

# EDITORIAL

La institucionalidad democrática se entiende como un conjunto de reglas que sirven para el ejercicio del poder público, que constituyen mecanismos de garantía y protección de los derechos de los ciudadanos.

La institucionalidad es el puente que comunica a la sociedad, al Estado y a los ciudadanos; determina las reglas del juego que garantizan certidumbre a las actividades privadas, sociales y públicas.

No existe un solo concepto que defina la institucionalidad democrática, más bien se construye a partir de los elementos que la conforman. Así, se conceptualiza como: el conjunto de normas jurídicas, entidades del poder público y funcionarios que intervienen, para la satisfacción y cumplimiento de los derechos y garantías del ser humano en sus relaciones con el Estado y los particulares.

A menudo se confunde la noción Estado de derecho con la de institucionalidad democrática. El primero es un elemento consustancial a la institucionalidad. Entre ambas nociones existe una relación de género a especie, siendo el primero la especie, la cual se define como un sistema de leyes ordenado en torno a una Constitución, que es el fundamento jurídico de la actuación de las autoridades y funcionarios, para que se sometan a las normas de esta.

También es común confundir gobernabilidad democrática con institucionalidad. La gobernabilidad es un proceso permanente de concertación entre el gobierno y la sociedad civil para lograr acuerdos político-sociales en el marco de respeto de normas e instituciones reguladoras de las relaciones entre los individuos.

Es imposible imaginar un país que tenga gobernabilidad democrática sin tener una institucionalidad sólida y eficaz; entre ambas categorías existe una relación indisoluble, a tal punto que una determina la existencia de la otra.

De acuerdo con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, la gobernabilidad es un factor del desarrollo humano, y a la vez una herramienta para crear un entorno adecuado para mejorar las condiciones de vida de las personas.

El PNUD considera que la reducción de la pobreza es, en gran medida, función de la calidad de las instituciones de los países y sus políticas; y que la democracia y el desarrollo sostenible requieren de instituciones transparentes, con rendición de cuentas, funcionarios profesionales competentes y marcos reglamentarios de la vida económica y política abiertos y equitativos.

La institucionalidad democrática trascendió, de ser una premisa recogida por la doctrina de las ciencias políticas, a ser un concepto de derecho positivo, ya que la Carta Democrática Interamericana, aprobada el 11 de septiembre de 2001, en sesión especial de la Asamblea de la Organización de Estados Americanos, OEA, expresa que este instrumento internacional “proclama como objetivo principal el fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática, al establecer que la ruptura del orden democrático o su alteración, que afecte gravemente el orden democrático en un Estado miembro, constituye un obstáculo insuperable para la participación de su gobierno en las diversas instancias de la OEA”.

La institucionalidad está integrada al menos por tres elementos básicos:

- Un sistema de normas jurídicas.
- Las entidades o instituciones del Estado.
- Los servidores públicos.

Analicemos cada uno de ellos:

- Sistema de normas jurídicas. Tiene su fundamento desde la Constitución de la República como la ley fundamental. En esta se recogen los principios, derechos y garantías de la persona humana; la organización del gobierno y los procedimientos en que descansa el sistema político salvadoreño.

La relación que se da entre el gobierno y los ciudadanos es desarrollada por leyes secundarias y reglamentarias que engranan un sistema por medio del cual se armoniza la relación que se genera entre estos actores. De tal manera que, cuando un país posee un marco regulatorio adecuado y actualizado, se vuelve un atractivo que brinda seguridad jurídica a los particulares, inversionistas y a la comunidad internacional.

Para que la institucionalidad democrática funcione, las leyes deben aprobarse observando toda la técnica legislativa pertinente, pero además deben ser parte de las políticas públicas que diseñan los gobiernos, las cuales, para su eficacia, requieren de planificación, financiamiento y evaluación adecuados y oportunos.

Una de las falencias de nuestro sistema normativo recae precisamente en este aspecto. Encontramos muchas leyes vigentes que no han tenido la eficacia esperada. Por ejemplo, recientemente la Asamblea Legislativa aprobó reformas a la Ley Especial de Asocios Público Privados; aprobó la Ley de Fomento y Desarrollo para la Micro y Pequeña Empresa; la Ley de Creación del Organismo Promotor de Exportaciones e Inversiones de El Salvador; la Ley Especial de Agilización de Trámites para el Fomento de Proyectos de Construcción, Ley de Garantías Mobiliarias; reformas a la Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización, y otras.

Las anteriores leyes están encaminadas a fortalecer la economía del país y la inversión, y con ello la creación de empleo. La pregunta es: ¿Por qué no mejora la economía del país? Una de las respuestas la encontraremos en que las leyes, por sí solas, no generan crecimiento económico ni empleo. Es necesario crear políticas públicas, para que el inversionista y el ciudadano confíen en los planes de gobierno e inviertan.

Lo mismo podemos decir respecto al tema de seguridad. Recientemente se aprobó un nuevo código procesal penal, más reformas al Código Penal, Ley Contra el Lavado de Dinero y de Activos, y otras. Pero la inseguridad continúa siendo uno de los tres factores que más aqueja a la población salvadoreña. Por tal razón, podemos afirmar que por decreto no se baja el índice de homicidios y tampoco se alcanza la paz social. Es preciso impulsar, en paralelo, políticas públicas adecuadas.

Por otra parte, algunas leyes han ido perdiendo eficacia en la medida en que el Estado no ha sido capaz de hacerlas cumplir. Muchas leyes se aprueban sin presupuesto adecuado, y otras forman parte de un Estado de bienestar que no se corresponde con la capacidad financiera de los gobiernos.

Las leyes, para que sean eficaces, también necesitan de una cultura de cumplimiento, que solo es posible adquirirla cuando se invierte en educación, formación en valores éticos, tolerancia y convivencia social, de tal manera que, en la medida en que una sociedad es más educada, adquiere más compromiso con el respeto a la ley.

- Órganos e instituciones del Estado. Nuestra Constitución reconoce que los órganos fundamentales del gobierno son: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. Las instituciones de segundo grado en nuestro sistema son aquellas que, no estando adscritas a las anteriores, realizan una labor de contraloría fiscal, electoral, social, política y jurídica, que permite un esquema de frenos y contrapesos necesarios en un sistema democrático.

Así, por ejemplo, la Corte de Cuentas de la República, el Tribunal Supremo Electoral, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, la Fiscalía General de la República, el Tribunal de Ética Gubernamental y el Instituto de Acceso a la Información Pública, entre otros, constituyen parte de un entramado que garantiza la eficacia de las normas jurídicas y su efectiva aplicación.

El Artículo 86 de nuestra Constitución regula: “El poder público emana del pueblo. Los Órganos del gobierno lo ejercerán independientemente dentro de las respectivas atribuciones y competencias que establecen la Constitución y las leyes. Las atribuciones de los Órganos del gobierno son indelegables, pero estos se colaborarán entre sí en el ejercicio de las funciones públicas”.

La división de poderes es una característica fundamental de la institucionalidad, y se refleja en nuestra Constitución cuando expresa: “La Asamblea Legislativa es un cuerpo colegiado compuesto por Diputados, elegidos en la forma prescrita por la Constitución, y a ella compete fundamentalmente la atribución de legislar”.

No obstante, las funciones que ejerce la Asamblea no solo se reflejan en leyes; parte de sus atribuciones constitucionales es ejercer control político de los actos de la administración pública; elegir funcionarios públicos de segundo grado, así como deducir responsabilidades en algunos funcionarios por medio de antejuicios, interpelaciones y llamamiento a comisiones especiales.

En el caso del Órgano Ejecutivo, presidido por el Presidente de la República, le compete la gestión de los negocios públicos, lo cual desarrolla por medio de un consejo de ministros.

En el caso del Órgano Judicial, integrado por la Corte Suprema de Justicia, las cámaras y los tribunales, le corresponde administrar pronta y cumplida justicia.

Una de las críticas que se ha hecho al modelo institucional de nuestro Órgano Judicial es la concentración de funciones que posee el Presidente, quien, a su vez, preside la Sala de lo Constitucional, sin perjuicio de la carga administrativa que las funciones suponen, lo cual distrae su verdadera labor: la administración de justicia.

- Servidores públicos. Son los responsables de activar el mecanismo entre las leyes e instituciones. La Constitución salvadoreña expresa: “Los funcionarios son delegados del pueblo y no tienen más facultades que las que expresamente les da la ley”. Significa que su actuación está regida por las leyes y por el principio de legalidad, quedando muy poco margen para la discrecionalidad en la toma de decisiones.

En nuestro sistema normativo existen actos de gobierno, legislativos y administrativos; cada uno de ellos tiene su propia esfera de incidencia y el funcionario competente para emitirlos.

En la realidad salvadoreña este tema ha sido muy controversial, a tal punto que los ataques que ha sufrido nuestra incipiente institucionalidad democrática se han dado porque funcionarios de la Asamblea Legislativa sostienen que la Sala de lo Constitucional quiere legislar a través de sus fallos, declarando la inconstitucionalidad de nombramientos de funcionarios electos por la Asamblea, y, por otro lado, magistrados de esta Sala han sostenido que algunos diputados han violado la independencia judicial y se han negado a cumplir los fallos judiciales.

Desde la sociedad civil se ha criticado a los partidos políticos por hacer de las elecciones de segundo grado un reparto de las instituciones, obteniendo cuotas de poder en su interior, dejando en un segundo plano la idoneidad, la imparcialidad, la apoliticidad partidaria y la experiencia de quienes aspiran a estos cargos públicos.

Así es como la población ha ido perdiendo la confianza en algunas instituciones y funcionarios, quienes responden, más que al interés de la población, a las peticiones de quienes los nombran.

El mayor peligro que enfrenta nuestra institucionalidad democrática es precisamente este: el reparto o cuoteo partidario en las instituciones. Por muchos años, los funcionarios públicos que se han elegido para dirigir estas instituciones son producto de acuerdos partidarios, donde se privilegia la aritmética legislativa y hasta la identidad partidaria, y no la trayectoria e idoneidad del funcionario.

Uno de los parámetros con que se mide, tanto el funcionamiento de la institucionalidad democrática como la gobernabilidad, fue dado a conocer por el Banco Mundial en el año 2005, estableciendo cinco aspectos importantes que son:

- Rendición de cuentas. Mide la vigencia y observancia de los derechos humanos, políticos y civiles;
- Estabilidad política y ausencia de violencia. Mide la posibilidad de amenazas violentas o cambios en el gobierno, incluyendo el terrorismo;

- Efectividad gubernamental. Mide la competencia de la burocracia y la calidad de la prestación de los servicios públicos;
- Estado de derecho. Mide la calidad de cumplimiento de los contratos, la policía y las cortes, incluyendo la independencia judicial y la incidencia del crimen;
- Calidad regulatoria. Mide la incidencia de las políticas hostiles al mercado.
- Control de la corrupción. Mide el abuso del poder público para el beneficio privado, así como la captura del Estado por las élites.

De acuerdo con el Banco Mundial, El Salvador es uno de los países que debe trabajar más en la eficiencia del sistema legal, independencia del Poder Judicial y calidad de la policía. En estos aspectos su nivel de aprobación no supera el 20 %. En cambio, en cuanto a libertad de prensa, ronda el 82 % de aprobación.

Institucionalidad existe en todos los regímenes, incluyendo los dictatoriales; pero el calificativo democrático supone un límite al ejercicio del poder público. Por tal razón siempre que hablemos de institucionalidad habremos de referirnos a un orden democrático.

Para que la institucionalidad democrática responda a los intereses de la colectividad es preciso que el poder se administre con transparencia y rendición de cuentas a la población. Entre más acceso tengan los ciudadanos para conocer las interioridades del gasto público más eficiente será el aparato del Estado y generará más confianza a estos.

La despolitización partidaria en el aparato gubernamental es una de las tareas pendientes de nuestra naciente institucionalidad democrática. Es preciso que los partidos políticos hagan un esfuerzo por nombrar funcionarios comprometidos con la supremacía del interés público y la probidad.

Para fortalecer la institucionalidad democrática en nuestro país es preciso que los procesos de formación de ley se respeten. Las dispensas de trámite y la falta de discusión de los proyectos de ley afectan su credibilidad y eficacia. Es por esa razón que decidimos dedicar un número de la revista a la temática de institucionalidad democrática y gobernabilidad. Estamos convencidos de que podemos construir un mejor país para todos, si los servidores públicos y los ciudadanos logramos cumplir nuestros deberes, ejercer nuestros derechos y respetar los límites de nuestra actuación.

En este número 57 de revista *entorno* encontrará contenidos sobre institucionalidad y gobernabilidad; liderazgo político y el funcionario público; gobernabilidad para el desarrollo humano sostenible en El Salvador; institucionalismo y nuevos enfoques políticos; un artículo especial sobre microcréditos y créditos tradicional e informal como fuente de financiamiento, entre otros. Gracias a los colaboradores por hacer posible una publicación más de esta revista académica.