

La modernización del Estado: El papel del Estado en la sociedad

Alfonso Goitia

Introducción

Después de doce años de guerra, de la crisis más profunda del siglo y de dos años de haberse firmado los acuerdos de paz, El Salvador atraviesa en la actualidad una etapa trascendental de su historia, una etapa de grandes transformaciones económicas, sociales y políticas, las cuales deben apoyarse en bases sólidas para la construcción de una nueva economía y sociedad. En esta gran tarea deben estar involucrados todos los sectores económicos y sociales de la nación. Uno de los agentes fundamentales para encauzar la nación por el camino del desarrollo, la democracia y la estabilidad social y política, es el Estado, el cual debe ser objeto de una profunda transformación a fin de adaptarse a los nuevos retos que la realidad nacional, regional e internacional demandan. En este sentido es importante definir el nuevo rol del Estado en el contexto de la realidad actual.

Bajo estas consideraciones trataremos de establecer dos niveles de apreciación sobre la reforma del Estado. Un primer nivel será un breve diagnóstico de la situación actual y la tendencia de la política gubernamental en relación a la reforma del Estado. El segundo nivel estará referido al redimensionamiento del papel del Estado, considerando los retos que la nueva reali-

dad del país y el entorno regional e internacional exigen. Trataremos también de establecer en esta segunda parte algunos lineamientos de política y acciones en función de un rol más efectivo y eficiente del Estado en El Salvador.

La reforma conservadora del Estado

En los últimos años hemos presenciado políticas y acciones del gobierno orientadas a mostrar las deficiencias del papel del Estado en la economía. Estas políticas demuestran una visión o concepción deformada y polarizante entre lo privado y lo Estatal, en cuanto se ha tratado de desvirtuar el rol del Estado en

diversos campos de acción en la sociedad, pretendiendo demostrar que sólo el sector privado —y más específicamente el empresariado y el mercado— son los agentes y mecanismos llamados a ordenar y desarrollar la economía y la sociedad.

La percepción de un Estado subsidiario se ha llevado a niveles tales, que desvirtúan toda capacidad de éste, en el marco del ordenamiento social y económico y que contradicen totalmente el discurso de configuración de una “economía social de mercado”.

No pretendemos con esto descalificar el papel del sector privado y del mercado en la economía que de suyo es fundamental, pero no podemos absolutizar sus capacida-

***Hemos observado
políticas y acciones del
gobierno orientadas
a demostrar las
deficiencias del papel del
estado en la economía***

des, más en un contexto donde las realidades de funcionamiento del mercado y del sector privado empresarial distan mucho de la sana competitividad y de su verdadera preocupación por el bienestar de la población y de la nación.

Durante la gestión del actual gobierno, se han impulsado —con mayor o menor énfasis— algunas reformas del Estado, las cuales se han centrado en: 1) la administración pública; 2) la desregulación de la economía; 3) la privatización; y 4) la descentralización.

1. *La administración pública.* El gobierno ha impulsado programas orientados a mejorar la eficiencia técnico-administrativa del Estado, pero éstos se han realizado conjuntamente a una política deliberada de despidos de trabajadores estatales y a un marco politizado de su gestión. La aplicación de nuevos mecanismos administrativos, de informática y tecnológicos, si bien puede haber mejorado ciertas áreas de operatividad de la administración pública, no han sido suficientes para modificar lógicas estructurales y negativas de comportamiento de ciertos agentes económicos, es el caso de la evasión de fiscal y la corrupción.

2. *La desregulación de la economía.* Durante estos años, el gobierno ha aplicado políticas orientadas a liberalizar los precios, el tipo de cambio, las importaciones, las tasas de interés, etc. y ha pretendido llegar hasta la liberalización del mercado laboral, tratando de eliminar el salario mínimo y la negociación colectiva, consideradas éstas como elementos que distorsionan el mercado. En este sentido, su convicción de que el mercado es el mejor asignador de recursos y de decisiones de los agentes económicos,

lo ha llevado a extremos de desconocimiento real o de encubrimiento a propósito de las verdaderas estructuras de mercado prevalentes en el país. Esto a su vez ha provocado la inoperancia del Estado para controlar los mecanismos monopólicos y oligopólicos que dominan el mercado, los aumentos excesivos de precios de bienes básicos y la competencia desleal (ver, por ejemplo, la guerra de destrucción de botellas entre empresas productoras de gaseosas, los mecanismos de eliminación de patentes y marcas a favor de empresas transnacionales, etc.).

Las realidades de funcionamiento del mercado y del sector empresarial distan mucho de la sana competitividad

3. *La privatización.* En esta área el gobierno ha logrado mayores avances (aunque no les guste a los organismos financieros internacionales). Con la privatización, el Estado ha logrado trasladar gran parte de sus activos y servicios al sector privado empresarial, lo cual no necesariamente es malo; el problema es que este mecanismo de la privatización ha permitido un proceso de reconcentración del capital y exclusión del acceso a otros sectores productivos. Es el caso de la liberalización de la comercialización externa e interna del café y del azúcar, que elimina de hecho al Estado de su capacidad reguladora; es el caso poco transparente de la privatización de la banca comercial; y es el caso de la incapacidad de definir una política de facilidades de acceso, por parte de los productores, a los ingenios de azúcar y la infraestructura de almacenamiento de granos básicos del IRA. Si bien todavía el actual gobierno no ha cumplido con todas sus metas privatizadoras, definidas por presiones internacionales y por su propio interés, como son la transferencia de servicios públicos básicos, como la generación y distribución de energía eléctrica, las teleco-

municaciones y otros, tampoco ha presentado una capacidad real de orientar la privatización en función de democratizar la propiedad de estos activos, ya que no ha generado condiciones adecuadas para la traslación de ingenios de azúcar, otros activos y servicios a las organizaciones de productores y los trabajadores. En general el esquema privatizador está orientado a reducir la capacidad de acción del Estado en la economía, relegándolo a una función esencialmente administrativa en función de una lógica concentradora y excluyente. La eficiencia del sector privado empresarial en el manejo de ciertas actividades antes controladas por el Estado, está todavía en discusión, ya que no se puede medir los resultados sólo en términos de rentabilidad económica, sino también hay que considerar los marcos de la eficiencia social y de su impacto en el desarrollo.

4. *La descentralización del Estado.* Esta es probablemente el área donde menos se ha logrado. Las experiencias limitadas de las Municipalidades en Acción (MEA), el programa EDUCO y de los sistemas Locales de Salud (SILOS), no se han convertido realmente en proyectos de descentralización de ciertas funciones del Estado, ya que no cuentan con autonomía real ni con los recursos suficientes para convertirse en programas de impacto descentralizador. Todavía no existe un plan del gobierno que permita percibir la intencionalidad descentralizadora; lo que se encuentra es un enfoque limitado de mecanismos de desconcentración de funciones administrativas, sin capacidad de fortalecer las decisiones locales y regionales en función del diseño y ejecución de un plan que contemple las perspectivas de desarrollo de las distintas

regiones y localidades del país. Adicionalmente, cabe señalar que el Plan de Reconstrucción Nacional (PRN) y el Fondo de Inversión Social (FIS), aunque podrían servir para potenciar la acción descentralizadora del Estado y del desarrollo, en la actualidad representan solamente esquemas selectivos de compensación social, los cuales no han logrado incidir en los procesos de participación y desarrollo de las zonas y regiones donde actúan.

En general, aunque las distintas políticas orientadas a la reforma del Estado han cambiado la conducta de éste en la economía y la sociedad, éstas no ha sido las mejores en función del desarrollo y de la superación de los graves problemas que afectan a la mayoría de la población de nuestro país. En otras palabras, el Estado redefinido desde el marco de la reforma conservadora ha promovido los esquemas tradicionales de concentración, exclusión y marginación de las grandes mayorías de la población, y no ha logrado enfrentar seriamente las causas que originaron la crisis y la guerra más profunda de la historia del país.

***No se ha logrado
enfrentar seriamente
las causas que
originaron la crisis y la
guerra más profunda
en la historia del país***

El nuevo rol del Estado en El Salvador

Considerando la nueva realidad de El Salvador, el papel del Estado deberá redefinirse de una manera distinta. Los retos de la reconstrucción del país, las transformaciones que en todos los órdenes de la vida de la

nación se requieran para el futuro, la participación de los distintos sectores en el desarrollo, así como los nuevos procesos de integración regional y de globalización de la economía mundial, exigen del Estado un papel diferente al que ha tenido en los últimos años.

El reto de construir un nuevo estilo de desarrollo económico y social que garantice la estabilidad social y política que el país requiere en el corto, mediano y largo plazo, se fundamenta en: la participación activa de todos los sectores, la concertación, la sostenibilidad, el crecimiento, la equidad y la mejora en la calidad de vida de las grandes mayorías. Todo esto hace necesario definir el nuevo papel del Estado. En este sentido consideramos que el Estado deberá tener los siguientes roles:

1. *Una administración pública eficiente.* En este sentido el Estado —y específicamente el aparato de la administración pública— deberá modernizarse incorporando aquellos mecanismos, instrumentos, técnicas y tecnologías que le permitan una gestión eficiente y efectiva en relación a los servicios que presta y su impacto en el desarrollo nacional. Por otra parte, es necesario despolitizar la administración pública. Las mejores capacidades humanas deben estar al servicio del desarrollo nacional.

La eficiencia del Estado no debe medirse simplemente en el déficit o superávit que proporcione la gestión presupuestaria, sino en función del impacto que la acción administrativa tenga en el desarrollo y el funcionamiento efectivo y eficiente de la economía y la sociedad. La eficiencia del Estado debe estar vinculada a la productividad de los trabajadores, pero a su vez ésta debe articularse a una revalorización del trabajo de los empleados públicos. Es decir, se deben crear las condiciones e incentivos necesarios al desarrollo de la carrera pública, a la cualificación constante, a la mejora de sus salarios y de sus condiciones de vida, así como a mejorar las condiciones de trabajo.

Uno de los males de la administración pública ha sido la corrupción, aspecto sobre el cual también se mide la capacidad de gestión. Será necesario establecer mecanismos de control que eliminen este problema.

Será necesario estudiar y evaluar los procesos de reorganización administrativa del Estado que se experimenten en otros países, a fin de considerar su aplicabilidad a nuestra realidad y a los retos que enfrentamos. La creación de “super-ministerios” de desarrollo humano, sostenible, económico, etc., así como la descentralización, deben ser sujetos a un análisis en función

de la eficiencia y el impacto que en el desarrollo de seamos tener.

Se necesita despolitizar la administración pública. Las mejores capacidades humanas deben estar al servicio del desarrollo nacional

2. *Un Estado orientador y regulador.* Se necesita un Estado que tenga la capacidad de orientar y dirigir a los agentes económicos en las grandes tareas de reconstrucción y desarrollo de la nación. Pero al

mismo tiempo se requiere un Estado capaz de regular todos aquellos aspectos que afecten los propósitos fundamentales del desarrollo y la transformación socio-económica que el país requiere.

En esta perspectiva, ciertas regulaciones del mercado son fundamentales. No se trata de contraponer el Estado al mercado, sino de que el mercado juegue un papel de asignador eficiente de los recursos y de las decisiones de los agentes económicos, considerando prioritariamente las necesidades primordiales de las mayorías de la población y los grandes retos del desarrollo nacional. La presencia de mecanismos distorsionados, en un mercado como el que opera en El Salvador, hace necesario una acción decidida del Estado para que este

mercado se democratice y no actúe en contra de las mayorías.

La existencia de monopolios y oligopolios en este mercado, así como de mecanismos de competencia desleal, inciden negativamente sobre la población y el medio ambiente. Si éstos no se regulan, podrán afectar toda la perspectiva de desarrollo. El criterio de la sana competencia debe ser garantizada por el Estado; no se puede permitir que las empresas operen con criterios desleales. En esta perspectiva, una ley de libre competencia que regule estas imperfecciones es importante. Hay que desarrollar el mercado y hay que democratizarlo; debe ser un mercado donde todos tengan oportunidad de entrar y competir, donde todos puedan medir sus capacidades sin ventajas y prebendas para unos pocos.

La acción reguladora del Estado debe ir más allá del mercado. Existen áreas fundamentales donde el Estado debe actuar, por ejemplo en el caso del deterioro medioambiental. Dado que nuestro país presenta uno de los mayores niveles de deterioro ambiental, las regulaciones son fundamentales en este campo. El desarrollo sostenible sólo es posible cuando las políticas y acciones del gobierno consideran integralmente el crecimiento de la producción en un marco de conservación y desarrollo de nuestros recursos naturales. En general, hay muchos campos de regulación donde el Estado debe entrar; así como en muchos países desarrollados y otros de nuestra región, los mecanismos reguladores garantizan el funcionamiento de una verdadera economía social de mercado, en El Salvador debemos avanzar decididamente en la construcción de ésta.

El criterio de sana competencia debe ser garantizado por el Estado, no permitiendo que empresas operen con criterios desleales

3. *Un Estado responsable en lo social.* Este rol significa que El Estado debe asumir una responsabilidad primaria, en brindar y facilitar el acceso a los servicios sociales básicos a la mayoría de la población. Por lo tanto debe proporcionar los recursos financieros, materiales y humanos y debe crear los mecanismos adecuados para el desarrollo social. En este sentido, el Estado debe asignar una parte importante de su presupuesto a las necesidades sociales tales como la educación, la salud, la vivienda y otros servicios básicos que permitan mejorar la calidad de vida de la población. En cuanto a los mecanismos que permitan un mayor acceso a estas

necesidades sociales, el Estado deberá evaluar la eficiencia y efectividad de estos servicios desde sus estructuras centralizadas y desde las instancias descentralizadas. Será importante también considerar la eficiencia y efectividad de los servicios privados, ya sea que estos se establez-

can desde el interés empresarial, desde las comunidades y/o desde los servicios de los organismos no gubernamentales. Por lo tanto, aunque el Estado traslade parte de estas responsabilidades al sector privado, siempre se mantiene responsable en definitiva de la eficiencia y acceso de la mayoría de la población a los servicios que se brindan.

El desarrollo social es una responsabilidad del Estado, ya que éste puede incidir seriamente en la superación de la pobreza. Por lo tanto, el diseño de una política de desarrollo social y una política antipobreza es una tarea que deberá abordarse considerando los recursos internos y nuestras capacidades. El apoyo que brinda la cooperación internacional debe considerarse

complementario a los planes y acciones establecidas.

Por otra parte, el traslado de estos servicios a organismos no gubernamentales u otras instancias del sector privado, no debe verse como una descarga del Estado de su responsabilidad, sino del establecimiento de marcos de acción conjunta entre el Estado y la sociedad civil para enfrentar el reto del desarrollo social.

4. Un Estado promotor de la participación y la concertación. El Estado

debe establecer mecanismos adecuados de interrelación con la sociedad civil, de manera que ésta se convierta en un ente activo en el desarrollo nacional, y no simplemente un receptor de la política y la acción bien o mal llevada del Estado. En este sentido, los distintos agentes económicos y sociales deben formar parte importante en la discusión, diseño y ejecución de las políticas, programas y planes del gobierno. Para esto el Estado deberá construir los mecanismos y abrir los espacios para la participación y la concertación de los distintos sectores; especial atención se deberá tener con aquellos sectores que han sido permanentemente excluidos del desarrollo. Esto, a su vez, fortalecerá la democracia.

Por otra parte, es preciso garantizar la participación de sectores específicos en las instancias de decisión del Estado. La sociedad civil, a través de sus distintas expresiones organizadas, debe evaluar permanentemente la gestión y el papel del Estado, a fin de garantizar que éste cumpla con las metas de la transformación y el desarrollo nacional.

El Estado debe ser un promotor y facilitador de la transferencia de tierras, procurando que los campesinos accedan a ella a corto plazo

Un Estado que promueve y facilita la participación de los distintos sectores en el marco de la democratización de la economía, en el acceso a los activos a privatizar y en las instancias descentralizadas, se convierte en un agente que fortalece la democracia.

5. Un Estado redistribuidor de los ingresos y de la riqueza. No se trata aquí de señalar que el Estado debe cumplir este papel solamente desde el manejo de sus ingresos y gastos, ya sea a través de una estructura tributaria progresiva o de un gasto

público orientado a resolver y mejorar los servicios sociales básicos. Ciertamente este es un aspecto fundamental de su acción redistribuidora, pero no es la única forma.

Se debe pensar en otros mecanismos redistribuidores, que permitan desarrollar las capacidades productivas y mejorar la calidad de vida de la población. Esto se puede hacer por la vía de facilitar el acceso a activos y de una política de reconstrucción que potencie la capacidad económica de los nuevos agentes del desarrollo (léase: cooperativas, comunidades rurales, micro pequeños y medianos productores, asociaciones de productores, trabajadores, etc.).

En este sentido, el Estado deberá facilitar el acceso a los activos a privatizar por parte de los nuevos agentes del desarrollo, buscando o creando los mecanismos que propicien su potencial productivo; éste es el caso del acceso a los ingenios de azúcar y la infraestructura de almacenamiento de granos básicos, entre otros.

También el Estado debe ser un promotor y facilitador de la transferencia de tierras,

procurando que los campesinos accedan a la tierra en el corto plazo; éste es el caso de las tierras a ser transferidas por los acuerdos de paz a comunidades y excombatientes. Por otra parte, es necesario considerar que el problema de la tierra no está resuelto, lo cual hace necesario establecer mecanismos que en el mediano plazo garanticen un proceso continuo de transferencia y acceso a la tierra al campesino, ya sea a través del mercado de tierras, arrendamiento, la subutilización del suelo, etc.

Otros mecanismos redistribuidores pueden pasar por una acción decidida del Estado orientada a reformar las condiciones de la legislación laboral, permitiendo una mayor participación de los trabajadores en el reparto de los beneficios de las empresas.

6. *Un Estado promotor de la descentralización.* En este campo de acción, el Estado debe formular y ejecutar un proceso de descentralización de sus funciones, trasladándolo a instancias territoriales regionalizadas y a los municipios, a fin de garantizar una mayor capacidad de incidencia en el desarrollo económico y social.

Es necesario señalar que no se trata de una desconcentración de las funciones del Estado, se trata de un Estado fuerte y redefinido en sus funciones que genera capacidades y trasfiere sus roles a los marcos de autonomía local y regional. Se trata también que estas estructuras locales y regionales cuenten con recursos suficientes para impulsar sus planes de desarrollo. Los recursos pueden provenir tanto de sus fuentes propias así como del Estado.

El Estado debe promover y facilitar una mayor participación de los trabajadores en el reparto de los beneficios de las empresas

El proceso de descentralización debe propiciar también la configuración de poderes locales y regionales, de tal forma que permita una capacidad en las decisiones que atañen a la región y localidad. En esta perspectiva es necesario considerar la participación de los distintos agentes económicos y sociales de la región y de los municipios. La participación así de las organizaciones de productores, de las organizaciones sociales, las organizaciones no gubernamentales (ONGs) involucradas en el desarrollo de la región, conjuntamente con las estructuras institucionales de un Estado descentralizado, permitirá identificar mejor los problemas y soluciones para el desarrollo de su región. La participación de la sociedad no debe simplemente verse desde los cabildos abiertos; se trata de crear nuevos mecanismos e instancias de participación y concertación de los distintos sectores. En esta perspectiva la creación de los Consejos de Desarrollo Regional y Local puede ser importante en función del rol activo que deben jugar de cara al desarrollo.

La creación de mancomunidades de municipios pequeños pueden fortalecer las instancias locales para que éstas puedan desarrollar los proyectos y programas de desarrollo de su región. La capacidad de gestión eficiente y efectiva de los municipios en el desarrollo de su región, está a su vez ligada a su fortalecimiento técnico, la potenciación de sus recursos financieros y participación de los distintos sectores de su localidad.

La descentralización es una necesidad, ya que muchas de las diferencias en los marcos regionales y locales del país han esta-

do determinados por la incapacidad del gobierno central de atender las demandas de estas poblaciones. La posibilidad de identificación de las prioridades desde las localidades y regiones permitiría una mayor capacidad de enfrentar los problemas que las aquejan. Por esto, la definición de los espacios territoriales regionales, la configuración de nuevas formas de gestión municipal, la transferencia de funciones y roles del Estado, así como la participación de la sociedad, permitiría una mayor incidencia en el desarrollo. El Estado, a su vez, debe ser un garante de la capacidad de gestión de las instancias descentralizadas.

7. Un Estado orientador en el marco de la inserción internacional. Es indudable que se presentan nuevos retos en el contexto internacional. El proceso de globalización, la conformación de bloques comerciales, los tratados de libre comercio y los procesos de integración, son aspectos sobre los cuales debemos tener respuestas adecuadas. La necesidad de aumentar la capacidad nacional para enfrentar este entorno externo y de saber insertar al país eficientemente en las nuevas corrientes competitivas mundiales, obliga al Estado a asumir un rol fundamental en el diseño y formulación de alternativas de inserción externa. Pero al mismo tiempo, es necesario que el Estado considere los impactos que estos procesos tendrán sobre la nación y los distintos agentes económicos y sociales.

El Estado debe propiciar los procesos de participación de los distintos sectores de la discusión de las formas de inserción externa, incluyendo los procesos de integración regional, tratados de libre comercio, y otros. La participación no debe reducirse a los sectores empresariales, ya que los impactos recaen también sobre trabajadores, campesinos y otros sectores de la sociedad. Por lo tanto, éstos deben tener capacidad de proponer sobre estos aspectos trascendentales para la nación.

Conclusiones

En El Salvador, en los próximos años estamos ante el reto y la necesidad de reformar el Estado desde una perspectiva distinta, de tal forma que sus funciones y acciones lo conviertan en un agente fundamental para la democratización de la economía y el desarrollo humano sostenible. La transformación del papel del Estado es importante, para que éste tenga una mayor capacidad de incidir en los nuevos escenarios nacionales e internacionales, de tal forma que pueda enfrentar eficiente y efectivamente los problemas estructurales y coyunturales que impiden lograr un verdadero desarrollo. A su vez, el Estado debe convertirse en garante de la estabilidad social y política que nuestro país requiere, a fin de propiciar las condiciones para un desarrollo sostenible con una creciente participación de los distintos sectores económicos y sociales.