

El Salvador de cara al mundo globalizado del siglo XXI¹: un Estado moderno en función del desarrollo sostenible^{2,3}

Roberto Salazar Candell⁴

"La derrota a la pobreza es el desiderátum de una estrategia de reformulación del Estado y la sociedad civil".

Carlos Blanco⁵

Resumen

De cara al próximo gobierno y siglo, este artículo hace una reflexión sobre la situación del Estado salvadoreño y sus expectativas, especialmente en lo que concierne a las reformas que estarán en función de un nuevo patrón de desarrollo, cuya secuela es una mejor calidad de vida de las actuales y futuras generaciones, vale decir: el desarrollo sostenible. El desafío es enorme, no sólo para el Estado, sino también, y especialmente, para la sociedad civil. Un Estado frágil o una sociedad civil débil no pueden lograr encauzar al país por la senda del desarrollo sostenible. En este sentido, las reformas deben orientarse a fortalecerlos a ambos. El Salvador no puede ni debe enfrentar solo el proceso de globalización. Centroamérica tiene que realmente "abrirse hacia adentro" para luego "abrirse hacia afuera".

1. El título recuerda un artículo escrito en abril 1995, con ocasión del anuncio del gobierno de El Salvador de "dolarizar, a la panameña". Los países-modelos de esa época eran, entre otros, Hong Kong, Islas Caimán, Panamá o Argentina. La frase que apareció en todos los periódicos de febrero de 1995 fue: "El Salvador será una gran zona franca".
2. Este artículo ha sido posible gracias a la cooperación que el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) brinda a la Vicepresidencia de la República y al Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible.
3. Agradecemos al Dr. Enrique Borgo Bustamante, Vicepresidente de la República de El Salvador, por el envío de este artículo para su publicación en *ECA*.

Introducción

En 1997 se crea por decreto presidencial el Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (CNDS), presidido por el Vicepresidente Constitucional de la República, con la participación de ministros de Estado, instituciones vinculadas al desarrollo local, gremiales empresariales, universidades, representantes del poder legislativo y otros miembros relevantes de la sociedad civil.

En el mismo año, y siempre a instancia de la Presidencia de la República, se conformó la Comisión Nacional de Desarrollo, integrada por un grupo reducido de profesionales o empresarios, cuyo propósito era entregar al país *Las bases para el plan de nación*. Con el documento se daba inicio a un proceso de análisis, discusión y acuerdos básicos entre las principales fuerzas políticas, sociales y económicas del país que, en su fase final, daría como resultado el *Acuerdo Nacional del plan de nación*.

Independientemente de si se está de acuerdo o no con los contenidos de los documentos o los mecanismos utilizados, no cabe duda de que para el país es altamente positivo (y llamativo) la conformación de grupos de análisis, discusión o reflexión para concitar intereses y posiciones sobre la visión o imagen futura de la nación. Más cuando en la conformación se considera a representantes de un amplio espectro gubernamental y de la sociedad civil. Asimismo, también llama al optimismo que en ambos grupos o foros se maneje un concepto de desarrollo integral y de largo plazo,

partiendo de una sociedad desintegrada por la pobreza y exclusión social.

Con esos antecedentes y de cara al próximo gobierno y siglo, se considera que vale la pena reflexionar un poco sobre la situación del Estado salvadoreño y sus expectativas, especialmente si se trata de reformas que estarán en función de un nuevo patrón de desarrollo, y cuya secuela es una mejor calidad de vida de las actuales y futuras generaciones, vale decir: el desarrollo sostenible.

... en la región y otras partes del mundo, las consecuencias del modelo de mercado son cuestionadas especialmente por su impacto en los aspectos sociales y ambientales e, incluso, por la persistente fragilidad de los mercados a los vaivenes de la economía globalizada.

El desafío es enorme. No sólo para el Estado, sino también, y especialmente, para la sociedad civil. Un Estado frágil o una sociedad civil débil no pueden lograr encauzar al país por la senda del desarrollo sostenible. En este sentido, las reformas deben orientarse a fortalecerlos a ambos. También se cree que El Salvador no

puede ni debe enfrentar solo el proceso de globalización. En un mundo cada vez más competitivo, más especulativo, más abierto y, por tanto, más afectado por los vaivenes financieros y otros, se requiere más peso y tamaño (para aprender a caminar). Centroamérica tiene que realmente "abrirse hacia adentro" para luego "abrirse hacia afuera".

Con ese escenario a la vista, se hace un recorrido de las principales reformas sucedidas, consolidadas (especialmente políticas) y las limitantes de avanzar en nuevas reformas, derivadas del marco político económico (enormes carencias *versus* escasos recursos).

4. Economista salvadoreño; fue Secretario de la Universidad de El Salvador, Decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Ministro de Planificación. Desde 1981 es funcionario internacional del ILPES/CEPAL, en donde participa en trabajos y asesorías a varios países de América Latina, especialmente de Centroamérica y Panamá. Durante la presente década ha participado en varios proyectos de cooperación técnica del PNUD en El Salvador. Especial agradecimiento y reconocimiento al Doctor Enrique Borgo Bustamante, Vicepresidente de la República, por su apoyo permanente a la ejecución de la cooperación técnica PNUD/CEPAL/ILPES, en su calidad de director nacional de la misma. Asimismo, por sus valiosos aportes como Presidente del Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible y de la Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa, por tanto, gran parte de las opiniones contenidas en el documento derivan de planteamientos o discusiones sostenidas con él. Sin embargo, el documento es de exclusiva responsabilidad del autor, pues por cuestiones de interpretación o percepción puede no haber coincidencia.
5. Ex ministro para las reformas del Estado de Venezuela.

Luego se hace un breve desarrollo de los principales objetivos y principios que deben regir “las reformas o modernización del sector público”, que darán “eficiencia” al Estado en sus nuevos roles y funciones. Este planteamiento, desde la perspectiva de la Administración pública, pretende dar mayor transparencia, eficacia y eficiencia al proceso de toma de decisiones del Estado.

Posteriormente, a partir del proceso de globalización (apertura) —en que tanto el país como Centroamérica y la región están inmersos— se argumenta en favor de un enfoque que no sólo vea hacia afuera (exportaciones globalizadas) sino que también vea hacia adentro (desarrollo económico local). Este enfoque debe ser complementado con la profundización y ampliación del proceso de integración centroamericano para que, con ambos esquemas, se optimice la inserción de la subregión a la “aldea global”.

Finalmente, y asumiendo el paradigma del Desarrollo Sostenible, se describe el tipo de Estado que se requiere para acompañar a una sociedad civil organizada y decidida a emprender la tarea del próximo siglo con *un* objetivo: hacer de la globalización un proceso que coadyuve al Desarrollo Sostenible del pueblo centroamericano.

1. Antecedentes

Durante la presente década, El Salvador ha experimentado cambios de gran trascendencia en el proceso de consolidación y desarrollo del proceso democrático. El gran salto en el avance de este proceso se da con la firma de los acuerdos de paz, auspiciados por Naciones Unidas⁶. Cabe destacar el impacto de los acuerdos en la vida nacional porque —a diferencia de los procesos de modernización, o reformas del Estado o globalización, que son comunes para el conjunto de países de América Latina (y otras latitudes)— el contenido de los mismos representa un gran avance (incluso respecto a países de la región, v.g. Chile) en el nuevo pacto social contra el autoritarismo; así como la expresa convicción de fortalecer el Estado de derecho y el respeto a los derechos humanos.

Por otra parte, debe recordarse que los acuerdos contemplaban mecanismos de concertación en el ámbito económico-social. Sin embargo, por la inminencia que imprimió la comunidad internacional a la firma de la paz, dichos mecanismos quedaron rezagados. En aquel momento, diciembre de 1991, lo acuciante era firmar compromisos entre las partes beligerantes, con la tutela de Naciones Unidas, en aspectos clave para la pacificación inmediata, vale decir: políticos, militares, poder judicial y derechos humanos.

No obstante que es entendible y aceptable la inminencia de la firma de los acuerdos aludidos, no deja de ser un contrasentido que, por un lado, se reconozca que la principal causa del conflicto bélico sea la pobreza, la marginación y exclusión social —que se traduce en millones de salvadoreños fuera del mercado— y que, por el otro lado, el gobierno firmante de los acuerdos adopte como política de desarrollo la que se sustenta en el mercado. En efecto, a pesar del discurso del rol subsidiario del Estado y de los mecanismos de compensación social, el resultado es de mayor exclusión social y pobreza, vale decir, ahondar y abundar a la causa del conflicto.

A ese respecto, la adopción del paradigma del mercado condujo a un conjunto de reformas que establecieron nuevas relaciones entre el Estado y el mercado, así como también con la sociedad civil y el sector privado (privatizaciones, desregulación de los mercados, apertura al exterior, reforma tributaria, descentralización y administración privada de los fondos previsionales).

Es de notar que el paquete de reformas parte de una concepción “economicista”: eficiencia económica (resultados *versus* recursos), financiamiento del déficit fiscal, equilibrios macroeconómicos y el gobierno preocupado esencialmente por la política macroeconómica, esperando que la “mano invisible” del mercado haga el resto⁷. Este período se caracteriza por la preeminencia de los equipos económicos. En lo social se acepta la teoría del derrame... “la mejor política social es una buena política económica”.

6. El Salvador es el modelo que debe seguir la comunidad internacional en situaciones similares.

7. El Banco Central de Reserva insiste en el “éxito” de la política económica por el excelente desempeño macroeconómico que “muestran” los indicadores respectivos. (Faltan indicadores confiables de empleo, productividad, salarios reales, actividad informal, etc.)

En efecto, no hay duda alguna que en la década en cuestión se privilegió la política económica vis-a-vis la economía política. Resultado de ello son los reacomodos de los actores sociales, los cuestionamientos de grupos productivos sectoriales (agricultores, industriales), respecto del cambio de expectativas en sus intereses gremiales versus gobierno, etc. Por ejemplo, algunos síntomas que lo ilustran son el cambio en el congreso (marzo/97) que signa un escenario político escarpado para el gobierno; otro, la actitud de las principales fuerzas políticas de "distanciarse" de los últimos gobiernos.

Sin embargo, a pesar del apoyo internacional y de la intención del gobierno de reformar el Estado hacia una economía de mercado, los resultados son a medias: impregnados de desviaciones, avances, retrocesos, contradicciones y reformas inconclusas. Esto también ha sucedido en la mayoría de los países de la región. La razón estriba en que no es posible avanzar en ninguna reforma sustantiva (cualesquiera que sea) sin apoyo de la opinión pública y, peor aún, en contra de ella⁸.

Por otra parte, en la región y otras partes del mundo, las consecuencias del modelo de mercado son cuestionadas especialmente por su impacto en los aspectos sociales y ambientales e, incluso, por la persistente fragilidad de los mercados a los vaivenes de la economía globalizada.

Esta situación, aunada a la noción de desarrollo sustentable (ambiente), en discusión desde hace 30 años como preocupación del primer mundo, deriva en el nuevo paradigma conocido como

"Desarrollo Sostenible". En noviembre de 1996, en cumplimiento con los compromisos adquiridos con ALIDES, se crea el Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible por decreto ejecutivo.

En esta misma dirección está la reciente creación del Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales. El origen ambiental hace que frecuentemente se confunda Desarrollo Sostenible con sustentabilidad de los ecosistemas. La preocupación ambiental es de larga data, incluso ya en los tradicionales planes de desarrollo se introducía como restricción. No obstante, el deterioro ambiental se acrecentó, por ello es importante no limitar el desarrollo sostenible a los aspectos ambientales que derive en una institucionalidad inoperante¹⁰.

Resumiendo, las reformas de los últimos 10 años en El Salvador son producto de yuxtaponer a un Estado intervencionista y autoritario (resabios del modelo sustitutivo, actividades productivas protegidas, mercado común centroamericano, gobiernos militares, verticalismo presidencial, falta de cultura democrática, etc.) un modelo basado en las libertades económicas, políticas y sociales¹¹. No obstante los buenos propósitos nacionales e internacionales, solamente las reformas políticas muestran resultados a corto plazo puesto que, por su propia naturaleza, los reacomodos de los actores políticos son inmediatos¹².

En cuanto a las reformas económicas y sociales, los resultados no se perciben o son contrarios a lo esperado, sea porque requieren más tiempo o el modelo aplicado no responde¹³.

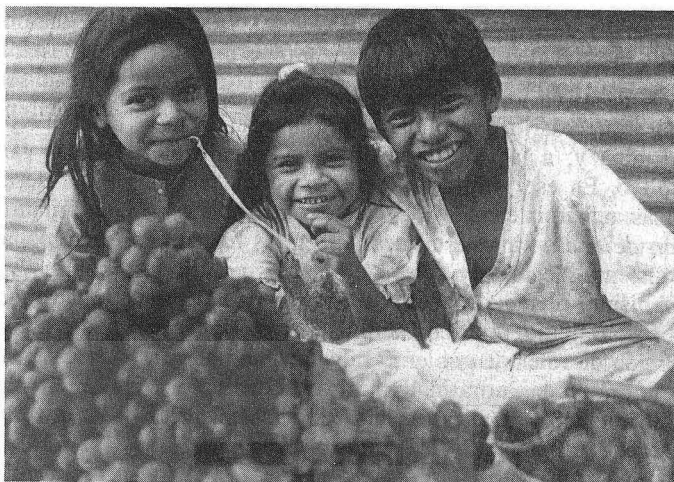
8. Es importante evitar las posiciones satánicas: el Estado es el diablo (erradicarlo) y el mercado es Dios (adorarlo). Caer en esta situación aleja de la verdadera necesidad de reformar el Estado.
9. Los gobiernos del istmo centroamericano suscribieron (Managua, 1994) el documento que crea la Alianza del Istmo Centroamericano para el Desarrollo Sostenible (ALIDES). En él se comprometen a nivel de cada país y subregión a promover el desarrollo sostenible, cuyos principios y objetivos darán marco a las distintas políticas nacionales. Este "paradigma" nace con la agenda 21, aprobada en la Cumbre Mundial de la Tierra, en Río de Janeiro (1992). En la Cumbre de las Américas de Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, se reitera el compromiso.
10. Gligo, Nicolo y FUSADES, *Libro Verde*.
11. No se refiere al "economicismo" neoliberal, sino al espíritu de los acuerdos de paz promovidos por la comunidad internacional, que se traducen en libertades políticas, económicas e igualdad de oportunidades (equidad), con el objetivo de no volver al pasado.
12. Sin embargo, los desaciertos cometidos recientemente por las distintas fuerzas políticas pueden cuestionar la institucionalidad creada en el marco de los acuerdos de paz (Tribunal Supremo Electoral, Corte Suprema de Justicia, Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, Policía Nacional Civil, Independencia de poderes).
13. Un estudio reciente realizado por el PNUD muestra un franco deterioro en la calidad de vida de los salvadoreños, medida por un conjunto de indicadores económico-sociales (Informe sobre Indicadores de desarrollo humano a nivel departamental, El Salvador, 1997).

2. La modernización del Estado salvadoreño

En octubre de 1994, a solicitud del gobierno y con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se preparó un documento de cooperación técnica para el fortalecimiento institucional de Casa Presidencial (Ministerio de la Presidencia). Ahí se dice... “un país en proceso de modernización que debe afrontar reformas económico-sociales requiere: (1) un *diseño estratégico* que adquiera la naturaleza de política de Estado; (2) una *autoridad política fuerte*, que dé liderazgo al gobierno y asegure gobernabilidad¹⁴; (3) una *autoridad financiera fuerte* que garantice reglas del juego estables y no sometida a cambios arbitrarios y sorpresivos; y (4) un *proceso razonable de descentralización* que tenga en cuenta las dimensiones y condiciones especiales del país”. Y continúa... “objetivos claves para un diseño estratégico que oriente la acción del gobierno durante todo su período: (1) *Consolidación del Estado de derecho*; (2) *Modernización* y (3) *Equidad Social*”¹⁵.

Cuatro años después, esos lineamientos generales para la modernización del Estado no pierden validez: (1) se mantiene la exigencia de que el proceso de reformas requiere un diseño estratégico; y (2) la inexistencia en Casa Presidencial de un equipo (visible) profesional responsable, a nivel de “Staff” (papel de MIPLAN)¹⁶. El único avance sustancial fue consolidar al Ministerio de Hacienda como la autoridad financiera del Estado.

No puede negarse que construir una visión estratégica (integral) de las reformas es compleja; que existen sesgos como los “economicistas” (caso salvadoreño); o los “constitucionalistas”, que las restringen al marco normativo; o los “administrativos”, que las limitan a las cuestiones puramente de gestión. Esas visiones parciales obsta-



culizan ver que el proceso de reformas... “es esencialmente una dinámica política de transformación política, económica, social, institucional y cultural” (Blanco, 1994).

2.1. Reformas políticas

Es importante destacar que las reformas políticas sí estaban estructuradas en una estrategia global de largo plazo, implícita en los acuerdos de paz. Estos son ejemplo de concertación de acuerdos políticos con miras de *Nación*. (1) Reestructuración de las Fuerzas Armadas y los cuerpos de seguridad: (i) la sustitución de cuerpos de seguridad de la policía nacional civil formada con respecto al Estado de derecho; y (ii) fuerza armada no deliberante supeditada al poder civil. (2) Reforma al Poder Judicial: (i) consejo de la judicatura; (ii) elección democrática (secundaria) de los magistrados, con participación de las gremiales de abogados; (iii) capacitación de jueces técnica y éticamente; (iv) nuevos códigos procesal-penal y depuración de jueces. (3) Creación de la Procuraduría de los Derechos Humanos que defienda al individuo de los abusos o atropellos del Estado. (4) Modificaciones al Sistema Electoral que dé transpa-

14. Por ejemplo, el gobierno de Cristiani contaba —en la Casa Presidencial— para los asuntos estratégicos (acuerdos de paz, políticas económicas y manejo de recursos externos para la reconstrucción) con un equipo de reconocida competencia profesional, entre otros: Ministro de la Presidencia abocado a los acuerdos de paz, Primer designado y Ministro de Planificación a la dirección Política- Económica, y la Secretaría de Reconstrucción al manejo de la ayuda externa.

15. Convenio Vicepresidencia/ PNUD, ELS/96/001.

16. Con este propósito, el comisionado se llevó a Casa Presidencial el equipo técnico que laboraba en las reformas del Estado en MIPLAN.

rencia, garantice neutralidad y facilite la participación ciudadana en los procesos electorales.

A pesar de los avances en las reformas políticas, es necesario consolidar y profundizar la democracia y, a la vez, darle eficiencia al aparato público. En este sentido, las reformas son inconclusas o parciales. El documento *Bases para el plan de nación* insiste en avanzar en las reformas al sistema electoral y a ley de partidos políticos. Asimismo, plantea la necesidad de reformas en el reordenamiento político administrativo, la redefinición de roles de gobierno (local, nacional) y la garantía de la moralidad pública (corrupción). Fundamentales para un servicio público eficiente.

2.2. Gestión Pública: principios, procedimientos y restricciones¹⁷

En general, independientemente de la estrategia o visión integral que se tenga de las reformas, existen puntos coincidentes en cuanto a requerimientos de los programas de reformas de la administración pública, a saber: (1) un reordenamiento del marco jurídico global; (2) reorganización del gobierno central; (3) modernización de la administración financiera; (4) reformas al régimen de servicio civil y otros regímenes de empleo; (5) reestructuración de las instituciones descentralizadas, y (6) reformas de los servicios públicos.

A este respecto, se tiene conocimiento que en El Salvador existen avances parciales en todos los items, especialmente en los temas que son condiciones de los organismos financieros internacionales (como la modernización de la administración financiera).

Por otra parte, debe hacerse conciencia, en todo el nivel de la administración, sobre los principios enunciados que regirán la nueva cultura

institucional por desarrollarse en el sector público (se destacan): (i) servicio al usuario, (ii) responsabilidad social por el uso de los recursos, y (iii) transparencia en la toma de decisiones.

Por tanto, el principal desafío que se enfrenta es el desarrollo de las iniciativas y reformas que permitan llevar a la práctica estos principios. Tres factores, al menos, lo condicionan: (1) El marco político y económico en que se desarrollará este proceso; (2) la coherencia y efectividad de las iniciativas propuestas, y (3) la secuencia en que se desarrollará el programa a través del tiempo.

2.2.1. Marco político y económico

En relación con las condiciones del marco político económico, dentro del cual se desarrollará el proceso de modernización, deben considerarse cuatro factores fundamentales: (1) El primero hace mención sobre el *tamaño del sector público*. A pesar del discurso del gigantismo estatal, El Salvador es uno de los países de menor tamaño en América Latina: la carga o presión tributaria en 1997 y 1998 fue del 10.8 por ciento¹⁸. (2) La enorme incidencia de los problemas sociales expresada en pobreza y graves carencias en materia de educación, salud, vivienda, seguridad social y seguridad ciudadana (violencia)¹⁹. La magnitud de estos problemas demanda un acción estatal superior, en recursos y eficacia, a la desarrollada en el pasado. (En materia de seguridad, la Policía Nacional Civil alcanza los 18 mil efectivos y la violencia crece). (3) A los retrasos sociales y mayores responsabilidades gubernamentales derivadas de los procesos de paz, expresadas no sólo en compromisos en materia de reparación social, hay que agregar la rehabilitación, modernización o dotación al país de la infraestructura mínima para el crecimiento y servicios sociales básicos (transporte, contamina-

17. Salazar, Roberto, "Reflexiones sobre Programas de Modernización del Sector Público en Centroamérica", ICAP, enero-junio, 1995 (escrito en 1997), Eugenio Lahera (Compilador), "Cómo Reformar la Gestión Pública", CIEPLAN /FLACSO, 1993.

18. Chile, el paradigma: carga tributaria superior al 20 por ciento; CODELCO estatal exporta más de 2,800 millones de dólares (1997); 80 por ciento de cobertura en seguridad social; determinante ahorro público en economía. El Salvador: cobertura en seguridad social bordea el 20 por ciento. (En 1995 se advirtió que la restricción a las Administradoras Privadas de Fondos de Pensión era el pequeño tamaño de la población cotizante por las economías de escala.)

19. Primer lugar en violencia de América Latina y el mundo, comparable a Sudáfrica. En parte, esto explica que El Salvador ocupe el último lugar en Centroamérica (2 por ciento) como punto de atracción de inversión extranjera directa, y Costa Rica el primero (89 por ciento). A pesar de ser el país con mejor desempeño macroeconómico del área, según el Banco Central de Reserva.

ción, agua, etc.). (4) Estas demandas contrastan con las perspectivas de las finanzas públicas y, por tanto, se traducen en un potencial desequilibrio financiero a corto, mediano y largo plazo²⁰. Esto en un escenario de sensible disminución de la cooperación internacional²¹.

En este contexto, *si bien la presión fiscal hace especialmente necesaria la modernización de las instituciones públicas con el objeto de elevar el rendimiento de los recursos públicos, es evidente que este proceso no está en condiciones de resolver los problemas fiscales del país. En tales circunstancias, se requiere profundizar reformas fiscales como condición necesaria para el éxito del proceso de modernización.*

*¿Son políticamente viables?*²² Al respecto, las reformas fiscales deben orientarse a elevar los niveles permanentes de financiamiento público en una magnitud tal que no sólo cubra los déficits actuales —oficial y encubierto por la ayuda externa— sino también las necesidades futuras de gastos y el eventual efecto de las rebajas de aranceles (existe acuerdo de bajarlos). Las recientes privatizaciones —y únicas importantes en un Estado tan pequeño— cayeron en la tentación de considerar los ingresos provenientes de la venta de empresas públicas como parte de este financiamiento; no obstante que se trata de ingresos de carácter eminentemente transitorio que, y respecto a Telecomunicaciones, probablemente implique reducción de los ingresos corrientes futuros.

2.2.2. Coherencia y efectividad de las reformas

Una segunda condición es que el programa de reformas debe ser coherente y efectivo, lo cual re-

quiere introducir modificaciones sustanciales en la Administración Pública, a saber, (1) evaluación, gestión superior y duplicidad; (2) recursos humanos; (3) gestión financiera; (4) contrataciones y compras; (5) descentralización y (6) privatizaciones.

Para impulsar *una cultura organizacional orientada a los resultados (más que a los procesos), la evaluación es un elemento imprescindible para el proceso de toma de decisiones* y el desarrollo de incentivos a una gestión más eficiente. Y esta evaluación entendida —más que ex-ante a los proyectos de inversión o sociales— como ex post a la implementación y resultados. Por tanto, los procesos de evaluación deben estar integrados al proceso de toma de decisiones en el interior del gobierno, especialmente en la asignación de recursos²³.

Otro gran vacío hace relación a la gestión en los niveles superiores de gobierno, respecto a las

decisiones sobre grandes prioridades de política, coordinación interministerial y el proceso legislativo. *En efecto, cabe enfatizar que no podrá desarrollarse plenamente una cultura institucional orientada a los resultados en los organismos públicos, si los niveles superiores del gobierno no adoptan la misma filosofía, desarrollando capacidad de planificación estratégica y mejorando la eficacia del proceso político.*

Un último aspecto en el ámbito de evaluación y gestión, es que resulta fundamental para una gestión pública eficaz que las funciones ligadas a la conducción superior del Estado, esto es, *las de formulación de políticas y planificación, se encuentren separadas de las funciones ejecutivas y de fiscalización, entregando éstas últimas a agen-*

La descentralización es un proceso que no sólo apunta a la eficiencia de los servicios públicos, sino también a la consolidación de la democracia política, económica y social.

20. La proyección del presupuesto de 1999 es restrictiva y reduce la inversión en lo social e infraestructura. (Informe interno de coyuntura, FMLN, Hugo Molina).
21. En la época de guerra, la cooperación no bélica superaba el 3 por ciento del Producto Interno Bruto.
22. Cabe recordar el alza propuesta por el actual alcalde de San Salvador que, luego de un proceso de diálogo con las gremiales empresariales, llegó a buen resultado. Ello muestra que hay disposición a pagar si hay credibilidad en las mejoras para la comunidad.
23. El desaparecido MIPLAN creó un sistema nacional de proyectos con el propósito de evaluar —básicamente ex ante— las decisiones de inversión pública. (Es uno de los tantos esfuerzos perdidos en cuanto instrumentos de planificación.)

cias gubernamentales con mayores niveles de autonomía, flexibilidad y capacidad ejecutiva. El esfuerzo de la Corte de Cuentas, por ejemplo, apunta en este sentido; sin embargo, por el mecanismo de componendas partidarias de repartición de cargos e instituciones el proceso se desvirtúa.

2.2.3. Gestión de recursos humanos

Sin lugar a dudas, el aspecto clave de la modernización es el de la *gestión de recursos humanos*. A este respecto cabe enumerar algunos criterios que se consideran relevantes: (i) unificar y normalizar los sistemas de administración de personal y remuneraciones (disciplina fiscal y la equidad), sin rigideces extremas (bonificaciones o premios al desempeño, o castigos en caso contrario); (ii) equiparación de remuneraciones entre los sectores público y privado (especialmente en el personal directivo, profesional y técnico de excelencia en las nuevas funciones de regulación y supervisión)²⁴; (iii) diseño de sistema evaluador del desempeño individual de funcionarios, con base en criterios objetivos y con vinculación directa a los sistemas de promoción y remuneraciones; (iv) parece recomendable la entrega de la conducción del proceso de gestión de recursos humanos a Hacienda, en consideración al peso de remuneraciones en el presupuesto (el proceso supervisado por el comité económico para otorgarle mayor peso político); y (v) es necesario garantizar la profesionalización de la Administración Pública en los niveles directivos y supervisores. No puede lograrse eficiencia haciendo "piñatas" de las instituciones públicas, como "botín" del ganador de las elecciones y sus aliados. Esta forma de corrupción atenta contra el rendimiento y espíritu del servicio público.

2.2.4. Gestión financiera

En materia de gestión financiera caben destacar: (i) normas únicas sobre gestión financiera para el gobierno central, municipalidades o agen-

cias autónomas y los otros órganos del Estado, a fin de garantizar una correcta y transparente utilización de los recursos públicos; (ii) garantizar al Ejecutivo iniciativa y flexibilidad en la asignación de sus recursos y un proceso expedito de discusión en la asamblea²⁵; (iii) la descentralización de las decisiones financieras que inciden directamente en la gestión de instituciones públicas; (iv) procurar progresiva vinculación del presupuesto con resultados de la gestión; y (v) que el manejo de las finanzas públicas debe unificarse para asegurar el cumplimiento de los objetivos de la política fiscal (caso SETEFE o similares).

2.2.5. Compras y contratos

Especial relevancia en la modernización de la administración adquiere la regulación de *compras* y *contratos*. Dar énfasis a este aspecto es especialmente acertado, pues existe la tendencia común en subestimar su importancia, no obstante la correspondencia del mismo con la corrupción. Al respecto caben los siguientes lineamientos: (i) las compras corrientes son responsabilidad de cada institución, y las inversiones y licitaciones sobre determinado monto estarán sujetas a la aprobación de la autoridad superior; (ii) contar con mecanismos que aprovechan descuentos por volumen o negociación de precios preferenciales, manteniendo adquisición descentralizada; (iii) duras sanciones (y expedito procedimiento) por fraude y corrupción, y regímenes laborales excepcionales para los funcionarios responsables; y (iv) una normativa legal común, orientaciones prácticas de la autoridad financiera y reglamentos internos locales (fiscalización del contralor).

2.2.6. Descentralización

La *descentralización* es un proceso que no sólo apunta a la eficiencia de los servicios públicos, sino también a la consolidación de la democracia política, económica y social. Ello en la medida que acerca la autoridad a la gente y vicever-

24. En la estructuración de la carrera administrativa debiera contemplarse la concursabilidad de todos los cargos directivos y profesionales y la movilidad horizontal en el interior del sector público. Lo último es especialmente recomendable dado el reducido tamaño del sector público y la escasez de recursos humanos calificados.

25. En Chile, el ejecutivo es el único que tiene iniciativa de ley en materia de las finanzas públicas. En El Salvador, los alcaldes y diputados también tienen iniciativa de ley en esta materia que, al avanzar en la independencia de poderes, puede afectar seriamente la gobernabilidad. (El reciente *impasse* en el uso y destino de los recursos de la privatización *versus* financiamiento externo).

sa; impulsa la democracia con participación en lugar de representación; y se convierte en un instrumento para mejorar la eficiencia del Estado (a nivel local)²⁶.

En efecto, el proceso descentralizador será exitoso en la medida que permita acercar las decisiones sobre provisión de bienes y servicios públicos a las necesidades de cada comunidad. Esto requiere: (i) mecanismos para que la comunidad exprese sus preferencias; (ii) los beneficios de esas preferencias se concentren en la comunidad, sin efectos secundarios sobre otras que no participan en la decisión; (iii) municipio calificado para responder eficientemente a las necesidades y preferencias de la comunidad, y (iv) adecuados mecanismos de control de la autoridad local.



2.2.7. Privatizaciones²⁷

Aún cuando las *privatizaciones* importantes en El Salvador se realizaron o están al final del proceso, es necesario insistir en la urgencia de fortalecer la importancia fundamental de los marcos regulatorios (telecomunicaciones, energía y agua potable). Estos deberían haberse desarrollado antes de privatizar, especialmente porque, debido a las dimensiones del país, el ambiente es propicio para mercados monopólicos u oligopólicos²⁸. Al respecto, se hace necesaria la legislación, la capacitación y el fortalecimiento de la institucionalidad que garantice: (i) condiciones de competencia —simuladas— en actividades con características de monopolio natural o poco competitivas, a través de regulación y supervisión; (ii) el cumplimiento de los compromisos en inversiones futuras para la

ampliación y mejoramiento de los servicios públicos (telecomunicaciones, energía); y (iii) en general, el incentivo de la competencia a través de legislación antimonopólica y mejoría institucional en el control²⁹.

2.3. La secuencia temporal: implementación

La experiencia salvadoreña y de otros países indica que —en adición al contenido de las reformas a la administración pública— es fundamental la estrategia para su implementación. En teoría, existen esquemas alternativos de reformas totales o graduales. Sin embargo, lo que se llaman reformas totales terminan, en la práctica, siendo graduales con distintos acentos de celeridad en el proceso.

Al respecto, en El Salvador se habló de un proceso de reforma total en la Administración Pública, pensando en el impacto político ante la ciudadanía. Sin embargo, si hubo tal efecto duró poco, pues, con la discusión política, la opinión pública o no tomó partido, o fue en contra. No obstante,

26. De Blanco... "Un Estado democrático tiene su prueba del ácido en la capacidad de prestación de servicios públicos eficientes, porque es lo que lo hace instrumento sentido por parte de la sociedad". El presidente Caldera (Venezuela) decía... "El Estado democrático y social de derecho también debe concebirse como un Estado de servicios".

27. Pampillon Olmedo, Rafael, "La Política de Privatización en América Latina", Rev. Contribuciones, 2/1998, CIEDLA (también puede verse Jacir de Lobo).

28. El fraude *Insepro-Finsepro* muestra los vacíos de los mecanismos de regulación y supervisión en el sector financiero "privatizado". Ello a pesar de la historia del Banco Central y la Superintendencia en este campo, ¿qué pasará en otras actividades claves, sin regulación y supervisión adecuada?

29. Es aceptable el argumento economicista: El objetivo de las privatizaciones es mejorar la eficiencia económica —antes que el financiamiento fiscal— a través de precios sociales que reflejan escasez de recursos (óptimo de pareto). Si el mercado no es competitivo, hay que simularlo y llevarlo a precios de eficiencia.

los grupos afectados sí tomaron posición beligerante; como resultado, el proceso de implementación se frustró. O sea que, a la postre, las "reformas totales" se reflejaron en despidos o retiro de empleados públicos (reassignados por contrato, o creación de nuevas instituciones); y en la privatización de telecomunicaciones, parte de las eléctricas y las administradoras privadas de fondo de pensiones.

No puede soslayarse que en la realidad existe una cultura institucional, profundamente asentada en las personas e instituciones, que no puede ser cambiada por decreto ni a corto plazo. Por eso, las reformas, al menos en la democracia, sólo pueden ser graduales. Sin embargo, para que el proceso sea efectivo requiere: una cuidadosa programación y desarrollo, bajo una conducción estratégica que considere las consecuencias de cada iniciativa y asegure su consistencia temporal.

En tal sentido —respecto al grupo líder del proceso—, parece adecuado el "diseño" del Comisionado Presidencial para la Modernización, apoyado en un equipo técnico especializado. Asimismo, es importante la ubicación en Casa Presidencial si eso implica un irrestricto respaldo político. Sin embargo, se considera pertinente involucrar y responsabilizar a otros ministros relevantes en el proceso (Presidencia, Hacienda, Economía y Trabajo). De la misma manera, es recomendable una instancia de consulta a sectores de la sociedad civil que tengan interés en la modernización del Estado (Comisión de Modernización, figura usada en Venezuela y Honduras).

3. Globalización... con complemento: integración y desarrollo económico local

La globalización, sin entrar a conceptualizaciones rigurosas, es ante todo económica: un mercado mundial, apertura del intercambio de bienes y servicios sin restricción, el consumidor como

objetivo para crear nuevas expectativas y necesidades de consumo, empresas sin fronteras, firmas mayores que los Estados, medios de comunicación e información global e, incluso, esquema cultural global (consumismo americano)³⁰.

En efecto, el globo se achicó, se hizo aldea. En esta aldea hay categorías de ciudadanos. Como decía Calcagno (Padre e hijo): "se afirma que debemos subirnos al tren de la modernidad (como si sólo hubiera uno), aunque no sepamos si va donde queremos ir, e ignoremos si nos van a subir como pasajeros o como personal de servicio al que se devuelve al punto inicial una vez terminado el viaje, o si al llegar al punto del destino seremos trabajadores inmigrados. Es decir, nos aconsejan que como países adoptemos una conducta que ningún liberal (y tampoco una persona cuerda) seguiría en una estación de ferrocarril" (Calcagno, 1995, Argentina).

Esta globalización tiene un efecto muy directo sobre los Estados Nacionales (especialmente los pequeños y pobres como El Salvador): disminuyen los márgenes de acción internos y pasan al ámbito extranacional las definiciones estratégicas. Y no necesariamente son naciones. Un ejemplo simbólico es cómo el mercado de la droga burla fronteras, incluyendo las más resguardadas de las naciones poderosas.

Sin embargo, la globalización, antes de ser económica, es financiera. Precisamente, el desplome de mercados, empresas, gobiernos, países, bolsas etc. ocasionados por una especulación del mercado financiero mundial (burbuja o capitalismo casino) contra determinadas monedas es la noticia de todos los días³¹. Con la crisis mexicana, decía el actual Ministro de Hacienda Gurría (canciller en esa época), "la debacle de México es responsabilidad de unos tipos en *bluejeans* que especularon en los mercados financieros contra el peso" (CEPAL, 1995).

30. Quiteño, Yanira, "El Proceso de Globalización, El Salvador y El Mercado Común Centroamericano", 1995 (Doc. De Trabajo, 1a. parte). Hace amplia descripción del proceso de globalización a nivel mundial.

31. El mercado financiero mundial mueve al día mil billones de dólares, 70 veces el intercambio de bienes y servicios. En el inicio de la debacle en el Asia se responsabilizó a Soros de especular contra el bath, moneda tailandesa. En la reciente devaluación del rublo, el mismo financista la recomendó. Como indica Jean-Louis Bianco: "ningún país por poderoso que sea y cualesquiera sean las reservas de cambio de su banco central y los apoyos que pueda recibir, puede, de ahora en adelante, resistir un ataque especulativo de su moneda. El juego de la especulación financiera no es un juego de suma nula: pierden los Estados cuya moneda es atacada y las empresas de producción menos informadas".

Como corolario, no es que El Salvador o el gobierno decidan globalizarse, es que no tienen opción: aquí sí es el único tren que pasa y, al igual que los pueblos recónditos, pasa una vez al mes. Entonces, lo importante es cómo mejorar la calidad de pasajeros o si conviene esperar otro tren para embarcar más pasajeros y negociar mejores tarifas, o los asientos, o si son inmigrantes, una mejor visa. Pero si los pueblos recónditos de Centroamérica se agrupan, los logros serán mayores. Para el caso, la marginalidad de los países del istmo se traduce en ventaja, pues por el reducido tamaño no afectan en lo más mínimo el proceso (como puede suceder con los países grandes). Por tanto, el aprovechar el proceso de globalización depende de que la estrategia adoptada introduzca elementos que potencien las especificidades de los países del área: integración y enfoque de desarrollo económico local.

En efecto, la globalización es un proceso en el cual no se puede influir, pero sí puede avanzarse rápidamente en acelerar el proceso de integración e introducir en la agenda de los gobiernos del istmo un enfoque de desarrollo económico local (complementario a la política macroeconómica). Sin lugar a dudas, Centroamérica y El Salvador optimizarán los beneficios de insertarse al proceso mundial aperturista. Ambos, integración y desarrollo económico local, resultan insoslayables a largo plazo para lograr y mantener un proceso de desarrollo sostenible.

El por qué de esta afirmación. En primer lugar, hay que tener presente que el proceso de apertura tiene por lo menos dos implicaciones: (1) por un lado, en los sectores tradicionalmente protegidos (industrial y algunos servicios transables, financieros) aumenta la incertidumbre (sin hábito de riesgo), y (2) por el otro lado están los sectores debilitados y marginales (pequeña y mediana empresa) que al no ser competitivos no son capaces de enfrentar la modernidad y también se cierran. Ello independientemente de que la globalización ofrezca nuevas oportunidades a empresas que poseen ventajas competitivas (la minoría).

Por tanto, habrá que sintonizar adecuadamente la necesidad de globalizarse (empezando por la apertura) para que las fuerzas económicas puedan aprovechar esas oportunidades versus el riesgo de que desaparezcan los sectores más débiles sostenedores del empleo que, básicamente orientados a la producción local o subregional, corres-

ponden a la micro, pequeña y mediana empresa. Por ello, el proceso de globalización y apertura —que es irreversible— deberá ser gradual, basado en la integración del istmo y regulando el proceso de crear oportunidades, a fin de minimizar el riesgo de enfrentarse en mercados competitivos. *El pequeño tamaño de los países (y del propio istmo) hace necesaria la intervención de los Estados para “construir los mercados”, creando instrumentos y confianza que permitan condiciones de competencia.* En el caso contrario, un ajuste casi espontáneo puede conducir a una competencia sin reglas que facilite distorsiones en los mercados (como el oligopolio del sistema financiero), o al desarrollo de actividades especulativas cortoplacistas en desmedro del crecimiento sostenible a largo plazo.

En este sentido, no se debe perder de vista el objetivo de insertarse (con la apertura) al proceso globalizante: *conducir a los países de la región a un desarrollo económico, social, político, cultural, sustentable ambientalmente y SOSTENIBLE en el tiempo; vale decir, que garantice una mejor calidad de vida a las futuras generaciones.*

Al respecto, partiendo de que el tamaño o territorio son factores de desarrollo, la real y total integración de los países del istmo es determinante para el logro del objetivo aludido. Cabe destacar el ejemplo de países ricos (europeos) o los más grandes de la región (Brasil, Argentina, etc.) que están profundizando y acelerando sus procesos de integración. Se sabe que estos procesos son largos; sin embargo, Centroamérica tiene enormes avances (mercado común, institucionalidad, historia) que habrá que profundizar y acrecentar. También se sabe que existen dificultades en unos países más que otros que se traduce en un freno a una mayor integración. No obstante, al avanzar en el proceso, aunque sea parcialmente (triángulo del norte), los obstáculos serán superados, incluso, por presiones de la “aldea global”.

Sin embargo, la integración no basta. En efecto, en un contexto abierto y competitivo, es necesario activar procesos de crecimiento endógeno que se incorporen a los sistemas productivos; vale decir, generar empresas, competencias e innovaciones a través de las fuerzas y las instituciones locales, nacionales, regionales y sus relaciones.

Es menester crear un tejido empresarial entre pequeñas, medianas y grandes empresas en todo el

territorio centroamericano que, aprovechando el tamaño (mercado), la mayor dotación de recursos (con sustentabilidad), flexibilidad y calidad del mercado laboral, la incorporación del territorio (local) como factor de desarrollo y, por supuesto, en un marco de estabilidad económica de los países, alcancen mayores niveles de productividad y competitividad³².

El desarrollo productivo nacional debe avanzar en dos direcciones: por un lado, fortalecer y consolidar, como subregión, toda la fuerza exportadora (y sustitutiva) de las empresas que son competitivas a nivel internacional o regional; y por el otro, generar el marco institucional (centroamericano, nacional y local) para el desarrollo económico local centrado en el crecimiento de la pequeña y mediana empresa que se expanda para competir a nivel internacional.

En este marco es fundamental el papel que corresponde a la pequeña empresa, especialmente cuando en nuestra historia reciente el desarrollo industrial (sustitutivo) se sustentaba en la participación del capital en la gran empresa. Actualmente se acepta que el verdadero motor del desarrollo está en el conocimiento, en el recurso humano, pero rescatando su esencia como individuo, sus valores, su cultura y el entorno social donde se desarrolla. Hay que hacer ese entorno generador de pequeñas empresas.

En primer lugar, es necesario que las empresas se ubiquen en un contexto en donde se produzcan conocimientos que fortalezcan las relaciones económicas, vale decir, que favorezcan la creación permanente de nuevas ideas y oportunidades empresariales. En síntesis, crear un entorno facilitador en la comunidad que propicie la acumulación de conocimientos técnicos, productivos, comerciales y empresariales. (Guardando las proporciones, los famosos ejemplos de *Hollywood* en cine o de *Silicon Valley* en la revolución y el desarrollo informacional; en el país, el esfuerzo de la ciuda-

dela *Don Bosco* o el “cluster” en torno al aeropuerto de Comalapa.)

Un segundo aspecto se relaciona con la urgencia de minimizar los obstáculos a la iniciativa empresarial. Entre otros: simplificar trámites, acceso al crédito y otros servicios, regulación y supervisión de la competencia, adecuados incentivos fiscales, obtención de profesionales especializados, facilidades a nuevos mercados. En la creación de un entorno competitivo para la pequeña y mediana empresa juega un rol fundamental el Estado (local o nacional), pero también es muy importante el papel de la organización del tejido empresarial —en gremiales— con el propósito de desarrollar servicios comunes y lograr mejor entendimiento con los bancos, las universidades y los gobiernos locales.

Un tercer elemento fundamental en la creación del entorno competitivo que facilite el desarrollo empresarial es el lograr avances sustanciales en la integración social (mayor equidad, menor marginación y pobreza)³³. La educación, la salud, el acceso a la vivienda, a los servicios básicos, la seguridad ciudadana, la práctica y confianza en la aplicación irrestricta de la ley, la protección del medio ambiente vinculado a calidad de vida y sostenibilidad, son elementos que coadyuvan a engendrar verdaderos emprendedores (empresarios creadores de riqueza, no rentistas), con confianza en su capacidad individual y seguros de que sus iniciativas serán aceptadas por la sociedad. O sea, se desarrolla un ambiente de confianza —interno y externo— en la sostenibilidad de las empresas en una sociedad cada vez más integrada, vale decir: sus miembros se sienten parte de ella, con igualdad de oportunidades y responsabilidades, y que se traduzcan en acceso a una vida digna. (Un ejemplo cercano es Costa Rica vis-a-vis el resto³⁴.)

Por último, se requiere un cambio conceptual en las políticas de desarrollo de la pequeña y mediana empresa. Es necesario salir de la ortodoxia

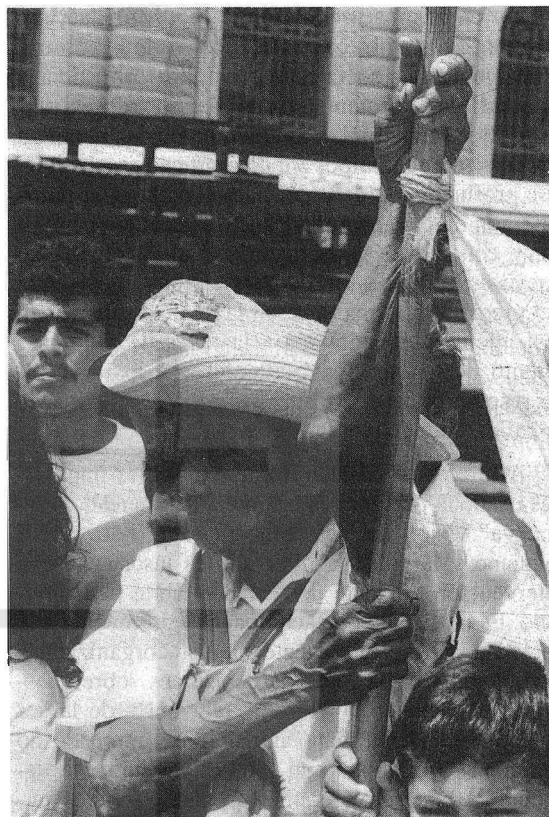
32. Ver Albuquerque, Francisco, “Desarrollo Económico local y Distribución de Progreso Técnico”, ILPES, 1996. El Anexo 3 es reproducido de este documento y resume el planteamiento de Albuquerque. Asimismo, el PNUD tiene las conferencias que el Sr. Alburque dio en El Salvador (universidades, profesionales, empresarios, etc.) en la misión realizada en junio 1997, auspiciada por el PNUD/CEPAL.

33. Albuquerque, Bianco, Guimaraes (opus. cita).

34. Costa Rica, aunado a su larga tradición democrática (o por ella), muestra evidencias del Estado de Bienestar (europea o cono sur) de acuerdo con indicadores en salud, educación, seguridad ciudadana y servicios sociales básicos. Muy diferente del estado de malestar de sus vecinos: pobreza, marginación y exclusión social, violencia, inseguridad ciudadana, etc. Paradójicamente, el tan criticado Estado de Bienestar dio a este país su gran

económica y pensar únicamente en las políticas de estabilización macroeconómica. Se precisa la intervención del Estado para que incorpore también el concepto de desarrollo económico local, centrado en la pequeña y mediana empresa. Ello pasa por una intervención pública que tenga como punto central de referencia el territorio y los recursos humanos en esa ubicación concreta. El territorio no es sólo un espacio habitable, sino también es un recurso importante para el desarrollo económico. Esto implica que la intervención pública no puede ser desde arriba de igual forma para todo el país; las regiones y las localidades deben participar para desarrollar sus propias iniciativas y adaptar la propuesta nacional a la especificidad de los requerimientos territoriales³⁵. Esto refuerza el profundizar en la necesidad de descentralizar la toma de decisiones y fortalecer los gobiernos locales o departamentales. Esta modalidad de intervención pública requiere de la difusión de experiencias positivas en el país o fuera de él, y también de metodologías y procedimientos de formación de recursos humanos.

En la víspera del milenio, existen factores que convergen en dirección positiva para el enorme desafío del accionar público y la sociedad civil: (1) *el mundo globalizado lanza o permite un nuevo paradigma que adiciona al mercado otras dimensiones (humana, ambiental, cultural, política);* (2) *mayor conciencia a integrarse, desde una perspectiva latinoamericana, como consecuencia del "éxito" del MERCOSUR y otros bloques regionales respecto al "poco éxito" del ALCA;* (3) *en Centroamérica aumenta la visión (interna e internacional) de países con un destino común que confrontan unidos aspectos políticos, empresariales, comerciales, ambientales, etc.;* y (4) *la consolidación de la democracia en la totalidad de los países del istmo, con especial profundidad en El Salvador por los acuerdos de paz. Caminar por la senda del desarrollo sostenible es viable.*



4. Conclusión: reformas del Estado en función del desarrollo sostenible

Nada mejor para orientar las reformas del Estado que un estilo de desarrollo integral e integrador de la sociedad (actual y futura), que respete las minorías y ponga como centro del desarrollo al ser humano. Un paradigma incompatible con crecientes niveles de pobreza, exclusión y desintegración social³⁶.

De Guimaraes se extrae la síntesis del concepto: "un nuevo estilo de desarrollo ambientalmente sostenible en el acceso y uso de los recursos natu-

ventaja competitiva: seres humanos educados, sanos, integrados socialmente y con mejor calidad de vida. Interesante atractivo también para los inversionistas. (Para un análisis interesante sobre los logros del Estado de Bienestar en la región, ver Carciofi, Ricardo, "El papel del sector público en el desarrollo latinoamericano", Rev. CEPAL, No. 63.)

35. Boisier, S., "Modernidad y Territorio", Cuaderno 42 del ILPES, Santiago, Chile, 1996.

36. CEPAL, "Reflexiones sobre estrategias territoriales para el Desarrollo Sostenible", LC5/1944, 29 de noviembre, 1996 (presentado en la Cumbre de Santa Cruz de la Sierra).

rales y en la preservación de la biodiversidad; socialmente sostenible, en la reducción de la pobreza y desigualdades sociales y promueva la justicia y equidad; culturalmente sostenible, en la preservación de valores, prácticas y símbolos de identidad nacional en el tiempo; y políticamente sostenible, que profundice la democracia y promueva la participación ciudadana en la toma de decisiones pública, y con ello dé gobernabilidad al sistema. Este nuevo estilo de desarrollo requiere una nueva ética del crecimiento, una ética en la cual se subordinen los objetivos económicos a la leyes de funcionamiento de los sistemas naturales y a los criterios de respeto de la dignidad humana y de mejoría de la calidad de vida de las personas”.

A diferencia de las reformas recientes impulsadas desde la perspectiva ortodoxa del mercado, esta “nueva” visión del desarrollo tiene un horizonte a mediano y largo plazo. Por ello es insoslayable la intervención eficiente del Estado: fuerte pero limitado. Es un Estado que acompaña (y promueve) a la sociedad civil —igualmente fuerte— organizada y participativa en la toma de decisiones sobre cuestiones que atañen a intereses relevantes de la sociedad y donde la mano invisible del mercado no funciona o funciona mal (consolidación de la democracia, ambiente, equidad social, servicios públicos, educación, salud, violencia, drogas, maras, seguridad social y ciudadana, etc.). Entonces cabe preguntarse: ¿cómo debe ser ese Estado en función del desarrollo sostenible?³⁷.

(1) *El nuevo Estado debe ser más gobernable.* Como se dijo, la sostenibilidad del sistema político democrático es sinónimo de gobernabilidad. A este respecto, es clave que los gobernantes (a todo nivel) no sólo representen electores sino también

sean instrumento de participación de la comunidad. Esta debe sentir que sus gobernantes la representan y trascienden el interés partidario en pro del beneficio colectivo, vale decir, hacen políticas de Estado... “En última instancia, ello depende de la capacidad de la sociedad para definir políticas de Estado, verdadera condición fundamental de una genuina y duradera convivencia democrática”³⁸. En este sentido, el Estado debe impulsar reformas en los mecanismos de representatividad política; en el logro de un sistema electoral transparente e independiente; en la democratización y financiamiento transparente de los partidos políticos, y alcanzar una gestión pública ejercida con sentido de servicio público (participación, credibilidad, probidad y eficiencia, son pilares de la gobernabilidad)³⁹.

(2) *El nuevo Estado debe ser más descentralizado.* Este proceso abona a la sostenibilidad política —gobernabilidad— del sistema vía eficiencia y transparencia en la toma de decisiones, a través de la supervisión y participación ciudadana; acerca gobernantes y gobernados. En cuanto a la sostenibilidad de las otras áreas del desarrollo integral (económico, social, ambiental y cultural), la descentralización es estratégica en la promoción del desarrollo económico local. Esta reforma estratégica pasa por el reordenamiento político-administrativo del territorio, lo cual demanda un sólido compromiso nacional, por lo profundo y complejo del tema⁴⁰.

(3) *El nuevo Estado también debe ser estratega.* Esto pasa por una reforma en la gestión presidencial. La Presidencia debe dar el ejemplo de moralidad, eficiencia, consistencia y confianza pública en sus decisiones. El esfuerzo realizado

37. El actual no puede ser. Un ejemplo, la organización del Organismo Ejecutivo apunta a todo, menos al Desarrollo Sostenible (Cuadro 2). Esta refleja la yuxtaposición de objetivos (económicos, sociales, políticos, etc) o de funciones (supervisión regulación o ejecución), y la parafernalia institucional ocasionada por requerimientos externos, o creadas *ad hoc*, o que son totalmente obsoletas.

38. Astori, Danilo, senador del Uruguay, “La Política y El Estado. Hacia nuevas articulaciones entre lo público y lo privado”, Partidos políticos y gestión estratégica, ILPES, 1997.

39. El gran ganador de las últimas elecciones en El Salvador fue la abstención. Tendencia que atenta contra la gobernabilidad democrática. Guatemala muestra cifras (80 por ciento de abstención) cuyo significado es la ingobernabilidad del sistema político en un relativo corto plazo. ¿Qué significado tiene gobernar con el 10 por ciento de los votos?

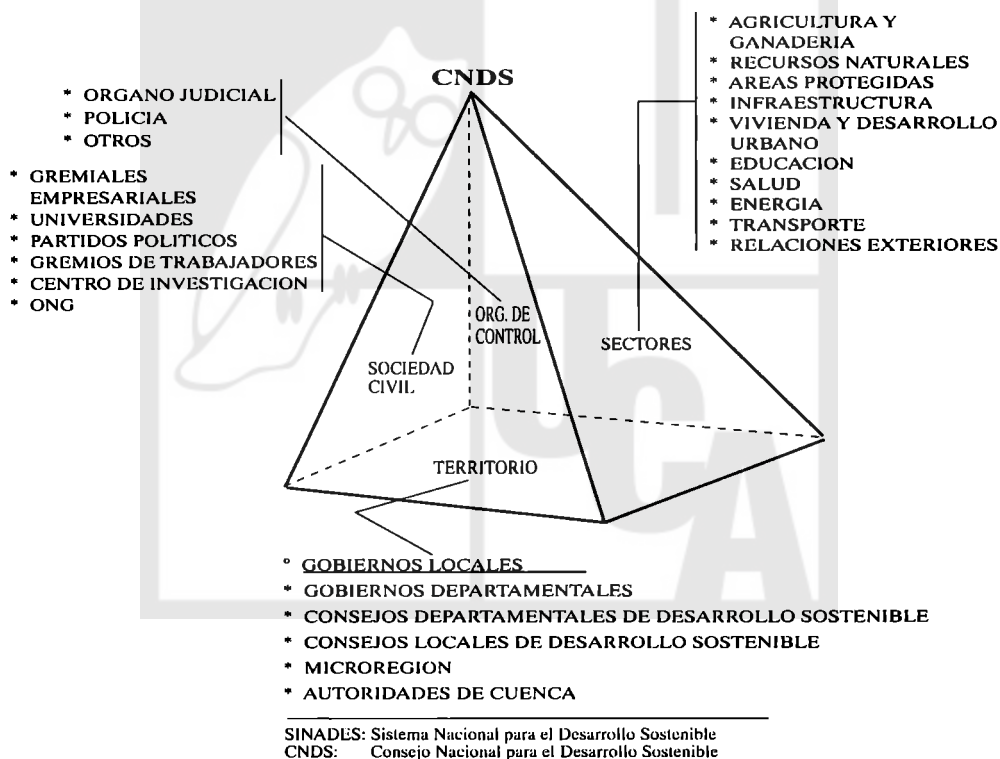
40. Por otras experiencias en la región, incluso en países mayores, descentralizar no basta. Hay que fortalecer el nivel local en la inmensa mayoría de municipios antes de trasladarles responsabilidades, lo que resulta imposible sin reforma (falta todo): población, recursos humanos, infraestructura, acceso a servicios financieros, tecnológicos, etc. La dispersión es enorme, se requiere agrupar y desmembrar municipios.

por la Comisión Nacional de Desarrollo, a iniciativa de la Presidencia, responde a este requerimiento de un Estado Moderno. Sin embargo, ésta debe ser una tarea permanente, no *ad hoc*, de la cabeza del gobierno. El presidente, directamente o a través de Ministro de la Presidencia, debe presidir “la materia gris”, apoyados en los distintos ministerios y otras instancias de participación de la sociedad civil.

El Consejo Nacional para El Desarrollo Sostenible puede tener un rol preponderante como foro de concertación para la discusión de propuestas⁴¹. Por otra parte, con fines más operativos, crear un Comité de Desarrollo Sostenible presidido por el Ministro de la Presidencia y que comprenda a los Ministros actuales del Consejo. En la práctica sería una integración de los comités económico y social.

(4) *El nuevo Estado debe promover el enfoque del Desarrollo Económico Local*. No basta la política o equilibrios macroeconómicos, o políticas sectoriales, se requiere simultánea y complementariamente desarrollar la institucionalidad para fortalecer y desarrollar la pequeña y mediana empresa en el territorio. El diseño y fortalecimiento del sistema nacional para el Desarrollo sostenible significa un fuerte impulso institucional en esta dirección. Ello porque facilita llevar al nivel micro o mesoeconómico —en el territorio— el apoyo sectorial (transportes, energía, industria, etc.), o el acceso a universidades, centros de investigación, mercados, etc. Asimismo, el fortalecimiento del tejido social en la comunidad coadyuvará a facilitar el cumplimiento de los requisitos ambientales en las empresas y actividades desarrolladas en la mismas (ver Gráfica 1).

Gráfica 1
El Salvador: principales actores del SINADES



41. Podría replicarse la figura del CONAPLAN de los sesenta —cuando la planificación del desarrollo era la panacea— con una secretaría ejecutiva (con staff de excelentes profesionales reconocidos), y llevar unidades

(5) *El nuevo Estado debe promover el financiamiento interno del desarrollo.* Hay que fomentar el ahorro interno (inversión) que financie el desarrollo de actividades productivas sostenibles a largo plazo, especialmente de la pequeña y mediana empresa. En adición a los retrasos sociales, el Estado debe hacer un esfuerzo muy grande para darle sostenibilidad a la productividad y competitividad sistémica, para entrar y mantenerse en la aldea global. Ello demanda cuantiosos recursos en educación, capacitación, ciencia y tecnología que permitan un proceso acelerado de acumulación de capital humano y conocimiento. Por tanto, se requiere una reforma tributaria profunda que garantice —sostenidamente a largo plazo— el financiamiento interno del proceso con déficit manejable⁴². Por otra parte, en relación con el aporte del sector privado, es clave la reforma al sistema financiero⁴³. La reforma pasa por fortalecer las instituciones reguladoras y supervisoras del sistema financiero (legislación, organización, profesionalización, capacitación, incentivos, etc.).

Al respecto, es oportuno el momento para dar un fuerte impulso al desarrollo del mercado de capitales: privatización de empresas públicas o la administración privada de fondos de pensiones —estrictamente a largo plazo— o las reformas al Banco Multisectorial⁴⁴.

(6) *El nuevo Estado debe asumir responsablemente la sustentabilidad ambiental, como condición sinequanon para garantizar la calidad de vida a las nuevas generaciones.* Dado el nivel de deterioro ambiental en El Salvador (segundo lugar en desertificación, bajo Haití), aunado a la preocu-

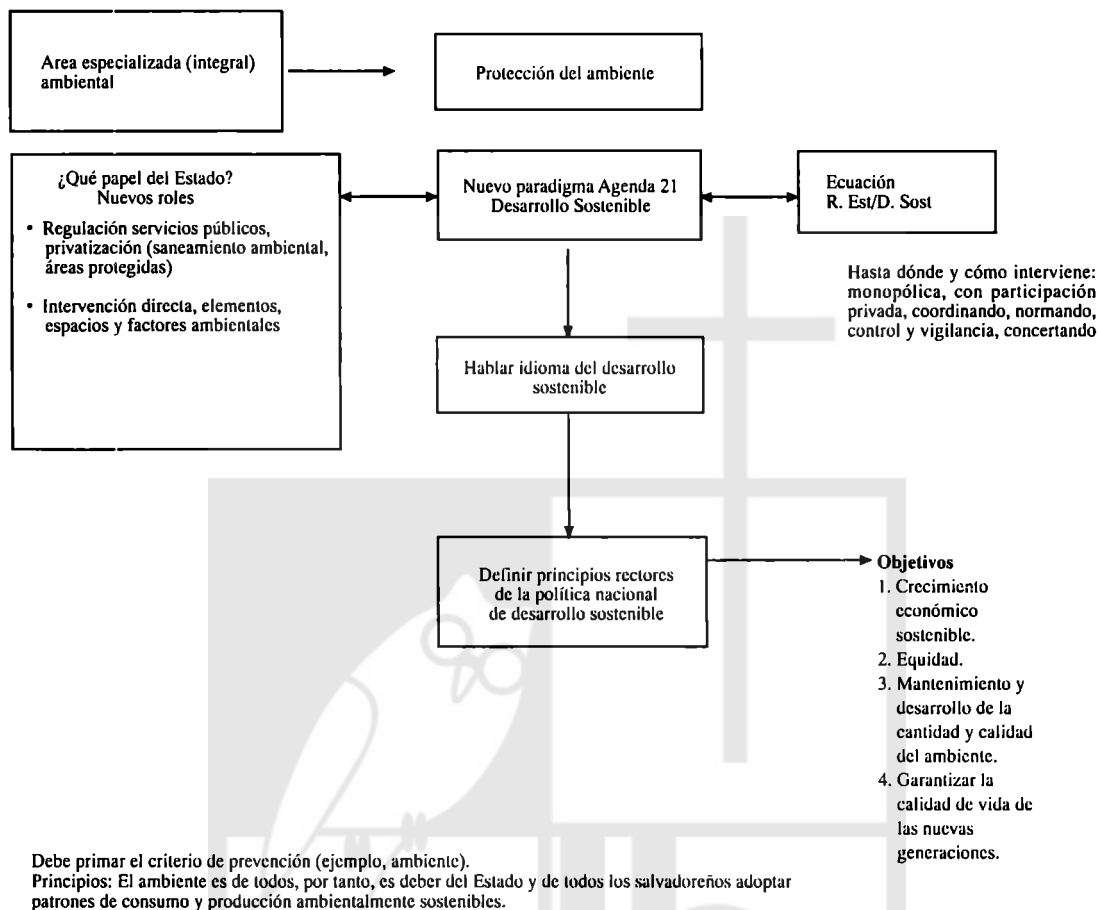
pación de la comunidad internacional, es dable suponer que el rol se asume prioritariamente. No obstante, para enfrentar el problema correctamente es necesario un buen diseño institucional y la incorporación, responsable, de todas las instancias públicas y de *la sociedad civil*. Esto por la gama de intereses en conflicto (consumidores, productores, intermediarios, residentes, fronterizos, culturales, salud, generaciones futuras) a corto, mediano y largo plazo. Por eso, la política institucional debe condicionarse en el concepto más amplio del desarrollo sostenible. Precisamente, la Gráfica 2 muestra la secuencia del diseño de la Política de Estado para el desarrollo sostenible que, partiendo de lo ambiental (USA), deriva en el nuevo paradigma. Esto, consecuencia de la cumbre de la tierra, celebrada en Río de Janeiro, que introduce otras condicionantes que se traducen en pobreza (sociales, políticas, culturales, económicas) (agenda 21).

(7) *El nuevo Estado garante de la integración social.* Al inicio de este artículo se pone a la erradicación de la pobreza como *el objetivo* de la transformación del Estado y la sociedad civil. Precisamente, el proceso de modernización y apertura en El Salvador no es sostenible, pues lo social es marginal respecto a lo económico. Diría que ni siquiera ha existido una política social en los términos que dice Carlos Blanco: “La política social no es, muy a menudo, sino la ambulancia que recoge los cadáveres dejados por la política económica”. La equidad es la sostenibilidad en la variable social, por tanto, es fundamental a largo plazo también como factor de competitividad y productividad del país⁴⁵.

de desarrollo sostenible a las unidades sectoriales o territoriales relevantes. La ley del medio ambiente contempla algo similar vinculado a unidades ambientales. Por cierto, no es recomendable en una institucionalidad orientada al desarrollo sostenible, pues sería limitar éste a los aspectos ambientales.

42. Por ejemplo un Banco Multisectorial fuerte o Banca de Desarrollo, aprovechando lo bueno de la experiencia INSAFI y otras experiencias recientes en América Latina, España e Italia.
43. El ex superintendente, Rafael Rodríguez Loucel, con la asesoría de un grupo de profesionales salvadoreños, presentó a la Asamblea Legislativa un paquete de reformas (10 de octubre, 1997).
44. En cuanto a los fondos de pensiones, hay que tener cuidado con el argumento de que lo que importa es el retorno máximo de los ahorrantes y no si se financia la pequeña, o mediana empresa, o actividades a largo plazo. (Llegan a proponer compra de acciones de IBM, por ejemplo.) Ese argumento es falaz, pues si el país no entra derecho al desarrollo de largo plazo ni el sistema de capitalización o solidaridad salarial funciona. (En Chile, la rentabilidad accionaria de los fondos se desplomó por la crisis asiática; en el pasado explicaba el alto rendimiento). Ver Uthoff, 1997.
45. El conocimiento e inteligencia es el factor de competitividad. Por ello, también es fundamental la inversión en capital humano. Asimismo, no basta educación para lograr la equidad, se requieren políticas sociales dirigidas (Panorama Social en América Latina, 1997, CEPAL, Santiago, Chile).

Gráfica 2
El Salvador: diagrama del proceso para definir políticas nacionales de desarrollo sostenible



(8) *El nuevo Estado debe ser más centroamericano.* Deben asumirse con responsabilidad y primera prioridad los compromisos de ALIDES (1994), traducidos en un conjunto de objetivos específicos en asuntos económicos, políticos, sociales, culturales y ambientales. Asimismo, hay que darle prioridad al seguimiento y ejecución del Plan de Acción, segunda etapa de ALIDES, 1996, que comprende acciones para avanzar en el logro de

los objetivos aludidos (económicos, políticos, etc.). Debe avanzarse en la reestructuración de la institucionalidad centroamericana que, de acuerdo con las reformas internas de cada país, promueva una agenda común para el desarrollo sostenible⁴⁶.

(9) *En resumen, un nuevo Estado que promueva el desarrollo sostenible.* No basta ser miembro de ALIDES y echar andar vía Decreto el Consejo

46. En enero de 1998 recién se publica el libro resultado del "Programa de Apoyo al Fortalecimiento y Racionalización de la Institucionalidad de la Integración Centroamericana", ejecutado por el BID/CEPAL. El título del libro, Integración Centroamericana y la Institucionalidad Regional, BID/CEPAL. (Oportuna discusión sobre institucionalidad.)

Nacional de Desarrollo Sostenible. Por cierto, el consejo puede convertirse en un foro para concertar o discutir la políticas sectoriales desde una perspectiva del desarrollo sostenible, que derive en —o alimente— la política nacional para el desarrollo sostenible (representantes significativos de la sociedad civil y el Estado)⁴⁷. También puede servir en la discusión de temas conflictivos a intereses sectoriales o locales. No obstante, el consejo para asumir la función coordinadora del sistema debe consolidarse con una secretaría ejecutiva altamente calificada y con el máximo de respaldo político⁴⁸. En esto es imprescindible la opinión pública favorable respecto al nuevo paradigma.

Este es el sentido que tiene —en la Gráfica 2— el “hablar el idioma del desarrollo sostenible”, como primera prioridad: condición necesaria en la definición de la política de desarrollo sostenible. Este es el lenguaje por utilizar desde la presidencia al resto del Gobierno, y en su relacionamiento con la sociedad civil. ¿Por qué es condicionante?: A pesar del compromiso del país al suscribirse a ALIDES, la organización del órgano ejecutivo (Cuadro 1) muestra que el desarrollo sostenible no es objetivo prioritario en esa estructura ni en la reformada. Por ejemplo, el consejo (que se reúne una vez al año) aparece en el nivel de los comités económico y social, sin ninguna vinculación directa con la Comisión de Modernización, que es la responsable de las reformas. Sin

embargo, el comisionado pertenece al Comité Económico que es donde se establecen los parámetros que definen las reformas.

Por ello, tal como se muestra en la Gráfica 2: se requiere la discusión y concienciación del modelo a adoptar en cuanto al papel del Estado y de la sociedad civil; para luego precisar, hasta dónde, cómo y en qué se interviene; y así definir los principios rectores de la política de desarrollo sostenible. Este proceso es la base para reformular el marco institucional o legal acorde con dicha política⁴⁹.

Para finalizar, después de una década de reformas del Estado, con la concepción “mercadeana” de achicarlo, de tratar de limitarlo —ojalá— a las funciones tradicionales de defensa, seguridad y justicia (éstas las “mercadean” los libertarios), se concluye: (1) que ese Estado “privatizado” no funcionó ni siquiera para desarrollar o regular los mercados, menos para combatir la pobreza, la exclusión social o la destrucción ambiental⁵⁰; (2) que es insoslayable y urgente fortalecer el Estado, darle dirección de largo plazo y eficiencia en la acción para que acompañe a la sociedad civil en el combate contra la pobreza, como un inicio para mejorar la calidad de vida de los salvadoreños (sostenidamente); (3) que el Estado es insustituible para abordar los intereses de la nación a mediano y largo plazo (necesidades sociales, ambiente, seguridad, etc), incluso en el desarrollo de mercados incipientes o para eliminar distorsiones en situa-

47. Al inicio, el énfasis ha sido lo ambiental, sin embargo, en el proceso para lograr la consolidación del consejo, la primera prioridad debe orientarse a concientizar, en primer lugar, a sus miembros y las instancias superiores, haciendo hincapié del inter-relacionamiento estrecho que existe con educación, salud, actividades económicas (incluyendo el consumo), gobernabilidad, Estado de derecho, cultura, participación ciudadana, etc.

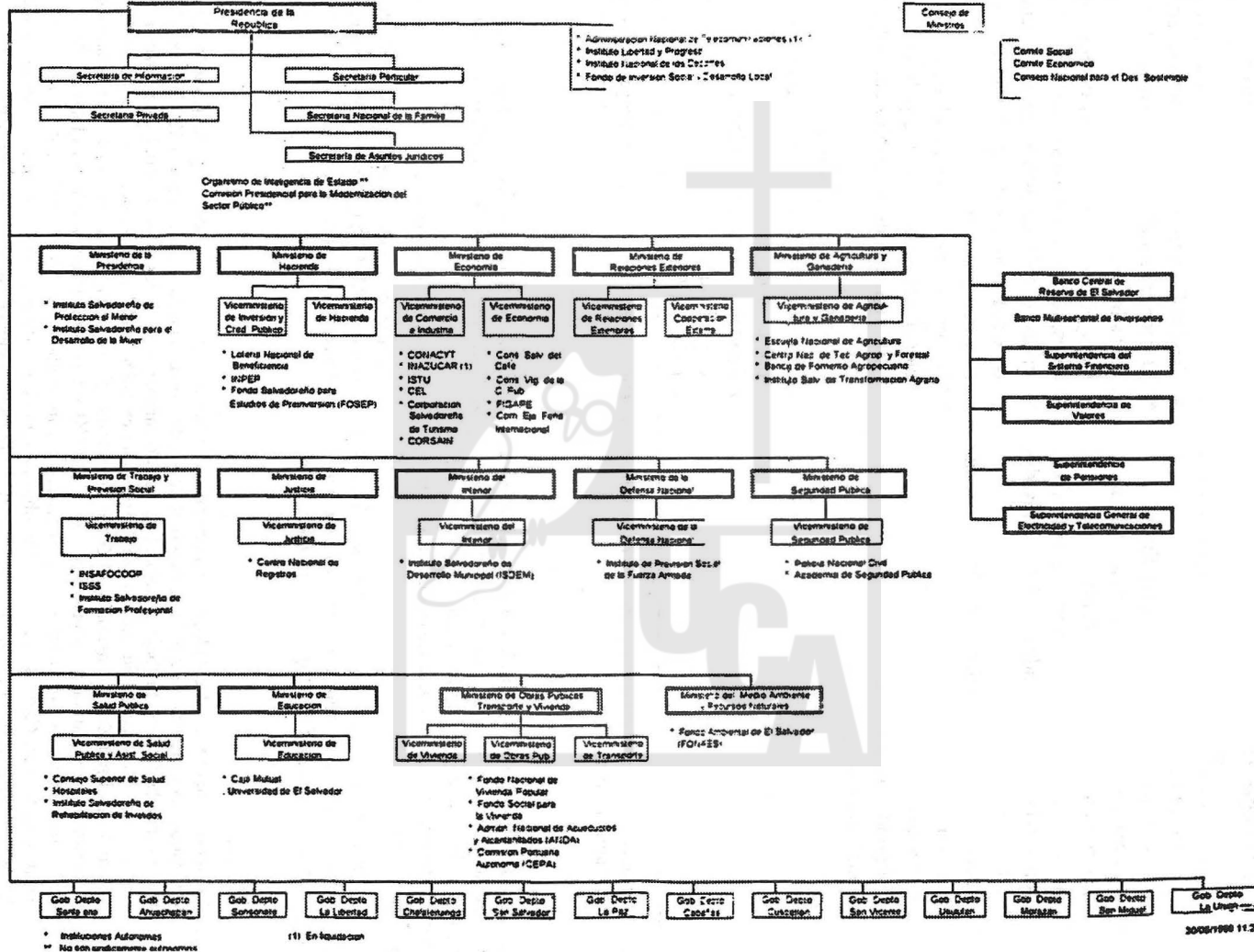
48. No resulta fácil proponer instituciones para temas totalizantes o que cortan todos los sectores. Por ejemplo, en Chile, en el tema ambiental no termina de definir su institucionalidad. El Ministro de la Presidencia, que preside el CONAMA (Consejo Nacional de Medio Ambiente) se inclinaba por un consejo autónomo (tipo Banco Central) en donde estén representados los principales actores y que actúen con independencia. Sin embargo, están claros que debe ser un consejo y no un ministro responsable.

49. Una ejemplo es la creación del Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales. Al respecto, la gestión del ambiente o el desarrollo sostenible es por esencia transectorial, en consecuencia, la responsabilidad fundamental de su gestión no corresponde a un ministerio sino a todos, siendo el papel del órgano central sólo proporcionar un marco general. Los argumentos son de carácter administrativo y políticos. Administrativo, en el sentido de que los interlocutores especializados de la sociedad civil (por ejemplo, gremiales de productores, o salud, o educación) son los ministerios especializados. Político, en razón de que resulta más eficaz y eficiente que todos los agentes públicos asuman como responsabilidad propia el desarrollo sostenible y la preservación del medio ambiente, que darles la oportunidad de liberarlos de esa responsabilidad, al menos parcialmente, al crear un ministerio principal responsable de la gestión.

50. Lo de “privatizado” es porque estuvo en función privada (grupos o personas) al no estar capacitado para la función de servicio público.

Cuadro 2

ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DEL ORGANISMO EJECUTIVO DEL GOBIERNO DE EL SALVADOR



Cuadro 2
Desarrollo concentrador y desarrollo endógeno

Estrategia de desarrollo convencional (concentrador)	Propuesta alternativa de desarrollo
<ul style="list-style-type: none"> * Desarrollo polarizado * Crecimiento jerarquizado y centralizado * Control social por clases dominantes en el sistema funcional de la economía * Actuaciones y políticas principalmente compensatorias o asistenciales en áreas atrasadas o deprimidas * Instrumentos y actuaciones de fomento económico sectoriales — Polos de crecimiento — Polígonos industriales — Zonas francas 	<ul style="list-style-type: none"> * Desarrollo más equilibrado territorialmente * Descentralización y potenciación de comunidades locales y regionales * Control democrático de las comunidades locales, regionales y nacionales * Iniciativas de desarrollo local y generación de empleo productivo para encarar la pobreza y marginación. * Lo importante es crear el entorno institucional, económico, social, político y cultural para impulsar el desarrollo del potencial local — Difusión de innovaciones — Reorganización base empresarial — Infraestructuras — Servicios reales y financieros — Capacitación — Información

Nota: Tomado de Francisco Albuquerque, "Desarrollo Económico Local y Distribución del Progreso Técnico".

* Marginalmente utilizado.

ciones de monopolios naturales u oligopólicas, a través de adecuados mecanismos de regulación y supervisión, así como también en el impulso del desarrollo económico local a través de la pequeña y mediana empresa⁵¹.

Es decir, el desarrollo sostenible demanda: (1) un Estado fuerte, limitado, eficiente y democrático, y (2) una sociedad civil igualmente fuerte, or-

ganizada y participativa. De lograrse, no cabría duda de que el siglo XXI sería de esperanza...

Referencias bibliográficas

1. Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica" (ALIDES), Cumbre Presidencial, Managua, Nicaragua, octubre, 1994.

51. Es interesante el rol del Estado, en una perspectiva a largo plazo, en los casos de Japón, China y Rusia. En los tres países es el Estado el que ha liderado el desarrollo de la sociedad. En el siglo XIII, China era la sociedad más avanzada del mundo (bajo dinastías), el Estado cambió prioridades y fue superada por Europa. En el caso japonés sucedió lo contrario. En el caso Ruso (ahora ex URSS), el Estado se decide por la hegemonía político militar a nivel mundial y fracasa en el desarrollo interno. En la China actual, el Estado se replantea su modelo de desarrollo y seguramente a principios del siglo XXI sea la primera economía del globo. La historia común de los tres países es la permanente (y dependencia) intervención y dirección del Estado en sus procesos de desarrollo. Manuel Castells, en su reciente libro *La Era de la Información, Economía Sociedad y Cultura*, Vol. 1 (La Sociedad Red), Alianza Editorial, hace un brillante y documentado análisis al respecto.

2. ALIDES, Plan de Acción, 1996.
3. Alburquerque, Francisco, "Desarrollo Económico Local y Distribución de Progreso Técnico (una respuesta a las exigencias del ajuste estructural)", ILPES, LC/IP/R. 174, Santiago, Chile, 1996.
4. Alburquerque, Francisco, ILPES, Informe de trabajo, resumen de las conferencias dictadas en El Salvador auspiciadas por el PNUD.
5. Astori, Danilo, "La política y el Estado. Hacia nuevas articulaciones entre lo público y lo privado", ILPES, *Partidos Políticos y Gestión Estratégica*, Santiago, Chile, 1997.
6. Boening, Edgardo, "Reforma y Modernización del Estado en América Latina", ILPES, *Reforma y Modernización del Estado*, 1995.
7. Brandford, Colin, "Redefining the role of the State: Political Processes, State Capacity and the New Agenda in Latin America", *Redefining the State in Latin America*, París, OCDE, 1994.
8. Bianco, Jean-Louis, "El cuestionamiento del Estado contemporáneo", ILPES, *Reformas y Modernización del Estado*, 1995.
9. Blanco, Carlos, "Reforma y modernización del Estado en América Latina: hacia un nuevo proyecto latinoamericano", ILPES, *Reforma y Modernización del Estado*, 1995.
10. Boisier, Sergio, "Modernidad y territorio", Cuaderno 42, ILPES, Santiago, Chile, 1996.
11. Calcagno A. y Calcagno A. (padre e hijo), "El universo neoliberal: recuento de sus lugares comunes", Buenos Aires: Alianza Editorial, 1995.
12. Corbo, Victorio y Schmidt-Hebbel, Klaus, "Public policies and saving in Latin América", mimeografiado, 1990.
13. CEPAL/BID, "La Integración Centroamericana y la Institucionalidad Regional", febrero, 1998.
14. CEPAL, "Reflexiones sobre estrategias territoriales para el desarrollo sostenible", LCG/1994, presentado en la Cumbre Presidencial de Santa Cruz de La Sierra, Bolivia, 29 de noviembre, 1996.
15. CEPAL, "Panorama social", 1997.
16. Convenios de los Acuerdos de Paz, enero 1994, México.
18. Comisión Nacional de Desarrollo, *Bases para el plan de nación*, enero, 1998.
19. Castells, Manuel, "La era de la información. Economía, sociedad y cultura", Vol. 1, *La sociedad en red*, Alianza Editorial, 1997.
20. Carciofi, Ricardo, "El papel del sector público en el desarrollo latinoamericano", Revista *CEPAL*, No. 63, diciembre, 1997.
21. Dourojeanni, Axel, varios trabajos presentados en Seminario-Taller sobre "Conceptualización del Desarrollo Sostenible y aspectos metodológicos", San Salvador, abril, 1997.
22. Guimaraes, Roberto, "Modernidad, medio ambiente y ética: un nuevo paradigma de desarrollo", ILPES, serie-ensayos, 97/43, 1997.
23. Gligo, Nicolo, "Institucionalidad pública y políticas ambientales explícitas e implícitas", Revista *CEPAL*, No. 63, 1997.
24. ILPES, *Reforma y modernización del Estado*, 1995.
25. ILPES, "Gestión estratégica, regulación y mercado", *Partidos políticos y gestión estratégica*, 1997.
26. Jacir, de Lobo, Evelyn, "El programa de modernización del GOES: retos y perspectivas", Documento de trabajo, PNUD, 1996.
27. Lahera, Eugenio, Compilador, "Cómo reformar la administración pública", CIEPLAN/FLACSO, Santiago, Chile, 1993.
28. Maira, Luis, "Las desigualdades en América Latina y su impacto sobre la gobernabilidad política", ILPES, *Partidos políticos y gestión estratégica*, 1997.
29. Molina, Hugo, Informes internos varios de coyuntura, FMLN.
30. PNUD, "Fortalecimiento institucional a la Vicepresidencia de la República", Proyecto ELS/96/001, San Salvador, enero, 1996.
31. PNUD, "Apoyo a fase inicial del sistema nacional para el desarrollo sostenible en El Salvador", Proyecto ELS/97/010, San Salvador, septiembre, 1997.
32. Salazar, R. y Correa, E., "Asistencia preparatoria para cooperación técnica a la vicepresidencia", PNUD, enero, 1995.
33. PNUD, "Informe sobre Desarrollo Humano Sostenible", San Salvador, 1998 (verificar nombre y fecha).
34. Quiteño, Janira, "El proceso de globalización, El Salvador y el Mercado Común Centroamericano", primera parte, Documento de trabajo, octubre, 1995.
35. Rodríguez Loucel, Rafael, "Análisis evaluativo del sistema financiero de El Salvador y propuestas para innovario y fortalecerlo", Informe presentado a la Asamblea Legislativa, octubre, 1997.
36. Salazar C., Roberto, "El Salvador de Cara al Siglo XXI: un nuevo modelo económico", Informe de trabajo, ILPES, abril, 1995.
37. Salazar C. Roberto, "El Salvador. Comportamiento empresarial y perspectivas", Revista *CEPAL*, No. 55, 1995.

38. Salazar C. Roberto, "Reflexiones sobre programas de modernización del sector público en Centroamérica", Revista, *ICAP*, Costa Rica, enero-junio, 1995.
39. Torres Rivas, Edelberto, "Reformas y Modernización del Estado en Centroamérica", ILPES, *Reformas y Modernización del Estado*, 1995.
40. Uthoff, Andras, "Reformas a los sistemas de pensiones, mercado de capitales y ahorro", Revista *CEPAL*, No. 63, 1997.

