

Los Órganos del Estado, capacidades y deficiencias

Juan Héctor Vidal



ALGUNAS ACLARACIONES PREVIAS

Esta presentación no pretende incursionar en el intrincado campo de la ciencia política o la teoría del Estado; aunque deseable, debo reconocer que ese no es un campo de mi dominio. La teoría, las nociones sustantivas y hasta los conceptos más elementales involucrados, sin duda son fundamentales para entender la esencia del funcionamiento del Estado. Sin embargo, creo que lo importante en esta oportunidad es tratar de discernir un poco cómo su accionar incide en la realidad nacional, nuestra cotidianidad, la vida de cada uno de los salvadoreños.

Pero esto tampoco nos exime de la tarea de hacer por lo menos un intento de aproximación conceptual al tema. Y para abordarlo de una vez, siempre con el riesgo de incurrir en una ligereza, creo que todo se reduce a tratar de poner en perspectiva el accionar del Estado y lo que la sociedad espera del mismo, lo cual se sintetiza en una palabra que utilizamos con mucha frecuencia: **eficacia**.

Una democracia funcional tiene a la base un Estado eficaz, que se expresa en resultados a partir de la forma en que se desempeñan sus principales órganos de acuerdo con la Constitución y el funcionamiento de las instancias y organizaciones de base que conforman toda la administración pública, partiendo de la legislación secundaria, disposiciones reglamentarias y prácticas administrativas.

Sin embargo, enjuiciar el comportamiento de las instituciones del Estado también supone introducir en el análisis el contexto histórico en que se desenvuelven, lo que las convierte en actores pasivos o activos de los cambios que experimentan las sociedades a lo largo del tiempo.

MARCO DE REFERENCIA

Partiendo de lo antes dicho, abordar con alguna propiedad el tema que nos ocupa implica, cuando menos, hacer referencia a lo que establece la Constitución en cuanto a la esencia del Estado, su razón de ser y su forma de organización; así como al significado de los Acuerdos de Paz en la situación que estamos viviendo. Comencemos por esto último.

Creo que hay una coincidencia casi generalizada en el sentido que con el cese del conflicto armado por la vía negociada, El Salvador dio un gran paso en la tarea de su propia transformación no solo en lo político, sino también en lo económico, en lo social y en lo cultural.

Debemos reconocer así que la terminación del conflicto y más allá del contenido de los compromisos firmados, los salvadoreños aceptamos una especie de pacto no escrito, bajo el cual nuestra conducta individual y colectiva estaría regida por un Estado democrático de derecho y por una actitud genuina de todos y cada uno de nosotros de respetar los derechos de los demás, incluyendo el de disentir, pero sobre todo el derecho a la vida, a la propiedad privada, a la salud, a la educación, a la seguridad personal.

Esto suponía, a la vez, una institucionalidad sólida, creíble, transparente que se iría construyendo con el esfuerzo constante, tesonero y visionario de todos, no solo de nuestros gobernantes. Y en esto, no solo debemos fijar nuestra mirada al surgimiento de entidades producto de los Acuerdos mismos, como la Policía Nacional Civil, la Procuraduría

“ Los salvadoreños aceptamos una especie de pacto no escrito, bajo el cual nuestra conducta individual y colectiva estaría regida por un Estado democrático de derecho y por una actitud genuina de todos y cada uno de nosotros de respetar los derechos de los demás. ”

para la Defensa de los Derechos Humanos, el nuevo papel que se le asignó a la Fuerza Armada o la forma diferente de elegir en segundo grado a funcionarios importantes como la Corte Suprema de Justicia, el fiscal general de la República, el procurador general y las autoridades de la Corte de Cuentas.

Debemos también insistir en aquello que se esperaba de la independencia de los tres órganos del Estado, de la institucionalidad responsable de la aplicación de la pronta y cumplida justicia, del papel del organismo encargado de velar por el buen uso de los recursos públicos, del remozamiento del sistema electoral, etc. Y en lo que concierne al funcionamiento del sistema económico, aspirábamos a la creación de entidades que



velaran por que el modelo que había comenzado a instaurarse con anticipación a los Acuerdos de Paz tuviera como sustento instituciones sólidas que garantizaran la libre competencia y tutelaran los derechos de los consumidores.

El Foro para la Concertación Económica y Social lo visualizábamos así como una instancia permanente de diálogo, donde los patronos y los trabajadores pudieran hacer una labor muy importante, trasladándole a la clase política insumos críticos para construir una base de cooperación para el fortalecimiento de la cohesión social y el sistema productivo nacional.

En lo que concierne al orden constitucional, todavía resulta más claro y exigente el rol de los órganos del Estado en una sociedad democrática como la que estamos tratando de construir. Y para esto, no necesitamos una interpretación jurídica, filosófica o ética de sus responsabilidades. Baste referirlas a las funciones y a las responsabilidades que la misma Carta Magna les asigna a todos y cada uno de ellos, aunque siempre resulta importante recordar cuál es su razón de ser en un Estado democrático de derecho.

EFICACIA: UNA APROXIMACION AL TEMA

La forma en que el Estado cumple su papel tiene su expresión más concreta en la eficacia con que cumple sus funciones, dentro de la normativa contenida en la Carta Magna. Pero, dada la complejidad de las funciones a él encomendadas, surge como producto de su accionar una heterogénea y variada



generación de bienes y servicios que le demanda la comunidad, que pueden ir desde una carretera, los servicios de educación y salud, pasando por la prevención y el combate a la delincuencia, hasta lo más apreciado de una sociedad libre: su contribución a la construcción de la democracia. Pero el accionar del

Estado, en la visión del ciudadano común puede tener como expresiones aquellas situaciones que le agobian a diario, más allá del significado que otros pueden darle, por ejemplo, a la educación y la salud como elementos que mejoran la calidad de vida y su influencia decisiva en el mismo.

Comencemos por hablar entonces de dos temas concretos que preocupan a la ciudadanía, porque son parte de su entorno y afectan su diario vivir. Al menos esto es lo que sugieren las encuestas de opinión, cuyos hallazgos adquieren más relevancia en tiempos electorales como los que estamos viviendo. Nos referimos al tema de la delincuencia y al de la economía. Comencemos por este último.

¿Cómo se mide la capacidad del Estado (no del gobierno) para proporcionar bienestar económico a la población?

- ¿Por el dinamismo con que crece el Producto Interno Bruto?
- ¿Por la creación de empleos de calidad?
- ¿Por el grado de inserción en la economía global?
- ¿Por la distribución equitativa del ingreso nacional?

¿Y en el caso de la delincuencia?

- ¿Por la cantidad de indiciados que captura la PNC?
- ¿Por el número de delincuentes que están en las cárceles?
- ¿Por la cantidad de los que han sido condenados?
- ¿Por la creación de condiciones para que las personas se sientan menos inclinadas a delinquir?

Sobre estos dos temas, podríamos debatir *in extenso* y, sin duda, después de un largo ejercicio lleguemos a un acuerdo sobre las diferentes preguntas planteadas, pero no se necesita hacer un ejercicio demasiado profundo para concluir que, en todos los casos, hay

responsabilidad de los tres órganos del Estado. La Asamblea aprobando leyes; el Ejecutivo, aplicándolas; y el Judicial, velando por que todo se haga apegado a derecho. Es decir, en todos estos casos, vemos al Estado en acción.

De lo anterior podemos extraer una primera noción. El Estado no es un ente abstracto ni tiene lugar en el vacío; existe para algo superior.

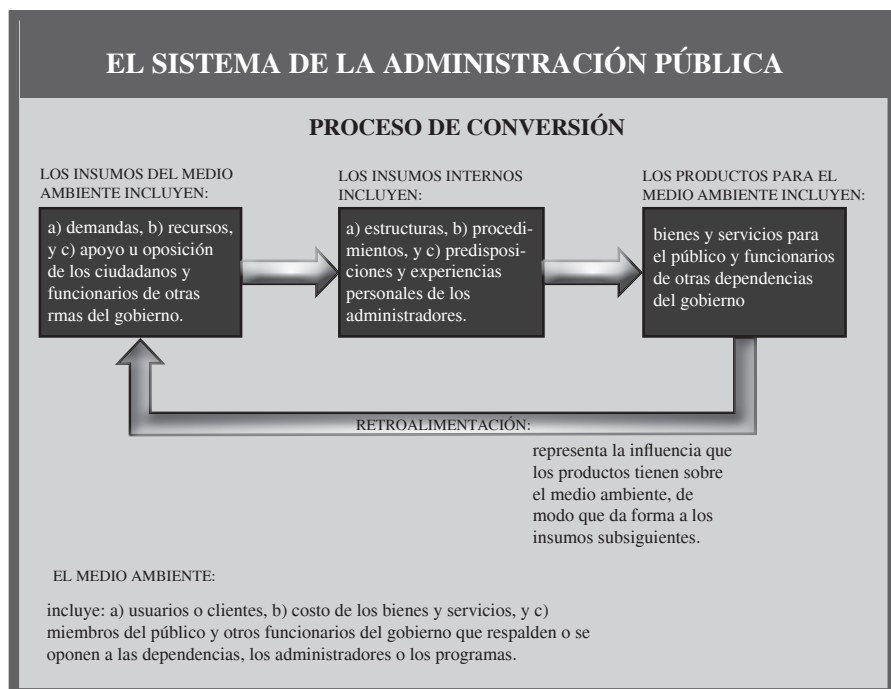
En la base de su existencia está un mandato que emana de la misma población, que se expresa en la Carta Magna, donde se definen sus fines. Al efecto, el Título I, Capítulo Único, se refiere a “la persona humana y los fines del Estado”.

Art. 1. “El Salvador reconoce a la persona humana como el fin de la actividad del Estado, que está

organizado para la consecución de la justicia, de la seguridad jurídica y del bien común.

“En consecuencia, es obligación del Estado asegurar a los habitantes de la República, el goce de la libertad, la salud, la cultura, el bienestar económico y la justicia social.”

En términos simples, este artículo puede interpretarse como la expresión más acabada de la razón de ser del Estado. Del mismo se deriva que el Estado no existe *per se*, sino para cumplir con las funciones que la misma sociedad le ha delegado. Simplificando en extremo podríamos decir que el papel del Estado adquiere expresión concreta en el lugar que ocupa la administración pública dentro del enfoque de la Teoría General de Sistemas. Gráficamente ese papel se puede expresar de la manera siguiente:



Fuente: Campero, Gildardo – Juan Héctor Vidal; *Teoría General de Sistemas y Administración Pública*, Editorial Universitaria Centroamericana (EDUCA); San José, Costa Rica, 1977.

entorno

Lo anterior constituye un buen punto de partida para dar un paso más a fin de dar cabida a la institucionalidad y el marco normativo que sirven de sustento a la existencia y razón de ser del Estado.

Estamos hablando, por supuesto, del Estado como lo define la Constitución de la República, que en su Artículo 86 dice:

“El poder público emana del pueblo. Los órganos del Gobierno lo ejercerán independientemente de las respectivas atribuciones y competencias que establece

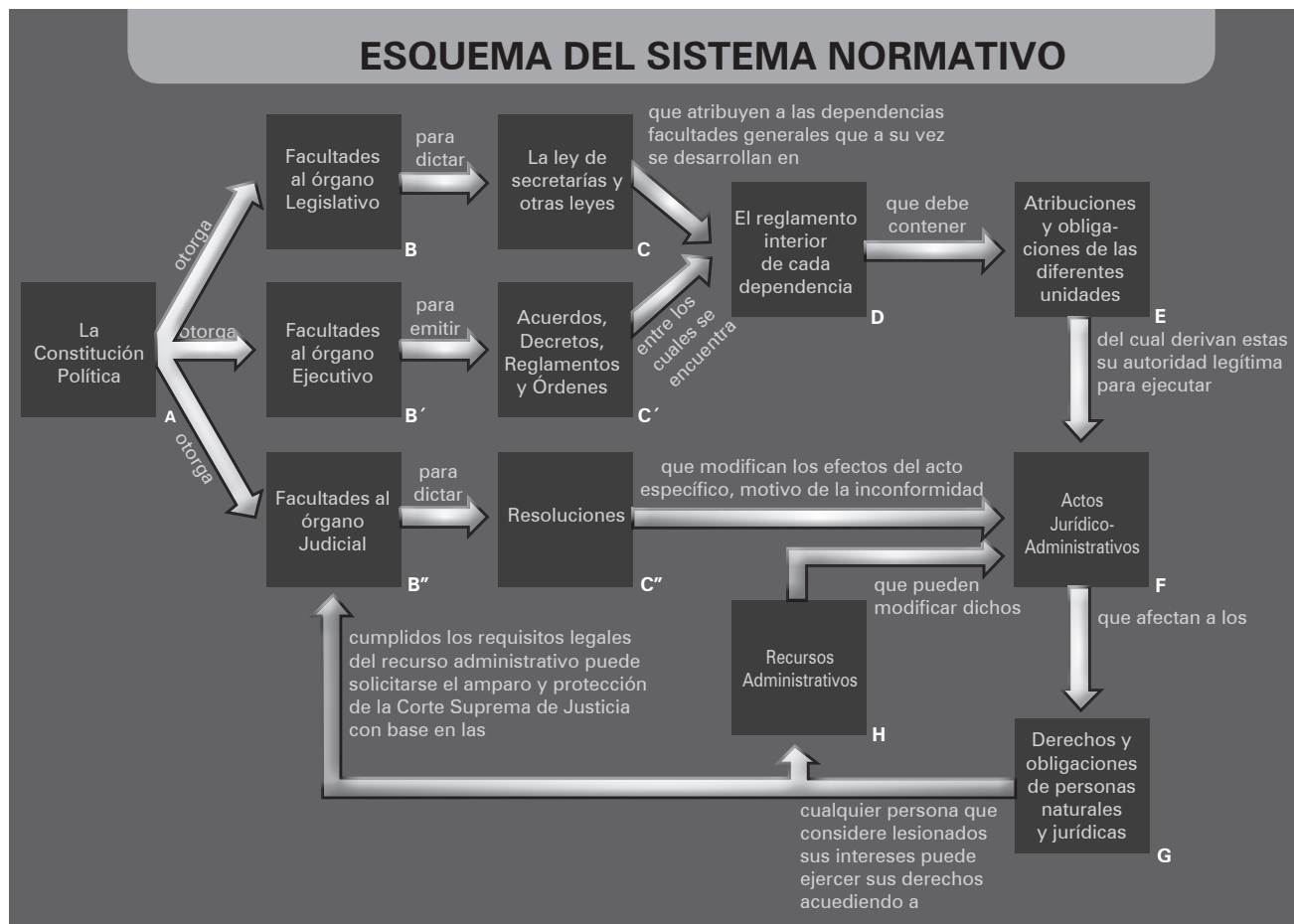
esta Constitución y las leyes. Las atribuciones de los órganos del Gobierno son indelegables, pero estos colaborarán entre sí en el ejercicio de sus funciones públicas”.

Para darle contenido real a este artículo, el Estado se organiza en compartimentos superiores (órganos) que en nuestro ordenamiento constitucional —inspirado en las ideas de Montesquieu— definen la separación de poderes, pero que bajo el enfoque sistémico funcionan dentro del “sistema administración pública”. La gráfica siguiente sintetiza esa organización

e identifica las funciones básicas de los tres órganos.

EN TORNO A LA FUNCIONALIDAD DE LOS ÓRGANOS DEL ESTADO

En este campo, tenemos como antecedente un estudio pionero, por lo menos en la historia reciente, que realizó Fusades con la colaboración de la Universidad de Salamanca, bajo el sugestivo título “Las instituciones democráticas en El Salvador, valoración de rendimientos y Plan de fortalecimiento”. Este estudio se publicó a mediados de 2005, y por



Fuente: Campero, Gildardo – Juan Héctor Vidal; *Teoría General de de Sistemas y Administración Pública*; Editorial Universitaria Centroamericana (EDUCA); San José, Costa Rica, 1977.

“ Luego de los Acuerdos de Paz, se percibe que los electores no se sienten representados por sus gobernantes, lo que le resta legitimidad al sistema electoral...” ”

el momento está en preparación un segundo que profundiza y desarrolla el contenido del primero.

La coincidencia del tema de esta presentación con esos estudios no puede ser más feliz; consecuentemente, partiremos de los hallazgos de ese trabajo para abordar algunos de los temas que consideramos pueden ser de mayor interés.

Ya en el Capítulo 1 (Consideraciones Generales y Marco Teórico Metodológico), que recoge la síntesis de todo el trabajo, se señala lo siguiente: “Las instituciones y mecanismos de representación son los puntos de partida del informe para la evaluación de la calidad de la democracia en su doble dimensión: el rendimiento efectivo de las instituciones, y las percepciones y actitudes de los actores políticos fundamentales sobre estos mismos aspectos”.

Nótese cómo encaja esta acotación en el tema de la institucionalidad que tanto preocupa a los salvadoreños, pero que no siempre la relacionamos con lo que establece nuestra Carta Magna, donde

está formalizado el pacto social y político que rige la vida de todos nosotros, y los presupuestos básicos que llevaron a los Acuerdos de Paz, que son, en muchos sentidos, el referente más importante en los esfuerzos que realizamos los salvadoreños para construir una democracia real.

Consecuente con lo anterior, el punto de partida son las “elecciones y el sistema electoral”, donde, desde nuestro punto de vista, pueden encontrarse las raíces de la involución que algunos ven en nuestra incipiente institucionalidad democrática.

Al respecto, se señala que “a pesar del avance en el proceso democrático en El Salvador, luego de los Acuerdos de Paz, se percibe que los electores no se sienten representados por sus gobernantes, lo que le resta legitimidad al sistema electoral, imposibilitando el mejoramiento de la calidad de la democracia”.

Este tema ha sido objeto de mucha discusión en los últimos años y encon-

tró un punto de convergencia en los planteamientos del Movimiento Independiente pro Reforma Electoral (MIRE), porque en la base del mismo está el comportamiento poco ético que se observa en los partidos representados en la Asamblea Legislativa, donde los intereses particulares tienen preeminencia sobre los generales en detrimento de toda la institucionalidad. Algunos problemas recientes de mayor relevancia son:

1. División de las elecciones.
2. Censo y distribución de diputados y concejos municipales.
3. Papeletas sin firma.
4. Registro electoral dudoso

Pero, indudablemente, hay problemas más de fondo detrás de esos hechos, que solo se pueden entender a la luz de la partidización del Tribunal Supremo Electoral.

Para el caso solo baste citar una encuesta reciente de la UCA, que revela que el 54% de la población muestra





poca o ninguna confianza en el proceso electoral; el 55% piensa que habrá fraude y el 63% desconfía del sistema electoral.

Un segundo aspecto por destacar es el de “los partidos y el sistema de partidos”. Sobre este particular, se señala que “el sistema de partidos es multipartidista, que se describe como pluralismo polarizado con dos partidos dominantes.

A partir de esto se concluye que El Salvador es, en estos momentos, el país más polarizado de América Latina, lo que dificulta las relaciones de cooperación interpartidos y las de confrontación se vuelven más probables, encontrándose las principales deficiencias de este sistema en el equilibrio de poderes y en las relaciones con los electores.

Las actitudes en torno a temas cruciales como la aprobación del presupuesto general, la contratación de

préstamos, las elecciones de segundo grado, y otros problemas más, no son sino la expresión concreta de un mal que tiene sus raíces en la forma en que se eligen los “representantes del pueblo”, y que ha llegado al punto de desprestigiar todo el sistema electoral.

La desconfianza en los partidos políticos contamina al mismo Tribunal Supremo Electoral, cuya composición es igualmente parte del reparto partidario. Las consecuencias se vivieron de cara a las elecciones del quince de marzo de 2009, año en gran parte de la población se mantuvo a la expectativa de la transparencia del proceso.

En consideración a los desafíos de la democracia, los hallazgos no pueden ser más reveladores, y esto lo confirman nuevamente las encuestas que ubican a los partidos entre las entidades más desprestigiadas, constante que ha sido determinada para América Latina por

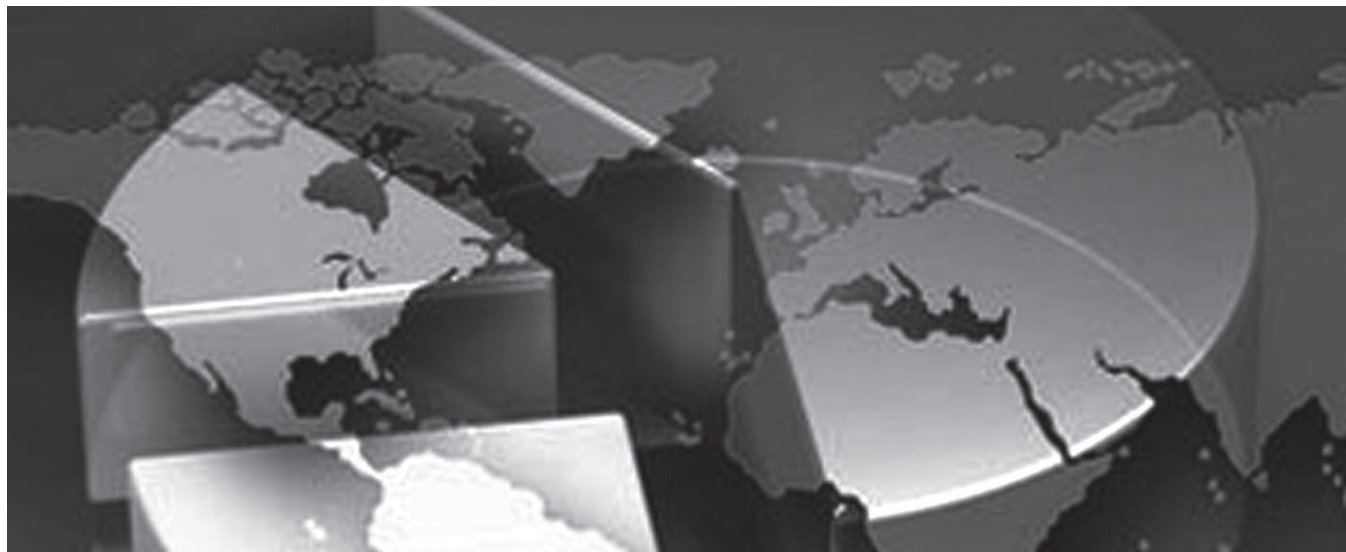
Latino barómetro. Se tienen dudas sobre la forma en que se financian y hasta se sospecha que han sido infiltrados por el crimen organizado.

Infelizmente, los partidos políticos son, de acuerdo con la Constitución (Art. 85), el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del gobierno.

En materia Judicial, se considera que el progreso alcanzado desde los Acuerdos de Paz ha sido positivo, pero se advierte que todavía falta camino por recorrer. Al respecto, se señala la existencia de una percepción de que continúan problemas muy graves, tales como la falta de confianza de los ciudadanos en el sector judicial, problemas de acceso a la justicia, falta de independencia del Órgano Judicial, lentitud en los procedimientos y carencia de recursos económicos y humanos, lo que redundará en una deficiente administración de justicia.

El Departamento de Estado de los Estados Unidos en sus evaluaciones periódicas, invariablemente ha hecho señalamientos muy serios del desempeño del Órgano Judicial.

“ La desconfianza en los partidos políticos contamina al mismo Tribunal Supremo Electoral, cuya composición es igualmente parte del reparto partidario. ”



En un contexto más amplio, se han detectado problemas graves en el cumplimiento de fallos de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) como el relacionado con la dolarización (la aceptó en el supuesto que el sistema sería bimonetario) la degradación de la Sección de Probidad ante presiones de ex funcionarios para no rendir cuentas, retardación de fallos por juicios incoados por la Superintendencia de Competencia (casos de petroleras) hasta las disputas entre la CSJ y la Fiscalía General de la República por la actuación de jueces.

Otro tema de extrema importancia en el funcionamiento del Estado es el manejo y control de los fondos públicos, que es un presupuesto fundamental de la legitimidad democrática y la eficiencia económica de los entes públicos. En El Salvador se advierte la falta de independencia de la Corte de Cuentas de la República, su politización y su excesiva discrecionalidad para intervenir en determinados casos.

El problema fundamental en este caso deriva del hecho que el ente contralor se ha convertido virtualmente en un verdadero

“ se aprecia un bajo nivel de capital social, lo que repercute en la estabilidad política y en la falta de institucionalidad proyectando individuos altamente desconfiados de las instituciones democráticas. ”

coto de caza de un partido, con todo lo que ello significa para la transparencia y la rendición de cuentas. Una expresión concreta del grado de politización y de las presunciones del poder que dimana del mismo problema, es la negativa de la Asamblea Legislativa de autorizar su auditoría, en abierta violación de la ley.

Gran parte de los problemas que se le atribuyen a la forma en que funciona la

Corte de Cuentas, se originan en hecho de para la elección de las autoridades, no se necesita de mayoría calificada y que el ente desempeña al mismo tiempo funciones de auditoría y jurisdiccionales. Los intentos de convertir a la Corte de Cuentas en verdadero ente contralor, han sido aparentemente bloqueados por el mismo partido gobernante.

En cuanto a cultura política y la inseguridad ciudadana, “se aprecia un bajo nivel de capital social, lo que repercute en la estabilidad política y en la falta de institucionalidad, proyectando individuos altamente desconfiados de las instituciones democráticas, generando insatisfacción de la sociedad, lo que redundará en aspectos tales como: delincuencia, descomposición familiar, fracaso escolar y la corrupción, los cuales pueden solventarse por medio de medidas de prevención y de la generación de capital social (promoción de valores y principios).

Como manifestaciones extremas de esta situación, se pueden señalar los siguientes problemas:

1) El Salvador exhibe uno de los índices de de delincuencia en América Latina, con un costo que asciende a casi el 12% del producto interno bruto (PIB); 2) se presume que el crimen organizado a infiltrado instituciones del Estado y 3) se magnifica el número de hogares desintegrados, lo cual acentúa la pobreza y fomenta la delincuencia.

Deliberadamente hemos dejado para el final al Órgano Ejecutivo, para relacionarlo directamente con la influencia que ejerce en el orden económico de acuerdo con el Art. 101 de la Constitución que reza:

“El orden económico debe responder esencialmente a principios de justicia social, que tiendan a asegurar a todos

los habitantes del país una existencia digna de ser humano.

“El Estado promoverá el desarrollo económico y social mediante el incremento de la producción, la productividad y la racional utilización de los recursos. Con igual finalidad, fomentará los diversos sectores de la producción y defenderá el interés de los consumidores”.

Partiendo del papel que juega el Estado en una economía de mercado (Ver gráfica) podemos decir: el Órgano Ejecutivo ha perdido gran parte de su responsabilidad en la conducción de la política económica al haber renunciado a muchas de sus responsabilidades, y muy especialmente a partir de la

dolarización. Para fines prácticos solo le queda como campo de actuación la política fiscal, pero esta a su vez se ha debilitado a medida que el gobierno se ha ido endeudando más y el país se enfrenta con problemas para acudir al crédito y dotar al sistema económico de la liquidez que demanda la economía, como consecuencia de la crisis financiera internacional.

Hay honrosas excepciones, como el papel que están jugando la Superintendencia de Competencia y la Defensoría del Consumidor, que se han convertido en verdaderos pilares para el funcionamiento más eficaz del modelo de economía de mercado. Además a la presente administración, al menos hay que

Funciones clásicas del Estado en una economía de mercado

- Redistribución del ingreso
 - Sistema tributario
 - Política de gasto
- Estabilidad macroeconómica
 - Política monetaria
 - Política fiscal
 - Ingresos
 - Gasto
 - Endeudamiento
 - Déficit
- Asignación eficiente de los recursos
 - Incentivos
 - Ahorro
 - Inversión
 - Marco regulatorio
 - Políticas públicas

Fuente: Elaboración propia con base en diversas fuentes.

“ El Estado promoverá el desarrollo económico y social mediante el incremento de la producción, la productividad y la racional utilización de los recursos. ”

darle crédito por el énfasis que ha puesto en las áreas sociales a pesar de las restricciones fiscales.

En una visión de conjunto y en cuanto al Órgano Ejecutivo, se le puede atribuir su poca disposición en crear espacios para la concertación en temas de interés nacional, la

supuesta violación de disposiciones constitucionales para orillar los votos de la oposición y, en general, un éxito solo relativo en la gestión económica.

En descargo de esas decisiones que ha tomado el gobierno para optar por las figuras financieras como los fideicomisos, hay que decir que la oposición más radical en la Asamblea Legislativa ha tenido en estos temas una enorme responsabilidad.

PALABRAS FINALES

Problemas como la corrupción, la falta de rendición de cuentas y el uso patrimonialista del Estado, así como el irrespeto a la independencia de los órganos del Estado y la politización de las grandes decisiones de política pública, crean la sensación de un debilitamiento institucional que se retroalimenta con la forma

en que funciona el sistema electoral, la manera en que se eligen a los diputados, se deciden las elecciones de segundo grado y funcionan los partidos políticos.

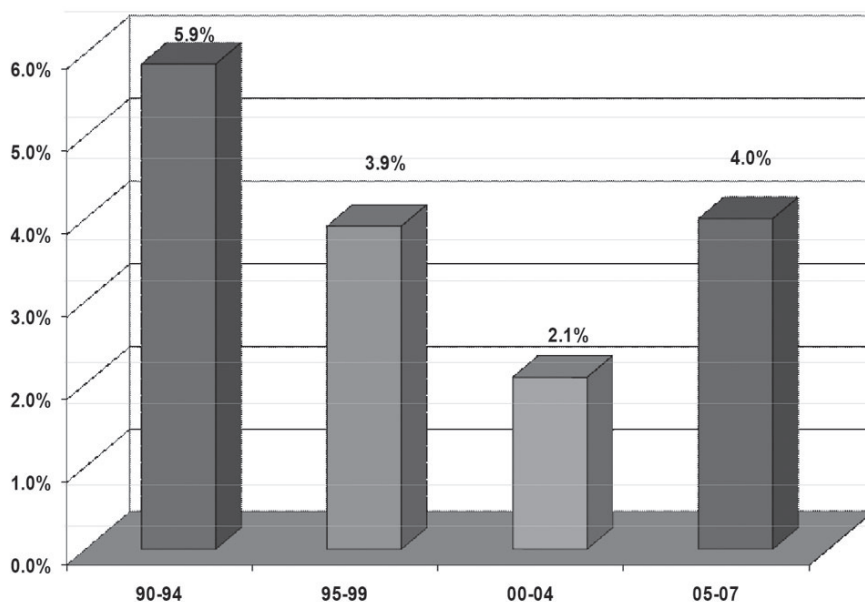
De manera todavía más preocupante, se han observado actuaciones cuestionables de los organismos encargados de perseguir el delito y aplicar la justicia, subordinación de la política exterior a las presiones de otros Estados y en el caso extremo violaciones al ordenamiento constitucional, como en el caso de los fideicomisos.

Aún con esta mirada de problemas, El Salvador también ofrece avances significativos en el campo social, una mayor cultura política y un sistema económico más idóneo para enfrentar las grandes tareas del desarrollo en su concepción más amplia. Sin embargo, las instituciones que constituyen el fundamento de la democracia deben seguirse perfeccionando, aceptando los desafíos como el ingrediente necesario para su propia consolidación.

Los desafíos para el país son ahora todavía más formidables en el contexto de la crisis económica y financiera mundial, donde las exigencias del espíritu nacional se vuelven un tema insoslayable. De ahí la importancia de fortalecer todo nuestro marco institucional y jurídico, y rescatar la esencia de los Acuerdos de Paz, que siguen constituyendo un referente obligado para la construcción de una sociedad cualitativamente distinta. Todo para beneficio de las futuras generaciones.

(Extracto de la conferencia dictada el 17 de octubre de 2008).

CRECIMIENTO DEL PIB POR QUINQUENIOS



Fuente: PNUD.