, 2001.

Vito Tanzi, El papel del Estado y calidad del sector público, Revista de la CEPAL No. 71, 2000.

Documentos oficiales de la Procuraduría de la Administración de Panamá