



■ Construyendo herramientas para propiciar la transparencia y el diálogo

La democracia se enfrenta a grandes retos y desafíos, los cuales deben ser afrontados con una visión innovadora, integral y consensuada por la ciudadanía salvadoreña.

I. Antecedentes

Los Acuerdos suscritos en el año 1992 han arrojado resultados muy importantes para el país, principalmente la culminación del conflicto armado y la incorporación de todas las fuerzas políticas al proceso democrático y electoral. Después de 15 años de dicho acontecimiento, el país se encuentra frente a una realidad nueva, cambiante y prometedora. La democracia se enfrenta a grandes retos y desafíos, los cuales deben ser afrontados con una visión innovadora, integral y consensuada por la ciudadanía salvadoreña.

Tomando en cuenta que la democracia salvadoreña es bastante joven, los niveles de estabilidad y legitimidad del sistema político son favorables e indican que se ha logrado progreso considerable en los últimos

15 años. El índice de Freedom House de libertades califica a El Salvador como un país libre, al mismo nivel que Estados Unidos, Suecia, Argentina e Inglaterra, indicando que el país posee un sistema democrático adonde las libertades individuales se respetan. Por otra parte, el índice de la democracia publicado por The Economist Intelligence Unit en 2008, le otorga a El Salvador una calificación de 6.40 como democracia, ubicándolo en la posición 67 en el ranking mundial.¹ El estudio de 2007 de Latinobarómetro dice que un 63% de los salvadoreños

1. Kekic, Laza. "The Economist Intelligence Unit's Index of Democracy". The Economist. 2007. http://www.economist.com/media/pdf/Democracy_Index_2007_v3.pdf



consideran que la democracia es el mejor sistema de gobierno, mostrando un incremento de tres puntos desde el año 2006.² Aunque El Salvador se ha establecido ante sus ciudadanos y ante el mundo como una democracia, aún hay camino por recorrer para perfeccionar el sistema. Elementos que van más allá de los cinco componentes básicos de una democracia establecidos por el politólogo Robert Dahl se deben incorporar a las democracias modernas para consolidarlas.³

No es coincidencia que la importancia atribuida a la temática de la transparencia ha aumentado drásticamente en la reciente década, reconociéndose como un elemento de las democracias más desarrolladas mundialmente. En una democracia representativa, la soberanía reside en el pueblo, quien lo delega a funcionarios e instituciones públicas; es decir, los ciudadanos son los que toman las decisiones determinantes de un país, premiando o castigando a sus representantes con sus votos. Para ejercer su derecho al voto ple-

namente, es necesario que los ciudadanos puedan conocer la información que se deriva de la gestión gubernamental, por lo cual la transparencia es connatural a las democracias, argumento mundialmente reconocido.

II. Transparencia: ventajas en una doble vertiente

Se debe reconocer que más allá de ser un derecho inherente en una democracia representativa, la transparencia fortalece a las mismas. Como se menciona anteriormente, permite que los ciudadanos tomen decisiones razonadas al proveerles de información veraz y oportuna sobre el funcionamiento del Estado. Asimismo, contribuye al incremento de la eficiencia de las instituciones y permite la identificación de fortalezas y debilidades en la gestión pública para su mejora, pues la transparencia exige organización y la documentación de procesos internos. La transparencia ofrece ventajas en una doble vertiente: por un lado, a los ciudadanos, haciéndolos conocedores de las acciones de sus representantes; por el otro, a las instituciones, obligándolas a auto-examinarse y mejorar su rendimiento.

Estos beneficios son reconocidos a nivel mundial, con organizaciones como Transparencia Internacional y el Open Budget Initiative dedicándose al estudio del tema y cobrando gran auge en los últimos años. Asimismo, proyectos como Governance Matters del Banco Mundial y el

2. Córdova Macías, Ricardo, José Miguel Cruz, and Mitchell Seligson. *La cultura política de la democracia en El Salvador, 2008: el impacto de la gobernabilidad*. San Salvador: USAID, 2008.

3. En el libro “Sobre la democracia”, Dahl enumera los siguientes cinco elementos del sistema democrático: libertad de expresión, distintas fuentes de información, autonomía de asociación, ciudadanía incluyente, funcionarios de elección pública y elecciones libres, justas y frecuentes.

Es necesario resaltar que el salto de calidad que se requiere para consolidar la democracia salvadoreña y mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos no dependerá enteramente del gobierno, sino del rol que asuma la sociedad civil...

Reporte Global de Competitividad del World Economic Forum, han incorporado el elemento de la transparencia y la lucha contra la corrupción en sus evaluaciones integrales de las naciones, reiterando que el mundo ha reconocido el rol importante que juega la temática en el perfeccionamiento de sistemas políticos y económicos. No hace falta mencionar que entre mejor evaluado es un país en reportes internacionales, mayor es la probabilidad de atraer inversión extranjera, por lo cual un incremento en niveles de transparencia conllevaría a beneficios económicos así como institucionales.

Es necesario resaltar que el salto de calidad que se requiere para consolidar la democracia salvadoreña y mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos no dependerá enteramente del gobierno, sino del rol que asuma la sociedad civil, que puede optar por ser reactiva y aceptante de las decisiones que tomen sus representantes o pro-activa, exigiéndoles cada vez más y proponiendo soluciones. Las democracias son por naturaleza sociedades incluyentes y requieren de la participación de sus ciudadanos, término que no se refiere solamente al sufragio. El artículo 6 de la Carta Democrática Interamericana de la OEA, la cual fue aprobada por la Asamblea General de la misma en 2001, dice: “Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece a la democracia”, reconociendo que las iniciativas ciudadanas son necesarias para

el pleno y efectivo ejercicio de la democracia.⁴ El estudio “Las instituciones democráticas en El Salvador: valoración de rendimientos y plan de fortalecimiento” de FUSADES profundiza en la importancia de éstas en el Capítulo 4, titulado “El control de los políticos y las relaciones ejecutivo-legislativo”:

La evaluación de la actividad de los políticos plantea muchos problemas cuando los ciudadanos disponen de información incompleta. En este contexto, las dificultades pueden deberse a razones técnicas o simplemente, al hecho que los costes de obtención de la información son mayores que los beneficios que derivan de ésta. Los partidos de oposición y las organizaciones sociales juegan un papel crucial en la reducción de los costes de obtención de información para los electores.⁵

Un incremento significativo en los niveles de transparencia en El Salva-

4. “Carta Democrática Interamericana.” Organización de Estados Americanos. 2001. 23 de noviembre de 2008. http://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm

5. Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social. “Las instituciones democráticas en El Salvador: valoración de rendimientos y plan de fortalecimiento”, primera edición, San Salvador, El Salvador, junio de 2005.

...los observatorios constituyen un paso en el proceso de la construcción de una ciudadanía informada y participativa al brindarle a la misma información sobre sus representantes, permitiéndoles premiarlos y castigarlos adecuadamente a través del voto e iniciativas de organización civil propias.

dor dependerá no solo de aprobar e implementar leyes protegiendo el derecho al acceso a la información, sino también del desarrollo de iniciativas provenientes de la sociedad civil para construir una cultura de transparencia y acceso a la información, tales como foros, observatorios, capacitaciones, mesas redondas, entre otros.

III. ¿Qué es un observatorio?

Como el centro del debate en una sociedad, el Congreso debe ser observado constantemente por la sociedad civil. Si bien el seguimiento al Órgano Legislativo no garantiza un mejor trabajo legislativo, es un buen incentivo para lo anterior al hacer público el trabajo y las deliberaciones de los diputados y las comisiones de trabajo. Hay varias maneras de realizar este seguimiento; en los últimos años, han surgido una serie de observatorios legislativos como iniciativas de la sociedad civil que realizan esta labor. Con alcances distintos que no siguen una fórmula única, existen observatorios creados por universidades, centros de pensamiento, organizaciones cívicas y también organizaciones no académicas. Mientras algunos recogen todo tipo de información sobre el Órgano Legislativo, otros se enfocan en algún aspecto en particular; asimismo, existen observatorios que publican sus propios análisis y opiniones sobre la información que publican y otros que se limitan a sistematizar la misma para que el público deduz-

ca sus propias conclusiones (sobre otros órganos del Estado).

Esencialmente, los observatorios constituyen mecanismos de seguimiento de la actividad legislativa; son bases de datos que recopilan, organizan, sistematizan y publican las actividades y decisiones de los congresos. Como tal, es instrumento que promueve el acceso a la información pública y por ende, la transparencia y la rendición de cuentas, haciendo más estrecho el vínculo entre el ciudadano y su representante. Asimismo, los observatorios constituyen un paso en el proceso de la construcción de una ciudadanía informada y participativa al brindarle a la misma información sobre sus representantes, permitiéndoles premiarlos y castigarlos adecuadamente a través del voto e iniciativas de organización civil propias.

IV. Observatorios legislativos internacionales

La tendencia de crear observatorios es internacional y no es un fenómeno particularmente reciente. El “Congreso Visible” de la Universidad de los Andes en Chile, por ejemplo, se creó en 1998 con el objetivo de “hacer un seguimiento permanente al Congreso de la República, promoviendo distintas actividades con la ciudadanía, con el fin de vincularla al seguimiento de la gestión de sus representantes”. Además de publicar información sobre la asistencia y votaciones de los congresistas,



proyectos de ley y las bancadas partidarias, desarrolla un programa llamado “Candidato Visible”, dentro del cual proporciona información sobre los candidatos a congresistas. Esta iniciativa provee a la ciudadanía con información detallada sobre los candidatos para que puedan ejercer un voto informado y responsable; asimismo, funciona como un espacio para que todos los candidatos que lo desean tengan la oportunidad de dar a conocer sus propuestas en igualdad de condiciones.⁶

El observatorio de la Fundación Seguridad y Democracia en Colombia, por el otro lado, le da seguimiento al Órgano Legislativo y al Judicial, enfocándose en temas de seguridad y democracia. El observatorio tiene como objetivos contribuir a que en Colombia los temas de seguridad y democracia se conviertan en asuntos de interés público y sean objeto de debate entre los ciudadanos, profundizar el compromiso de los distintos sectores de la sociedad con dichas materias y contribuir a enriquecer y a hacer más eficaces las políticas públicas de seguridad y de profundización de la democracia, en el marco del Estado de derecho. Además de

publicar noticias sobre las actividades del congreso, realizan investigaciones sobre narcotráfico, seguridad urbana y policía, entre otros, adonde se discuten estos asuntos a profundidad.⁷

Indistintamente del enfoque y los objetivos específicos de diferentes tipos de observatorios, lo importante es que proporcionan información a la ciudadanía, abren oportunidades para la participación ciudadana y establecen espacios de diálogo, elementos importantes de una democracia desarrollada plenamente.

V. Observatorio Legislativo en El Salvador

La Asamblea Legislativa es una institución fundamental para la democracia; sin embargo, encuestas de opinión pública demuestran que la misma se encuentra dentro de las instituciones con menos niveles de confianza del país.⁸ El capítulo 4 del estudio de institucionalidad de FUSADES dice: “La Asamblea Legislativa, sus miembros y desempeño, suele ser además una ‘caja ne-

6. Congreso Visible. 2008. Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes. 30 de noviembre de 2008. <http://visible.uniandes.edu.co/var/rw/CMS/queescongresovisible/>

7. Fundación Seguridad y Democracia. 2008. 18 de noviembre de 2008. http://www.seguridadydemocracia.org/about_list2.asp?s_type=2

8. Córdova Macías, Ricardo, José Miguel Cruz, and Mitchell Seligson. La cultura política de la democracia en El Salvador, 2008: el impacto de la gobernabilidad. San Salvador: USAID, 2008.

Hasta la fecha, el observatorio cuenta con 50 usuarios registrados y ha sido visitado por más de 3,000 personas en 20 países (tales como Canadá, Estados Unidos, España y Guatemala) y es un primer esfuerzo para motivar a los ciudadanos a interesarse en el quehacer legislativo, permitiéndoles opinar sobre el mismo.

gra' poco conocida por los ciudadanos, cuyas tareas suelen ser percibidas como menos relevantes que las desempeñadas por el Gobierno de la República, particularmente en contextos presidencialistas". Esto ha redundado en bajos niveles de credibilidad en la Asamblea y por lo anterior, se ha sugerido transparentar la gestión de la misma para dar a conocer el trabajo legislativo, por lo cual FUSADES tomó la iniciativa de crear un Observatorio Legislativo en el año 2007.

El Observatorio Legislativo se enmarca en el proyecto titulado "Fortaleciendo el Diálogo y las Instituciones Democráticas en El Salvador", que está siendo realizado conjuntamente entre FUSADES y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y es auspiciado por el Fondo de las Naciones Unidas para la Democracia (UNDEF).

El observatorio, que se lanzó el 28 de mayo de 2008, cuenta con una variedad de información sobre el trabajo de la Asamblea Legislativa, incluyendo agendas de las sesiones plenarias, reportes de información de las comisiones de trabajo, piezas de correspondencia e iniciativas de ley en discusión en la Asamblea.

La información relacionada con el quehacer legislativo se encuentra en la sección del sitio llamada "Actividades de la Asamblea Legislativa", en la cual se encuentra la siguiente información: seguimiento

semanal del trabajo legislativo (incluyendo las agendas de las sesiones plenarias; resumen de dictámenes favorables, desfavorables o de Archivo; resumen de lista de piezas de correspondencia, tanto las que pasan a Comisiones como las que se remiten a otras instituciones), los documentos completos de dictámenes favorables, desfavorables, o de archivo; y reportes estadísticos acumulativos y cuantitativos del trabajo de las comisiones de trabajo. Es una acción muy favorable hacia la transparencia; el paso de apertura que ha tomado la Asamblea Legislativa en colaborar con el Observatorio Legislativo y esperamos que las autoridades que pronto se elegirán mantengan esta disposición.

Además de la información sobre el labor de la Asamblea Legislativa, el Observatorio Legislativo cuenta con un foro de opinión, adonde los usuarios pueden opinar sobre un tema distinto cada semana, una sección de preguntas frecuentes, una sección de noticias y una sección llamada "¿Sabías qué?", que contiene datos interesantes sobre el Órgano Legislativo. Asimismo, el observatorio publica un boletín semanal que resume los principales acontecimientos legislativos de la semana y se envía a los usuarios periódicamente.

Hasta la fecha, el observatorio cuenta con 50 usuarios registrados y ha sido visitado por más de 3,000 personas en 20 países (tales como Canadá, Estados Unidos, España y

Como ha sido demostrado por experiencias como los Pactos de la Moncloa en España y el Acuerdo Nacional del Perú, el diálogo institucionalizado que culmina en consensos nacionales es una vía pacífica y efectiva para la consolidación de la democracia, lo cual redundará en beneficios económicos y sociales para la población.

Guatemala) y es un primer esfuerzo para motivar a los ciudadanos a interesarse en el quehacer legislativo, permitiéndoles opinar sobre el mismo.

Es importante señalar que los observatorios pueden ser enfocados a cualquier órgano del Estado, no sólo al Legislativo, y que FUSADES está trabajando en la construcción de un Observatorio Judicial para lanzar a principios de 2009. Éste también se enmarca dentro del proyecto “Fortaleciendo el Diálogo y las Instituciones Democráticas en El Salvador” y tiene como objetivos recopilar, organizar y publicar información sobre el Órgano Judicial y ser una fuente confiable, respetada y frecuentemente consultada. Se espera que el sitio facilite el acceso a información del Órgano Judicial y que aumente el interés ciudadano en conocer y darle seguimiento al mismo. Al igual que el Observatorio Legislativo (www.observatoriolegislativo.org.sv), éste brindará espacios de participación y expresión de los ciudadanos a través de encuestas y un foro de opinión.

VI. Los observatorios y el diálogo

Otra herramienta que fortalece la democracia e impulsa la transparencia es el diálogo. Desde el año 2004, FUSADES ha fomentado el diálogo y ha propuesto la institucionalización del mismo como instrumento de construcción de consensos, de políticas públicas y de democracia. Asimismo, en la Estrategia Quin-

quenal 2009-2014 “Democracia y crecimiento: fundamento del desarrollo”, FUSADES propone impulsar la transparencia a través de una Ley de Transparencia y Acceso a Información Pública y otros mecanismos, tales como los observatorios y el gobierno electrónico.

Como ha sido demostrado por experiencias como los Pactos de la Moncloa en España y el Acuerdo Nacional del Perú, el diálogo institucionalizado que culmina en consensos nacionales es una vía pacífica y efectiva para la consolidación de la democracia, lo cual redundará en beneficios económicos y sociales para la población. Aunque ha habido avances notables en El Salvador en torno al diálogo, consideramos que aún hay camino por recorrer: debemos contar con una ciudadanía informada y participativa y con una clase política élite dispuesta a considerar seriamente las opiniones de sus ciudadanos. En el país operan periódicos digitales, prensa escrita, y se desarrollan conferencias y charlas organizadas por la sociedad civil. Hemos avanzado en torno al tema de tecnología con instrumentos como blogs de opiniones y periódicos digitales; sin embargo, siempre debemos perseguir la innovación de formatos y métodos de diálogo para que éste sea más participativo e incluyente.

Un presupuesto para el diálogo es la información: si los participantes no cuentan con información veraz y oportuna, difícilmente podrán lle-

Con el diálogo se desbancan mitos, se crean ideas nuevas y se transita hacia una cultura de concertación, por lo cual es esencial fomentar el mismo dentro de nuestra sociedad.

gar a conclusiones sobre un tema particular. Muchas veces, la causa de opiniones conflictivas es la falta de información; asimismo, en muchos casos, la dificultad de encontrar soluciones se radica en lo mismo. Con el diálogo se desbancan mitos, se crean ideas nuevas y se transita hacia una cultura de concertación, por lo cual es esencial fomentar el mismo dentro de nuestra sociedad.

VII. Conclusiones

Dada la importancia de la transpa-

rencia, la rendición de cuentas y el diálogo y la necesidad de El Salvador de ahondar en el proceso de perfeccionamiento de su sistema democrático, es imprescindible que la sociedad civil se convierta en un grupo activo, buscando herramientas nuevas para fomentar lo anterior. Si bien se ha hecho énfasis en los observatorios como un instrumento para propiciar la transparencia y el diálogo, es importante señalar que siempre debemos estar en búsqueda de manera innovadoras de estrechar el vínculo entre gobernantes y sus representados.



Fundación Salvadoreña
para el Desarrollo
Económico y Social

Departamento de Estudios Legales

Presidente

Juan Daniel Alemán

Directora

Claudia Beatriz Umaña

Analistas

Roberto Vidales Gregg

Javier Castro De León

Raúl Villamariona

Luciana Yarhi

Marjorie de Chávez

Carmina Castro

Edificio FUSADES, Bulevar y Urbanización Santa Elena,
Antiguo Cuscatlán, La Libertad, El Salvador
Tel.: (503) 2248-5600, 2278-3366.

Sistema de Información Económico y Legal - SIEL -
correo electrónico: comercializacion@fusades.org

www.fusades.org.sv

www.instituciones-fusades.org

