

Institucionalidad previsional y ciudadanía en El Salvador

Francisco Sorto Rivas
Economista

Introducción

Para garantizar una buena gestión de las políticas públicas resultantes del consenso logrado en los espacios públicos correspondientes, debe funcionar adecuadamente la institucionalidad creada para organizar el mercado de servicios regulados por el Estado, como es el caso de la administración de los derechos previsionales, que en El Salvador han sido concesionados a operadores privados, sin que ésto signifique que el servicio como tal, ha sido privatizado.

Como parte de la reorganización administrativa del Estado, algunos servicios públicos prestados directamente por él en el pasado, se han transferido a terceros para que los provean, redefiniéndose así el rol gubernamental para la consecución de los objetivos de política que originaron su intervención para el suministro de algunos servicios que, por diversas circunstancias, el mercado no había sido capaz de ofrecer de manera eficiente, a pesar de ser apreciados para la cohesión y la estabilidad social de la colectividad.

En este sentido, los recursos públicos invertidos en el pasado para la provisión directa de este tipo de servicios de la seguridad social, debieron reorientarse para alcanzar los objetivos de política de siempre, es decir, el otorgamiento de prestaciones económicas por la ocurrencia de ciertos eventos que impiden al trabajador continuar laborando normalmente y obteniendo retribuciones salariales del mercado; sólo que ahora se busca por intermedio de terceros; por lo tanto, los productos externos entregados a la ciudadanía por las instituciones públicas son distintos; de

la entrega directa de servicios se pasa a regular su prestación y se verifica que la calidad del servicio sea compatible con lo que dice la Ley.

La gestión pública de las políticas de pensiones no desaparece con la privatización de la prestación inmediata del servicio, sino que provoca la reorganización de la estructura administrativa encargada de hacerlo y a la disposición de los recursos legales, materiales y organizativos del Estado de acuerdo al nuevo rol.

De hecho, las exigencias para el Estado se incrementan con este tipo de reformas, al hacerse más complejos los mecanismos para la consecución de los objetivos de la política, ya que ahora deberán lograrse incidiendo indirectamente sobre la conducta empresarial de los operadores del sistema, lo cual obliga a las instituciones a diseñar incentivos y desincentivos económicos para inducir dicho comportamiento hacia la consecución de ciertas metas específicas de gestión pública.

Cuando el servicio era prestado por el Estado, la mejora en los procesos de provisión pertenecían al ámbito de control de las instituciones encargadas de su gestión, independientemente de las competencias que tuvieran para transformar los recursos presupuestarios asignados para su desempeño, en productos externos apreciados por los ciudadanos que legitiman su labor, es decir, amén del grado en que los responsables de la gestión pública estuvieran comprometidos con la generación de valor público para los destinatarios de la política.

Por lo tanto, la importancia de una institucionalidad competente para la regulación y el control de los servicios públicos prestados a través de terceros, es mayor que cuando los servicios son prestados directamente por el Estado, ya que no se puede esperar que los operadores del sistema actúen de manera distinta a la lógica del mercado, es decir, que adopten procedimientos que les reporten las máximas ganancias posibles, aunque ésto suponga debilitar los controles necesarios para reducir los riesgos de falla a lo largo de la cadena de valor del servicio.

No hay que olvidar que los servicios públicos o servicios regulados por el Estado pueden prestarse perfectamente mediante terceros, pero no, sin la vigilancia cercana y efectiva del Gobierno, ya que cuando hablamos de bienes y servicios privados, el cliente puede expresar fácilmente su disgusto por la calidad de la mercancía comprada, porque éstos responden perfectamente a la competencia y el cliente puede prescindir voluntariamente de adquirirlo o no, así como de cambiarse de proveedor si lo desea; mientras que en el caso de los servicios públicos, éstos no obedecen a la lógica normal de la competencia y muchas veces, no se puede prescindir de ellos e inclusive, se deben adquirir forzosamente.

Asimismo, cuando se privatiza la prestación de servicios públicos, muchas veces las condiciones de costos sugieren que constituyen monopolios naturales y que al no crearse -artificialmente al menos- condiciones de competencia, pueden convertirse en monopolios privados, en perjuicio de la asignación eficiente de los recursos sociales.

En este sentido, cuando se implementan reformas administrativas y se traspasan actividades desarrolladas en el pasado por el Estado como agente económico, es necesario crear la institucionalidad que garantice que los servicios

serán prestados en los términos definidos por la política pública; para ésto se requiere destinar recursos públicos que eviten el deterioro de la calidad de los servicios que ofrecían las instituciones gubernamentales a los destinatarios de la política, es más, la calidad del servicio debería ser superior bajo estas nuevas condiciones.

De esto trata este artículo, de las funciones del Estado como regulador de los servicios públicos concesionados a privados, de la importancia de la institucionalidad previsional y de las diferencias epistemológicas que existen entre clientes y ciudadanos derechohabientes de este tipo de servicios.

No hay que olvidar que los servicios públicos o servicios regulados por el Estado pueden prestarse perfectamente mediante terceros, pero no, sin la vigilancia cercana y efectiva del Gobierno.

Gestión de políticas públicas

Antes de comenzar a hablar de la institucional pública y de la gestión de políticas, es necesario hablar del origen de las políticas gestionadas a través de la burocracia estatal.

Las instituciones públicas carecen de sentido en sí mismas, gozan de legitimidad únicamente porque a través de ellas se gestionan políticas destinadas a resolver problemas colectivos; la legitimidad de éstas guarda relación con la capacidad que tengan sus autoridades para convertir los recursos públicos destinados a su funcionamiento, en productos apreciados por los destinatarios de las políticas implementadas mediante leyes o acuerdos.

Es necesario señalar que las leyes buscan regular, de manera sistemática, ordenada y uniforme, diversas relaciones sociales, de acuerdo a ciertos consensos logrados entre actores relevantes a la problemática particular de que se trate, en consonancia con las expectativas orientadoras del Gobierno.

Es más, el diseño integral de las políticas y los medios utilizados para implementarlas, sugieren cuál es el orden

de prioridades de la agenda política de un Gobierno, ya que las reformas administrativas del Estado guardan relación con la visión de desarrollo que tienen las autoridades administrativas de un país. Las instituciones públicas no se crean, fusionan o cierran únicamente por razones presupuestarias, sino porque responden, o han dejado de hacerlo, a ciertas políticas públicas y a las prioridades que ocupan en la agenda del Gobierno.

En algunas ocasiones al diseñar determinadas políticas, hay aspectos del conflicto que las originó, que quedan fuera de la solución, por lo que al implementarla, la burocracia que las ejecuta carece de las facultades para atender exigencias puntuales de los destinatarios o su entorno, ya que sus peticiones caen fuera del ámbito de su competencia.

En diversas ocasiones, las omisiones en el diseño de las políticas pueden ser importantes y los responsables de la gestión, carecen de las facultades legales para subsanarlas, por lo que la credibilidad de la institucionalidad correspondiente puede verse afectada desde la etapa de diseño y cargar así -más adelante- con señalamientos innecesarios.¹

Todo lo anterior indica que la gestión de políticas públicas supone empatar la capacidad operativa de las instituciones con las expectativas de servicio de sus usuarios; ésto requiere de un trabajo de monitoreo permanente sobre las aspiraciones de sus “clientes” y como éstas se inscriben dentro de su ámbito de actuación.²

Lo que distingue una gestión eficiente, de otra que no lo es tanto, es la capacidad de sus autoridades para transformar recursos disponibles, en productos apreciados por la ciudadanía. Esta relación entre recursos usados y resultados obtenidos que impactan positivamente sobre las condiciones de vida de los usuarios o sobre las condiciones materiales que rodean el problema colectivo que se está enfrentando, se denomina creación de valor público.

Dicho valor se crea alineando la gestión de recursos públicos con las aspiraciones de los usuarios; en ese sentido, la legitimidad de las instituciones públicas se construye,

consolida o recupera, todos los días, ya que las aspiraciones ciudadanas cambian con el tiempo; aunque las misiones institucionales definen ciertos límites de actuación a la hora de planificar sus acciones estratégicas; la Nueva Gestión Pública, recomienda ampliarlos cuando sea considerado conveniente y no constreñir la creatividad de los gestores de política.

Los gestores deben evaluar las capacidades internas de sus instituciones y examinar el apoyo externo que tienen para coordinar acciones con otras entidades, ya que la gestión de políticas complejas tiene que realizarse, muchas veces, con el concurso de varias instituciones y gracias al apoyo de aliados que le den soporte a la gestión pública.

Esto supone que algunos de déficit institucionales que enfrentan regularmente los gestores, deben subsanarse en paralelo a la administración de las políticas, a fin de darles viabilidad.

Cabe decir entonces, que la institucionalidad constituye un medio para la gestión de políticas y mientras más eficaces y eficientes sean, mayor será el impacto logrado sobre las condiciones de vida de la población y en la gobernabilidad administrativa, ya que el ciudadano confiará en que sus derechos prevalecerán, en caso de abocarse a ellas.

La institucionalidad funciona, entonces, como un sistema de garantías, donde las instituciones públicas le brindan al ciudadano la confianza necesaria sobre el Estado de derecho existente, ya que le provee de las instancias necesarias para tutelarle sus derechos.³

Gestión de políticas públicas de pensiones

Por diversas circunstancias técnicas, que no serán analizadas aquí, los sistemas de pensiones existentes desde hace mucho tiempo, han venido experimentando dificultades financieras importantes, ya que su diseño respondía a una realidad demográfica y laboral diferente, así como a un paradigma

político distinto, aunque los problemas colectivos que los originaron están presentes aún y para algunos estudiosos de la seguridad social, hasta se habrían agravado a nivel mundial.

Este desequilibrio financiero ha obligado a todos los gobiernos, a nivel global, a revisar los sistemas basados en la solidaridad intergeneracional, buscando darle viabilidad a estos servicios públicos, ensayando diversas alternativas de solución, sin perder de vista el interés perenne de atender los estados de necesidad, es decir, el riesgo que se cierne sobre el trabajador de no contar con ingresos para sufragar sus necesidades y las de su familia.

En este orden de ideas, las políticas públicas han estado experimentando también, una revisión permanente, no porque haya desaparecido el fenómeno que las motivó, sino que la complejidad que ha alcanzado, cuyas características actuales demandan un esfuerzo ontológico mayor para entenderlo en toda su dimensión.

Como el fenómeno que originó la política que nos ocupa no ha desaparecido, la atención de los hacedores de política ha estado centrada más que todo en la evaluación de los medios disponibles para enfrentar los referidos estados de necesidad.

En todo caso, es necesario tener presente que cualquier rediseño de política conducirá a la revisión de la institucionalidad vigente, para ver si responde a las nuevas exigencias de los tiempos y los rigores de los cambios.

Es importante tener claro lo anterior, porque a veces se asume inconscientemente que las reformas del Estado se pueden realizar de forma fragmentaria u obedeciendo exclusivamente a razones fiscales, creyendo que las reformas administrativas no guardan armonía con la agenda política del Gobierno.

Esto no significa que todo cambio en la estructura burocrática representa una señal inequívoca de la reorganización de las prioridades políticas de la agenda de Gobierno -aunque puede serlo- ya que existen múltiples opciones instrumentales para atender problemas colectivos, cuya implementación reporta resultados parecidos entre ellos.

Por esa razón, algunas de las reformas relacionadas con los sistemas de pensiones inciden sustancialmente sobre el diseño pertinente de la institucionalidad, pero no

sobre la orientación de las políticas; por ende, no se puede asegurar tajantemente que algunas reformas estructurales ensayadas en torno a este tema, suponen el abandono del interés del Estado por consolidar las garantías sociales de los trabajadores, ya que éstas pueden responder a su preocupación por elevar la efectividad de la política, retrotrayéndose de la administración directa del servicio, pero impulsando mecanismos de gestión alterna que reporten resultados equivalentes.

Cuando se adopta un sistema de capitalización individual manejado por terceros, como recurso para la gestión de políticas, se hace mucho más importante contar con una institucionalidad efectiva para alcanzar los objetivos deseados...

Esto obliga a analizar con mayor detalle los cambios en los instrumentos de política, los objetivos perseguidos con ellas, la organización operativa de la industria y la forma cómo se ha reorganizado el Estado para preservar la continuidad en la prestación de este tipo de servicio público, cuando decide gestionar su política a través de terceros, como ha sido el caso en varios países latinoamericanos.

Cuando se adopta un sistema de capitalización individual manejado por terceros, como recurso para la gestión de políticas, se hace mucho más importante contar con una institucionalidad efectiva para alcanzar los objetivos deseados, viéndose obligado el Estado a diseñar incentivos de mercado, así como otros más convencionales –sanciones y multas-, a fin de alinear razonablemente los intereses del operador del servicio, con los objetivos de política.

En casos como el salvadoreño, donde la reforma de pensiones supuso la reorganización estructural del servicio de administración de los derechos previsionales de los trabajadores, la gestión compartida de ciertos componentes de la cadena de producción, como es la calificación de invalidez, exige un esfuerzo adicional de coordinación por parte del Estado, al permanecer en una zona difusa de responsabilidad compartida con el operador privado, ampliándose el espectro de eventuales conflictos de interés.

Por otro lado, no hay que olvidar que cuando se privatiza este tipo de prestaciones, el Estado asume la responsabilidad de regularlo y supervisar que los actores económicos que lo operan, se ciñan a las normas de calidad definidas en la Ley.

Además, y como ha sucedido en la mayoría de experiencias donde se han ensayado reformas como la salvadoreña, el Estado debe crear una institución encargada de este tipo de regulación especializada y del control correspondiente, dotándola de los medios para que se convierta en la instancia administrativa que por antonomasia, dirima las diferencias surgidas entre los actores que intervienen en el mercado previsional. De hecho, esa entidad debe constituir la piedra angular sobre la que descansa la institucionalidad de pensiones, ya que al fungir como tribunal administrativo, debe brindar confianza al trabajador, que al recurrir al sistema ante el advenimiento de cierto estado de necesidad, éste le reconocerá adecuadamente sus derechos.

Esto no significa que el ámbito organizativo previsional - como se conoce en materia de gestión pública, al conjunto de instituciones que intervienen en la ejecución de programas o proyectos públicos- se reduce a dicha institución y que cualquier problema de diseño e implementación de las políticas, se puede resolver a través de ella; sin embargo, el ciudadano común tiende a creer esto.

Para evitar que algunos aspectos como el vacío de competencias para resolver determinados asuntos, la

disponibilidad de competencias parciales o la existencia de competencias redundantes entre instituciones⁴, terminen afectando la confianza del trabajador en la institucionalidad, es necesario evaluar bien cómo están distribuidas las competencias entre las entidades del ámbito organizacional particular, a fin de subsanarlos mediante coordinación de acciones y con el apoyo de convenios interinstitucionales de entendimiento, para complementar sus respectivas competencias, por ejemplo.

También se pueden controlar conductas oportunistas de los operadores del servicio, mediante la suscripción de contratos de concesión adecuadamente detallados para reducir los espacios que invitan al abuso contra de los intereses del destinatario último de la política pública.⁵

Regresando al tema de la necesidad de contar con una institucionalidad efectiva, vale la pena resaltar que los titulares de derecho o cualquier ciudadano que crea serlo, deberían abocarse confiadamente a las instituciones públicas especializadas para que se encarguen de establecer con precisión técnica, si es o no titular de un derecho, según el tenor legal.

En el caso salvadoreño, las personas que se sienten defraudadas por el sistema, tendría que ir a la Superintendencia de Pensiones a solicitar asistencia e inclusive, su intermediación ante eventuales errores cometidos por los operadores al momento de administrarles y reconocerles, por delegación del Estado, sus derechos. Eso no significa que las resoluciones emitidas por la Superintendencia tengan fuerza ejecutiva y los operadores las acatan inmediatamente, ya que pueden alegar que la interpretación administrativa que se está haciendo de la Ley, no es correcta y decidan interponer un recurso en la sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

No obstante lo anterior, el afectado por la práctica denunciada ante la Superintendencia de Pensiones, puede demandar al operador en los tribunales correspondientes

por los perjuicios sufridos y presentar las resoluciones de la Superintendencia de Pensiones como evidencia que se le están negando sus derechos y servirían de base para la cuantificación del daño que debería reparársele por parte del operador, ya que para todos los efectos prácticos, el trabajador habría agotado la instancia administrativa competente para resolver su diferencia con el operador, sin haber solventado satisfactoriamente su pretensión.

En ese caso, la institucionalidad previsional funcionaría bien, ya que a pesar de la calidad técnica del ente fiscalizador, un operador puede negarse a cumplir las resoluciones que emite, afectando con éllo a los derechohabientes del sistema, así como la credibilidad de uno de los componentes básicos de la institucionalidad, por lo que, no le quedaría otra opción al trabajador que demandar al operador cuya conducta le ha ocasionado daños económicos, judicializándose así, sin remedio, las diferencias en torno a la gestión correcta de la política de pensiones.

De tal forma que los conflictos tendrían que terminar dirimiéndose ante un juez, enfrentándose en un proceso judicial el afectado y el operador, sin que tenga que intervenir más la Superintendencia de Pensiones, que llevaría aparte su propio juicio en las instancias contenciosas correspondientes.

A este tipo de aspectos se refiere Jürgen Habermas, en su libro “Más allá del Estado Nacional”, cuando dice: “en cuanto se evapora la sustancia normativa, por ejemplo, quienes recurren a los tribunales ya no tuviesen la sensación de que cuentan con la posibilidad de recibir justicia de los tribunales...el derecho se habría convertido en un instrumento de control del comportamiento...”⁶. Esto sugiere que, de sentirse defraudado el ciudadano por el

funcionamiento de la institucionalidad tejida como parte de un marco jurídico específico, se vería comprometido el respeto por el Estado de derecho existente.

Ahora bien, dado que el alcance sancionatorio de la Superintendencia se limita a sancionar y multar, la reparación económica por los daños infringidos a los afiliados, tendría que buscarse, indefectiblemente, en las instancias judiciales correspondientes, ya que los operadores no pueden alegar que el reconocimiento de un derecho depende de un acto

administrativo y que al desacatarlo, no están negándole el reconocimiento de sus derechos a los trabajadores, ya que éstos están consignados en la Ley y no han sido delegados a una institución para que los otorgue mediante actos administrativos particulares.

Para que funcione adecuadamente esta institucionalidad, es necesario que el trabajador adquiera conciencia plena de los derechos que le asisten, ya que muchas veces, éste se limita a presentar sus

denuncias en instancias administrativas y ante una actitud no cooperativa del regulado, se consideran defraudados por las instituciones que la integran, a pesar que no han recurrido aún a las instancias judiciales correspondientes, privándose así de su derecho a recibir justicia.

Este tipo de impasse se presenta, debido a la percepción equivocada que tienen a veces los operadores sobre la naturaleza del servicio que están prestando por delegación del Estado y sobre el rango constitucional que tienen los derechos sociales, los cuales son inalienables, irrenunciables y su irrespeto no admite conciliación alguna, si no conduce a su pleno reconocimiento.

Vale la pena señalar aquí, que en algunas experiencias regionales se ha observado, cómo ciertos operadores confunden la naturaleza de este servicio con otras actividad

Para que funcione adecuadamente esta institucionalidad, es necesario que el trabajador adquiera conciencia plena de los derechos que le asisten...

y desafían las resoluciones de los fiscalizadores, perjudicando al trabajador, al intentar fijar una posición corporativa similar a la que están acostumbrados a promover en otras industrias reguladas por el Estado, porque algunas sanciones pueden afectar sus intereses patrimoniales, en contraposición a la interpretación administrativa que hace la Superintendencia de Pensiones, sobre el derecho que le asiste al trabajador, que por regla general, no afecta los intereses económicos del operador; a no ser que su actuación haya perjudicado al trabajador, aun cuando no hubiere existido dolo.

Para desarrollar la conciencia ciudadana sobre sus derechos provisionales, independientemente del hecho que éstos sean prestado por privados, se deben diferenciar los derechos que tiene los clientes y los derechohabientes, lo cual permite trazar una línea gruesa de separación entre las instancias a que deben acudir las personas para hacerlos valer, tanto a nivel administrativo como judicial.

Clientes y derechohabientes de servicios públicos

Antes de discutir, brevemente, algunas diferencias generales entre clientes y derechohabientes al analizar la prestación de servicios públicos, es necesario señalar que, aunque se da por sentado que los ciudadanos tienen derechos subjetivos en toda sociedad, hay que recordar que éstos provienen del desarrollo histórico, social, económico, cultural y político de los estados modernos, cuando los súbditos se convirtieron en ciudadanos.

Es así como gradualmente se instala la primera modernidad política en la historia⁷, cuando la soberanía de los príncipes se transforma en soberanía popular y los derechos de los súbditos otorgados en términos paternalistas por los primeros, se convierten en derechos del hombre y del ciudadano⁸. Entre estas dos últimas categorías de derecho también hay diferencias importantes, las cuales no se analizarán en esta oportunidad, aunque es necesario tomar

en cuenta cuando se deseen estudiar los derechos políticos y sociales de un pueblo.

Cuando se prestan servicios sociales, como parte de la solución de un problema colectivo que demandó la asignación de recursos legales, materiales, organizativos y financieros estatales, los destinatarios de la política se vuelven titulares de derechos, los cuales son consignados regularmente en leyes especiales.

En el caso que nos ocupa, los derechos a la Seguridad Social están recogidos en la Constitución de la República y los sujetos de derecho son todos los trabajadores; además, en ella se señala que la provisión de servicios sociales son de carácter público, aunque lo público del servicio no procede exclusivamente del hecho de haber sido nombrados así en la Constitución, sino porque provienen de la intervención ciudadana y del Gobierno, en aras de atender los estados de necesidad de los trabajadores, ya que, como se dijo antes, el mercado no había sido capaz de hacerlo eficientemente.

En ese sentido, se puede hablar de derechohabientes o titulares de derechos, que a veces no requiere del pago de dinero como contraprestación del servicio recibido, mientras que en otras oportunidades, sí, aunque la fijación de precios para estos servicios en particular, procura únicamente racionalizar su consumo y no recuperar los costos de su provisión, ni pretende volver autosuficientes a las instituciones públicas que los ofrecen.

Por todo lo anterior, los cobros realizados por servicios de salud o educación pública, por ejemplo, no deberían representar un ingreso similar a los gastos corrientes incurridos por la sociedad para entregárselo a las personas menos favorecidas del colectivo imaginario, dado que la ciudadanía ha considerado deseable ese suministro, legitimando así la asignación presupuestaria y la oferta de educación y salud pública, como un valor apreciado por la sociedad.

Todo lo anterior aclara que el suministro de servicios públicos no requiere de una contraprestación monetaria por parte del destinatario de la política pública, aunque pueden recuperarse algunos costos en la transacción, teniendo el cuidado de no generalizar los cobros o elevarlos demasiado, a tal punto que terminen anulando el objetivo buscado; éste sería el caso del cobro de las “cuotas voluntarias” para brindar servicios de salud en los hospitales públicos, a donde asisten las personas con menores posibilidades económicas y que inclusive, para algunas, los cobros simbólicos supondrían privarles del acceso a estos servicios.

Aun cuando se adopten modalidades de prestación de servicios públicos mediante terceros, la naturaleza pública del servicio no desaparece y los usuarios de la política tampoco pierden su carácter de derechohabientes, aun cuando para su prestación se recurra a instrumentos de mercado y se cobre como contraprestación del servicio.⁹

En el ámbito de la Nueva Gestión Pública, la utilización de herramientas provenientes de la gestión privada vuelve difusa la diferenciación entre clientes y derechohabientes, ya que como parte de la rendición de cuentas, de transparencia y fortalecimiento del control ciudadano, se está generalizando el uso de cartas de derechos para los “clientes” o usuarios del servicio y al usarlas libremente, se puede llegar a pensar que son clientes convencionales que acceden al servicio de manera voluntaria y según su capacidad de compra, en contraposición al carácter que tienen como usuarios de una política pública.

El término cliente corresponde más bien al de una persona que adquiere un servicio de manera voluntaria y expresa su satisfacción con la calidad del servicio recibido, mediante su compra reiterada o su insatisfacción, cambiando de proveedor. Para el caso de servicios públicos, el vínculo entre la satisfacción del servicio y el pago es muy débil.

Usar este tipo de definiciones en las instituciones públicas, no es malo, el único cuidado que debe tenerse es no usarlo inconscientemente, exponiéndose a degradar la calidad de

ciudadano y titular de derechos, reduciéndolo a simple consumidor, de tal suerte que la insatisfacción por la calidad del servicio se procese como una queja convencional y no, como una denuncia por el irrespeto de un derecho.

Es importante señalar todo lo anterior, porque se ha podido observar en otras latitudes que la prestación de servicios públicos a través de operadores privados, ha estado acompañada de la denuncia de mala calidad en los servicios provistos, las cuales han sido canalizadas hacia entidades encargadas de la defensoría de los consumidores, confundiéndose así la naturaleza del servicio, el ámbito de aplicación de la política pública y haciéndose bastante difusa la institucionalidad relacionada con el ejercicio de los derechos sociales.

Lo anterior ha sido provocado por la implementación mecánica de algunas reformas y por la falta de conocimientos especializados por parte de los encargados de ejecutarlas; en ningún momento obedecen a cambios de objetivos en la política, ya que no se debe obviar que los problemas colectivos que la motivaron continúan teniendo vigencia e inclusive, pueden haberse agravado.

Los instrumentos de política no deben confundir a sus gestores, aunque a veces sucede y como resultado, la ciudadanía termina dudando de la institucionalidad invocada en busca de justicia; no se puede esperar un simple arreglo entre actores económicos que interactúan libremente en el mercado, intercambiando servicios por dinero. De lo que se está hablando aquí es del ejercicio de derechos en que intervienen proveedores delegados por el Estado para tal fin, pero según los términos establecidos en la Ley.

Lo apropiado aquí no es hablar de una soberanía del consumidor expresada en su capacidad de compra, sino que de la soberanía ciudadana, que legitima la existencia de las instituciones públicas, al manifestar su satisfacción por el valor público generado en su gestión.

Bibliografía

- ARELLANO Gault, David; Gestión estratégica para el Sector Público, del pensamiento estratégico al cambio organizacional, Fondo de Cultura Económica, México 2004.
- HABERMAS, Jürgen; Más allá del Estado Nacional, editorial Trotta, España 2001.
- MARK H., Moore; Gestión Estratégica y Creación de Valor en El Sector Público, PAIDOS, España 1998.
- OLIAS de Lima, Blanca (coordinadora); La Nueva Gestión Pública, Prentice Hall, España 2001.
- SORTO Rivas, Francisco; Institucionalidad Previsional en El Salvador, Revista Alternativa para el Desarrollo Económico N° 95, FUNDE, San Salvador 2005.
- SORTO Rivas, Francisco; La Equiparación de Pensiones entre el Sistema de Ahorro y el Sistema de Reparto Reformado salvadoreño, una política pública racional, Revista CIESS N.

NOTAS:

1. *Por ejemplo, puede pensarse que la policía no hace mucho por erradicar los expendios de licor cercanos a las escuelas, pero resulta que no es ésta la que extiende los permisos para abrirlos y carecen de las facultades para clausurarlos, aunque los padres de familia afectados se lo pidan.*
2. *El uso del término cliente no es antojadizo y aunque no se puede aplicar a todos los casos de provisión de servicios por parte de instituciones públicas, es de uso muy generalizado en la actualidad, por lo que se ha usado para desarrollar algunas ideas, pero es necesario distinguirlo de la categoría de derechohabiente con que se distinguen a los ciudadanos como titulares consustanciales de derechos, sin que para hacerlos efectivos deba mediar algún pago como parte del intercambio entre las instituciones y sus usuarios.*
3. *Disponer de un marco legal claro, donde se identifique bien quiénes son sujetos de derecho, los derechos que tienen, los requisitos que deben reunirse para demostrar la titularidad de éstos y la manera de cómo ejercitarlos, no basta para hablar de un estado de derecho y para inocular a la sociedad contra la impunidad, el abuso de poder y la arbitrariedad; debe contarse con instancias administrativas y judiciales competentes que le aseguren al ciudadano el respeto del ordenamiento jurídico cuando realice una operación normada y considere que la contraparte ha irrespetado sus derechos y no ha podido convencerla de ello; es ahí cuando se hace necesaria la intervención de una entidad adhocrática que dirima las diferencias y procure la reparación de los daños sufridos por el denunciante, de ser el caso.*
4. *En Gestión de Políticas Públicas, algunos de los problemas que dificultan la tutela de los derechos ciudadanos obedece a que las instituciones especializadas tienen competencias parciales para resolver diversos conflictos relacionados con actividades reguladas; hay más de una entidad con competencias en el tema o el problema no está tipificado en la norma, por lo tanto, ninguna de las instituciones del ámbito organizacional responsable del área puede resolverle el problema al peticionario.*
5. *Con este tipo de mecanismos se cuenta con un vehículo mucho más efectivo que las sanciones administrativas, que son susceptibles de recursos administrativos y judiciales que terminan dificultando la tutela de los derechos de los usuarios de la política; mientras que en el caso de incumplimientos contractuales, basta demostrar que los términos de la concesión han sido infringidos para obligar al operador a corregir la práctica denunciada, ya que se cuenta con el disuasivo de rescindir el contrato de concesión, sin responsabilidad para las partes, si no lo hace.*
6. *ürgen Habermas; Más allá del Estado Nacional, página 146.*
7. *En estos momentos, la primera modernidad de estados nacionales se está volviendo bastante porosa y se está arribando a una etapa histórica, definida por algunos sociólogos influyentes a nivel mundial, como Ulrich Beck, como una segunda modernidad de sociedades cosmopolitas, pero sin disponer aún de una forma de gobierno global que permita atender los problemas que trascienden la órbita territorial de los estados nacionales.*
8. *Los ciudadanos se constituyen por su propia fuerza como una asociación política de libres e iguales.*
9. *En algunas ocasiones los servicios son prestados por terceros y los usuarios reciben del Estado, cupones para utilizarlos para el pago del servicio suministrado por múltiples empresas, acercándose así a la definición de un cliente convencional; sin embargo, la forma no altera la sustancia y la provisión del servicio sigue siendo público para los usuarios de la política y el ciudadano no pierde la calidad de derechohabiente o usuario de una política pública.*