

REVISTA



CIENCIA POLITICA

Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales
Departamento de Ciencias Políticas

Marzo de 2008. Año 1. No. 1

EQUIPO EDITORIAL

Director:

Msc. Marlon Hernández Anzora

Equipo editor:

Dr. Rodolfo Castro Orellana

Lic. Eric López Águila

Lic. Luis Eduardo Ayala

Lic. Eliseo Ortiz Ruíz

Ing. René Mauricio Mejía

ARTÍCULOS ACADÉMICOS

I. Análisis sobre la administración pública de El Salvador

Msc. Marlon Hernández-Anzora

Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales
Universidad de El Salvador

II. Una aproximación a las reformas electorales en el sistema electoral salvadoreño

Lic. Luis Eduardo Ayala

Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales
Universidad de El Salvador

III. Los usos de la noción de Ideología (1ª Parte)

Dr. Rodolfo Castro Orellana

Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales
Universidad de El Salvador

IV. Desarrollo del derecho constitucional y sus perspectivas actuales

Dr. Henry Alexander Mejía

Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales
Universidad de El Salvador

V. Política para el fomento del empleo juvenil

Lic. Marlon Carranza Zelaya

Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP)
Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas"

ANÁLISIS SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE EL SALVADOR

El presente trabajo fue presentado como parte de la ponencia sobre Administración Pública realizada por el autor en el III Congreso Centroamericano de Ciencia Política, realizado en El Salvador, en julio de 2007. La ponencia fue denominada “La administración pública: el eslabón donde fracasan las políticas”.

Msc. MARLON HERNÁNDEZ-ANZORA¹

Introducción

La discusión sobre los modelos de administración pública que nuestro país ha utilizado como referencia, así como el marco legal con el que funciona, parece soslayarse en la actualidad. Esta discusión es clave para la efectiva implementación de las políticas públicas, ya que del funcionamiento de la administración pública depende en buena medida su éxito, pues es, en última instancia, la ejecutora de las políticas. Es por ello que debemos entrar al debate del modelo de administración que hemos adoptado en estos 15 años de convivencia democrática formal, así como la evaluación de su funcionamiento e impacto para el fortalecimiento o debilitamiento del régimen político.

Una política pública bien diseñada puede fracasar por factores que obedecen al funcionamiento real o a la concepción de administración pública de un país. Especialistas en la materia, como Ana Sanz, han sostenido la importancia de la organización administrativa pública, para asegurar el buen cumplimiento de las decisiones y el óptimo desarrollo de las políticas públicas. Haciendo énfasis en la necesidad que la administración cuente con un diseño organizativo que sea capaz de dar respuesta a las funciones que la sociedad reclama (Sanz, 2005:444).

Además, el funcionamiento de la administración pública es el referente cotidiano de la población para evaluar el funcionamiento y la efectividad del régimen democrático, por lo que reviste de gran importancia para la legitimidad de éste. Si las políticas públicas son por antonomasia las acciones destinadas a satisfacer las demandas de la ciudadanía, y éstas no son percibidas por la población debido a una inadecuada o ineficiente administración, será el mismo régimen democrático el que se estará deslegitimando. En ese sentido, para mantener y profundizar la democracia en nuestro país, debe ponerse especial atención no sólo a las demandas de la población, convirtiéndolas en acciones y decisiones orientadas a satisfacerlas, sino también al funcionamiento de las organizaciones que se encargan de materializar e individualizar dichas demandas, para satisfacerlas concreta y efectivamente. Pues de lo contrario, podremos haber tomado la decisión correcta, pero la población continuará sintiendo insatisfechas sus demandas en el diario vivir.

¹ Es Máster en Estudios Políticos Aplicados de la Fundación Internacional de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) de Madrid. Ha sido investigador del Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA). Actualmente es el director de la revista Ciencia Política, y es catedrático de Teoría del Estado e Introducción a la Ciencia Política en la Facultad de Derecho de la Universidad de El Salvador.

Debido al grado de complejidad que han desarrollado los Estados en la actualidad, al intentar responder más concreta y sostenidamente a las demandas sociales, algunos autores han llegado a hablar ya no de una administración pública, sino de «administraciones públicas». Así también, los aportes de la administración y gerencia de las empresas privadas a la administración pública, han sido fundamentales, sobre todo en el período de pos guerra, por lo que deben ser evaluadas desde posturas científicas, que vayan más allá de las preconcepciones ideológicas.

Analizar la situación de la administración pública del país, será el objetivo principal de este trabajo, a partir del cual se pretenden vislumbrar líneas de reforma que aseguren una efectiva ejecución de las políticas públicas, y con ello, una satisfacción más eficaz de las demandas de la sociedad, que por el momento no percibe en el régimen democrático la capacidad de resolver sus problemas más urgentes.

1. ¿Administración pública para qué?

Desde que Woodrow Wilson en Estados Unidos y Max Weber en Europa publicaran sus primeros estudios sobre el aparato burocrático y sentaran así las bases del modelo tradicional de la administración pública, se han escrito muchísimas páginas al respecto, pasando por enfoques que van desde los eminentemente legalistas, hasta los de corte más economicista. No es la intención de este ensayo hacer una profundización histórico-teórica sobre los diferentes enfoques y modelos seguidos en diferentes países, sino más bien introducir la reflexión sobre nuestra administración pública desde el análisis de políticas públicas, a partir del cual, como bien lo plantean autores como Joan Subirats, pueden hacerse señalamientos y propuestas de mejora al funcionamiento y la prestación de servicios de la Administración Pública.

La firma de los Acuerdos de Paz en El Salvador es la piedra inicial de su proceso de democratización, el cual implicó la reforma y adopción de nuevas instituciones, las cuales respondían a las necesidades de una nación que estaba urgida por trascender de un esquema violento de disputa por el poder público, hacia uno en el que la disputa de éste se diera desde condiciones pacíficas, legales y plurales. La población salvadoreña vivía día a día un conflicto armado, cuya superación se convertía en principal anhelo y necesidad más urgente. Conforme los procesos de competencia democrática se estabilizaron y ganaron legitimidad ante la población y las élites políticas, las necesidades comenzaron a cambiar de prioridad. Para mitad de la década de los 90's las preocupaciones más sentidas de la población dejaron de ser las relacionadas con la solución del conflicto armado, pues éste había sido desmontado en prácticamente su totalidad, y comenzaron a situarse en las que se convierten en típicas demandas de cualquier sistema político relativamente estable o en proceso de estabilización, como son las preocupaciones por lo económico, la seguridad, la educación y la salud pública, etc.

En ese sentido, la legitimidad de acción de las instituciones del Estado salvadoreño comienza a verse ya no sólo desde su actuación dentro de las normas democrático-constitucionales, sino también, y cada vez con énfasis más creciente, en su capacidad de responder a las demandas de la población dentro de su ámbito de actuación: seguridad, justicia, salud, educación, empleo, etc. Aquí es donde entra en juego la importancia de políticas públicas efectivas para el tratamiento de estas demandas, las cuales finalmente

terminan siendo ejecutadas por un cuerpo de servidores públicos, que se convierten en la materialización de las respuestas gubernamentales, es decir, pasan a ser los que llevan la relación directa entre la ciudadanía y su problema o demanda concreta. De cómo se de esta relación dependerá en buena manera la percepción general que se tendrá de las políticas públicas, que de no parecer certeras, minarán el grado de legitimidad no tanto de la administración, sino principalmente de los gobernantes.

Las dinámicas realidades y transformaciones de la globalización llevan aparejadas el surgimiento de nuevas demandas y necesidades para poder adaptarse a dichas transformaciones o para sobrellevarlas. Para responder a estas demandas no sólo crecientes, pero también novedosas, los Estados requerirán ya no de las anquilosadas y rutinarias maquinas burocráticas, incapaces de salirse un centímetro de las formas repetidas durante muchos años, sino de burocracias que, en definitiva, responden efectivamente a estas demandas, a la vez que a los tomadores de decisión.

En nuestro país es necesario superar la lógica anacrónica en la que la burocracia existe para que exista el Estado, y que, por tanto, es eficiente en la medida que mantiene funcionando, mal o bien, el aparato estatal (haciendo sus papeleos, pagando sus salarios, estableciendo jerarquías). A esta lógica debemos anteponer la lógica de los fines del Estado, para dejar de verlo como un fin en sí mismo, entendiendo que el Estado existe a raíz del ser humano, del ciudadano, no a raíz o para sí mismo. Es decir, ver al Estado como un cuerpo vivo, cuyo principal objetivo no es simplemente mantenerse vivo, sino existir para la consecución del bienestar de aquellos que nacen y viven bajo sus normas y territorio². Nuestra misma Constitución lo establece en su artículo primero, al establecer que el origen y el fin del Estado salvadoreño es la persona humana. En ese sentido la administración pública debe pasar de auto concebirse un ente ensimismado, para entenderse como uno extrovertido. “La administración pública no es meramente una máquina inanimada que ejecuta irreflexiblemente el trabajo del gobierno. Si la administración pública tiene relación con los problemas del gobierno, es que está interesada en conseguir los fines y los objetivos del Estado. La administración pública es el Estado en acción, el Estado como constructor” (Dimock, 1967:12).

2. La administración pública en El Salvador

Autores como Manuel Alcántara afirman que las ciencias políticas florecen en los períodos democráticos. Es por ello que las ciencias políticas en El Salvador han comenzado a estudiarse más sistemáticamente a partir de los Acuerdos de Paz, con obvios y quizá necesarios énfasis en ciertos temas, como los relacionados con cultura política, sistemas electorales, actores políticos, políticas públicas, etc., que abordan de manera directa las exigencias propias de una sociedad de pos guerra, y que, por tanto, se plantean como de mayor urgencia.

El mismo análisis de políticas públicas es un ejercicio relativamente reciente, pues se ha ido afinando al mismo tiempo que los procesos de elección democrática de

² Las actividades funcionales son las que tienen como propósito dirigir la realización del trabajo que es el objeto vital de la administración pública; en tanto que las actividades institucionales son aquellas cuyo objeto es el mantenimiento y operación de la administración pública, por cuanto que constituye un organismo (Guerrero, Omar. En <http://omega.ilce.edu.mx:3000/sites/csa/principio/leccion1.html#definicion>)

gobernantes, pudiendo distinguir ya, luego de dieciséis años de la firma de los Acuerdos de Paz, las diferencias, los énfasis y las continuidades entre una administración de gobierno y otra. Sin embargo, lo referente a la administración pública no ha sido uno de esos puntos fuertes de discusión dentro de las políticas públicas, centrándose más el debate en los objetivos y en los enfoques ideológicos de éstos, así como en los mecanismos de consenso para su adopción o la evaluación de sus resultados. La cuestión administrativa, lo atinente a la burocracia, no ha sido un tema de análisis preponderante, más que desde su enfoque legal.

Quizá el documento más importante que puso énfasis en la necesidad de estudiar y discutir sobre la situación de la administración pública en el país, sea el denominado *Bases para el plan de nación*, en 1998, a cargo de la Comisión Nacional de Desarrollo. “En efecto, probablemente el documento Bases para un plan de nación constituye la primera manifestación abierta y pública de la necesidad de poner a la Administración en la mesa del debate (García, 1998:344)”. Sin embargo, luego de esta propuesta, el tema de la administración ha vuelto decaer. Este documento, que tenía como objetivo sentar las bases para un desarrollo concertado, puso primordial interés en la administración pública, estableciendo que no debemos alargar más la apertura de la discusión sobre la administración del Estado, no sólo como un ejercicio meramente intelectual, de politólogos, juristas, administradores y economistas, sino como un debate público, abierto, entre la academia, la sociedad civil y los partidos políticos. Las necesidades de eficacia y legitimidad del régimen democrático que estamos construyendo no son menores ni despreciables, por lo cual debemos repensar a ese cuerpo que es quien finalmente materializa las respuestas a las demandas de la población, y que finalmente puede convertirse en la diferencia entre la desconfianza y fragilidad del régimen, o su apoyo y fortalecimiento.

Es por eso que hay que estar claros que de lo que se trata aquí y en este momento, es de pasar de una administración sin modelo -que simplemente ha tratado de acoplarse a las políticas neoliberales y de ajuste estructural, sin mayor claridad de hacia donde quiere-, hacia un modelo de administración viable, transparente y efectivo. En estos últimos dieciséis años hemos visto la incorporación de nuevos valores y formas de administración, fundamentalmente provenientes de la administración privada, como consecuencia *cuasilógica* de cuatro gobiernos de un partido dominado por la elite empresarial del país. Pero más allá de un simple transplante no podemos afirmar la existencia de un rumbo que trate de comprender la necesidad de una administración pública más eficiente, no porque sea manejada a la manera de empresa privada, sino porque ejecuta de mejor manera las respuestas del gobierno a la población.

2.1 Implementación del modelo neoliberal y sus visiones sobre la administración

2.1.1 La administración privada: el mito de su eficiencia

Hay una relación directa entre el partido ARENA, la cúpula empresarial, la implementación de su programa neoliberal y el mito de que “la empresa privada es la mejor administradora”. Tal fue el fundamentalismo con el que se aplicó el modelo neoliberal y las recetas económicas del BM, que en muchos casos simplemente se pasó –sin mayor análisis sobre medición de impactos- a la privatización de servicios y responsabilidades del Estado, utilizando ese mito como argumento central para su realización. No se trata aquí de oponerse por oponerse a las privatizaciones tampoco, es

sólo que la posibilidad de que los privados entren a administrar bienes y servicios del Estado tiene que darse no sobre la base de mitos, sino sobre la base de la conveniencia y la viabilidad.

La privatización de la administración de algunos bienes o servicios públicos puede llegar incluso a desnaturalizar al Estado. Quizá la privatización de la administración de fondos para pensiones sea uno de esos casos paradigmáticos, pues la seguridad en todos sus sentidos (social, jurídica, física) es uno de los fundamentos básicos para la existencia del Estado. Si el Estado no es quien va a estar a cargo de la seguridad de su población, función que va más allá de la lógica del mercado, entonces habría que preguntarse para qué nos sometemos a un Estado, para qué pagamos impuestos, para qué respetamos un orden jerárquico público, para qué necesitamos al Estado, si al final seguiremos una lógica según la cual, sólo será sujeto de seguridad, aquél que pueda pagar a un ente privado para que se la brinde. La lógica del Estado es la lógica de la solidaridad, según la cual, la seguridad es para todo ser humano nacido (y aún antes de nacer) en el territorio, sea hijo de padres salvadoreños o que adopte esta nacionalidad. Esa es, además, no una lógica antojadiza e ideologizada, sino simplemente la lógica y naturaleza que establece la Constitución de la república.

Bajo el mito de la empresa privada como administrador eficiente por antonomasia, en contraposición directa a la idea de que el Estado es ineficiente y corrupto por definición, se inició

toda una campaña privatizadora que acertó completamente el mapa de intervención de la administración pública. Cumpliendo así con la premisa neoliberal de achicamiento del Estado. Las empresas e instituciones privatizadas aniquilaron el aparato burocrático de tajo, pero no demostraron ser necesariamente mejores administradores.

Sin duda que servicios como las telecomunicaciones, al privatizarse, desplegaron una significativa ampliación de cobertura, pero también aumentaron significativamente sus tarifas. ¿No es acaso un signo de eficiencia lograr más con menos recursos? Las empresas privadas no abarataron los servicios que pasaron a prestar, por el contrario, los aumentaron. La competencia del mercado en algunos casos no logró tampoco hacerlos

“El proceso de privatización en El Salvador dio inicio en 1989, con la reprivatización de la banca. Ésta se presentó como una exigencia indispensable para liberalizar el sistema financiero, condición que aunada a la apertura comercial y estabilidad macroeconómica permitirían alcanzar adecuados niveles de crecimiento de la economía nacional.

Así, con la privatización de la banca nacionalizada se inauguró la primera generación en los procesos de reforma económica. En este contexto, y desde el enfoque que desarrollaron las administraciones Cristiani (1989-1994) y Calderón (1994-1999), la privatización se proponía reducir el tamaño del Estado, disminuir el déficit fiscal, prestar mejores servicios y proveer al Estado recursos inmediatos, los cuales serían utilizados para cancelar la deuda a corto plazo e invertir en infraestructura social o gasto social.

La segunda generación de reformas (entre 1990 y 1993) aparece con la venta de empresas del Estado que no producían estrictamente servicios públicos, tales como las cementeras, los hoteles y los ingenios, entre otras. Las ventas de estos activos públicos, conjuntamente con los ingresos de la reprivatización de la banca, escasamente generaron dos millones de colones, cantidad mínima si consideramos que en el caso de la privatización bancaria ha sido el Estado, a través del Banco Central de Reserva (BCR), quien asumiera el saneamiento de la cartera morosa que reportaba la banca anteriormente nacional, que se valoró en aproximadamente de un mil 700 millones de colones.

Desde 1993 se comienza a preparar el marco legal y el diseño de los mecanismos de implementación de la tercera generación de reformas, aunque es a partir de 1996 cuando se inicia con la privatización de los servicios públicos como la distribución de energía eléctrica, las telecomunicaciones y las pensiones. Merece destacar una curiosa coincidencia en el interés expresado por las compañías transnacionales –especialmente en el ámbito de las telecomunicaciones y energía– en la adquisición de las empresas públicas salvadoreñas, y el énfasis puesto en los organismos financieros multilaterales (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional y Banco Interamericano de Desarrollo) en la necesidad de privatizar dichos servicios.

Se prevé que con la finalización del proceso de privatización de la transmisión y generación de energía eléctrica se continuará con otros servicios públicos como la seguridad social y la distribución del agua potable, principalmente; aspectos que en la actualidad están siendo debatidos por diferentes sectores sociales, económicos y políticos del país” (SAPRIN, 2000:3).

mejor, como en el caso de la electricidad, que parece haber normalizado las sistemáticas interrupciones de energía por cortos lapsos de tiempo. Y es que la lógica de lograr más con menos, para la administración privada significa algo tan simple como obtener más ganancias, con menos inversión. Para la administración pública esa lógica varía, pues no es su intención la ganancia en términos de acumulación de capital. Para ésta, la lógica de más por menos significa: brindar más y mejores servicios, con menor costo para el ciudadano.

A pesar de ello, la tendencia incrementista se da en ambas administraciones, aunque por diferentes razones. En la administración pública porque las demandas sociales siempre serán más: los ciudadanos siempre querrán más y mejor. En la administración privada las expectativas de ganancia serán también siempre más. No se trata de satanizar ni redimir a una u otra administración, sino de hacer un equilibrado análisis de sus pros y sus contras, entendiendo por supuesto que si estamos analizando la administración privada es porque presta algunos servicios y bienes que siguen siendo públicos y porque administra fondos que también continúan siendo públicos. “En una sociedad donde lo público es concesionado a actores privados, éstos inmediatamente asumen, junto con la concesión, una responsabilidad pública” (Umaña, 2000:116)

2.1.2 Del *managment* público al privado

Tanto prácticas como valores de la administración privada han sido trasladados hacia el ámbito burocrático en estos cuatro períodos de gobierno del partido ARENA, por obvias razones: muchos empresarios pasaron a convertirse en ministros, directores de instituciones descentralizadas, funcionarios públicos en puestos de confianza, etc. Es decir, no sólo fue una implementación por razón de la fuerza de las ideas neoliberales en esa época, sino porque los mismos que llegaron a los puestos clave de la administración pública venían de ese mundo privado empresarial, lo cual hacía inevitable una reingeniería en muchas instituciones públicas, para acoplarse a los parámetros y las prácticas de los empresarios privados en la administración del Estado. “Con el arribo del segundo gobierno de ARENA, se crea por Decreto Ejecutivo³ la Comisión Especial para la Modernización del Estado, dejando con ello establecidas las bases legal e institucional para el proceso de Modernización del Sector Público. Los objetivos del Programa de Modernización del Sector Público enunciaban los siguientes propósitos: a) reorientar el papel del Estado hacia las actividades que le corresponden en una economía de mercado, b) cambiar la cultura de la Administración Pública para orientarla a valores y actitudes de servicio al público, transparencia y responsabilidad, c) lograr incrementar la cobertura, calidad y eficiencia de los servicios y acciones de la Administración Pública y, d) lograr el funcionamiento de mecanismos de control de la sociedad sobre los productos y decisiones de la Administración Pública” (SAPRIN, 2000:3).

Esta experiencia ha dejado sin duda saldos positivos en algunos aspectos, tales como la mística de servicio al cliente, la flexibilización de horarios para prestación de ciertos servicios, mejores y más mecanismos para el pago de impuestos y tasas, la agilización de trámites que antes duraban semanas, desconcentración funciones, etc. Ejemplos de ello pueden ser el mejoramiento de los trámites para la obtención del pasaporte, el

³ Decreto Ejecutivo No. 97 del 1 de noviembre de 1995.

mejoramiento del servicio de correos, la agilización de trámites para el pago de impuestos, etc.

En el plano local, podríamos mencionar las gestiones de la amplia coalición de izquierda que gobernó San Salvador de 1997 a 2003, durante la cual se implementaron medidas concretas para hacer más eficiente la administración municipal: creación de los distritos, a través de los cuales se brindaban los servicios más fundamentales prestados por una alcaldía, así como la inclusión del pago de impuestos y tasas municipales en el mismo recibo de electricidad, todo ello con el fin de evitar las moras de impuesto y asegurar los ingresos de manera permanente (además de evitar a la población el tener que ir hasta un distrito o la alcaldía misma para pagar). La recolección de desechos sólidos también ganó eficiencia con la implementación de una propuesta de servicios de recolección mixta: una parte de la flota de camiones y trabajadores recolectores de desechos eran de la Alcaldía, y otra parte eran concesiones a pequeñas empresas o cooperativas que prestaban este servicio. Eso permitió ampliar y regularizar la cobertura de recolección.

Ante el escaso presupuesto para recuperación y restauración de parques y plazas públicas, esta misma administración encabezada por el FMLN y la organización denominada Iniciativa Ciudadana por San Salvador, se firmaron convenios entre la alcaldía y empresas o universidades para recuperar parques y plazas del centro histórico. La empresa o universidad se comprometía a recuperar y restaurar la infraestructura (para lo cual se necesitaban considerables inversiones de dinero, con el que no contaba la comuna), teniendo como contraprestación el derecho de establecer su publicidad de manera gratuita. La comuna se comprometía a dar el mantenimiento regular a las instalaciones una vez recuperadas, y conceder los espacios para publicidad de manera gratuita y exclusiva en la plaza. A diferencia de muchas de las concesiones provenientes del gobierno central, las practicadas por aquella administración municipal no generaban ningún pago directo, como si lo es, por poner un ejemplo, en el caso de la empresa que presta los servicios de registro vehicular y extensión de licencias para conducir, SERTRACEN, la cual implica un pago directo y muy elevado para la obtención de sus servicios. En la mayoría de casos, lo que se paga por la prestación del servicio tiene el mismo valor que el pago de derechos de circulación o registro.

Un aspecto no tan positivo de las prácticas de administración privada al transplantarse a la pública, tiene que ver con las formas de contratación de buena parte de los servidores públicos, pues se ha apostado decididamente por una flexibilización laboral a ultranza. Los servidores públicos del órgano ejecutivo por contratos anuales o semestrales son cada vez más, lo cual degenera en la imposibilidad de contar con un cuerpo de administración de carrera, es decir, nada especializado, desde el mismo momento en que las plazas son asignadas sin ningún tipo de concurso, sino al mero arbitrio del funcionario público, lo cual está directamente relacionado con el clientelismo partidista, el cual abordaremos más a profundidad más adelante.

2.2 El clientelismo partidista o *spoils systems*

La definición de *spoils system* tiene su origen en los Estados Unidos, pero su práctica es usual en casi todos los países en donde funcionan las *partitocracias*, tal como las llama Giovanni Sartori. Los partidos políticos tienden a convertirse en los grandes empleadores del Estado, y muchos de los funcionarios de alto nivel son vistos por sus

correligionarios como los puentes para acceder a empleos para ellos y sus familias. Algunos politólogos han llegado incluso a afirmar que parte del éxito de un partido radica en su capacidad de generar este tipo de sistema, pues son esas redes partidario-laborales las que le dan permanencia y solidez a sus campañas.

No es extraño ver en nuestro país la cantidad de cartas de recomendación laboral que firman diariamente los diputados, ministros o funcionarios de puestos administrativos de alto nivel. Esta es una práctica abierta y completamente aceptada, e incluso es una forma de pago o de cobro por el apoyo prestado en la campaña electoral. Los empleos ofrecidos no se dan en los ramos dentro del cual funge el político, sino también en las alcaldías, otros órganos del Estado e instituciones públicas en donde tenga influencia.

La excesiva práctica de los *spoils systems* puede generar administraciones públicas cuyo criterio primordial de selección no es la capacidad sino la fidelidad partidaria, generando dos grandes problemas de fondo: el primero, la incapacidad e inoperancia de la administración, y un segundo, y quizá un tanto más grave, la confusión cada vez mayor entre el partido y el Estado. Es decir, el trasvase de la maquinaria burocrática al servicio del partido, con lo cual se diluyen los límites entre las agendas partidarias y las de nación, generando estructuras administrativas cerradas, poco efectivas, con visiones limitadas, y con una mayor propensión a prácticas y ejercicios poco transparentes.

Algunos modelos de administración, como el español, tratan de establecer un sistema meritocrático que le permita a los políticos contar con funcionarios calificados, con trayecto dentro la administración pública, pero que a la vez sean coherentes con la visión ideológica del Gobierno. Intenta conciliar la obvia necesidad que tienen los políticos de contar con gente de confianza, que no se convertirá en una piedra de tropiezo para la implementación de su programa de gobierno, pero que a la vez conoce lo que hace y representa una cierta autonomía administrativa, en el sentido de que no se desnaturalizan los objetivos que como administración tiene. Es decir, garantiza que las agendas partidistas no desvíen las funciones o el para qué de la administración, haciendo que su funcionamiento continúe siendo extravertido (hacia los intereses de la población) y no hacia los intereses de las cúpulas partidarias.

Otros modelos de administración, como el británico, generan una mística de elite de funcionarios, que de alguna manera puede llegar a convertirse en un poder tanto o más importante como el de los mismos políticos. Esto tiene a la base un problema de legitimidad, pues lo que la ciudadanía escoge a través de su voto, es un programa y unos candidatos determinados, que son quienes están revestidos de legitimidad para echar a andar ese programa. Cuando se tiene una administración con demasiado poder político, puede llegarse al grado de que, en la práctica, los programas de gobierno que han sido electos por la población se trunquen o se modifiquen en demasía. La gestión del primer ministro Tony Blair tuvo como uno de sus puntos medulares una reestructuración del aparato administrativo inglés, para corregir esta disfuncionalidad.

2.3 La formación y profesionalización de los administradores públicos

La formación de los recursos humanos, de lo ciudadanos que servirán en la administración pública no es un tema ni menor ni soslayable. Las palabras de este decano de Harvard, son más que contundentes: “A menos que mejoremos el servicio civil, decía el decano de la facultad Littauer de Administración Pública de la

Universidad de Harvard, el gobierno no podrá estar a la altura de lo que el público espera de él” (Dimock, 1967:33). En los países anglosajones se ha dado una gran importancia a la formación técnica y académica de los funcionarios públicos, generando además una sinergia importante entre la academia y el gobierno. En Inglaterra, incluso, se dice en tono de broma, pero basados en buena parte de la realidad, que la elite de funcionarios públicos proviene de *oxbridge*, debido a que la mayoría de ellos son egresados de las universidades de Oxford o Cambridge.

Sin embargo en algunos países de América Latina el tema del compadrazgo y el mismo arraigo de los *spoils systems* combinados con la ausencia de una institucionalidad sólida de administración pública, le permite afirmar a algunos autores como el mexicano “Federico Reyes Heróles (...) que no había, ni hay todavía, carrera en el Ejecutivo y sus muy variadas ramas. Los administradores profesionales o los profesionistas especializados no pueden echar raíces en el servicio público, su gran amenaza era y sigue siendo el cuate, expresión utilizada para explicar ese vínculo extraño que todo lo explica (...), El cuate es exactamente la antítesis de la profesionalización. Sus méritos no son públicos sino privados..., Al cambiar secretarios o subsecretarios o directores, todo mundo debe salir, despejar el área a los nuevos designados” (Fócil, 2004:35).

Sin duda, lo planteado por Reyes Heróles para el caso de México, es perfectamente concordante con nuestra realidad, y quizá de manera más fuerte, pues al menos en México, durante el sexenio del Presidente Fox se contó con una política específica para darle un salto de calidad a la administración pública, a la vez que se apostó por su transparencia. En nuestro país, sin embargo, los retos sobre mecanismos de reclutamiento, selección, promoción y capacitación en la administración pública se encuentran pendientes y revisten carácter de urgencia, así como también el régimen salarial, los aumentos, etc. Debemos ir más allá de una obsoleta Ley del Servicio Civil, que trata de englobar a muchos servidores de las instituciones del país, y debido a ello también excluye a muchos otros. Debemos urgentemente modernizar nuestra legislación al respecto, pues en la actualidad ni termina de precisar ni de englobar en ningún aspecto de la administración pública.

Sin embargo, la discusión, antes que eminentemente juricista, debe ser una discusión de objetivos y concepciones de la administración que queremos, para luego establecer las legislaciones necesarias y adecuadas. Suele pasar en nuestro país que muchos de los problemas y demandas sociales suelen analizarse y quieren solucionarse sólo desde las leyes. El caso de la seguridad pública es una muestra de cómo esta opción por solucionar problemas sólo con reformas legales, puede resultar profundamente ineficiente.

Otra situación relevante, que debe ser tratada más allá de cualquier apego ideológico o sectorial, es la concerniente a la reciente adopción de los convenios de la OIT sobre libertad sindical en la administración pública, para que ésta puede ser ejercida como un derecho que sirva para hacer una defensa consciente de las reivindicaciones laborales, pero que no se convierta en un elemento esclerótico de la administración, sobre todo en lo relacionado con sus actividades funcionales, que finalmente le dan su razón de ser. A esto hay que añadir el desencanto y el poco prestigio con el que cuentan los servidores públicos ante la población, lo cual hace que las luchas para mejoramiento de salarios suelen ser de poco agrado, ya que si comparamos el promedio de salario de los servidores públicos con los de los trabajadores del sector privado, nos daremos cuenta

que el sector público no sólo gana mejor, sino que trabaja menos tiempo y cuenta con el estigma de ser poco productivo.

Esto tiene a la base un problema de legitimidad en la administración, la cual sólo puede recuperarse a través de la eficiencia, ya que su legitimidad no proviene de la elección popular. Es por ello que debe hacerse un esfuerzo importante por profesionalizar la administración, pues su legitimidad viene dada por tres características básicas: por su nivel de calificación, por la forma en cómo ingresó a la administración (es decir, su demostración de aptitud para el cargo) y por su eficiencia. Pero mientras continuemos contratando personas con bajos niveles de cualificación, a través de procesos amañados, como el compadrazgo, la cuota partidaria, etc., y no se haga un esfuerzo por cambiar, a través del trabajo, la percepción ciudadana generalizada de que el servidor público es “haragán”, la administración pública contará con bajos niveles de legitimidad. Del mejoramiento de esto, muy seguramente dependería la mayor efectividad de las políticas públicas, lo cual elevaría el nivel de credibilidad de las gestiones gubernamentales.

Para profesionalizar la carrera administrativa se debe hacer una apuesta decidida por la formación de administradores públicos, para lo cual se necesita del trabajo conjunto de la academia con el Estado. Nuestro país no cuenta aún con programas, licenciaturas, maestrías en administración pública, ni tiene institutos públicos ni privados para la administración pública, como si lo tienen países como Colombia, España y México. En las universidades, como el caso de Oxford o Cambridge en Inglaterra, o en Institutos como el INAP de España, se forman los que estarán a cargo de activar la máquina estatal, convirtiéndose en el vivero del Estado, apostando por las mejores cabezas y no por la mediocridad. “El administrador profesional debe convertirse en el eslabón que une al científico y al político a fin de poder reconciliar la tecnología con los valores democráticos” (Dimock, 1967:33).

Durante el mandato del ex Presidente mexicano Vicente Fox, se generó la denominada Agenda Presidencial de Buen Gobierno, que proponía seis rubros generales. El tercero se denominaba *gobierno profesional*, y tenía por objetivo “atraer, retener y motivar a las mejores mujeres y hombres en el servicio público, garantizando que la Administración Pública transite sexenalmente con el mínimo trastorno y la máxima eficacia (...)”. (Ruiz, 2004:203). En El Salvador debemos de dejar de concebir el trabajo del administrador público en forma artesanal, para dar el salto a su profesionalización, es decir, un salto que le permita estar a la altura de los retos que plantea la posmodernidad.

2.4 La transparencia en la administración

La transparencia en la administración es indispensable para lograr mayor eficiencia, pero también mayor legitimidad ante la población. “En términos generales, la transparencia significa que las razones de toda decisión gubernamental y administrativa, así como los costos y recursos comprometidos en la aplicación de esa decisión, son accesibles, claros y se comunican al público. Entendida de esta manera, la transparencia implica varias ventajas: favorece el apego a la ley, favorece el uso mesurado de los recursos públicos, reduce los márgenes de discrecionalidad con los que se interpreta la ley e impele a comportarse con honestidad y responsabilidad en el ejercicio de la autoridad pública” (Guerrero, 2000:22). También podríamos definirla como “la

conducción de los negocios públicos en una situación de apertura que permite a todos los agente ver los procedimientos del gobierno y todas sus entidades” (FUSADES, 2007:1). La recientemente aprobada Ley de Ética Gubernamental, en el artículo cuatro literal F, define transparencia como un principio de la ética pública que establece a los servidores públicos actuar de manera accesible para que toda personal natural o jurídica, que tenga interés legítimo, pueda conocer si las actuaciones del servidor público son apegadas a la ley a la eficiencia, a la eficacia y a la responsabilidad.

La transparencia en la administración pública debe ser vista como un proceso que implica “una verdadera transformación cultural en le forma de concebir el servicio público; supone someter la Administración Pública y el desempeño de los servidores públicos al escrutinio cotidiano de la ciudadanía (...) El cambio en la cultura política de los ciudadanos, ha sido piedra angular en el diseño de nuevas políticas públicas, ya que la sociedad en su conjunto se ha organizado y ha buscado hacerse escuchar por aquellos que están en la toma de decisiones” (Ruiz, 2004:199) “ (...) los retos que presenta la transparencia y acceso a la información no comprenden únicamente al procedimiento; sino que incluye un cambio de cultura política en donde la información y el acceso a la misma se convierte en una parte importante del engrane político-administrativo” (Ruiz, 2004:211).

En el caso del gobierno de El Salvador, prácticamente no existe tradición de rendición de cuentas ni apertura en la información sobre la formulación y ejecución del presupuesto (Nolasco, 2005:19). Esto refiriéndose sólo a lo relacionado a lo presupuestario, dejando del lado otros aspectos igualmente importantes que también deben estar frente al escrutinio público. La cultura de transparencia debe promoverse, buscando ir más allá de legislaciones o decretos, para pasar a prácticas reales. La transparencia debe estar fundamentada en cuatro vectores que se consideran en la actualidad, como los que conforman las prácticas transparentes: 1) claridad de las normas, 2) rendición de cuentas, 3) acceso a la información y 4) participación ciudadana. Sobre ellos debe estar fundamentando el qué hacer de la administración pública, sin embargo, nuestra tradición de gobiernos militares ha dejado un legado de secretismo que no se rompe fácilmente. La mayor o menor apertura de la administración depende en buena medida de la real voluntad política que tengan los gobernantes, para poder impregnar una mística de trabajo más transparente. Sin embargo, no hay que olvidar que las formas de actuar que han seguido durante años las estructuras burocráticas son también difíciles de cambiar, generando muchas veces reacciones de animadversión hacia la implementación de políticas de transparencia en los servidores públicos.

Cambiar los paradigmas de trabajo de los servidores públicos es un reto que pasa también por apostar por la formación y la capacitación constante. Las prácticas transparentes deben irse impregnando dentro del *modus operandi* del burócrata. Esto no se logra por decreto, sino que pasa por procesos de sensibilización, capacitación, pero también por la adopción de medidas ejemplarizantes para quienes no quieran adoptarlas. “Aquellos que realizan actividades que afectan lo que es común a todos, lo que es de interés y preocupación a los miembros de una comunidad, tienen responsabilidad con lo público. Y en virtud de esto tienen también, la obligación de informar y responder” (Umaña, 2000:116)

3. El servicio civil en nuestra legislación

Nuestra Ley de Servicio Civil fue creada en 1961 por uno de los varios Directorios Cívico Militares que tuvo nuestro país durante el siglo XX. Esta ley surge para darle cumplimiento al artículo 109 de la Constitución Política de 1950, en el cual se establecía la carrera administrativa, se reconocía la garantía de permanencia a los funcionarios y empleados comprendidos en ella y se disponía que una ley especial regularía el servicio civil. No es un dato aislado el hecho que sea la Constitución del 50 la que estableciera la carrera administrativa, pues ésta resulta de un momento histórico en el cual las ideas socialdemócratas del Estado de bienestar tenían buena recepción en importantes actores políticos de la época, como es el caso del ex presidente, teniente coronel Oscar Osorio, “quien quiso sintetizar en su Partido Revolucionario de Unificación Democrática (PRUD) la popularidad en su tiempo del PUD, y la “Revolución” del PRI, que estudió durante su exilio en México (...) y propició la Constitución del 50, verdadero manifiesto ideológico socialdemócrata” (Alvarenga, 2004).

La iniciativa de normar constitucionalmente lo referente de la administración pública se da precisamente en un momento en el que se pretende pasar del mero Estado liberal hacia un Estado más de corte social de derecho⁴, y, por lo tanto, el nivel de intervencionismo y la preponderancia de políticas públicas de gran envergadura era mayor, para lo cual se necesitaría de una administración pública que fuera acorde con estas necesidades. Sin embargo, no sería hasta once años después de su inclusión en la Constitución, que se contaría con una ley que la regulara. Los considerandos primero y segundo de la Ley de Servicio Civil establecen que “la ley que regule el servicio civil debe comprender especialmente las condiciones de ingreso a la administración, las reglas relativas a promociones, ascensos, traslados, suspensiones y cesantías de los funcionarios y empleados comprendidos en la carrera administrativa; y los recursos contra las resoluciones que los afecten; y que para garantizar la eficiencia de la administración en beneficio del interés público, es indispensable que la ley especial sobre la materia regule también los deberes y prohibiciones a que deben quedar sujetos los funcionarios y empleados”.

La Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en su artículo 2, conforma a nuestra administración pública de la siguiente manera: el Órgano Ejecutivo, sus dependencias, las autónomas y semiautónomas, los gobiernos locales y, excepcionalmente, los poderes legislativo, judicial y organismos independientes cuando dicten actos administrativos. Algunas legislaciones, como la de Servicio Civil mexicana contemplan nada más a los servidores públicos del poder ejecutivo federal, a diferencia de la salvadoreña, que regula relación de los servidores públicos del Estado en general, al igual que lo hace también, por mandato constitucional, la república costarricense. El problema con nuestra Ley de Servicio Civil es que tiene una cantidad enorme de excepciones y regímenes especiales, creando una gran dispersión y discordancias⁵. “En

⁴ Enmarcado dentro de toda una corriente populista militar que se dio en Centroamérica para la época.

⁵ “En lo que se refiere a la carrera administrativa, las exclusiones que consignó la Ley de Servicio Civil la impiden casi por completo (*la jerarquización funcional de los servidores públicos*). Los órganos superiores e intermedios de los ministerios han quedado excluidos de la aplicación de esta ley. No están sometidos a la ley ni los ministros ni los titulares de órganos inferiores, incluyendo los jefes de cada unidad administrativa. La exclusión de los primeros es acorde con la Constitución, pero nada justifica en principio el resto de las mismas. Y no acaban aquí, sino que se hacen desde la cabecera de los ministerios pero también desde abajo. Tampoco forman parte de la carrera administrativa los conserjes, los

efecto, uno de los problemas principales de la administración pública en nuestro país es que parece haber sido organizada *sin ton ni son*. Nadie duda que el derecho administrativo deba responder a necesidades contingentes, pero también es conveniente que los cambios se den para responder, racional y razonablemente, a las necesidades” (García, 1998:347-348). El sólo hecho de continuar con una legislación que fue creada para dar cumplimiento a una Constitución derogada, hace que enfoquemos la poca importancia que tiene para los partidos políticos este tema. Para los políticos, pero sobre todo para el Ejecutivo, que sería a quien más debería interesarle una reforma de la administración pública, lo referente a servicio civil es más una cuestión de trámites, muy lejos de ser prioridad política.

La actual ley de servicio civil cuenta con trece paquetes de reforma, diez de ellas fueron realizados en el período 1961-1973, mientras que la siguiente reforma aparece hasta el año 2001, es decir, veintiocho años después. En el período que va de 2001 a 2007 hubo tres paquetes de reforma. Esto quiere decir que durante un cuarto de siglo, en el cual el país se sumergió en un cruento conflicto, todo lo referente a la administración pública quedó en el olvido, y no fue sino hasta casi diez años luego firmados los Acuerdos de Paz, que se da una nueva actualización a la ley. Para un gobierno que en materia de seguridad pública, ha colocado su principal apuesta en las reformas a las legislaciones penal y procesal penal, haciendo que en menos diez años de vigencia (en 1998), el primero tenga 36 paquetes de reforma y el segundo 18, podemos inferir que la administración pública no ha sido su principal apuesta.

Sin embargo, como ya lo he mencionado antes, el problema aquí no es sólo de “leyes”⁶, sino de concepciones, del modelo de administración que queremos adoptar para lo que viene, por lo menos, en los primeros cincuenta años del siglo veintiuno, durante los cuales se esperaría el enreazamiento definitivo de la democracia, un desarrollo económico más próspero y equitativo, y una integración centroamericana más avanzada, al menos, éstas tres como grandes aspiraciones para los cuales deberíamos preparar al Estado y su administración, para que ésta coadyuve a alcanzarlos o, por lo menos, ha acercarse más a ellas. Se trata de hacerse preguntas cómo la relación entre políticos y funcionarios públicos, sobre la supuesta neutralidad del servidor público, acerca de su profesionalización, de la transparencia en la administración, así como de la implementación de tecnología informática para el ejercicio de sus funciones, sobre qué órganos o instituciones debería contemplar lo atinente a servicio civil, etc.

De lo que se trata, insisto en esta idea, es de concebir una administración que haga más eficaces las políticas públicas de los gobiernos, que actúe transparentemente, y coadyuve así, a viabilizar la misma democracia, que es percibida por considerables porciones de población salvadoreña, y latinoamericana, como un régimen que no soluciona sus problemas, en otras palabras, como un régimen ineficiente. Una vez se tengan claro hacia dónde deben dirigirse las reformas o el modelo de administración pública adecuado para el país, entonces sabremos que legislaciones tendremos que crear, derogar o modificar.

motoristas, etc. Consecuentemente, la pregunta que cualquiera pudiera formularse es: ¿quién forma parte de la carrera administrativa? (García, 1998: 594)”

⁶ “(...) sobre todo, hace falta poner coto a la inseguridad jurídica que genera la promulgación de nuevas normas. En El Salvador se ha abusado en exceso de las llamadas derogaciones implícitas o tácitas que consisten en derogar las leyes anteriores "que se opongan [sin más] a las disposiciones de la ley" nueva, sin incluir un catálogo expreso de disposiciones afectadas por la entrada en vigor de dicha ley” (García, 1998: 353-354).

Conclusiones

Ante una administración pública que puede calificarse como preliminar y fragmentada, es importante revitalizar el debate sobre la administración pública. Para ello es importante dejar de verlo como un tema exclusivo de la escabrosa jerga y ámbito jurídico, pues la administración pública es más que derecho administrativo. Es importante abrir un debate en el cual se escuche a los ciudadanos, sus necesidades, sus percepciones sobre la administración y sus propuestas, así como también es de primera índole consultar con los servidores públicos, para conocer desde dentro cómo funciona la administración. La politización del tema, es decir, la necesidad colocarlo en la agenda política como una prioridad, es de vital importancia.

Es importante también que desde la academia y las organizaciones de la sociedad civil se inicie esfuerzos por llevar el tema a agenda, pero que también se tomen acciones al respecto, que puedan ir modificando la actual parálisis mental de los políticos con respecto a este tema. El establecimiento centros de formación para administradores públicos, incluso en convenio con el mismo Estado, llevaría a que poco a poco, la cultura de mediocridad y compadrazgo pueda ser sustituida por una de excelencia y competición.

El Ejecutivo debería llevar la batuta de estas propuestas, pues es el destacado primordial de la administración y es quien tiene claros los objetivos hacia los que apuntan sus políticas y programas, por lo que necesita de una administración que sea funcional para la consecución de dichos propósitos. Su desinterés puede ser explicado por razones ideológicas, según las cuales, el Estado debe achicarse lo más posible, para que sean los privados los que resuelvan según la lógica del mercado, las demandas y problemáticas de la sociedad. Sin embargo, la administración Saca, marcó un cambio en la tendencia ideológica, al menos en el plano discursivo, al poner a lo social como la base de su gestión, tal como lo dejó claro en su discurso de toma de posesión⁷. A pesar de ello, y luego de haber echado ha andar políticas sociales que marcan un parte aguas con el ortodoxo modelo neoliberal seguido desde Alfredo Cristiana hasta Francisco Flores, la actual administración Saca no ha puesto ningún énfasis en el cuerpo que debería acompañar la ejecución de dichas políticas.

Por otra parte, una mayor legitimidad de la administración pública sólo podrá lograrse si ésta eleva su nivel de calificación; si establece y respeta los mecanismos de ingreso a la administración (a través de los cuales los servidores demuestren su aptitud para el cargo); y si logra mayor eficiencia en el tratamiento de las demandas ciudadanas. Del mejoramiento de estos tres parámetros, muy seguramente dependerá la mayor efectividad de las políticas públicas, lo cual elevaría el nivel de credibilidad de las gestiones gubernamentales.

⁷ En su discurso de toma de posesión el primero de junio de 2004, el Presidente Elías Antonio Saca fue categórico al manifestar que en su Gobierno, ***“lo social no es un complemento de nada, sino la base de todo”***. Estas palabras significaron, al menos a nivel declarativo, un completo viraje en cuanto a las políticas sociales del partido ARENA, que en sus tres anteriores gestiones presidenciales (1989-2004) había sostenido la teoría del rebalse y la del libre comercio como la única forma de crear beneficios sociales.

En un país donde el 55 por ciento de sus habitantes es pobre (Kilksberg, 2004:87), y donde cerca del 40 por ciento no ve a la democracia como el mejor sistema de gobierno (Latinobarómetro, 2006:69), es de suma importancia que las respuestas de los gobiernos vayan ganando efectividad, para lo cual necesitan echar mano de administraciones capaces, creativas y comprometidas. Las respuestas del sistema político salvadoreño tienen el imperativo de efectivizarse, es decir, de responder mejor a sus demandas. Las respuestas a esas demandas no van a ser efectivas mientras la maquinaria burocrática continúe siendo asistemática, artesanal y cuente con altos grados de corrupción. Es por eso que sostenemos que la administración pública puede convertirse en el eslabón donde fracasen las políticas públicas, pero también un factor de éxito clave para el cumplimiento de sus objetivos.

Es necesario, pues, tener claro qué modelo de administración necesitamos, para luego crear la legislación que nos permita realizarla. Es por ello que la discusión sobre la administración pública salvadoreña antes que jurídica, debe ser política. Comenzar por la ley, sería como poner la carreta delante de los bueyes.

En la palestra quedan grandes temas para discutir, como la profesionalización de la administración pública, la transparencia y los procesos de rendición de cuentas de su gestión, las nuevas tecnologías en la administración, la dispersión legal con la que contamos en la materia, y muchos otros temas más, que además tienen profundidades enormes cada uno. Por hoy, lo más importante quizá sea poner al frente la relevancia de discutir sobre administración pública. Quitarle el mote de aburrido o de poco importante, y reconocer que es factor decisivo para el fortalecimiento de la democracia.

Bibliografía

Sanz, A (2005): La administración pública, M. Caminal (ed.): *Manual de Ciencia Política* (Madrid, Editorial TECNOS)

Subirats, Joan (1994): *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración* (Madrid, MAP)

Dimock, Marshall E. & Domick, Gladis O. (1967): *Administración Pública* (México, UTEHA)

Escobar Nolasco, M. (2005): *La transparencia en el Estado salvadoreño* (El Salvador, IUDOP-UCA)

Umaña, C. (2000): *La transparencia en El Salvador: un nuevo desafío* (El Salvador, PROBIDAD)

Sartori, G. (1998): *Elementos de teoría política* (Alianza Universidad Textos, España)

SARPIN (2000): *La privatización del servicio de distribución de energía eléctrica* (El Salvador, SAPRIN)

Reyes Heróles, F. (2003): *Corrupción: de los ángeles a los índices* (México, IFAI)

PROBIDAD (2004): *Informe independiente sobre la Implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción en El Salvador* (El Salvador, PROBIDAD)

FUSADES (2007), Departamento de Estudios legales: *Acceso a la información pública*. Boletín de estudios legales, No. 73, El Salvador.

García Cachafeiro, M. (1998): “La reforma de la administración pública”, *ECA*, Año LIII, No. 594, El Salvador.

Ruiz Mariscal, M. (2004): “La ley federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental y las líneas estratégicas para la conformación de un gobierno ético y socialmente viable: su instrumentación en el ámbito de las comunicaciones y transportes”, *Revista de Administración Pública*, Vol. XXXIX, No. 1, INAP, México.

Fócil Ortega, M. (2004): “El servicio profesional de carrera en México: las implicaciones de la operación del nuevo modelo de la administración del personal público”, *Revista de Administración Pública*, Vol. XXXIX, No. 1, INAP, México.

Alvarenga, I.P. (2004): “El nuevo intento social demócrata ¿tiene ideología?”, *La Prensa Gráfica*, 8/diciembre.

Latinobarómetro (2004): *Informe Latinobarómetro 2004* (Chile, Corporación Latinobarómetro)

Latinobarómetro (2006): *Informe Latinobarómetro 2006* (Chile, Corporación Latinobarómetro)

Leyes:

- Constitución de la República
- Ley de Servicio Civil
- La Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa

UNA APROXIMACIÓN A LAS REFORMAS ELECTORALES EN EL SISTEMA ELECTORAL SALVADOREÑO (PARTE I)

Lic. LUIS EDUARDO AYALA⁸

En El Salvador, existe una tendencia a generalizar a las elecciones como el momento más importante en la vida política del ciudadano entendiendo que su participación o no dentro de los procesos electorales determinan el rumbo del país, la integridad del “sistema democrático” y de libertades o la auténtica definición de las personas con un proyecto de país; entre otras grandes gestas que se materializan cada cierto tiempo cuando el calendario electoral señala la fecha de las elecciones.

A esta percepción se contribuye desde distintos escenarios que van de las esferas gubernamentales, los Partidos Políticos como principales interesados en promover dicha visión, diversos movimientos sociales, fundaciones de estudios sobre la realidad nacional entre otros. Todo, por supuesto mediado por el papel que cumplen los Medios de Comunicación masivos quienes también contribuyen a anclar esta percepción sobre el efecto decisivo de las elecciones.

En efecto, cuando se analizan las cantidades de dinero invertidas en estos procesos, el nivel de crispamiento al que se somete la ciudadanía cuando se presentan los eventos electorales, la intervención de agentes diplomáticos, Jefes de Estado quienes directa o indirectamente emiten opinión al respecto, no se puede negar que las elecciones y el proceso que conlleva su realización tiene la cualidad de representar el momento decisivo en la vida política del salvadoreño y la salvadoreña.

Pero deteniéndose un momento en reflexionar sobre la amplitud de la participación política, la complejidad del sistema político de cualquier país que permanentemente está procesando demandas y apoyos por parte de ciudadanos, grupos de poder y de presión así como el conjunto de variables de orden político, económico social y cultural que le corresponde a cada país, es inevitable para aquel que intenta comprender el lugar que tienen las elecciones dentro del escenario total de la vida política el generarse dudas sobre el peso que realmente tienen en el conjunto de decisiones que se toman a diario.

Sobre la correcta dimensión que tienen las elecciones en la vida política de una nación, ya se ha referido Artiga – González (“Elitismo competitivo” dos décadas de elecciones en El Salvador 1982 – 2003”) las elecciones tienen una finalidad limitada respecto a las enormes expectativas que se crean sobre ellas, pues en temas como vivienda, salud o educación habría que fijarse en un ámbito mucho más amplio de la participación política como puede ser el mismo ciclo de las Políticas Públicas. En otro sentido, si bien las elecciones representan *un medio de materializar la decisión popular sobre quienes tomarán las decisiones que afectarán a toda la colectividad* (de ahí el carácter procedimental de las mismas en un entorno democrático, siguiendo a Schumpeter) no se puede suponer que tienen un alcance mucho mayor al que anteriormente se ha comentado, y si lo tiene; habrá que matizarlo en un sentido mucho mas indirecto del que habitualmente se le atribuye.

⁸ Es Catedrático del Departamento de Ciencias Políticas y Sociales de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la UES, impartiendo sociología del derecho.

Otro aporte interesante en este tema, es el que ubica el tema electoral dentro de un tema mucho más amplio, que efectivamente es el tema Político. Eliseo Ortiz Ruiz, reflexionando sobre la reforma Electoral la ubica en un tema mucho más profundo y decisivo, que tiene que ver con la Reforma política (Documento elaborado para COCÍVICA, 2003) ya que luego de la firma de los Acuerdos de Paz se logró fijar un acuerdo de las fuerzas en conflicto para situar un nuevo marco institucional, pero que sin duda la gran ausente de dicho escenario recién creado fue la ciudadanía que hoy en día se ve condicionada por las formas limitadas de participación política que el sistema le provee, algo que resulta evidente cuando se denota la composición de las autoridades electorales, cultura arraigada a no poner en práctica mecanismos de consulta popular sobre temas que son trascendentales para la población.

Sobre esta base entonces, la Reforma Electoral existe vinculada a un escenario mucho más amplio, con efectos mucho más limitados de los que habitualmente se le atribuyen y con un carácter instrumental.

Es en esta dimensión que se analizará el tema de la Reforma Electoral, en dos partes cada una de las cuales tendrán como objeto:

- Primera parte: Ubicación de la reforma electoral, características de las reformas que son aprobadas y un breve comentario a propuestas de reformas propuestas mayoritariamente por movimientos ciudadanos y Partidos Políticos minoritarios que no han sido formalizadas y que en opinión de quien escribe este artículo representan grandes deudas pendientes en esta materia.
- Segunda Parte: Un análisis del último cuerpo de reformas aprobadas por la Asamblea Legislativa vigentes para las elecciones a celebrarse en el año 2009.

En este punto, presento alguna de las propuestas de reformas electorales que en años recientes han sido generadas por distintos sectores de la sociedad salvadoreña, los cuales no han tenido receptividad por parte de la Asamblea Legislativa, o que en todo caso; han sido mínimamente retomadas.

1. Separación de funciones del Tribunal Supremo Electoral (TSE)

La propuesta fue formulada en el sentido de crear un Tribunal de Derecho y un organismo responsable de la administración del registro de electores y la organización electoral⁹. Un Tribunal Supremo Electoral sería la máxima autoridad jurisdiccional integrada por tres Magistrados electos por la Asamblea Legislativa a propuesta de la Corte Suprema de Justicia. Un Consejo Nacional Electoral será el encargado de la organización y administración de los procesos electorales, integrada por tres miembros electos por la Asamblea Legislativa a propuesta de las universidades del país.

La dimensión de la propuesta de Reforma estaba orientada a la gobernación y administración electoral siendo los proponentes de las mismas el Consorcio de ONG's de Educación Cívica de El Salvador.

De la lectura de la misma, puede denotarse que el objetivo de la propuesta era el lograr un desempeño eficiente en lo relativo a la administración de los procesos electorales y el

⁹ Consorcio de ONG's de Educación Cívica de El Salvador, Plataforma Ciudadana para la Reforma Electoral en El Salvador, Julio de 2001.

ejercicio adecuado de la función jurisdiccional. En un documento de trabajo del Consorcio¹⁰ mencionado se expresa además como objetivo “Despartidizar la justicia electoral... haciendo del Tribunal Supremo Electoral una autoridad independiente, imparcial e integrada por jueces profesionales”

El marco legal que actualmente regula este aspecto se encuentra a) en el Art. 208 Cn que señala claramente que la composición del Tribunal Suprema Electoral se integrará de manera mixta: Integrantes de Partidos Políticos (3) y de propuestas de la Corte Suprema de Justicia (2); y b) Los artículos 79 y 80 del Código Electoral señalan las obligaciones y atribuciones del Tribunal Supremo Electoral, de carácter administrativo de los procesos electorales y jurisdiccionales.

Al analizar dicha propuesta, habrá que comentar que en un Estado Democrático de Derecho, las instituciones ejercen las funciones de forma independiente, es decir, ligadas exclusivamente a la Constitución y las leyes, y no en interés de sectores en particular. La conformación actual del TSE con predominio de representantes de Partidos Políticos y con la competencia de funciones administrativas y jurisdiccionales, desnaturaliza esa independencia. Es por lo tanto aceptable la afirmación que “El Tribunal Supremo Electoral terminó siendo, por tanto partidista y (sometido sobre la base de la correlación actual de los Partidos Políticos con poder de decisión en la Asamblea Legislativa, el paréntesis es mío) presidencialista”¹¹.

Las funciones electorales requieren en primer lugar de órganos especializados y en segundo lugar de funcionarios que administren y juzguen con imparcialidad las materias o conflictos sometidos a su conocimiento. La justicia electoral es competencia exclusiva de una jurisdicción integrada por funcionarios con conocimientos especiales del Derecho, y no pertenecientes a partidos políticos en calidad de militantes activos. La administración de los procesos electorales de igual forma, por su naturaleza exige una personalidad especial dentro del Estado, integrada por funcionarios no pertenecientes a Partidos Políticos. Tanto en las funciones administrativas y jurisdiccionales de materia electoral, sus directores no deben ser juez y parte al mismo tiempo.

Una reforma de este tipo, generaría un efecto o al menos es esperable que así fuera; de creación de instancias electorales con un mayor grado de independencia e imparcialidad determinando una calidad superior en la administración de las elecciones, especialmente a su credibilidad que es calificada como una variable interviniente sobre la legitimidad de la democracia¹². En tal sentido, tendría una relación con la participación electoral puesto que mayor confianza en el proceso haría suponer una mayor cantidad de votantes. Sobre este aspecto, hace reflexionar Artiga – González, para considerar que esta clase de reforma incide indirectamente en la traducción de votos a escaños¹³, es decir, el derecho electoral influyendo en el sistema electoral.

¹⁰ Consorcio de ONG’s de Educación Cívica de El Salvador, La Reforma Político – Electoral en El Salvador: Una necesidad impostergable para la Democratización, Diciembre de 2004.

¹¹ Universidad de Salamanca, España (Área de Ciencias Políticas, encabezada por el Dr. Manuel Alcántara Sáez) Informe de consideraciones teóricas sobre la reforma institucional de El Salvador, Capítulo 2. página 20

¹² García Díez, Fátima. Procesos contemporáneos de reforma electoral en América Central y el Caribe, Fundación General de la Universidad de Salamanca, España. 2005. páginas 114 – 115.

¹³ Artiga – González, Álvaro. Elitismo Competitivo. Dos décadas de elecciones en El Salvador, 1982 – 2003, UCA Editores 2004. página 192.

2. Circunscripciones electorales sub departamentales y departamentales para elecciones legislativas.

En esta propuesta, se buscaba generar 35 circunscripciones, Sub departamentales y Departamentales para la elección de Diputados a la Asamblea Legislativa, la que estaría integrada por el actual número que es de 82 diputados propietarios e igual número de suplentes. Un diputado por cada 80 mil habitantes bajo el sistema de mayoría relativa en distritos uninominales. El reparto dividiría a algunos departamentos en norte, sur, este y oeste.

Una propuesta de características interpartidistas cuyo proponente fue el Movimiento Independiente pro – Reforma Electoral (MIRE).

Se puede establecer, que el objetivo de dicha reforma estaba orientado cuando menos a dos sentidos.

El primero, que bajo un sistema de representación proporcional, el vínculo entre representantes y su electorado se vuelve más débil en la medida que sean mayores las circunscripciones electorales, tanto en número de escaños como en extensión geográfica.

El segundo; que es necesario crear circunscripciones electorales compactas, cohesivas y contiguas a fin de fortalecer tanto el vínculo entre los electores y los representantes, como la responsabilidad individual de estos últimos hacia los primeros¹⁴.

El actual marco legal, establece tanto en el Art. 79 inciso segundo Cn. Que “para las elecciones de Diputados se adoptará el sistema de representación proporcional” así como el Art. 13 del Código Electoral, el cual prescribe que la Asamblea Legislativa estará integrada por 84 diputados distribuidos en circunscripciones Departamentales con un mínimo de tres diputados.

El análisis de la propuesta del MIRE, se puede resumir en disminuir las actuales magnitudes de las circunscripciones territoriales para elecciones legislativas, y sustituir la forma de representación proporcional por una mayoría, todo ello con la finalidad de fortalecer el vínculo entre electores y representantes.

En cuanto a los efectos de las circunscripciones, diversas opiniones se han vertido existiendo una posición que argumenta que “cuanto mayor es la circunscripción, mayor es la proporcionalidad”¹⁵, es decir, mayor es la posibilidad que el votante quede fielmente reflejado en los curules legislativos. La propuesta del MIRE, propugna circunscripciones uninominales y binominales en ciertas áreas del territorio, situación que afectaría la correspondencia de votos en escaños. Por otro lado, la implantación de una representación de mayorías fomentaría la conformación de un sistema de Partido mayoritario, favoreciendo a los Partidos grandes en detrimento de los Partidos pequeños contrario a lo que persigue la representación proporcional.

No se desconoce que pudiera existir con las circunscripciones electorales propuestas por el MIRE una relación entre votante y diputado electo mucho más estrecha, pero parece que la solución planteada deja un costo que es importante considerar. Una democracia electoral, - como ya lo han identificado Organismos internacionales que es el tipo de

¹⁴ Considerandos II y III del Anteproyecto de reformas al Código Electoral, presentado por MIRE a la Asamblea Legislativa el día 27 de febrero de 2002.

¹⁵ Instituto Interamericano de Derechos Humanos. CAPEL, Diccionario Electoral, Tomo I, página 167.

democracia que impera en estas regiones – incluyente de minorías, en un país en el muchos problemas sociales no han sido resueltos para grandes segmentos de población posibilita mayor estabilidad social desde la gobernabilidad. La receptividad de los partidos a las demandas ciudadanas, mayores niveles de transparencia y mejores controles de las decisiones de los diputados, pueden enfrentarse por otros mecanismos¹⁶.

El impacto posible de esta propuesta de reforma, estaría dirigido a fortalecer la relación más estrecha entre elector y representante. No obstante, es de señalar que la propuesta tiene un impacto mayor a la representación y al sistema de Partidos. Con la aplicación del principio de representación mayoritaria, se podría generar una desproporcionalidad en el sistema electoral (desajuste de votos – escaños). Con el actual sistema – en donde opera el principio de representación proporcional – el índice de desproporcionalidad es bajo. En cuanto al sistema de Partidos, lo anteriormente planteado llevaría a pensar que se consolidaría la tendencia a un sistema bipartidista, que per se no tiene porque representar consecuencias negativas, pero dadas las características sociales y políticas anteriormente señaladas (marginación y polarización política) podrían anticiparse escenarios de ingobernabilidad. Es de prever igualmente que un efecto esperable en el sistema de partidos básicamente orientado a la reducción del número de estos, sobre la base del incumplimiento del umbral regulado en el artículo 182 del Código Electoral sobre el 3% de votos válidos mínimo a obtener luego de la elección.

3. Obligatoriedad para los Partidos Políticos de presentar los estados financieros y rendir cuentas del financiamiento estatal.

En esta iniciativa, los Partidos Políticos deberían presentar ante la Corte de Cuentas de la República y al Tribunal Supremo Electoral sus estados financieros. Además, los Partidos Políticos que habiendo recibido financiamiento estatal para la campaña electoral, como actualmente sucede, presentarán ante las instituciones mencionadas la rendición de cuentas debidamente documentada¹⁷.

Siendo la dimensión de la propuesta de tipo administrativo y financiero electoral, es importante denotar que el proponente es el mismo Tribunal Supremo Electoral en la administración 1999 – 2004. El objetivo de dicha propuesta resulta bastante claro: Dar transparencia a las cuentas de ingresos y gastos de los Partidos Políticos entendiendo que en la actualidad existe desregulación en esta materia.

Sobre la utilización de dinero público por parte de los Partidos Políticos, es de señalar que la rendición de cuentas es una actitud consecuente en función de la transparencia y probidad de quienes utilizan dichos recursos y el uso que le dan. Además, el artículo 227 inciso quinto de la Constitución exige que en toda ejecución presupuestaria de fondos provenientes del Estado exista una rendición de cuentas. La reforma en este punto estudiada, llenaría un vacío dentro del ordenamiento jurídico, pues con respecto a la deuda política el legislador solo reguló esencialmente el mecanismo que determina el financiamiento público. La propuesta de rendición de cuentas va unida al conocimiento que deben tener las instituciones del Estado sobre los estados financieros corrientes de los Partidos Políticos. Con la información derivada de ambas, se evitaría una parte del clientelismo político y así los electores estarían mejor informados acerca de la

¹⁶ Universidad de Salamanca, España. Op. Cit. Página 40.

¹⁷ Artículos 68 y 69 del Anteproyecto de Ley General de Partidos Políticos, presentado por el Tribunal Supremo Electoral a la Asamblea Legislativa el día 29 de Enero de 2003.

naturaleza o identidad de los Partidos Políticos. No obstante, esta última afirmación está sometida a crítica sobre la base que además de fijar legalmente las condiciones de transparencia y rendición de cuentas, se hace necesario determinar el origen de los fondos no solo públicos sino también privados que contribuyen, dado que una forma de adquirir compromisos de los Partidos es por la parte económica. Esta información debería estar al alcance de la población y su acceso declarado de interés público.

Ahora bien, si las reformas electorales son valoradas sobre todo por los efectos que generan en los sistemas electorales y en los sistemas de Partidos, esta sería una reforma inocua, por su planteamiento aislado. Sin embargo, es innegable “que los costos financieros de nominar y elegir autoridades públicas son tan inherentes a la política democrática”¹⁸ por lo que la rendición de cuentas debe hacer presencia en el sistema de financiamiento público de las campañas electorales. Esta reforma, es un primer paso para lograr conciencia en normar de manera más profunda el tema del financiamiento de los Partidos Políticos pues hasta entonces se podría hablar de efectos en la contienda interpartidista, el sistema de Partidos y la legitimidad de la democracia electoral

4. Representación proporcional en los Concejos Municipales.

Sobre este tema, se han revisado tres propuestas:

- a. El consorcio de ONG`s de Educación Cívica manifiesta que en los Concejos Municipales deberá existir una representación adecuada de las minorías¹⁹, sujeta a las siguientes reglas: El Alcalde, El Síndico y la mitad de los regidores propietarios y suplentes deberán ser electos por mayoría de votos; el resto de regidores a través de cociente electoral.
- b. La Comisión Nacional Interpartidaria de El Salvador, el Partido Político Cambio Democrático (CD) presentó propuestas de reforma en donde solicita “la incorporación de las dos primeras minorías en la integración de los Concejos Municipales”²⁰.
- c. El Partido Político Frente Democrático Revolucionario (FDR) propone que “El alcalde o alcaldesa y la sindicatura, se asigne al partido con mayoría de votos y que el resto de regidores se asigne adoptando el sistema de cocientes y residuos”²¹.

Es claro que la propuesta en mención tiene iniciativas interpartidarias y también de sectores organizados no partidarios provenientes de la sociedad civil salvadoreña.

El objetivo planteado en las propuestas gira en torno a “garantizar la representación proporcional al interior de los Concejos Municipales de las distintas fuerzas políticas contendientes de un proceso electoral”; y algunos partidos políticos destacan que “la democratización de los Concejos Municipales es necesaria para dar un mayor sentido de transparencia a la gestación municipal en una visión complementaria entre Partidos Políticos”.

¹⁸ Casas, Kevin y Zovato, Daniel: El financiamiento político en Centroamérica, Panamá y República Dominicana, BID, IDEA Internacional y OEA, 2004, página 236.

¹⁹ Consorcio de ONG`s de Educación Cívica de El Salvador, Op. Cit 2001 y 2004, páginas 31 y 19 respectivamente.

²⁰ Comisión Nacional Interpartidaria de El Salvador, Matriz comparativa de las Propuestas presentadas por los distintos Partidos Políticos, Octubre de 2006, página 2.

²¹ Ibid, páginas 18 y 19.

El marco regulatorio establecido en el Art. 264 del Código Electoral señala que en cuanto a los miembros de los Concejos Municipales, el Tribunal Supremo Electoral va a declarar electos a “los miembros que hubieren obtenido la mayoría de votos en su respectivo municipio”.

Actualmente la forma de elección de los Concejos Municipales es por medio del principio de representación mayoritaria. Este mecanismo funciona en los doscientos sesenta y dos municipios y son considerados por algunos autores como “gobiernos minoritarios en tanto” no representan a la mayoría de los electores²², situación que constituye un problema de representatividad, principalmente en los municipios medianos y grandes en la composición de sus regidores. Es evidente que el objeto inmediato es eliminar los “gobiernos minoritarios” utilizando un sistema combinado tanto de mayorías como de representación proporcional, pero es precisamente el grado de proporcionalidad deseado en relación a la cantidad y la calidad de los cargos electos del Concejo Municipal lo que determinaría que la democracia local pueda verse favorecida en mayor medida. Hay que recordar que solamente 70 municipios del país (correspondiente al 26.71%) tienen solo dos regidores propietarios y 77 municipios (29.38%) tienen adjudicados cuatro regidores propietarios. Es decir, el 26.10% de los Municipios del país tienen una estructura pequeña en cuanto a funcionarios de elección popular²³. Visto de manera política y partidaria, se podría sugerir en consecuencia que esta propuesta está dirigida a aquellos Concejos Municipales de amplia conformación de regidores, y que en el caso particular de San Salvador, por ejemplo, se podría tener Concejos Municipales donde se vean representados distintos Partidos Políticos que actualmente consiguen altas cuotas de preferencia electoral en este tipo de elección, pero que dichos votantes se ven ignorados por el sistema electoral al negarles a los Partidos de su preferencia una cuota de participación correspondiente al caudal de votos acumulado.

En alguna medida, se señala que la participación de varios partidos políticos en el gobierno local tendría un efecto positivo al equilibrio gobernabilidad – representación. La composición del Concejo Municipal estaría caracterizada por una dispersión del poder, que obligaría al ejercicio de establecer canales de negociación y compromisos entre los partidos políticos. Los beneficios probables consecuentes a la proporcionalidad de los Concejos Municipales son la mejor representatividad del sistema y su sensibilidad a demandas divergentes entre la población, obligaría a los Partidos a buscar mayores y mejores acuerdos con la oposición, les generaría mayor experiencia de gobierno y negociación así como mejorarían los niveles de implantación territorial de los Partidos²⁴.

5. Voto Residencial.

Se sabe que actualmente existen Municipios que han implementado esta forma de acercar las urnas al votante, pero que la propuesta mencionada hace referencia a la cobertura del voto residencial en un alcance del 50% de Municipios más poblados que en conjunto representarían el 70% del electorado²⁵.

²² Artiga – González, Álvaro. Op Cit página 185.

²³ Tribunal Supremo Electoral, Calendario Electoral 2006 y Autoridades a elegirse, páginas 6 a 11.

²⁴ Universidad de Salamanca, España. Op Cit, página 41.

²⁵ Comisión Nacional Interpartidaria de El Salvador, Op Cit, páginas 4 y 5.

Esta es una propuesta que gira en torno a la gobernación y administración electoral, y que se ha conocido es una iniciativa abanderada por el partido FMLN cuyo objeto puede definirse en al menos tres sentidos:

- a. Facilitar el ejercicio del sufragio para la población.
- b. Incrementar la participación electoral.
- c. Legitimar los resultados electorales.

El Art. 2 inciso segundo del Decreto Legislativo sobre Disposiciones Especiales para la Emisión del Voto Residencial expresa que “La ejecución del sistema de voto residencial para los eventos posteriores del año 2006, se incrementará de forma gradual y progresiva en el resto de Municipios del país de conformidad a la evaluación de actividades que realice el Tribunal Supremo Electoral en cada evento electoral y a las disponibilidades presupuestarias”

Al analizar las elecciones legislativas y municipales del año 2006, el Tribunal Supremo Electoral implementó un proyecto piloto de voto residencial en siete municipios del país. Los resultados electorales en esos Municipios fueron relativamente mayores al promedio nacional de votación. Independientemente al hecho que si de forma efectiva el voto residencia es la cusa predominante del mayor incremento de la participación electoral²⁶, existe la obligación del Estado en facilitar el ejercicio del sufragio al cuerpo electoral y en este sentido, la logística del voto residencia es un mecanismo exitoso llevado a cabo por la mayoría de todos los países con democracias electorales. Pero además, el voto residencial evita la práctica, que generalmente se presenta el día del evento electoral, de traslado de votantes por parte de los Partidos Políticos situación que ha sido denunciada en muchas ocasiones como un factor violatorio a la naturaleza libre del voto. Si bien existen posiciones que establecen que no es necesariamente un problema que los Partidos Políticos pongan a disposición sus recursos sobre la base que es precisamente la intervención de los Partidos Políticos animando y coadyuvando el proceso un factor generador de mayor participación electoral, lo que está sobre la discusión es la inducción del voto que los Partidos generan el día de las elecciones mediante estas prácticas.

La propuesta en mención, ha sido pensada para obtener mayores niveles de participación electoral dentro de un contexto institucional. Teóricamente, el acercamiento de las urnas al votante incentiva a participar, sin embargo; este esfuerzo debe ir acompañado de otras expresiones individuales o culturales que juegan un papel más predominante en estos procesos.

Algunos estudios realizados se han pronunciado favorablemente respecto a masificar y generalizar el voto residencial, manifestando que “el acercamiento de las urnas al elector no solo revierte en mejoras sensibles en la calidad de los procesos electorales, sino que juega un papel fundamental como determinante institucional de la participación”. Por otro lado, los estudios de opinión pública indican razones del porqué no se vota: enfermedad (21.7%), no se tiene el documento para votar (17.6%), no se cree en las elecciones (8.3%), y no se cree en los Partidos Políticos (8.3%).²⁷

²⁶ Universidad de Salamanca, España Op. Cit página 41.

²⁷ Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Equipo de trabajo: Mitchell Seligson, Ricardo Córdova Macías y Miguel Cruz. La Cultura Política de la Democracia en El Salvador, 2004. página 141)

Bibliografía

Consortio de ONG's de Educación Cívica de El Salvador, Plataforma Ciudadana para la Reforma Electoral en El Salvador, Julio de 2001.

Consortio de ONG's de Educación Cívica de El Salvador, La Reforma Político – Electoral en El Salvador: Una necesidad impostergable para la Democratización, Diciembre de 2004.

Universidad de Salamanca, España (Área de Ciencias Políticas, encabezada por el Dr. Manuel Alcántara Sáez) Informe de consideraciones teóricas sobre la reforma institucional de El Salvador, Capítulo 2. página 20

García Díez, Fátima. Procesos contemporáneos de reforma electoral en América Central y el Caribe, Fundación General de la Universidad de Salamanca, España. 2005. páginas 114 – 115.

Artiga–González, Álvaro. Elitismo Competitivo. Dos décadas de elecciones en El Salvador, 1982 – 2003, UCA Editores 2004. página 192.

Movimiento Independiente pro Reforma Electoral (MIRE); Considerandos II y III del Anteproyecto de Reformas al Código Electoral, presentado a la Asamblea Legislativa el día 27 de febrero de 2002.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos. CAPEL, Diccionario Electoral, Tomo I, página 167.

Tribunal Supremo Electoral, Artículos 68 y 69 del Anteproyecto de Ley General de Partidos Políticos, presentado por a la Asamblea Legislativa el día 29 de Enero de 2003.

Casas, Kevin y Zovato, Daniel: El financiamiento político en Centroamérica, Panamá y República Dominicana, BID, IDEA Internacional y OEA, 2004, página 236.

Comisión Nacional Interpartidaria de El Salvador, Matriz comparativa de las Propuestas presentadas por los distintos Partidos Políticos, Octubre de 2006, página 2

Tribunal Supremo Electoral, Calendario Electoral 2006 y Autoridades a elegirse, páginas 6 a 11

Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Equipo de trabajo: Mitchell Seligson, Ricardo Córdova Macías y Miguel Cruz. La Cultura Política de la Democracia en El Salvador, 2004. página 141)

IDEOLOGÍAS POLÍTICAS: LOS USOS DE LA NOCIÓN DE IDEOLOGÍA

PARTE I

Dr. RODOLFO CASTRO²⁸

En el arranque de esta área de investigación nos proponemos elaborar un marco de referencia, histórico y teórico-metodológico, que sirva de perspectiva a la indagación concreta de ideologías políticas en El Salvador.

Nos proponemos la elaboración de varios trabajos, para ser publicados en distintas entregas de la revista de ciencia política, previo al trabajo de recopilación de información sobre el tema apuntado. Los primeros trabajos se concentraran en una síntesis de antecedentes de los usos de la palabra ideología, o sea, de su génesis; y los siguientes en la construcción de un marco teórico-metodológico que sirva para operar con la información recopilada; es obvio que ambas bases están relacionadas y que esta última irá sufriendo modificaciones y ajustes a lo largo de la práctica investigativa.

Síntesis de usos de la palabra “ideología”

La indagación en textos sobre los “usos” de ideología, representa una síntesis de la evolución histórica del concepto en sentido más cronológico, aunque la continuidad en su génesis no sea uniforme. Además, esta investigación por ser teórica supone un acercamiento necesario al marco teórico-metodológico desde su inicio.

Se puede detectar el uso práctico de ideologías desde los mundos oriental y antiguo, como formas de legitimar una forma u otra de dominación política; pero es hasta la modernidad (siglos XVI, XVII y XVIII) que estas son objeto de estudio metódico, en Europa Occidental, en particular en Inglaterra y Francia.”Solo con la disolución de la sociedad estamental de la Edad Media y el ascenso de las ciudades burguesas del Renacimiento se atendió cada vez más a la función social... de opiniones y representaciones...; con el mercado libre, oro e intelecto adquieren funciones mediadoras en las relaciones entre los hombres.. ” (LENK, 1974: 9). La educación sale de las manos de la iglesia y pasa a manos de “humanistas”; así, la cuestión de la ideología está ligada a la libertad del pensamiento y la tolerancia religiosa.

En particular, en el campo de lo natural se libra una lucha de ideas entre el nuevo “espíritu científico” empirista y el dominante pensamiento especulativo escolástico, de tipos deductivista y silogista que bebía en fuentes de la antigüedad clásica griega (platónica y aristotélica).

No por casualidad el inglés Francis Bacon (1561-1626) con su “Teoría de los ídolos” es uno de los precursores de la filosofía de la ilustración, quien registra las insuficiencias de los medios de conocimiento que llevan a “malos hábitos mentales” e inducen a errores; de ahí la exigencia de “conocimientos objetivos” por medio del método inductivo, la observación y la experimentación para develar los “elementos perturbadores” del conocimiento. Bacon vive en la época de las primeras grandes

²⁸ Es catedrático y jefe de área en las materias de Introducción a la Ciencia Política y Teoría del Estado, de la Facultad de Derecho de la Universidad de El Salvador

invenciones de la ciencia: imprenta, brújula, etc. Y en los principios del afianzamiento económico-político de Inglaterra como imperio de ultramar.

La famosa frase que se le atribuye a Bacon “saber es poder”, es un supuesto de su método dual, el negativo, que remueve esos “malos hábitos mentales” del hombre, y el positivo que “investiga sistemáticamente” en la propia naturaleza. El que nos interesa resumir es el “momento negativo” o *pars destruens* que “aparta las ideas preconcebidas que llama ídolos”, fuentes de los errores o falsas imágenes de la realidad las cuales clasifica en cuatro tipos:

IDOLA TRIBUS: ideas inherentes a la naturaleza humana, comunes a la tribu humana: la tendencia a pensar las cosas y sus relaciones por analogía con el hombre (explicación antropomórfica de lo natural).

IDOLA SPECUS: prejuicios propios de la educación, la erudición, la formación psíquica, que nos inclinan a esos “malos hábitos mentales”.

IDOLA FORI: los que se derivan de las relaciones con otros hombres, a las que se llama también “de la plaza del mercado”, como el símbolo más cotidiano de la vida social y por el “uso convivencial” de las palabras o “tiranía” de las palabras.

IDOLA THEATRI: que se originan en los dogmas de las filosofías deductivas abstractas que, “como las fábulas de los teatros, son construcciones fantásticas” o ficciones poéticas (Sciacca, 1958: 312-315).

De esa manera Bacon elabora una “Teoría del error” en las ideas, la cual serviría para sacudir de la mente humana las pre-nociones, y así ponerse en situación de aplicar el “conocimiento objetivo” de la naturaleza, que es la segunda parte de su método: el positivo o *pars construens*, el cual no es de nuestro interés en esta reseña histórica sobre el tema.

El segundo pensador e introductor de la palabra ideología es el representante francés de la Ilustración, de la época de la revolución Antoine Destutt de Tracy (1754-1836). Esto aconteció en el seno de la sección de “ciencias morales y políticas” del instituto nacional francés en ocasión de una polémica entre los seguidores de Destutt y Napoleón Bonaparte (Marí, 1974: 88). Para los primeros, siguiendo a su maestro Destutt, la ideología era una disciplina filosófica que permitía observar y descubrir con exactitud, el origen y desenvolvimiento de las ideas; para Napoleón, por el contrario, en su requisitoria denotaba un matiz semántico despectivo “contra las ideologías” que con sutilezas especulativas y abstractas embrollan el conocimiento de la realidad.

Para Destutt de Tracy, en su obra, “Elementos de ideología” (1801) esa disciplina era una “ciencia de las ideas”, parte de las ciencias naturales, que reduce las ideas a las sensaciones que las constituyen y a las percepciones de los sentidos, y precisamente por esa base sensualista es que las ideas podían “descubrirse”; el conocimiento teórico de las ideas podía transformarse en una **actividad política**, y así ofrecer principios de configuración y ordenación de la sociedad y el Estado. Con ello perseguía “lograr la construcción de un sistema de educación y enseñanza que hiciera posible la divulgación de las ideas verdaderas”, sobre las cuales edificar según orientaciones racionales, la sociedad y el estado (K. Riegel, Diccionario de ciencia política, 1980 p.319).

Enrique Marí, interpreta que esa concepción era la “cobertura ideológica” del sector de republicanos moderados de la revolución francesa, conforme a la cual las libertades

civiles y políticas representaban la conquista más importante de la revolución. La ideología tenía como fin conocer las leyes del cosmos, que ayudarían a la construcción del estado y la sociedad como “un armonioso equilibrio de fuerzas sociales” que era detectable mediante “el recto uso de la razón” (Marí p, 90-91).

En contra de esa visión de los “ideólogos” que había sido compartida en sus años de miembro del “instituto”, el ahora emperador Bonaparte se pronunciaba por una concepción tradicional de la religión cristiana católica como base de su poder autocrático: lo que sirve de base espiritual del Estado y la sociedad no es la razón universal de los ilustrados, sino “una religión” que sancionaba las desigualdades – establecidas por Dios- en una estructura social jerárquica; en consecuencia, la fuente de esos fundamentos inmutables del Estado Napoleónico eran “La revelación divina” y no la razón humana.

Las medidas políticas de Bonaparte, a partir de la recriminación “anti-ideológica”, son conocidas: clausura inmediata de la sección de “ciencias morales y políticas” del “Institut” condena a la “Enciclopedia” (Esa Babel de Ciencias y de la Razón), rehabilitación del “ideólogo” conservador y “contra- revolucionario” Viscande de Bonald, aplausos al poeta tradicionalista Chanteaubriand que le dedica su obra “El genio del cristianismo” y su condena pública al anciano astrónomo Lalande, a quien reprocha de “ateísmo”.

La paradoja es que el perseguidor de las ideas de los ideólogos en Francia... “las salvó en Alemania con su invasión político-militar en 1806, contribuyendo al desenvolvimiento de la voluntad liberal en lo político y lo intelectual” (Marí, p.95) lo cual por contrapartida, era la negación de su requisitoria anti-ideología, pues Bonaparte fue el introductor más competente del liberalismo en Europa, aunque se hiciera en “las puntas de las bayonetas” de su ejército.

Siempre en la Ilustración francesa, destacan dos importantes filósofos materialistas (Holbach y Helvetius) que, en su “Teoría del Engaño o conjura del clero” plantean una “crítica de las ideologías”.

Los poderes dominantes (trono, nobleza y clero) justifican el orden social y político como de “origen divino”, por lo cual la crítica a las instituciones feudales vigentes era signo de rebelión contra los “mandatos de Dios”. Todo el **orden es racional**, pero su racionalidad está sepultada por instintos, pasiones, prejuicios religiosos e intereses políticos; precisamente la **filosofía**, como “teoría del descubrimiento del engaño” tenía como fin hacer visible y comprensible ese orden racional. En tal sentido, era cuestión política la “lucha a favor de la ilustración”, que pasaba por un “desenmascaramiento” de tales prejuicios, el cual debía hacerse contra el Estado y la iglesia católica del “ancien regime” que mantenían esa situación, para impedir el conocimiento y transformación de la vieja sociedad opresora. La filosofía materialista de estos dos autores se centra en una investigación del “condicionamiento social” de las ideas.

Los poderosos se valen de instrumentos de dominación, desde el empleo de la violencia física directa, pasando por la coacción social que se interioriza en las personas como temor al castigo futuro, hasta lograr mediante una “casta de sacerdotes”, arraigar en los dominados la creencia en un castigo supra-terrenal. Así, los súbditos sometidos cumplen sus deberes por libre voluntad, encontrando al mismo tiempo un consuelo a

padecimientos terrenales, que las condiciones del medio no proporcionan. “Lo que el mero empleo de la violencia no conseguía, logrando ahora los sacerdotes: imponer la voluntad de dominación de la autoridad hasta los últimos rincones del alma humana”. (Lenk, 1974: 12-15). Las limitaciones de la teoría de la conspiración son evidentes: el engaño del clero se parece más a una mentira que a la constitución de una falsa conciencia; además toda fábula, mito o superstición son partes de la complejidad de la vida del hombre, son parte de la sustancia psíquica del hombre, y juegan un papel sobresaliente en la conducta humana o, como lo dice el autor citado, son los resortes principales de la acción moral del hombre, tales como: el deseo, el egoísmo, la imaginación, los intereses, las pasiones etc.

Y en definitiva, el límite de esta concepción es que afirma mecánicamente el determinismo del medio ambiente sobre la conducta humana y postula una visión racionalista de la realidad que creía sin equívocos que cuando la razón impera se “marchitan” los impulsos de las fuerzas irracionales, como un “fiat lux”.

La crítica del materialismo ilustrado, centrada en los dogmas y la fe ultraterrena, o sea sobre algo que es metafísico, sobre lo cual no existe evidencia empírica o sensualista, como lo exige el materialismo, no alcanza para fundar una teoría de la ideología, aunque es un avance hacia la construcción de una teoría de la “falsa conciencia”, o como lo dice Marí “La ideología no es una teoría de la mentira, del error, ni del engaño psicológico, aunque componentes del error, engaño y mentira la integren...” (Marí, p.110).

En la concepción marxista de fines del siglo XIX es que se va a formular en sentido clásico el concepto de IDEOLOGÍA, como intento de superación de la conciencia ideológica “en una sociedad dividida en clases antagónicas”. Para ello Carlos Marx (1818-1883) emprende la crítica de la filosofía del Estado de Hegel, crítica de la antropología de Luis Feuerbach y la crítica de la economía política clásica, como parte de los inicios juveniles su itinerario intelectual y práctico político.

En la obra inédita conjunta (Marx-Engels), la “Ideología Alemana”²⁹ nunca publicada y sometida por sus autores a “la crítica de los roedores”, se emprende un análisis que trata de demostrar dos cosas: el carácter engañoso de una “revolución teórica” satisfecha en la crítica de los conceptos, y el por qué se imponía la necesidad de la especulación en el contexto histórico en que se formulaban. En la filosofía Hegeliana y en la antropología Feurbachiana, Marx-Engels, no veían simples apariencias ideológicas o puros reflejos de relaciones sociales; veían y valoraban momentos ocultos o de ocultamiento y momentos emancipadores de la realidad, que señalaban direcciones en la crítica y señales de cómo modificar las relaciones sociales establecidas y reorganizarlas racionalmente (K.G, Riegel, 320-321).

La crítica a Feurbach se centra en su “Humanismo Radical”; o sea, que de acuerdo al filósofo la afirmación de la “esencia Humana” debe pasar por una crítica a la religión; al contrario esa alienación religiosa, para Marx sería solo una parte de la alienación total “que sufre la vida humana real en la sociedad capitalista”. Para Marx la esencia humana no está atrapada por el sujeto divino o demiurgo, sino por relaciones reales dentro de la economía del mercado capitalista; por tanto la crítica principal es a la alienación

²⁹ “La ideología alemana” escrita alrededor de 1845-46 no fue publicada sino hasta el siglo XX, en 1936 por el Instituto Soviético Marx-Engels en Moscú que descubrió el manifiesto en la extensa producción inédita que recibieron del partido Social-Demócrata Alemán.

económica y paralelamente se perseguiría la supresión de todas las demás “alienaciones”.

“Solo cuando las condiciones sociales objetivas, cuyo correlato son los conceptos teóricos, admitan ser transformados por la actividad humana, se vuelve posible disolver el velo teórico que encubre las relaciones reales”. (Lenk, p25) o en palabras de Marx, “no se trata de superar las ilusiones que el hombre se forja sobre su situación, sino remover la situación que necesita de ilusiones” (Marx 1965:11), aunque, preguntamos ¿qué situación humana no necesita de ilusiones?

En el Marxismo los “resortes” de la actividad del hombre, enfocados como una especie de estímulos psíquicos postreros, solamente pueden ser pensados en articulación con la PRAXIS de la vida social, de lo contrario se truecan en dimensiones carentes de contenido. Esta articulación dialéctica entre ambas magnitudes no sería de tipo determinista social o psicologista, sino la constitución de algo nuevo, en donde la dimensión individual reenvía a magnitudes con un espesor social específico³⁰.

La crítica de la economía política clásica que Marx emprende en el CAPITAL, anticipada en los manuscritos económico-filosóficos y otros escritos menores, aún con sabor a influencia hegeliana, es el “ajuste de cuentas” con el pensamiento de los “economistas” que difundían teorías acerca de las leyes que sostenían el mercado capitalista como, “el reflejo correcto de una realidad falsificada”. De acuerdo a la crítica marxista, la economía política, expresada en sus principales doctrinarios, Smith y Ricardo, tiende a presentar como leyes naturales e inmutables, a las leyes que rigen el mercado capitalista, soslayando su dimensión histórica. Esta sustracción ideal de relaciones sociales percederas, cuya génesis es la división social del trabajo, es objeto del análisis marxista, que pasa de la crítica teórica a la crítica de la realidad social, que dialécticamente considerada, son, a un mismo tiempo “encubrimiento” y “expresión” de las relaciones reales de poder en un momento histórico determinado, función de las ideologías según Marx. Como lo dice Kurt Lenk, “Si se compara la diversidad de giros con que Marx caracteriza la conciencia ideológica, se presenta, a primera vista una aparente contradicción: por un lado, entiende la ideología como especulación pura separada de la praxis. Por el otro, determina el pensar ideológico como “ser consciente”...expresión ideal de las condiciones de existencia de la clase dominante”, etc.

De tal modo Marx descubre el momento ideológico del pensar en la ignorancia de este respecto del contexto de vida en que los hombres producen. Pero también atribuye a la ideología la función de expresar las relaciones sociales reales. Solo si con Marx, consideramos la clase dominante como prevaleciente también en el terreno del pensamiento, comprenderemos tal contradicción en su necesidad” (Lenk, p 26-27).

Si la interpretación anterior es adecuada a la complejidad del pensamiento de Marx, ella entraría en contradicción con el esquema “ortodoxo” de “Infraestructura-Superestructura”, en donde la “ideología” se vería restringida a instrumento de una superestructura clasista que garantiza la dominación política. En este enfoque reduccionista de la historia esta se conceptúa como una secuencia lineal de la lucha de clases; “la historia de las sociedades es la historia de la lucha clases”; en la sociedad de

³⁰“Con su análisis de las reacciones humanas impuestas por las condiciones capitalistas, Marx anticipo el concepto de “rol social” (Lenk, p26)

clases la ideología tiene carácter de clase y la ideología dominante es la ideología de la clase que ejerce el poder económico y político; pero en ella surge una ideología nueva que refleja “los intereses y las aspiraciones de las clases sociales progresistas”. Se entablaría una lucha ideológica entre ideología progresista e ideología conservadora, la primera abre paso a las concepciones científicas sobre la realidad social y la segunda tiene una función de ocultación de la misma y de mantenimiento de la opresión política y la explotación económica³¹.

Sin embargo, para Marx la verdad o falsedad o científicidad de una ideología o teoría no puede deducirse del grado en que se ligaran a intereses de clases, sean progresistas o regresivas, o sean neutrales valorativamente (lo cual no existe); sino “dependen más bien de la medida en que permitan discernir dentro de sus categorías, las leyes del movimiento y los nexos internos de los procesos sociales que determinan la vida de los hombres, “esta función no está predefinida en ningún “corpus teórico” de tipo doctrinario, (K. Lenk, p27) que se presentaría a la interpretación como un “texto sacro”.

³¹ Así toda producción intelectual sería instrumento de la lucha de clases, simple superestructura ideológica, con esa visión unilateral, “se perdían de vista los aspectos históricos verdaderos inherentes a las ideologías” (K. Lenk p.28) y se reducían a síntomas secundarios que acompañaban los grandes cambios económico-sociales.

BIBLIOGRAFÍA

Kurt Lenk. El concepto de ideología comentario crítico y selección sistemática de textos. Primera parte. Introducción a la historia del problema. Amorrortu editores, Buenos Aires, 5ª edición aumentada y corregida, 1971, traducción José Luís Etcheverry.

Klaus-Georg Riegel. Voz: Ideología. Diccionario de Ciencia Política, dirigido por Axel Gorlitz; alianza editorial, España, 1980, págs. 319-325

Enrique Eduardo Marí. Neopositivismo e ideología. Editorial universitaria de Buenos Aires-Endeba-. Argentina, junio de 1974

Bertrand Russell. Historia de la filosofía occidental; tomo II. Espasacalpe, Madrid, 3ª edición revisada, 1978; Traducción, Julio Gómez de la Serna, cap. VII, págs. 162-166

M. Federico Sciacca. Historia de la Filosofía. L. M. editor, Barcelona, España, 3ª edición, 1958, pags 312-315; traducción Adolfo Muñoz

Federico Klinker y E. Colomer. Historia de la filosofía. Editorial Labor S.A., Barcelona, España, 3ª edición revisada y ampliada, 1961, págs. 397-400.

Mario Stoppino. Voz: Ideología. Diccionario de política, dirección: N. Bobbio y N. Mattencchi; tomo I. Siglo XXI editores, México, 1982.

DESARROLLO DEL DERECHO CONSTITUCIONAL Y SUS PERSPECTIVAS ACTUALES

Dr. HENRY ALEXANDER MEJIA³²

SUMARIO: I. Antecedentes remotos, II. Las Leyes Fundamentales, III. Origen revolucionario del constitucionalismo contemporáneo, A. Inglaterra, B. Estados Unidos de América, C. Francia, IV. Factores que contribuyeron a la formación de Derecho Constitucional como ciencia autónoma y sistemática ordenada, V. Etapas del proceso de constitucionalización. VI. El constitucionalismo actual y sus tendencias. VI. Apéndice.

I. Antecedentes remotos.

El esfuerzo constitucional puede remontarse a tiempos muy remotos, los regimenes constitucionales propiamente dichos, es uno de los fenómenos más tardíos en la civilización. Sin embargo, se contó con estructuras jurídicas de poder que hoy puede llamárseles insipencias del derecho constitucional moderno, como sucedió en China, Egipto, Roma y en las ciudades Griegas que ha sido cuna del Derecho Constitucional antiguo. De ahí Aristóteles se encargada de coleccionar las Constituciones griegas, destacándose entre ellas, la Constitución de Atenas, que admitía la distinción entre el poder Legislativo ordinario, en manos de la Asamblea o *ecclesia* y una especie de poder constituyente, que está sobre dicho poder, encargado de crear leyes especiales. En el mismo sentido, los romanos distinguieron las leyes ordinarias y las leyes concernientes al fundamento Estatal, como aquellas que regulaban los poderes públicos. Es aquí, donde la antigüedad nos ofrece el remoto antecedente del sistema de “frenos y balanzas” del bicameralismo romano, que posteriormente sería desarrollado por *Montesquieu*.

Posteriormente, en el medioevo, a raíz de las aportaciones del cristianismo y del derrumbamiento de la estructura política romana, se aprecia la idea de constitución, aunque no técnicamente, pero si como regla que establece las prerrogativas de los gobernantes y las obligaciones de los gobernados. Santo Tomás de Aquino, sobre el patrón Aristotélico consideró, la constitución como un fundamento que establece las determinaciones del contenido de todas las leyes.

Las estipulaciones estamentales de la edad media, consistentes en pactos entre estamentos y el príncipe, relativos a la garantía de privilegios, a las limitaciones del poder, conllevan a la promulgación en Inglaterra de la *Carta Magna* por Juan Sin Tierra en el año 1215, que ha sido uno de los documentos históricos más importantes de la época³³, esto iba dar cabida a que lo posteriormente se le denominaría Estado, y

³² Abogado y Notario, Doctor en Derecho por la Universidad Autónoma de Barcelona, profesor de Derecho Constitucional y Derecho Administrativo, Jefe del Departamento de Derecho Público de la Universidad de El Salvador.

³³ *Vid. infra Ap. III. A*

tomara forma como una organización política jurídica, concepto introducido por MAQUIAVELO (1469-1527), en su obra el Príncipe, en la plenitud del medioevo³⁴.

II. Las “Leyes fundamentales”.

La aparición de estructuras políticas unitarias –propias del régimen feudal- hizo posible la elaboración del concepto jurídico-formal de constitución. De ahí, durante el siglo XVI surgieron las leyes fundamentales. Que son un legado de Francia, vinculados a los principios medievales de la supremacía de la ley sobre el rey. Aparecen por una parte, como normas absolutamente inviolable, y por otra como principios constitutivos.

Instituyeron un cuerpo específico de derecho, tanto por su objeto, pues se referían exclusivamente al ejercicio y transmisión de la prerrogativa real, por su carácter formal. A diferencia de las demás leyes, tienen un carácter inmutable, no pudiendo ser abolidas, ni abrogadas por la decisión real. Eran consideradas como auténticas leyes constitutivas, en cuanto que hacen a la monarquía francesa tal cual es, e incluso garantizan su existencia al poner el territorio al margen de todo comercio y unirlo así inseparablemente con el cuerpo total del reino.

Cuando a finales del siglo XVI, JEAN BODIN, escribió los seis libros de la república y enunció la teoría del Estado Soberano, definía cuales son las bases de la potestad suprema y las señales de la verdadera autoridad. Entre éstas enumeraba las de sancionar y anular la ley, declarar la guerra y la paz, designar a los principales oficiales militares, conocer en las últimas apelaciones, pronunciar indultos, emitir moneda, establecer impuestos³⁵.

La soberanía del rey de Francia derivaba su existencia de una clase especial de leyes que ni siquiera el soberano podía modificar, porque con la violación desaparecería la soberanía misma. La doctrina de las leyes fundamentales fue desarrollada también por el *jusnaturalismo* racionalista, en esta tendencia parece vinculada con la doctrina del pacto social originario. De este modo se entiende por ley fundamental, como aquella ley, a la que el Estado debe su existencia, y cuya destrucción significaría la destrucción del Estado mismo, es decir, aquella que expresa el pacto social en virtud del cual surge el Estado.

Pero junto a la ley fundamental, esencial a toda sociedad política, hay otras leyes expresivas de ciertos derechos que se que se ha reservado la sociedad frente al Estado, la cual han sido asegurados posteriormente por convenios expresos, así por ejemplo, el jurista holandés HUBER, llama a las primeras leyes fundamentales tácitas, y las segundas leyes fundamentales expresas. En Alemania, al igual que en Francia, está doctrina está motivada por la polémica en torno a los poderes del príncipe y de los estamentos. Es así, que desde el siglo XVII, el derecho positivo alemán designó como leyes fundamentales del imperio una serie de pactos y capitulaciones entre el

³⁴ CARRERAS SERRA, F., *Lectura de Derecho Constitucional*, en “Curso de Derecho Constitucional”, impartido en el Doctorado Conjunto entre la Universidad de El Salvador y la Universidad de José Matías Delgado, impulsado por la Universidad Autónoma de Barcelona, agosto de 2006.

³⁵ SAGÜES, N. P., *Teoría de la Constitución*, 1ª reimpression, Ed. Astrea, Buenos Aires, 2004, pp. 5-6.

emperador y los estamentos, entre tales se tuvieron: la Bula de Oro de 1356, el Concordato de Viena de 1448, sobre todo las cláusulas de *Wesfalía*³⁶.

III. Origen revolucionario del constitucionalismo contemporáneo.

El movimiento constitucionalista, se incubaba en tres revoluciones liberales básicas: la inglesa, la estadounidense y la francesa³⁷, veámoslas a continuación:

A. Inglaterra.

El primer documento que ha alcanzado un rango jurídico de privilegio, fue la *Carta Magna*, dictada el 15 de junio de 1215 arrancada a Juan Sin Tierra, sucesor y hermano de Ricardo Corazón de León, por un grupo de señores temporales y espirituales. En esta se reconoce por vez primera, catálogos de derechos, aunque únicamente a la nobleza y a todos los gobernantes, tales como libertad corporal que posteriormente se llamaría como Habeas Corpus, la libre circulación, libertad de contraer nupcias, a un servicio adecuado de justicia cte. Denominada en su comienzo “*Carta Libertatum o Carta Baronum*” su sentido inicial no era populista ni democrático, sino más bien aristocrático, ya que sustancialmente tutelaba los derechos de los señores feudales. Sin embargo, el tiempo haría de ella un símbolo mítico de los derechos personales frente al poder absoluto y llegó a ser el documento constitucional más celebre del mundo. Este instrumento fue confirmado entre cuarenta y cuatro veces entre 1327 y 1442.

Durante el siglo XVII se desarrolló el constitucionalismo inglés en un periodo revolucionario que conllevaría a cambios transcendentales. En 1628 los *Lores* espirituales y temporales y los comunes reunidos al Parlamento presentaron al Rey Carlos I, la *Petition of Rights* que fue firmada por el monarca el 7 de junio, se trata de un documento que restauraba los antiguos derechos y libertades en el Parlamento consideraba violados y establecía concretamente que “ningún inglés estará obligado a pagar impuestos que el Parlamento no haya aprobado y que nadie puede ser detenido, sino por mandamiento judicial o sentencia”.

De 1629 a 1640, Carlos I gobernó como monarca absoluto prescindiendo del Parlamento quien condenaría al monarca acusado de traición y ejecutado en 1649, se instauró el gobierno militar de *Oliverio Cromwell*, concluyendo con el retorno de la monarquía y se promulga dos documentos esenciales de la época: *Agreement of the people*³⁸ en 1647 y el *Instrumento of government*³⁹ en 1653, esta fue llamada por *Jellinek* como primera y única Carta Constitucional escrita de cuarenta y dos artículos, sancionada y en vigor durante cuatro años.

Restaurada la monarquía en 1660 se restablece el equilibrio de poderes y se vota en 1679 el *Acta de Habeas Corpus*, según el cual nadie podía ser detenido más de veinticuatro horas sin ser llevado a presencia de un juez que decidía la libertad o la prisión, no se podía reencarcelar a una persona por el mismo cargo, se prohibía el

³⁶ GARCIA PELAYO, M., *Derecho Constitucional Comparado*, segunda reimpresión, Alianza Editorial, Madrid, 1991, pp. 25-26

³⁷ Sobre la evolución histórica del constitucionalismo Inglés, americano y Francés, al respecto Vid. SAGÜES, N. P., op. cit. Pp. 6-56; XIFRA HERAS, J., *Curso de Derecho Constitucional*, Tomo I, segunda edición, Ed. Bosch. Barcelona, 1954, pp. 191-242.

³⁸ Traducido como Pacto Popular o Contrato Popular

³⁹ Traducido como Instrumento de Gobierno

traslado de un preso a una prisión fuera del Reino y se sancionaba a los funcionarios que faltasen a su deberes.

Carlos II tuvo la habilidad de dominar el poder del Parlamento, pero su sucesor Jacobo II, chocó con él, viéndose obligado a huir a Francia. El Parlamento declaró el trono vacante, y consumó un cambio dinástico al proclamar reyes de Inglaterra a *Guillermo de Orange y María*. Este cambio consolida el triunfo definitivo del Parlamento que se refleja en dos documentos constitucionales básicos: el *Bill of Rights* (1689). Es una declaración de derechos que surgió de un pacto entre el Príncipe de Orange llamado al trono y el Parlamento inglés, para “prevenir que su religión, su derecho y sus libertades no corran nuevamente el riesgo de ser subvertidos”. El Parlamento se configura ya como el representante de la unidad política de Inglaterra y los trece puntos del *Bill of Rights* contienen los principios básicos del constitucionalismo inglés hasta fines del siglo XIX.

B. Los Estados Unidos de América.

Los Estados Unidos de América fueron producto de la emancipación de las trece colonias inglesas de la costa Atlántica de América de Norte. Estas fueron fundadas por tres clases de personas: comerciantes aventureros, grupos religiosos y señores que recibían la propiedad de territorios americanos a cambio de los servicios que habían prestados al Rey. Su instalación se instrumentó por *cartas reales*, que además de exploración o comercio, tenían normas que adoptaban aspectos de las ya referidas leyes fundamentales. En consecuencia, la *Carta de Virginia de 1606*, reconocían para los colonos el goce de todas las libertades, derechos e inmunidades que poseen dentro de cualquier otro, de nuestros dominios.

Otras de las maneras, para hacer efectiva la colonización fueron los pactos o convenios elaborados por los propios colonos, el más celebre fue suscrito por los padres peregrinos a bordo del barco *Mayflower* el 11 de noviembre de 1620, según dicho pacto decretaran las leyes justas e iguales, las ordenanzas, actos estatutos y prometiendo todos la debida sumisión y obediencia. Este documento anterior a los ingleses *Agreement of the people e instrument of Government*, ha sido calificado como la primera ley básica o constitución lograda por el pueblo para su gobierno.

Posteriormente, medio siglo después, las distintas colonias inglesas, celebraron en 1774 en *Filadelfia* su primer congreso continental; y en 1775 el segundo, donde se opusieron expresamente al dominio impuesto por el gobierno Inglés. Por tanto, comenzaron las acciones bélicas entre las colonias y las fuerzas inglesas, produciéndose el 4 de julio de 1776, la *Declaratoria de Independencia de los Estados Unidos de América*. Es un documento solemne que tiene un interés histórico universal, no solamente en el sentido de que proclama la separación de una de las potencias más fuertes de la época, pues la legitimidad jurídica-política hace entrada a la historia. En la declaratoria de Independencia da a conocer “que todos los hombres han sido creados iguales y que dotados por el creador con ciertos derechos inalienables, entre los que están la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad”.

Las colonias una vez independizadas redactaron y pusieron en vigor sus constituciones particulares. Excepto *Connecticut* y *Rhode Island*, que decidieron conservar su carta originaria, todos los Estados se proveyeron de una constitución en el plazo de cuatro

años. Se trataba de constituciones escritas, sistemáticas y codificadas, que iban precedidas del reconocimiento de derechos inherentes a la persona humana, y fundamentadas en el principio de separación de poderes, que también hace entrada en la historia constitucional. Sin embargo, ante la necesidad de asegurar la cohesión de los Estados, para la conducción de la guerra contra Inglaterra (1775-1781), se nombró una comisión para redactar un estatuto de una confederación permanente, siendo aprobada el 5 de diciembre de 1777.

Pero, la ausencia de medios económicos directos y la inexistencia de un Órgano Ejecutivo, determinaron la debilidad de la Confederación, manifestando la necesidad de cohesionar el poder. En consecuencia, en la *Convención de Filadelfia* de 1787, se decidió reorganizar la estructura política de los Estados y se adoptó, el día 17 de septiembre una Constitución que fue suscrita por todos delegados. El texto se trasladó al Congreso y éste lo comunicó a las Legislaturas de los Estados, para que fuese ratificado en cada uno de ellos por una Convención especial. En 1789 la Constitución entró en vigor, se eligió el primer Presidente de los Estados Unidos *George Washington* y nuevo Congreso inició sus labores. En 1791 se procedió adicionar a la Constitución una declaración de derechos, a ello respondieron las diez primeras enmiendas, que constituyeron *el Bill of Rights* americano, donde se reconocieron grandes libertades como derecho asociación, prensa entre otros.

Años más tarde es en el en el Derecho Norteamericano donde se reconoce el sistema de control difuso que responde justamente a la primera manifestación histórica de la justicia constitucional. Con el acontecimiento que marcó la huella fundamental fue con la pronunciación de la sentencia del juez *Jonh Marshall* en el famoso caso "*Marbury vs. Madison*" del 24 de febrero de 1803. En ésta sentencia se reconoce el poder a los jueces de inaplicar las leyes y actos del poder contrarios a la constitución.

Es lo que se le conoce como *Judicial Review*. La *Judicial Review* se configura como un sistema de control de constitucionalidad orientado prevalentemente a la protección de los derechos constitucionales. Se trata de un control difuso y concreto. Difuso porque los derechos pueden ser invocados ante cualquier juez o magistrado que puede protegerlo frente a cualquier poder: incluido el Legislativo. Y concreto porque se vincula a la resolución jurídica de un caso particular la parte agraviada que debe de acreditar que la ley que estima inconstitucional resulta lesiva para sus intereses inmediatos y legítimos, por lo tanto sólo tiene eficacia *ínter partes*⁴⁰.

C. Francia.

Durante el antiguo régimen Francia era como dice XIFRA HERAS⁴¹, un edificio muy grande y muy viejo que cincuenta generaciones había construido a lo largo de quince siglos. El Cristianismo primero, el Feudalismo después y finalmente la monarquía absoluta fueron los elementos que integraron esa compleja realidad repleta de encrucijadas que es la sociedad del antiguo régimen. La estructura política de Francia, en esta época, se basaba en los principios de la monarquía absoluta, se puede resumir de la siguiente manera: "un sistema político en el que el pueblo se halla totalmente excluido, sin constitución que limite el poder real de una manera efectiva, sin

⁴⁰ Vid. al respecto a GASGON ABELLAN, M., *La Interpretación Constitucional*, Publicación de CNJ y ECJ, 2004, pp. 149 y ss.

⁴¹ XIFRA HERAS, J., op. cit., p. 22

representación nacional; una concentración de todos los poderes en la persona del rey; una ausencia de derechos y libertades del individuo que restrinjan el poder. Precisamente estos fueron los aspectos que inspiraron la revolución francesa.

Nadie, en Francia prerrevolucionaria soñaba con una revolución democrática. El pensamiento político francés era eminente monárquico, al propio ROUSSEAU⁴² le parecía absurda la idea de establecer la democracia. Las ideas republicanas era meros fantasmas, todos estaban de acuerdo en conservar la monarquía, al menos podrían esperar una monarquía controlada por la constitución.

Esto pensamiento cambia drásticamente, cuando el 14 de julio de 1789, es tomada la Bastilla, acto más bien simbólico, desde el punto de vista militar, pero de gran valor político. Es aquí, donde comienza la Revolución Burguesa y la Asamblea decidió abolir los privilegios aristocráticos; en efecto el 27 del mismo mes dictó la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*⁴³. Este documento tendrá una importancia capital en el curso del constitucionalismo (incluso todavía está en vigor, a tenor de la Constitución francesa de 1958, y es parte del bloque de constitucionalidad francés), repercutió en casi todas las constituciones del mundo dictadas con posterioridad. Consta de diecisiete artículos. Estos establecen los principios del gobierno constitucional (soberanía nacional, separación de poderes⁴⁴, principio de legalidad tributaria, responsabilidades de las autoridades públicas; pero su objeto fundamental estriba en la limitación de los poderes del Estado regulando un sistema de derecho individuales orientados por los principios de la libertad, igualdad y seguridad.

El 3 de septiembre de 1791, la Asamblea aprobó la primera Constitución, que fue jurada por el monarca el día 14 del mismo mes. Prácticamente inspirada postulados de la *Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, ya que recoge los principios de la soberanía nacional, la supremacía de la ley, la parte orgánica obedece al criterio de la separación de poderes y el ejecutivo se le reserva al rey, pero con limitados poderes frente a la constitución. Ya el 20 de junio por tal motivo Luís XVI y María Antonieta, reyes de Francia deciden huir, pero fueron atrapados, siendo guillotinado, hasta el 21 de junio de 1793, en plena guerra con Austria, porque la Asamblea decidió suspender los poderes al rey.

IV. Factores que contribuyeron a la formación de Derecho Constitucional como ciencia autónoma y sistemática ordenada.

El Derecho Constitucional como ciencia, y como disciplina autónoma y sistemática, data de las postrimerías del siglo XVIII y albores del siglo XIX, como punto de partida para separarse del derecho político fue el establecimiento de sus primeras cátedras que se dieron en Italia, que se encontraba invadida por las tropas de Napoleón Bonaparte, el 31 de marzo de 1797 en *Ferrara* a cargo del jurista *Giuseppe Compagnoni Di Luzo*.

⁴² JUAN JACOBO ROUSSEAU, autor de la obra el “Contrato Social”, en 1762

⁴³ Vid. Apéndice, al final del texto, para ampliar, lo que literalmente contenía la Declaración.

⁴⁴ Esta idea fue planteada por CARLOS LUIS DE SECONDAT, BARON DE MONTESQUIEU, en su Libro “Del Espíritu de las Leyes “condenó al despotismo del Estado Absolutista, donde el rey gobernó sin límites y por sus caprichos, por tanto estableció que el poder, la única forma de controlarlo, es a través de propio poder. De ahí su teoría de los “frenos pesos y contrapesos”.

El propósito de la asignatura, reconocida generalmente como la primera en su género, fue exponer las teorías sobre los derechos naturales y civiles del hombre, la organización de la sociedad política del gobierno y el sentido de las normas constitucionales como garantía de los habitantes. En septiembre de 1797 se abre una cátedra análoga en *Pavía*, en abril de 1798 una más en *Bolonia*, y en *Brera* en 1799⁴⁵. Además, para la formación del derecho como ciencia autónoma y sistemática ordenada según GARCIA PELAYO⁴⁶, contribuyeron los factores siguientes:

a. La simplicidad de la organización jurídica política del Estado absolutista, que fue sustituido por un sistema moderno de división de poderes y de atribuciones y competencias, un sutil esquema racionalizado, que haría necesario establecer conceptos explicativos, sobre todo que los Organos fundamentales del Estado estaban limitados por el derecho.

b. Las constituciones escritas, pues con ello en el orden jurídico total de un Estado aparece una esfera clara y sistemáticamente diferente respecto de las demás, y es claro que a ésta esfera objetivamente habría de corresponder un tratamiento científico autónomo. En este sentido debe de destacarse, la constitución de los Estados Unidos de América de 1787 y la Constitución Francesa de 1791, que fueron el paradigma de las Constituciones de España de 1812, México de 1824, de las provincias de Unidas de Centro América de 1824, Portugal de 1822, Bélgica de 1833, cte.

c. Los nuevos criterios axiológicos, que consideran a las normas como expresión inmediata de los valores políticos y éticos, reclamando esto el desarrollo de una ciencia que ayude a descubrir el genuino sentido de los preceptos normativos, nace motivado entonces por transformaciones fundamentales de la estructura jurídica política tradicional (se ha dado paso al liberalismo político y económico), en una situación histórica concreta, que ha dado lugar a un sistema de normas diferenciado, cuya aplicación racional exigían la formación de un sistema de conceptos y principios.

El gran florecimiento del Derecho Constitucional se dio, a partir del último tercio del siglo XIX, precisamente cuando se produce la unificación jurídica del mundo, pues no sólo ha nacido en los Estados Europeos, sino en las regiones coloniales del continente americano. Esto es, porque se reafirmó que tal sistema representaba la fórmula definitiva de la convivencia política, vinculada al progreso de los pueblos, por lo que era inexcusable que para todo Estado atrasado, que pretendiera ser civilizado debía implantar el régimen constitucional, a pesar que no en todo funcionaba igual, incidía factores culturales propios de cada región.

El Derecho Constitucional Clásico, no se desarrolló en sociedades alfabetizadas en las que el nivel cultural permitiera a todos tener una concepción clara de la cosa pública, pero conviene señalar que en los dos países que se consideran impulsores del Derecho Constitucional moderno, son Inglaterra y los Estados Unidos. La constitucionalización ha precedido a la democratización, acá el funcionamiento de los mecanismos constitucionales se confirió primeramente a una minoría y sólo cuando el régimen representativo estuvo a punto, fueron admitidos progresivamente a participar todos los ciudadanos en su funcionamiento, Francia ha sido más generosa, ya en 1773 instituía el sufragio universal pretendiendo hacer marchar a la par el proceso de

⁴⁵ Vid. SAGÜES, N. P., op. cit., pp. 72 y 73

⁴⁶ Vid. GARCIA PELAYO, M., op. cit., pp. 27-29

constitucionalización (establecer límites y controles legales al poder público) y la democratización (amplia participación política de parte de los ciudadanos, especialmente mediante sufragio universal), la consecuencia en Francia, es que ha conocido muchas revoluciones y una inestabilidad constitucional que contrasta, con la permanencia de las instituciones Anglosajonas.

El Derecho Constitucional Clásico, nació y se desarrolló en occidente al mismo tiempo que el capitalismo liberal tomaba forma y crecía; esta coincidencia puede interpretarse de distintas maneras, cabe pensar con Marx, que las instituciones políticas no son más que superestructuras que se desarrollan a partir de una infraestructura económica y social determinada, dentro de esta perspectiva se presenta como un producto del capitalismo liberal, que se define esencialmente por la propiedad privada de los medios de producción. Se presenta como un sistema animado de gran coherencia lógica que traduce el dualismo de poder y libertad, en un equilibrio entre gobernantes y gobernados, pero ligado a contextos y circunstancias particulares.

Sin embargo, debía salir de los contextos originales para ser confrontado, con nuevos mundos, sobre todo con la emancipación de las colonias españolas, a principios del siglo XIX. Pero una vez América latina se ve independizada, surgen circunstancias muy propias y contrastan el ámbito teórico del Derecho Constitucional, tales como: Los países de América latina siguen siendo sus estructura coloniales dominadas por pequeños grupos de poder, la población es rural y analfabeta dispuesta aceptar la dominación, el clero se solidariza con grupos dominantes, la influencia de los Estados Unidos, sobre el amplio poderes del Órgano Ejecutivo, hace frecuentes los golpes de Estado.

V. Etapas del proceso de constitucionalización.

Según **ANDRÉ HAURIU**⁴⁷, existen cuatro grandes movimientos o periodos, comienza a finales del siglo XVIII, cuando no se ha extendido por el mundo de modo progresivo y continuo ni de igual manera, o sea que el proceso de constitucionalización se ha desarrollado por movimientos sucesivos o consecutivos revolucionarios o de guerras mundiales, esto periodos son:

a. Primer movimiento.

Este periodo comienza con la declaratoria de independencia de los Estados Unidos de América, el 4 de julio de 1776, y su constitución que data de 1787, seguido de la revolución Francesa más vigorosa y fuerte, aunque influenciada por los movimientos ingleses. Estos movimientos producen sus frutos y se crean las diversas constituciones en Europa, inspiradas en los principios siguientes:

- a) El reconocimiento de libertades del hombre que lo permitan actuar en el ámbito social político tales como: libertad igualdad y justicia;
- b) Igualdad en todas las esferas sobre todo igualdad ante la ley;
- c) El reconocimiento del sufragio universal, que le permite participar a los individuos en plano político, para elegir a su gobernantes, aunque no se dio de manera plena;

⁴⁷ HAURIU, A., *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, obra traducida por José González Casanova, Ed. Ariel, Barcelona, 1971, pp. 234 y ss.

- d) La confianza del sistema representativo de gobierno,, es decir la confianza en el elegido para representar no sólo a sus electores, sino también a la nación, y en conjunto para representar todos los intereses.

b. Segundo movimiento.

Inicia con la revolución de 1830 tuvo directamente una enorme influencia sobre el movimiento constitucional europeo, más significativa que del 1848, aunque esta última mayor resonancia por la conciencia popular, la cual provocó cambios profundos en Polonia, Alemania e Italia. La revolución francesa de 1830 constituyó el origen de la constitución Belga de 1831, que proponía un tipo claro y bien equilibrado de la monarquía parlamentaria, teniendo influencia en los sistemas anglosajones y españoles. Aunque en Francia se consolida la liquidación de la monarquía hasta 1848, con la instauración de la segunda república.

Otro de los aspectos, es que en 1848, se manifiestan las inconformidades contra el sistema liberal, que trajo consigo marginación y explotación obrera, y es así surgen las ideas socialistas, a fin de reivindicar los derechos del proletariado, teniendo como máximo exponente “el Manifiesto Comunista” de Federico Engels y Marx. Por tanto, los trabajadores obtienen legislación social que le reconocieran principios favorables a su clase.

c. Tercer movimiento.

Después de la caída de los imperios centrales y hundimiento del imperio ruso, surgieron las constituciones de Alemania de *Weimar* de 1919, (que reconoce por vez primera a nivel constitucional los derechos laborales) la Constitución Española de 1931, (que tuvo que democratizar sus ordenamientos), pero de manera prominente la Constitución Rusa en 1917, en virtud de la revolución Bolchevique, las Constituciones de Polonia Yugoslavia, en 1921 y luego las que surgieron en las democracias populares como China. En América latina en 1917, la Constitución de México sancionada en Querétaro. Esto trajo como consecuencia el reconocimiento lo que, ahora conocemos como derechos sociales (educación, salud, y derechos laborales) que tenían que ser prestados y garantizados por el Estado, lo cual amplía la concepción impuesta en la revolución francesa en 1789, donde únicamente reconocía los derechos individuales. Esta época se le llamó el constitucionalismo social, por la preocupación del Estado, en la cuestión social de los pueblos, además le denominaron las “constituciones de profesores”, porque prácticamente fueron hechas por catedráticos de prestigio como PREUSS en Alemania, POSADA en España, y KELSEN en Austria.

d. Cuarto movimiento.

Consecutivo a la segunda guerra mundial: podemos considerar en esta última los acontecimientos siguientes:

- a) La consolidación de las ideas socialistas en Europa del Este, que dan origen a constituciones que cambian radicalmente su forma de gobierno, tales como Checoslovaquia, Hungría, Polonia, y Rumania, a fin de formar parte del Bloque soviético.
- b) La creación de la ONU, en 1945, que hace un reordenamiento de la sociedad mundial, seguida de la Declaración de Universal de los Derechos

Humanos, en 1948, todo con el objeto de internacionalizar la protección de los derechos fundamentales de toda la humanidad.

- c) La descolonización de los países asiáticos y africanos, que pasa además por los países caribeños, en consecuencia, nacen cerca de 90 países posterior a la segunda guerra mundial, aunque hay que hacer notar que no todos tuvieron de fuente su independencia, sino desmembración de territorios como sucedió en Vietnam y Corea (sur y norte), respectivamente. En virtud, de esta expansión, ya no hay más Estados que constitucionalizar.

VI. El constitucionalismo actual y sus tendencias.

El Derecho Constitucional, al finalizar el siglo XX, ha sufrido grandes transformaciones, que de igual manera, han sido impulsados por acontecimientos, políticos y económicos, que dejaron su huella en el desarrollo del constitucionalismo. En este sentido, se tiene como punto de partida la caída del bloque socialista en Europa del Este a finales de la década de los ochenta, que provoca la decadencia del constitucionalismo marxista, y en efecto la instauración económica del neoliberalismo que se fortaleció e impulsó los procesos globalizadores iniciados en la década de los /80, en casi todas las regiones del mundo, tales como: en Europa, Asia, América del Norte, y América del Sur, y Centro América, siendo su máximo referente en la actualidad la Unión Europea.

En virtud, de lo anterior, los Estados han venido cediendo espacios soberanos, a fin de reconocer a entidades supranacionales, para afianzar los procesos de integración económica, como Parlamentos y tribunales comerciales. Del mismo modo, se ejecutan otras medidas políticas y económicas, tales como: libre exportación e importación de mercancías, libre tráfico migratorio, adopción de una sola moneda, para facilitar la compra de mercancías a nivel regional; incluso la creación de un proyecto de una Constitución con el carácter de *supra*, tal como sucede actualmente en Europa, tal proyecto, que aún no entra en vigor, por no haber sido ratificada por Francia en el 2005, pero se tiene esta perspectiva a futuro, en que Europa posea una sola Constitución. Esto en consecuencia, puede producir el cambio del sistema de fuentes del derecho constitucional, en cada uno de los Estados europeos, porque tendrían como referente inmediato la Constitución Europea y no sus constituciones locales.

Por otro parte, se reafirman los derechos de tercera generación, tales como: el derecho a un medio ambiente sano, derecho de consumidores y usuarios, y sobre todo derecho de competencia, que juegan un papel importante con la apertura de los mercados económicos, producto de los Tratados de Libre Comercio. También se fundan nuevas estructuras de gobierno, con el propósito de salvaguardar los derechos fundamentales, de los gobernados, siendo un caso típico la figura del “Defensor del Pueblo” y la separación de los Tribunales Electorales del Órgano Ejecutivo.

No obstante, los procesos globalizadores, si bien han evolucionado, al grado de transformar los ordenamientos constitucionales, pero no todo apunta al menos en América latina a que se consolide, porque las nuevas ideas, antíglobalización, adoptadas por regimenes políticos, que han llegado al poder por la vía democrática, distintas por las revoluciones de Europa del Este al término de la segunda guerra mundial, como la ex Yugoslavia, Hungría, Rumania y Cuba. Estos gobiernos han puesto en

contraposición a la globalización, la vigencia del constitucionalismo social, las cuales impulsan sendas reformas a favor de los grupos sociales desposeídos, y la estatización de los recursos naturales, tal como está sucediendo en Venezuela, Bolivia y Ecuador, incluso en América central como ocurre en Nicaragua. Estos movimientos podría decirse que inquieta a los movimientos imperialistas, ya que el Gobierno de los Estados Unidos de América, los ha estigmatizado como el grupo del eje del mal en la política mundial, por el peligro que le asechan a sus intereses económicos.

Quedaremos a la espera de que la historia, nos traiga nuevos cambios y desafíos al Derecho Constitucional.

BIBLIOGRAFIA

CARRERAS SERRA, F., *Lectura de Derecho Constitucional*, en “Curso de Derecho Constitucional”, impartido en el Doctorado Conjunto entre la Universidad de El Salvador y la Universidad de José Matías Delgado, impulsado por la Universidad Autónoma de Barcelona, agosto de 2006.

GARCIA PELAYO, M., *Derecho Constitucional Comparado*, segunda reimpresión, Alianza Editorial, Madrid, 1991.

GASGON ABELLAN, M., *La Interpretación Constitucional*, Publicación de CNJ y ECJ, 2004.

SAGÜES, N. P., *Teoría de la Constitución*, 1ª reimpresión, Ed. Astrea, Buenos Aires, 2004.

XIFRA HERAS, J., *Curso de Derecho Constitucional*, Tomo I, segunda edición, Ed. Bosch. Barcelona, 1954.

HAURIUO, A., *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, obra traducida por José González Casanova, Ed. Ariel, Barcelona, 1971

VI. APENDICE

LA DECLARACIÓN DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE Y DEL CIUDADANO DE 1789

La Declaración de manera literal prescribía:

“Los representantes del pueblo francés, constituidos en Asamblea Nacional, considerando que la ignorancia, el olvido o el desprecio de los derechos del hombre son las únicas causas de los males públicos y de la corrupción de los gobiernos, han resuelto exponer, en una declaración solemne, los derechos naturales, inalienables y sagrados del hombre, con el fin de que esta declaración, siempre presente a todos los miembros del cuerpo social, les recuerde constantemente sus derechos y deberes; con el fin de que los actos del poder legislativo y los del poder ejecutivo, pudiendo ser comparados a cada instante con los objetivos de toda institución política, sean más respetados; con el fin de que las demandas de los ciudadanos, fundadas desde ahora sobre principios simples y claramente expresados, tengan siempre como objeto conservar la Constitución y el bienestar de todos.

En consecuencia, la Asamblea Nacional reconoce y declara, en presencia de todos y bajo los auspicios del Ser Supremo, los siguientes derechos del hombre y del ciudadano:

Artículo 1º. Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos. Las diferencias sociales sólo pueden fundarse en la utilidad común.

Art. 2. La finalidad de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Estos derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión.

Art. 3. El principio de toda soberanía reside esencialmente en la nación. Ninguna corporación ni individuo pueden ejercer autoridad que no emane expresamente de ella.

Art. 4. La libertad consiste en poder hacer todo aquello que no dañe a otro; así, el ejercicio de los derechos naturales de cada hombre no tiene más límites que los que aseguran a los demás miembros de la sociedad el goce de estos mismos derechos. Estos límites sólo pueden ser determinados por la ley.

Art. 5. La ley sólo puede prohibir las acciones perjudiciales a la sociedad. Todo aquello que no esté prohibido por la ley no puede ser impedido y nadie puede ser obligado a hacer lo que la ley no ordene.

Art. 6. La ley es expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen el derecho de participar personalmente, o a través de sus representantes, en su formación. Debe ser la misma para todos, tanto en el caso de que proteja o como en el caso de que castigue. Todos los ciudadanos son iguales a sus ojos, así como es también admisible que les puedan conferir todas las dignidades, puestos y empleos públicos, según su capacidad y sin otra distinción que la de sus méritos y capacidad.

Art. 7. Ningún hombre puede ser acusado, arrestado ni detenido más que en los casos determinados por la ley y según las formas prescritas por ella. Los que soliciten, expidan, ejecuten o hagan ejecutar órdenes arbitrarias deberán ser castigados; pero todo ciudadano convocado o requerido en virtud de una ley debe obedecer al instante; de no hacerlo, resulta culpable por su resistencia.

Art. 8. La ley no debe establecer más penas que las estrictas y evidentemente necesarias, y nadie puede ser castigado más que en virtud de una ley, la cual debe ser establecida y promulgada con anterioridad al delito y aplicada de acuerdo con la legalidad.

Art. 9. Todo hombre es presuntamente inocente hasta que haya sido declarado culpable. Si se juzga que es indispensable detenerlo, todo rigor que no sea necesario para asegurar el control de su persona debe ser severamente reprimido por la ley.

Art. 10. Nadie debe ser molestado por sus opiniones, incluso las religiosas, siempre que no perturbe el orden público establecido por la ley.

Art. 11. La libre comunicación de los pensamientos y de las opiniones es uno de los derechos más preciados del hombre. Así pues, todo ciudadano puede hablar, escribir e imprimir libremente, con la salvedad de responder del abuso de esta libertad en los casos determinados por la ley.

Art. 12. La garantía de los derechos del hombre y del ciudadano hace necesaria la fuerza pública, la cual ha sido creada para el beneficio de todos y no para la utilidad particular de aquellos a quienes está confiada.

Art. 13. Para el mantenimiento de la fuerza pública y para los gastos de la Administración es indispensable una contribución común, que debe ser repartida por igual entre todos los ciudadanos de acuerdo con sus posibilidades.

Art. 14. Todos los ciudadanos tienen derecho a comprobar, por sí mismos o por sus representantes, la necesidad de la contribución pública, de consentirla libremente, de controlar los fines para los cuales se utiliza y de determinar la cuota, base, recaudación y duración.

Art. 15. La sociedad tiene el derecho a pedir a todo agente público responsabilidad por sus actuaciones.

Art. 16. Toda sociedad en la cual la garantía de estos derechos no está asegurada y la división de poderes determinada, no tiene Constitución.

Art. 17. La propiedad privada es un derecho inviolable y sagrado: nadie puede ser privado de ella excepto en caso de que una necesidad pública, legalmente constatada, lo exija de modo manifiesto, y esta privación sea efectuada bajo la condición de una justa y previa indemnización.”

POLÍTICA PARA EL FOMENTO DEL EMPLEO JUVENIL

Lic. MARLON CARRANZA⁴⁸

1. Contexto y justificación de una Política Nacional para el Fomento del Empleo Juvenil

El Salvador es un país joven con dos tercios de su población en la edad menor de 30 años y 20 por ciento de jóvenes entre 15 y 24 años, lo que coincide con las tendencias mundiales de la población joven para países en desarrollo según las Naciones Unidas. Este aspecto demográfico se refleja además en términos económicos: En el año 2003 la juventud salvadoreña representó la cuarta parte de toda la Población Económicamente Activa (PEA) del país, lo cual es la más importante oferta laboral existente según grupos etarios. La PEA joven, que se divide entre las personas ocupadas y desempleadas, enfrenta en ambos casos una serie de desventajas laborales en relación con las personas adultas. Entre los ocupados jóvenes el 40% está en subempleo invisible, trabajando el mismo tiempo que un adulto por menos dinero. En términos de desempleo, los jóvenes de 15 a 24 años ostentan tasas promedio del 13% (15 en el caso de los hombres, 10 en el caso de las mujeres), que duplican el desempleo adulto (25 a 45 años) y triplican el de los mayores de 45 años.

Lo anterior indica que para optimizar la utilización del recurso humano que representan las y los jóvenes habría que superar las desventajas de las que hablábamos anteriormente. No hay que olvidar que hoy en día la población joven goza de habilidades que podrían ser explotadas, si se pudieran canalizar de forma productiva. A pesar que sólo el 12% tienen más de 12 años de educación acumulados o que el 40% de ellos desertan antes de culminar el ciclo respectivo, lo cual muestra los agudos problemas de calidad educativa a encarar en el futuro inmediato (CEPAL, 2004), la generación joven dobla en promedio de años de escolaridad a la población adulta de todo el país, es más capaz de adaptarse a la flexibilización de los requerimientos que tienen las nuevas empresas competitivas, además de estar más familiarizada con la tecnología de punta y con los modernos sistemas de información.

Visualizando el contexto que rodea a la juventud salvadoreña, en primer lugar, es importante entender que este grupo poblacional, a diferencia de otras generaciones, ha vivido en un país que se ha transformado radicalmente. Por un lado, las tasas de desnutrición infantil y la fecundidad han disminuido en los últimos años, al igual que el déficit habitacional. Por otro, persisten agudos problemas a encarar en todos los planos, de acuerdo al panorama que brinda el Informe sobre el Desarrollo Humano 2003 del PNUD, la pobreza sigue siendo alta, persisten altos déficits en el acceso a servicios básicos y las brechas entre el medio rural y el medio urbano siguen siendo gigantescas (PNUD, 2003).

Ante esta situación consta destacar que El Salvador (junto con Honduras y Nicaragua) está en el grupo de los países latinoamericanos que menos inversión social realiza (apenas 82 dólares *per cápita*, en comparación con los 1.500 dólares que se invierten en

⁴⁸ Es coordinador e investigador del Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) de la Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" (UCA), es autor de varias investigaciones sobre la problemática delincriminal juvenil, así como de acceso de los jóvenes a empleo.

Argentina y Uruguay, en el otro extremo). Medido en términos de porcentaje del producto bruto interno, el gasto social en El Salvador es el más bajo de toda la región (apenas 4.2%, en comparación con el 25% de Panamá, en el otro extremo). La misma impresión se obtiene al identificar el porcentaje de gasto público social, en el conjunto del gasto público: en El Salvador es de apenas el 31%, frente al 75 % en Uruguay (CEPAL 2004).

En ese sentido, una Política Nacional para el Fomento del Empleo Juvenil debe orientar las acciones necesarias para que este importante sector de la población pueda integrarse de forma más productiva en el mercado laboral del país, creando la base económica para el retiro de la generación productiva actual. El objetivo de esta Propuesta es elaborar los lineamientos para una Política Nacional de Fomento del Empleo Juvenil que sirva de base del Plan Nacional para el desarrollo de políticas activas, orientadas a facilitar la inserción de los jóvenes en el mercado laboral.

2. Marco Jurídico e Institucional en el que se ubica la Propuesta

En primer lugar habría que decir que en El Salvador apareció la categoría de “joven” hace muy poco tiempo, con la creación de la Secretaría de la Juventud en el 2003, anteriormente se utilizó la categoría de “menor” y “adulto” siendo el criterio de división la mayoría de edad, 18 años. Aunque la definición de “juventud” es compleja y debatible, el rango más común utilizado entre algunas organizaciones internacionales es de 15 a 24 años. Así por ejemplo, en el documento de las *Metas de Desarrollo del Milenio* que fueron acordadas en el año 2000 por 189 países de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), entre ellos El Salvador, como estrategia definitiva contra la pobreza, la desigualdad y la contaminación, con plazo en 2015, se habla de los jóvenes utilizando estas edades. La propuesta que se presentará a continuación mantendrá este rango de edad.

La legislación vigente en El Salvador, brinda el marco jurídico para sustentar la Propuesta de Políticas para el Fomento del Empleo Juvenil, así, la ***Constitución Política de la República de El Salvador*** de 1983⁴⁹ establece que el sistema político (pluralista, democrático y representativo) contempla la participación de todos los ciudadanos en todos los planos de la dinámica de la sociedad salvadoreña, y exige la implementación de acciones para asegurar el bienestar de la adolescencia y la juventud.

Así, el artículo 37 compromete al Estado a proveer trabajo a aquellas personas con limitaciones sociales y el artículo 38 establece un régimen especial de trabajo para aquellos que son menores de edad, así menciona una serie de restricciones para garantizar que no se den abusos hacia este grupo poblacional⁵⁰.

⁴⁹ Actualizada hasta reforma introducida por el DL N° 56, del 06 Julio de 2000. Se cita la Sección Segunda sobre el Trabajo y la Seguridad Social que van de los artículos 37 al 52.

⁵⁰ Los menores de catorce años, y los que habiendo cumplido esa edad sigan sometidos a la enseñanza obligatoria en virtud de la ley, no podrán ser ocupados en ninguna clase de trabajo. Podrá autorizarse su ocupación cuando se considere indispensable para la subsistencia de los mismos o de su familia, siempre que ello no les impida cumplir con el mínimo de instrucción obligatoria. La jornada de los menores de dieciséis años no podrá ser mayor de seis horas diarias y de treinta y cuatro semanales, en cualquier clase de trabajo. Se prohíbe el trabajo a los menores de dieciocho años y a las mujeres en labores insalubres o peligrosas. También se prohíbe el trabajo nocturno a los menores de dieciocho años. La ley determinará las labores peligrosas o insalubres

Por su parte, el *Código de la Familia* establece los entes que conforman el sistema nacional de protección a la infancia y a la adolescencia (incluyendo a los organismos gubernamentales y no gubernamentales vinculados al tema), al tiempo que el *Código del Trabajo* establece el marco regulatorio sobre el trabajo de la niñez, la adolescencia y la juventud. En este último los menores aparecen en dos lugares: primero en las recomendaciones que se hacen sobre el trabajo de los aprendices⁵¹; y en segundo lugar, en una referencia específica sobre el trabajo de menores⁵². No hay que olvidar que el Código de Trabajo incorpora aquellos Convenios establecidos con la OIT y que han sido ratificados por El Salvador, entre ellos:

- C77 Convenio sobre el Examen Médico de los Menores (Industria), 1946
- C78 Convenio sobre el Examen Médico de los Menores (Trabajos no Industriales), 1946
- C138 Convenio sobre la Edad Mínima 1973
- C142 Convenio sobre Desarrollo de los Recursos Humanos, 1975
- C 182 Convenio sobre las peores Formas de Trabajo Infantil 1999

Adicionalmente, la Ley del Instituto Salvadoreño de la Niñez y la Adolescencia, conjuntamente con la Ley del Menor Infractor, la Ley de Protección de Familia, la Ley contra la Violencia Intrafamiliar, la Ley de Vigilancia y Control de Ejecución de Medidas al Menor Infractor, la Ley para el Control de la Comercialización de las Sustancias y Productos de Uso Industrial o Artesanal que contengan Solventes Líquidos e Inhalantes, la Ley de Equiparación de Oportunidades para las Personas con Discapacidad y la Ley General de los Deportes, brindan normas complementarias de aquel marco general.

Finalmente, importa destacar que el artículo 144 de la Constitución establece que los Tratados Internacionales ratificados por El Salvador constituyen leyes de la República, por lo que son vinculantes para todos sus habitantes. En este marco se ubica la ratificación de la *Convención Internacional de los Derechos del Niño* y la *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*, y el *Convenio para la Erradicación de las Peores Formas de Trabajo Infantil*.

En la misma línea, El Salvador se ha adherido a la *Carta Iberoamericana de Derechos de la Juventud*, impulsada por la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ) que brinda un conjunto armónico de normas relacionadas con la juventud y las políticas de juventud, en cuyo marco se pueden desarrollar –con más pertinencia y rigurosos fundamentos- los Planes Nacionales de Juventud. Aunque por su propio carácter y en virtud del estado actual de ratificación por parte de los gobiernos miembros de la OIJ, esta Carta no tiene todavía carácter vinculante, de todos modos orienta en buena medida la formulación de este Plan.

Al *Ministerio de Trabajo y de Previsión Social* le corresponde según la “Ley de organización y funciones del sector trabajo y previsión social”⁵³ aprobada por la

⁵¹ En el libro primero del derecho individual del trabajo, título segundo sobre el trabajo sujeto a regímenes especiales, capítulo I

⁵² en la el capítulo quinto del trabajo de las mujeres y de los menores, sección tercera.

⁵³ Decreto Legislativo No. 682 del 19 de abril de 1996, Publicado en D.O. No. 81, Tomo No. 331. Del 3 de mayo de 1996.

Asamblea legislativa en el año 1996, “Promover el empleo y la formación profesional de los recursos humanos, asistir y controlar los flujos migratorios laborales”, por eso le corresponde “formular, ejecutar y supervisar la política sociolaboral del país” que incluye el diseño de las “políticas de empleo”. Dentro del Ministerio, la instancia encargada de cumplir esta función es por ley, la **Dirección General de Previsión Social**. Donde entre sus funciones se encuentra:

Promover, orientar y evaluar los recursos humanos y el empleo; contribuir al establecimiento de la política nacional de empleo y salarios e impulsar los programas y proyectos de promoción de empleo dirigidos a la población en general y a los grupos con dificultades especiales de inserción, como discapacitados, personas de edad avanzada, cesantes de tiempo prolongado, jóvenes que buscan su primer empleo, y otros que por su naturaleza le compete. (Ley de organización y funciones del sector trabajo y previsión social)

Dentro de las instituciones adscritas al Ministerio de Trabajo se encuentra el **Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP)** que tiene como objetivo “satisfacer las necesidades de recursos humanos calificados que requiere el desarrollo económico y social del país”⁵⁴. A través de la formación profesional, entendida como “toda acción o programa, público y privado, diseñado para la capacitación en oficios y técnicas, que proporcione o incremente los conocimientos, aptitudes y habilidades prácticas ocupacionales necesarias para el desempeño de labores productivas, en función del desarrollo socioeconómico del país y de la dignificación de la persona”. En el decreto de creación del INSAFORP dice que “Lo dispuesto en esta ley no se aplicará a los programas regulares de educación técnica autorizados a cargo del Ministerio de Educación, ni a las instituciones de enseñanza universitaria, militares, de rehabilitación física, artes y deportes”, es decir que al INSAFORP le corresponde la formación profesional *no formal* y su función no aplica para la formación profesional formal que está a cargo del MINED, a pesar de ello, dentro de sus atribuciones está “Formular el proyecto normativo para la complementación y cooperación entre los sistemas de educación formal y no formal, incluyendo criterios para establecer mecanismos de coordinación”, al mismo tiempo que también es su responsabilidad “Normar y coordinar la vinculación entre la formación profesional institucionalizada y la práctica en las empresas”.

Es responsabilidad el **Ministerio de Educación (MINED)** de El Salvador según la “Ley de General de Educación”⁵⁵ la administración de la educación formal del país. En el actual sistema educativo encontramos que la educación media tiene dos vertientes, el bachillerato General y el Bachillerato Técnico Vocacional (que se subdivide en 9 diferentes tipos de bachilleratos), este último tiene una duración de tres años, en la jornada diurna y cuatro en la nocturna, y pretende capacitar al educando para que pueda continuar estudios superiores o incorporarse al mundo laboral.

Dentro de la educación formal encontramos el sistema de educación superior que tiene tres direcciones, la educación universitaria, los institutos tecnológicos y los institutos

⁵⁴ Decreto Legislativo No. 554 del 2 de Junio de 1993, Publicado en D.O. No. 143, Tomo No. 320 del 29 de Julio de 1993.

⁵⁵ D.L. N° 917, del 12 de diciembre de 1996, publicado en el D.O. N° 242, Tomo 333, del 21 de diciembre de 1996.

especializados⁵⁶. El sistema está regulado por la *Ley de Educación Superior*⁵⁷ que creó el *Consejo de Educación Superior*, definido como órgano consultivo y propositivo del Ministerio de Educación (MINED), el cual está conformado por: dos representantes del Ministerio de Educación, un representante de la Universidad de El Salvador, tres representantes de las Universidades privadas, un representante de los Institutos Tecnológicos, un representante de las asociaciones gremiales de la empresa privada, y un representante de las asociaciones gremiales de profesionales. La Ley también creó el Sistema de Supervisión y Mejoramiento de la Calidad de la Educación Superior en El Salvador, el cual contempla los Subsistemas de Calificación, Evaluación y Acreditación.

Finalmente la *Secretaría de la Juventud* surge en el marco del Plan de Gobierno 2004-2009 “País Seguro” que establece diez programas presidenciales prioritarios, entre los cuales se ubica destacadamente uno centrado específicamente en los jóvenes. “El objetivo de este Programa es coordinar los esfuerzos interinstitucionales que desarrollan programas para jóvenes, incluyendo las municipalidades”. En dicho marco, destaca que “las principales áreas de trabajo incluirán: arte y cultura, informática, programa de becas, deporte y recreación, voluntariado, prevención en salud y educación de la sexualidad, prevención de adicciones, prevención de conflictos y de la violencia, programas alternativos en educación, formación profesional, inserción laboral y bases empresariales, educación para la vida y fortalecimiento de la autoestima y los valores”. En términos operativos, el Plan de Gobierno establece que “este Programa será presidido por un Comisionado Presidencial que tomará el nombre de Secretario Nacional de la Juventud”. Y en consonancia con la destacada prioridad asignada al tema, el Secretario Nacional de la Juventud asumió funciones en la misma instalación del Gobierno, comenzando de inmediato con la conformación de la Secretaría Nacional de la Juventud (SJ). En su conjunto, los elementos reseñados muestran claramente la relevancia que el tema “jóvenes” tiene para el nuevo gobierno.

El Plan Nacional de Juventud, presentado en Enero 2005 da una respuesta al Plan de Gobierno. Para su diseño efectivo, la Secretaría Nacional de la Juventud realizó amplias y plurales consultas con jóvenes y adultos en todo el país, incluyendo a las diversas instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales, que operan en estos dominios, a los efectos de recoger todas aquellas propuestas que pudieran nutrir de contenidos programáticos y operativos a este Plan, objetivo que se ha logrado plenamente. El Plan Nacional de Juventud procurará la obtención de tres grandes objetivos:

1. Mejorar la Calidad de Vida de las y los Jóvenes;
2. Promover el Desarrollo Juvenil a todos los Niveles;
3. Atender a los Grupos Juveniles Vulnerables y Excluidos.

Para lograr el cumplimiento de tales objetivos, se desplegarán acciones concretas en torno a cinco grandes ejes de acción:

1. Impulso a la Autonomía de las y los Jóvenes;

⁵⁶ Actualmente existen 26 universidades (1 pública y 25 privadas), 9 Institutos Tecnológicos de Educación Superior (5 públicos y 4 privados) y 5 Institutos Especializados (1 público y 4 privados).

⁵⁷ La primera versión fue aprobada el 30 de noviembre de 1995, mediante Decreto legislativo 522 y se publicó en el Diario Oficial el 20 de diciembre de 1995.

2. Fomento del Bienestar de las y los Jóvenes;
3. Desarrollo de la Ciudadanía de las y los Jóvenes;
4. Apoyo al Desarrollo de la Creatividad de las y los Jóvenes;

En materia de impulso a la **autonomía** de las y los jóvenes se prevén las siguientes áreas de acción:

- Fomentar la educación y la capacitación;
- Facilitar la incorporación laboral y el primer empleo;
- Apoyar las iniciativas de los jóvenes emprendedores;
- Incentivar la adquisición de vivienda por parte de los jóvenes.

3. Condiciones para un mercado-laboral juvenil equilibrado

3.1 Vinculación con el marco de desarrollo económico y social del país.

A. Desarrollo Económico

Como en todos los países, los cambios asociados a la globalización –organización del trabajo, rápidos cambios tecnológicos, liberalización económica en general- afectan la tradicional estructura económica, sobre todo en países como El Salvador con una inserción deficiente en los circuitos económicos internacionales, y deficientes niveles de adecuación tecnológica y productividad. En los últimos años se evidencia un aumento del llamado sector informal, con la consiguiente precarización de las condiciones promedias de empleo, debido a que las empresas formales no están siendo capaces de absorber el creciente aumento de la PEA. Para la población más joven está situación es más problemática, pues los niveles de subempleo y desempleo son mayores que para el promedio de la PEA (IUDOP, 2004).

Por otro lado, desde principios de la década de los años noventa, principalmente desde la firma de los acuerdos de paz, los diferentes gobiernos que El Salvador ha llevado a cabo una serie de reformas estructurales que tuvieron como resultado un cambio en varios aspectos fundamentales de la economía del país. Si bien las reformas estructurales llevadas a cabo perseguían una inserción adecuada del país en el mundo globalizado, los resultados obtenidos no dan cuenta de ello, al mismo tiempo que se presentan algunas fallas estructurales, las cuales no han evitado lograr un proceso de crecimiento competitivo y sustentable, tampoco han logrado revertir el enorme déficit social que el país ha acumulado históricamente. Es decir, los fundamentos sobre los cuales se ha asentado la nueva organización económica del país son débiles, pues se evidencia una incapacidad estructural para propiciar un proceso de acumulación eficiente de factores productivos y, por tanto, de generar altas tasas de crecimiento y de generación de empleo de calidad en el largo plazo.

La reestructuración económica llevada a cabo presenta como rasgos principales una declinación del sector agropecuario y una modificación de la estructura de las exportaciones aunque no de su importancia respecto al PIB. En efecto, se evidencia una expansión de la maquila, las exportaciones no tradicionales y las remesas como nuevas fuentes de divisas en sustitución de las exportaciones tradicionales (café, algodón, camarón y azúcar) las cuales eran exportaciones agropecuarias. Así a inicios de los años

noventa las exportaciones tradicionales equivalían al 45% del total de las exportaciones, mientras que para el 2004 representaron únicamente el 5%. Al mismo tiempo que las exportaciones de maquila alcanzaron US \$81 millones (1.7% del PIB) en 1990 y US\$1,821 millones (11.8% del PIB⁵⁸) en 2004. Por su parte las remesas pasan de US\$ 321.9 millones en 1990 a US\$ 2,547.6 millones en el 2004. Sin embargo, el porcentaje que representan las exportaciones totales⁵⁹ ha fluctuado alrededor del 12% desde 1990 a la fecha.

Dentro del descenso que el agro ha experimentado sobresale la casi desaparición del cultivo del algodón, la caída en el cultivo y exportaciones de café. Aunque también ha habido un incremento de la producción avícola y ganadera, la participación del sector agropecuario en el PIB ha caído de 25% en 1978 a 11.3% en el 2003.

La base de la inserción en la economía mundial ha sido un proceso de liberalización económica y, particularmente, de apertura comercial, impulsado desde 1989. Este proceso incluye: a) un Programa de desgravación arancelaria acordado en el marco del Mercado Común Centroamericano, b) La eliminación de todas las barreras no arancelarias, c) Promoción de la uniformización de las reglas del comercio y de los aranceles a nivel centroamericano, d) Una Política de promoción de exportaciones⁶⁰.

B. Desarrollo social

Aunque, como hemos dicho antes, el gasto social en El Salvador es el más bajo de toda la región (apenas 4,2 %, en comparación con el 25 % de Panamá y Uruguay, en el otro extremo) y el porcentaje de gasto público social, en el conjunto del gasto público es también bajo: en El Salvador es de apenas el 31 %, frente al 75 % en Uruguay (CEPAL 2004), hay que mencionar que en los últimos años se han desarrollado una serie de programas gubernamentales e iniciativas que buscan lograr el desarrollo social de la ciudadanía.

En el *Plan de Gobierno 2004-2009* se menciona el reto de convertir a El Salvador en una sociedad moderna con un alto capital humano, orientándose a reducir significativamente la pobreza, para ello será necesario fortalecer la solidaridad social, elevar la dignidad de las personas, especialmente de los más pobres, ofrecer seguridad en todos los aspectos de la vida humana, y así, generar igualdad de oportunidades para todos y todas.

Es por eso que el Plan desarrolla cuatro áreas de acción dirigidas en este sentido:

- a. La primera es la de mejorar la calidad y cobertura del servicio de salud en el país. Se reconoce un avance en algunos indicadores de salud en el país, entre ellos el de la mortalidad infantil, la tasa global de fecundidad y la cobertura de inmunización. En

⁵⁸ Para calcular el porcentaje que las exportaciones de maquila representan del PIB, el cálculo de este último se ha realizado con los siguientes supuestos: un deflactor del PIB de 2.014 % para el 2004, resultado del deflactor del PIB promedio para el período de 1997 a 2003, y un crecimiento real de 1.5%..

⁵⁹ Utilizando la maquila neta en lugar de la bruta.

⁶⁰ La Política de Promoción de exportaciones incluye: la Ley de Reactivación de las Exportaciones, Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización, Ley de Inversiones, modernización su normativa jurídica en materia de inversiones, medio ambiente y propiedad intelectual, además de estar desarrollando una agresiva agenda de negociaciones comerciales internacionales

la actualidad se están dando algunos pasos para trabajar en lograr un sistema nacional de salud eficiente y consolidado, que funcione de forma descentralizada a nivel nacional, logrando una cobertura nacional y garantizando la gratuidad, especialmente para aquellas personas con escasos recursos económicos y del sector rural del país.

Entre los programas que existen y que se orientan a la población juvenil está el de ampliar los programas de atención integral al adolescente, con particular énfasis en prevención de las enfermedades, práctica de vida saludable, prevención de accidentes, salud mental y uso productivo del tiempo libre.

Otro programa importante será el de la sensibilización entre los adolescentes de la importancia de la prevención de enfermedades infecto contagiosas como VIH/SIDA. Al mismo tiempo se tiene que ofrecer de forma amplia el servicio de atención para personas que se encuentren contagiadas con esta enfermedad.

- b. La segunda es dar el salto a la modernización y a la construcción de la sociedad del conocimiento. Se persigue ofrecer una educación de calidad y una cobertura total. El *Plan Nacional de Educación 2021*, que está siendo lanzado este año, será el instrumento base para esa transformación.

En este esfuerzo será importante que el sistema educativo ofrezca una variedad de ofertas educativas con programas de educación a distancia, programas radiales, programas con tutoría semi-presencial, educación acelerada, etc. Esto sin duda beneficiaría tanto a jóvenes que se encuentran en sectores rurales del país, como aquellos jóvenes que están trabajando y que desean terminar sus estudios, de tal forma podrían adecuar su horario de trabajo a la oferta educativa que se tenga.

La creación de los centros de educación técnica (MEGATEC) que articulen el tercer ciclo básico y la educación media, técnica y tecnológica, así como programas de formación profesional, será fundamental para ampliar la oferta educativa en el país. Además es de valor mucho la idea de crear un sistema efectivo de acreditación académica por suficiencia para todos los grados de educación básica y media, es decir, pruebas de reconocimiento de estudios previos y habilidades que permitan al estudiante insertarse en cualquiera de los niveles de educación básica y media.

La concentración de esfuerzos en la prevención social de la violencia, mediante la focalización de “Extensión de Oportunidades Educativas” para niños y jóvenes en riesgo social de zonas sub-urbanas ayudará, entre otras cosas, a prevenir la participación de esa población en las pandillas.

Cualquier coordinación de esfuerzos de las instituciones de educación superior con el sector productivo, de manera que la oferta y demanda de recursos educativos se encuentren y que las universidades sean instrumentos para la investigación y la transferencia de las tecnologías al sector productivo.

Finalmente a nivel cultural será necesario crear espacios de difusión como ludotecas y Casas de la Cultura, fortaleciendo la Biblioteca Nacional y creación de talleres de artes y oficios que incluyan disciplinas tales como: pintura, danza, música, teatro, literatura, historia, escultura, etc. Al mismo tiempo la promoción de las

producciones artísticas nacionales es una importante labor en la promoción cultural del país.

- c. En tercer lugar aparecen acciones dirigidas a considerar la vivienda como base del patrimonio familiar. Se reconoce que en el pasado no han habido políticas de vivienda dirigidas a favorecer a diversos sectores de la población en su necesidad de obtención de hogar de habitación. Hoy en día se busca que todos, incluso aquellas personas del sector informal de la economía, puedan hacerlo. Las acciones buscan crear alternativas creando mecanismos que faciliten el acceso, especialmente en el financiamiento.

Será fundamental para lo anterior que el Fondo Social para la Vivienda adecue su funcionamiento de manera que sea más eficiente su operación y que los beneficios de su financiamiento lleguen a más personas, incluyendo a personas que no cotizan a las AFP's y del sector informal. Otro proyecto pendiente es la titularización de la cartera del FSV a fin de multiplicar los recursos existentes para financiamiento habitacional.

- d. La cuarta acción llamada "Fortalecimiento social y familiar: cohesión social" busca apoyar a los miembros más pobres y vulnerables de la sociedad. El Plan Oportunidades, lanzado recientemente por el Ejecutivo va dirigido en esta dirección una red de protección social que asegure que la población goce de sus necesidades básicas, un programa de para jóvenes que ayude a romper las barreras que los este grupo específico tiene para poder integrarse a la sociedad, un programa para madres solteras que ayudará sin duda a muchas jóvenes a mejorar su calidad de vida, son algunos ejemplos de lo que se puede hacer para lograr un desarrollo social favorable para toda la población, y dentro de ella, para la población joven.

3.2 Incorporación de temas transversales

La Propuesta sugiere los siguientes temas transversales para ser integrados en las acciones estratégicas: equidad de género, residencia (urbano-rural), grupos de jóvenes vulnerables, medio ambiente, innovación y nuevas tecnologías (TCI).

Una estrategia de género debe ser transversal a todas las políticas, proyectos y programas. Esto quiere decir, que en cualquier plan, diseño o acción llevada a cabo debe estar presente la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Esto incluye, por ejemplo, promover exigencias de capacitación entre hombres y mujeres.

La concentración de las actividades económicas en el AMSS (Area Metropolitana de San Salvador) ha llevado a que se configure una situación de centro-periferia en el desarrollo económico y social del país. El mercado laboral no escapa a esta situación, la mayor generación de puestos de trabajo formales se dan en las empresas establecidas en el AMSS. Con el actual proyecto del Puerto Cutuco, en el departamento de La Unión, se realiza un paso en lograr la desconcentración de las actividades económicas, apuntando a la creación de polos de desarrollo. Sería importante lograr que las instituciones gubernamentales que fomentan el desarrollo o la creación de empresas posean una política activa de generación de proyectos productivos en zonas en las cuales la densidad empresarial sea baja. Y además enfoquen las acciones estratégicas tanto a jóvenes urbanos como rurales, diferenciando sus necesidades específicas.

Para los grupos vulnerables se necesitan programas especiales de rehabilitación e inclusión social, empalmando las mismas áreas estratégicas de intervención pero con otros mecanismos de captación y seguimiento de los beneficiarios jóvenes.

Los temas de medio ambiente, innovación y nuevas tecnologías deben considerarse sobre todo en la formación para el empleo y la creación de nuevas empresas juveniles, aprovechando el potencial de la juventud como actor estratégico del desarrollo económico y social.

3.3 Vinculación a movimientos internacionales.

En la Declaración de los Objetivos de Desarrollo del Milenio Jefes de Estado y de Gobiernos expresaron un compromiso político firme de desarrollar e implementar estrategias para facilitar el empleo digno y productivo de jóvenes, potenciando el impacto de políticas públicas de fomento del empleo hacia mujeres y hombres jóvenes y retomando el nivel de empleo pleno como meta y objetivo general de las políticas y estrategias sociales y económicas mundiales y nacionales.

La Red de Empleo Juvenil (Youth Employment Network), creada por las Naciones Unidas, junto con el Banco Mundial y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) plantea como áreas estratégicas de intervención para planes nacionales los llamados “4 Es”:

- ***Empleabilidad (Employability)***: invertir en la educación y formación técnica profesional y vocacional, así como mejorar el impacto de estas inversiones.
- ***Equidad de oportunidades (Equal opportunities)***: promover las mismas oportunidades a mujeres jóvenes que a hombre jóvenes.
- ***Emprendedurismo (Entrepreneurship)***: facilitar la creación y la implementación de nuevas empresas para fomentar más y mejores empleos para jóvenes.
- ***Creación de empleo (Employment creation)***: centrar políticas marco-económicas en la creación de empleo.

Dentro del proceso de globalización, actualmente los temas sobresalientes están relacionados con una gobernanza mejor y más justa de la economía mundial, pero al mismo tiempo se hace énfasis en la necesidad de que las instituciones nacionales y locales poseen un rol fundamental para que dentro del país los beneficios (y costos) de la globalización se repartan entre todos (o al menos la mayoría).

En esta línea la OIT presenta una serie de elementos fundamentales sobre las características que los programas deberían tener para lograr que la globalización sea una fuerza positiva en el desarrollo. Los elementos que se detallan a continuación, según esta organización, deberían ser tomados en cuenta al diseñar cualquier política o programa de inserción laboral juvenil:

- a. Enfoque basado en la gente, buscando satisfacer sus exigencias y respetando la identidad cultural, autonomía, igualdad de género y capacitación de las comunidades locales en las que se encuentra.

- b. Promover la gobernanza basada en la democracia, justicia social, imperio de la ley, derechos humanos con participación y representación de los principales grupos de interés incluyendo a los trabajadores, empleadores, instituciones de la sociedad civil. La mejora de la capacidad de las micro y pequeñas empresas (de lo cual ya se comentó anteriormente) es un tema principal de la gobernanza.
- c. Mejorar las capacidades del estado, de la gente, del sistema de producción y de la sociedad⁶¹.

4. Propuesta de Políticas y Estrategias para el fomento del empleo juvenil

4.1. Políticas activas del mercado laboral dirigida a jóvenes.

4.1.1. Política activa para el fomento de la empleabilidad juvenil.

Esta política tiene como objetivo mejorar la empleabilidad individual de la oferta laboral. Para desarrollar esta política se establecen dos grandes áreas estratégicas. La primera se refiere a programas y proyectos que ayuden a desarrollar un sistema de “orientación laboral” para jóvenes, entendiendo esto como acciones específicas que ayuden al joven al auto-conocimiento y la auto-evaluación acerca sus propias habilidades, destrezas, intereses y motivaciones laborales personales, inclusive emprendedoras, y, al mismo tiempo, faciliten una búsqueda eficaz de su trabajo. La segunda área estratégica es la “formación para el empleo”. Esta área incluye a todas aquellas propuestas que ayuden a conectar de forma oportuna los requerimientos o competencias que las empresas demandan con la oferta educativa que ofrece el sistema nacional. Fomentando a la vez programas de formación teórica-práctica, incluyendo prácticas profesionales en empresas y otros modelos que permiten el estudio y trabajo combinado. Se establece en esta política la necesidad de hacer una importante revisión sobre las ofertas de formación técnico formal y no formal que se ofrece a la población juvenil.

Gráfico 1:

Resumen de propuesta de Política para el Fomento del Empleo Juvenil

⁶¹ Las capacidades a las que nos referimos son para el estado sobre todo la provisión de bienes públicos y la capacidad de diseñar y ejecutar políticas públicas. Para la gente se refiere principalmente, aunque no exclusivamente, a educación, capacitación, salud. El sistema de producción específicamente en desarrollo empresarial, uso y adaptación de tecnología. Cuando se habla de sociedad se hace referencia a la existencia de instituciones para el diálogo, la participación y la protección.



4.1.2. Política activa para la consolidación del sistema de intermediación laboral.

La Política para la consolidación del sistema de intermediación laboral pretende facilitar la incorporación laboral de la juventud salvadoreña, pero especialmente de aquellos que están en búsqueda de su primer empleo y enfrentan mayores barreras de integración. Para ello también se desarrollarán dos áreas estratégicas. La primera será la consolidación de un sistema de “intermediación laboral” juvenil que ayude a conectar de forma eficaz la oferta y la demanda laboral. La segunda gran área estratégica será la de “análisis e información laboral”. Con ella se espera mejorar el conocimiento local, regional y sectorial de las regiones geográficas del país para diferenciar las oportunidades laborales que existen y orientar la formación a la demanda empresarial. De esa manera, cualquier esfuerzo encaminado a mejorar la empleabilidad laboral o el fortalecimiento empresarial, tendrá una base científica o informativa que la respalde.

4.1.3. Política activa para el desarrollo integral del emprendedurismo juvenil

La Política para el desarrollo integral del emprendedurismo juvenil busca apoyar las iniciativas de las y los jóvenes emprendedores, creando las oportunidades de generación de nuevas empresas y nuevos puestos de trabajo juvenil. Las áreas estratégicas hacia donde se tiene que orientar la política será la de la “formación emprendedora” con el desafío de crear entre los jóvenes una cultura emprendedora, que haga despertar competencias emprendedoras y valores entre ellos la creatividad, y la responsabilidad, ambas necesarias para la creación de una empresa, además de transferir los conocimientos necesarios de gestión empresarial. La segunda área estratégica apunta a

la creación de “servicios específicos para la creación de nuevas empresas juveniles”, comprendiendo la asesoría técnica, acompañamiento en la puesta en marcha de las nuevas empresas y servicios financieros, adaptadas a las realidades sociales y económicas de las y los jóvenes en estas y otras necesidades, para desarrollar un verdadero movimiento emprendedor joven en el país.

4.2 Políticas complementarias para el fomento del empleo juvenil

4.2.1. Política complementaria del desarrollo humano juvenil necesario para la empleabilidad.

El objetivo de esta política es asegurar las competencias socio-laborales, así como condiciones físicas y mentales necesarias para que la juventud pueda mejorar su empleabilidad y tener el mejor desempeño laboral. En ese sentido un área estratégica complementaria será la de garantizar el “bienestar juvenil” de jóvenes trabajadores y emprendedores.

Una persona joven que trabaja necesita, para poder llegar a una realización humana plena, desarrollar ciertas habilidades para la vida, entre ellas será necesario que desarrolle una estrategia personal de empleabilidad dentro de su proyecto de vida. En otras palabras, tendrá que decidir qué quiere ser en la vida y cuándo. Además de las habilidades para la vida como una autoestima fuerte, trabajo en equipo, comunicación, resolución de conflictos, así como conocimientos acerca de la conducción de sus emociones y su sexualidad de forma responsable, se necesita tener una buena capacidad física y mental. Eso sólo se logrará cuando las políticas sociales de educación, salud y protección social ayuden a que las y los jóvenes se desarrollen sanamente.

En primer lugar las políticas tienen que impulsar la ampliación de la cobertura de los niveles básicos y medios de educación, tanto como programas especiales para nivelación educativa o el combate del analfabetismo, así como los resultados que aparezcan del programa del MINED Plan Nacional de Educación 2021. Además programas especiales como el programa OIT-IPEC para la erradicación de las peores formas de trabajo infantil del MINTRAB y los programas de prevención de la violencia juvenil contribuyen al desarrollo integral juvenil desde una perspectiva de rehabilitación y prevención.

También es importante desarrollar programas educativos para la población joven acerca de cómo vivir una adolescencia y juventud con madurez y responsabilidad, y de esa manera evitar múltiples factores que afectan su desarrollo, entre ellos el embarazo precoz, transmisión de ITS/VIH-SIDA, drogadicción, etc. Es por eso que es muy importante la iniciativa del MSPAS, a través de sus Sistemas Básicos de Salud Integral (SIBASI), de organizar comités de jóvenes voluntarios alrededor de las diferentes Unidades de Salud. El enfoque de jóvenes a jóvenes además contribuye a un mayor nivel de empleabilidad sobre todo de las y los jóvenes multiplicadores.

Aparte de salud y educación, el deporte y la cultura contribuyen en doble vía al desarrollo integral tanto a la salud física como mental. Un ejemplo es la formación deportiva a partir de programas como el plan de una escuela de alto rendimiento de fútbol, donde la Secretaría de la Juventud, el INDES y la Fundación Educando a un Salvadoreño se dedican a recoger a los futbolistas de ciertas edades.

Para atender el porcentaje alto de jóvenes que viven en extrema pobreza, el Plan Oportunidades desarrollado por la Presidencia de la República, busca impulsar el desarrollo integral de los jóvenes abriéndoles espacios de participación, conectándolos a las oportunidades que les permitan desarrollarse y alcanzar su prosperidad. Se trata de una decidida apuesta para construir liderazgos, desarrollar talentos y construir un nuevo ambiente de autonomía juvenil para sentar las bases de adultos productivos que le cambiarán el rostro al país en el futuro.

4.2.2. Política complementaria para empoderamiento juvenil.

Es indiscutible que para que el éxito de cualquier política dirigida a jóvenes necesita la participación activa de los mismos. En ese sentido, el eje estratégico *Desarrollo de la Ciudadanía Juvenil* promovido por la Secretaría de la Juventud para aumentar las habilidades de liderazgo y participación entre jóvenes es de vital importancia. Tomándolos como destinatarios de servicios y como actores estratégicos del desarrollo, asumiendo que ambas dimensiones son importantes (y totalmente complementarias) al momento de diseñar e implementar respuestas concretas a la preocupante situación laboral, será esencial adaptar este eje estratégico a la demanda de programas y servicios para el fomento del empleo juvenil, asegurando la utilidad de los mismos.

La población joven tiene que volverse protagonista en la representación de sus propios intereses, en ese sentido un manejo por parte de ellos y ellas de sus propios derechos, específicamente cualquier proceso que ayuda a que sean concientes de la necesidad de sus derechos laborales y de un trabajo digno tiene que ser una prioridad para los programas estatales. Al mismo tiempo será fundamental que jóvenes como ciudadanos tengan suficiente conocimiento de la *Política Nacional de Juventud* de forma tal que tengan la conciencia de las iniciativas que se están tomando para que puedan sumar sus propios esfuerzos.

El alcance y representatividad de cualquier programa que promueva la ciudadanía juvenil será mayor cuando se haga a través de “redes juveniles”. La promoción de la organización juvenil y la participación de éstas en los servicios de intermediación, la transmisión de conocimientos y difusión de las oportunidades para jóvenes será una estrategia importante para implementar. Los actores locales a nivel municipal y regional deben estar atentos a conectar todos estos programas con estas redes para potenciar las iniciativas. Es importante aclarar que la participación de los jóvenes debe estar en la misma planificación, implementación y evaluación de los programas y proyectos en las diferentes instancias de coordinación interinstitucional. Sólo de esa forma se garantiza que exista una real participación, es decir, por medio de lo que se conoce como diálogo social. A pesar de que en el país no existe una tradición de diálogo social, cuando han existido los órganos consultivos han estado poco activos o terminan rápidamente⁶², por lo que se insiste en la necesidad de una negociación tripartita (empresas, gobierno, jóvenes trabajadores) como un órgano consultivo para la planificación e implantación de planes o programas específicos para la inserción laboral juvenil.

Lo que se propone es que las acciones del estado no sólo deben dirigirse a tratar de generar planes que promuevan una buena inserción laboral juvenil, sino que también deberían proveer amplio espacio para la auto-organización de estos jóvenes e idear

⁶² Como el foro económico social producto de los acuerdos de paz

mecanismos apropiados para el diálogo y la negociación. Esto supone un acompañamiento permanente de las redes juveniles y un apoyo decidido a sus iniciativas con resultados medibles a corto plazo. De lograrse lo anterior, se poseería un conocimiento directo y preciso de los problemas (más allá de una investigación académica que, aunque buena, es puntual y pierde vigencia con el paso del tiempo), con lo cual se podría mejorar la capacidad para formular políticas que enfrenten de manera efectiva los problemas.

Todas aquellas acciones encaminadas a la articulación local y nacional de las organizaciones juveniles serán muy importantes. Así, directorios locales y nacionales de organizaciones juveniles, así como la posibilidad de la creación de un ente rector de todas las organizaciones juveniles a nivel nacional y local, derivadas de las mismas, pueden ser de suma importancia para que sean reconocidos y tomados en cuenta a la hora de canalizar propuestas nacionales.

Finalmente, en el mundo globalizado en que vivimos hay que considerar que la participación de las redes juveniles vaya más allá de nuestras fronteras territoriales, incluyendo alianzas con organizaciones internacionales de jóvenes desde una diversidad de temáticas y actividades, aprovechando las nuevas tecnología de información y comunicación para una mayor conectividad e intercambio en Centroamérica, Latinoamérica y el resto del mundo. Este ámbito de participación, coordinación y comunicación en redes contribuye además a la empleabilidad juvenil en un mercado laboral muy competitivo y variable⁶³.

4.2.3. Política complementaria para mejorar las oportunidades de empleo juvenil.

Las políticas activas que promueven el emprendedurismo juvenil nunca llegaron a tener el impacto esperado sin que antes se desarrollen políticas complementarias para mejorar las oportunidades de empleo juvenil. El tema de la activación económica nos lleva necesariamente a plantear la posibilidad de la creación de una banca de desarrollo nacional que integre el tema de jóvenes en sus propuestas. Esa banca podría plantear la recuperación de fondos del FODES para impulsar la formación ocupacional con los gobiernos locales o sugerir a las diferentes Iglesias que destinen fondos para este tipo de proyectos. El punto de partido será la voluntad de que exista una verdadera responsabilidad social empresarial dedicada al fomento del empleo juvenil.

Las oportunidades de empleo para jóvenes están directamente ligados al éxito de estos programas, así como la apertura del empresariado de formar y contratar jóvenes. Para garantizar estas oportunidades de empleo juvenil las áreas de acción deben contener como tema transversal la inclusión de jóvenes y mujeres, además de promover el desarrollo tecnológico en sectores urbanos y rurales. Además, habrá que crear incentivos para el empresariado (fiscales u otros reconocimientos de prestigio) para que capacite jóvenes en el lugar de trabajo, dé oportunidades de prácticas profesionales orientados a una mejor empleabilidad, así como plazas de trabajo que permitan la combinación de estudio y trabajo. Esa mayor apertura requiere además una

⁶³ Algunas de estas redes son: Campaña YES – Youth Employment Summit, BID Juventud, RELAJUR – Red Latinoamericana de juventudes rurales IICA

coordinación con el sector educativo desde el diseño curricular hasta la transferencia de contenidos prácticos.

5. Implementación y seguimiento.

Técnicamente los pasos a seguir para que una Política Nacional pueda tener impacto, es la formulación de programas, proyectos, planes y acciones. Es fundamental, determinar una agenda para que estos pasos puedan llegar a realizarse.

Dentro de esta agenda se debe diferenciar los siguientes niveles de intervención:

- Coordinación y armonización en Centroamérica hacia la integración económica a nivel de Gobiernos Nacionales
- Coordinación interinstitucional de Políticas Nacionales a nivel nacional
- Estrategias regionales de desarrollo económico local: Descentralización y autonomía local
- Gobernabilidad de Gobiernos locales: Coordinación interinstitucional a nivel municipal

Estos van desde la necesidad de una integración económica centroamericana y acuerdos de políticas regionales para el fomento del empleo, pasando por Políticas Nacionales y la coordinación interinstitucional a nivel nacional, hasta llegar a estrategias regionales de desarrollo económico local que requieren de la descentralización y autonomía local y lograr una buena Gobernabilidad municipal, creando espacios de diálogo, coordinación interinstitucional y participación ciudadana.

En ese sentido, el establecimiento de “mesas de empleo” permanentes tal y como se está haciendo a nivel nacional es importante. Estos espacios de coordinación y concertación deberán ser replicados como plataformas regionales, en donde participen los principales sectores relevantes para programas de fomento del empleo juvenil: instancias públicas, empresas privadas y la sociedad civil. Un reto importante de estas mesas será articular, a nivel local y nacional, un sistema económico que permita fortalecer las fuentes de empleo y los recursos humanos existentes, y a la vez, que promueva la creación y el sostenimiento de nuevas iniciativas económicas en las regiones y el país, así como impulsar programas de orientación, formación e intermediación vinculada al tejido empresarial del territorio.

Estas iniciativas regionales podrán potenciar su alcance e impacto, si coordinan con la cooperación internacional que interviene en los territorios y si auto-gestionan apoyo adicional de la cooperación financiera y técnica en el marco de sus propias estrategias de desarrollo económico local.

En el tema financiero será necesaria la creación de un “Comité técnico-financiero para el fomento del empleo juvenil”, con participación de las instituciones relevantes para el trabajo público, sobre todo el Ministerio de Trabajo, la Secretaría de la Juventud y el Ministerio de Hacienda. El comité tendría las tareas de a) evaluar cuánto el sector público gasta ahora para fomentar el empleo juvenil en los diferentes ministerios, b) evaluar cuánto costaría la implementación de las diferentes propuestas y en qué plazos.

Entre muchas cosas, el comité debe evaluar la posibilidad de establecer un Fondo de oportunidades juveniles de ahorro que se podría otorgar para diferentes destinos: vivienda, educación, propio negocio, proyectos de jóvenes a jóvenes, investigación.

La sola existencia de un foro no garantiza la funcionalidad, se debería asegurar la coordinación entre los diferentes niveles del gobierno central y entre el gobierno central y local. La coordinación no sólo se refiere entre instituciones de gobierno: ministerios, alcaldías, etc.; sino también entre políticas sectoriales. Esta coordinación exige de una “comisión técnica” capaz y conocedor de la problemática, al menos en los aspectos principales (socioeconómicos, jurídicos, técnicos) que afectan el mercado laboral en general y, más específicamente, al juvenil. La ubicación organizacional de esta especie de Secretaría podría ser en el Ministerio de Trabajo, o en su defecto, en la Secretaría de la Juventud.

6. Conclusiones

Las áreas y acciones estratégicas mencionados anteriormente pretenden hacer dos cosas: crear más oportunidades de empleo para jóvenes y, sobre todo, mejorar la calidad de los puestos de trabajo para ese mismo grupo, que en El Salvador se traduce a reducir el porcentaje de la población joven en subempleo invisible.

Para ello, y como era de esperarse, el tema del empleo juvenil se vincula directamente al de otros programas nacionales, como por ejemplo el de la dirección económica nacional y del sistema educativo. De lo que se trata es de que exista coherencia y equilibrio de lo que unos necesitan con lo que otros ofrecen, esto será fundamental para poder enriquecer las iniciativas aquí planteadas.

No está de más comentar que el éxito de estas iniciativas radica en un minucioso seguimiento y monitoreo de los programas propuestos, por lo que será necesario que las instancias concernientes directamente a la temática se responsabilicen de ello. La Secretaría de la Juventud y el Ministerio de Trabajo tendrán que hacer una alianza especial para desarrollar esa labor.

Llevar estas iniciativas adelante requerirá mucha comunicación entre instituciones, locales, regionales e internacionales; con jóvenes y adultos; entre las instancias de gobierno, agencias de cooperación internacional, empresa privada y instituciones educativas, para lo cual se requerirá mucha voluntad. Por eso habría que ser muy realista con los plazos y metas que se establezcan, un manejo demasiado ambicioso de las metas podría frustrar los intentos; al mismo tiempo, una propuesta demasiado simplista y reducida en realidad no cambiará la situación laboral de los jóvenes y será un desperdicio de recursos en programas que no producen impacto.

No hay que olvidar que estas iniciativas parten de la convicción que utilizar el recurso humano juvenil en este país es una oportunidad para todos. En ningún momento se esperaría que estas iniciativas sobrecarguen a ningún sector específico, sino todo lo contrario, deberá existir un verdadero acuerdo social de cooperación mutua.

Bibliografía

- Aguirre (2002), **Estudio sobre formas de vida de los jóvenes de El Salvador desde la perspectiva de: la educación, el trabajo, la salud y la vivienda**, realizado para MTPS y OEI. San Salvador
- ANEP (2003), “Propuestas de ANEP al Foro de Solidaridad por el Empleo”. Consejo Superior del Trabajo. Documento.
- Blanca Flor Bonilla **El Salvador: Informe sobre Legislación y Políticas Públicas contra la Explotación Sexual Comercial de Niños, Niñas y Adolescentes**. El Salvador, América Central.
- Campaña Mundial YES 2002-2012. **Cumbre del Empleo Juvenil**. Empleabilidad. Creación de Empleo. Equidad. Espíritu Emprendedor. Sostenibilidad Ambiental. Empoderamiento.
- Carta Iberoamericana de Derechos de la Juventud. **Declaración de Intenciones**. X Conferencia iberoamericana de Ministros de Juventud. Panamá 2000
- CELADE (2000) **Adolescencia y Juventud en América Latina y el Caribe: problemas, oportunidades y desafíos en el comienzo de un nuevo siglo**, OIJ, Chile 2000
- CEPAL – OIJ (2004) **La Juventud en Iberoamérica: Tendencias y Urgencias**. XII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Juventud, OIJ, México.
- CEPAL (2003), **Capital social de los y las jóvenes**. Propuestas para programas y proyectos. Irma Arriaga y Francisca Miranda. compiladoras.
- CINTERFOR OIT (2002) **Trabajo Decente y Formación para Jóvenes**. Boletín temático publicado en Jóvenes, Formación y Empleo. Septiembre 2002.
- Deeke, Axel; Kruppe, Thomas; **Beschäftigungsfähigkeit als Evaluationsmaßstab**. Inhaltliche und methodische Aspekte der Wirkungsanalyse beruflicher Weiterbildung im Rahmen von ESF-BA-Programmas“, IAB Werkstattbericht Nr. 1/ 10.2.2003
- De Moura Castro, Claudio, (2003) **Los Grandes Temas de la Formación Profesional: ¿cómo se ubica Uruguay?**. Montevideo
- Dina Krauskopf, (1997) **La Construcción de Políticas de Juventud en Centroamérica**. Costa Rica
- FUNDASALVA (2004), **Expectativas y estrategias laborales de jóvenes y adultos jóvenes en El Salvador**, CEPAL/GTZ, San Salvador
- FUSADES (2003) **Informe de Desarrollo Económico y Social. Competitividad para el Desarrollo**. San Salvador

FUSADES (2002) **Informe de Desarrollo Económico y Social. Invirtamos en educación para desafiar el crecimiento económico y la pobreza.** San Salvador

GTZ/OEI (2000), Informen del Primer Taller Nacional “Estrategias de Vinculación de los Sistemas de Empleo y Capacitación en El Salvador“ del proyecto Estrategias para la Reforma de los Sistemas de Empleo y Capacitación en Centroamérica y el Caribe, diferenciado por Género (No. 99.9123.3-001.00), ICON-Institute

INSAFORP (2004) **Estudio sobre el Mercado de Trabajo Salvadoreño y Proyección de la Demanda de Recursos Humanos hasta el 2006**, en el Marco de los Tlc´s. San Salvador

IUDOP (2004), **Tendencias del mercado laboral y experiencia en la inserción laboral de jóvenes en El Salvador.** CEPAL/GTZ, San Salvador;

IUDOP (2005), **Expectativas y visión del sector empresarial sobre la inserción laboral de jóvenes en El Salvador**, CEPAL/GTZ, San Salvador

Koch, Susanne; Walwei, Ulrich; Weißner, Frank; Zika, Gerd; „**Wege aus der Arbeitsmarktkrise.**

Finanzpolitik, Ordnungspolitik, Arbeitsmarktpolitik und Tarifpolitik auf dem Prüfstand“, IAB

Werkstattbericht Nr. 11/ 22.8.2002

OEI (2001) **Educación y trabajo para grupos desfavorecidos: recomendaciones para la acción.** Papeles Iberoamericanos. MADRID

OIT-IPEC (2004) **Entendiendo el Trabajo Infantil en El Salvador.** MINTRAB. San Salvador

OIT (2004) **Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil.**

ONU (2003). **World Youth Report 2003.** The global situation of young people.

Plan de Gobierno 2004-2009

PREAL / ALFA (2002). **Informe del Progreso Educativo El Salvador.** San Salvador

PNUD (2003), **Informe sobre el Desarrollo Humano**

Secretaría de la Juventud (2004), **Plan Nacional de Juventud 2005-2015.** San Salvador

Secretaría Técnica de la Presidencia (STP) 2005, **Programa Social de Atención a las Familias en Extrema Pobreza de El Salvador: Red Solidaria**. San Salvador.

Trommershäuser, Sabine; Kausch, Irina; „**Strategien für Beschäftigung. Arbeitsmarkt-** und Beschäftigungspolitik in Entwicklungs- und Transformationsländern“, Eschborn 2002