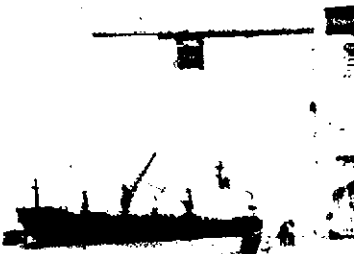


Diez tesis para la modernización del Estado salvadoreño

Carlos Umaña Cerna



FRIEDRICH

A 99 - 06047

NG

Diez tesis para la modernización del Estado salvadoreño

Carlos Umaña Cerna

3

FUNDACIÓN FRIEDRICH EBERT

*San Salvador, El Salvador
julio de 1998*



A 99 - 06047

© Fundación Friedrich Ebert
Representación en El Salvador

Pje. Bella Vista No. 426
9ª. Calle Poniente y 9ª. Calle Poniente Bis
Colonia Escalón
4 San Salvador, El Salvador

Apartado Postal 1419
Centro de Gobierno
San Salvador

Tels. 263-4342 y 263-4347
Fax: 263-4256

Diseño Gráfico y Digital: IMAGO - Verónica Vides
Fotos Portada: Cortesía Grupo Altamirano

Primera edición: 500 ejemplares
Impreso en los Talleres de Imprenta Ricaldone
Junio 1998
San Salvador, El Salvador

Contenido

Presentación	7
Nota introductoria del autor	9
1. Cambio histórico y cambio de paradigmas de Estado	11
2. Tesis de transformación del Estado	19
2.1 La ciudadanía, la nueva cultura cívica y el Plan de Estado 2021	23
2.2 Reingeniería política de los Órganos de gobierno	28
2.3 La modernización del Estado significa construir un Estado de Derecho	33
2.4 Descentralización y reorganización territorial	38
2.5 La nueva relación Estado-economía	44
a. Estado y mercado	
b. Estado y producción	
2.6 La reconversión industrial del sector público	54
a. Explicitar la misión en cada Órgano como punto de partida	
b. La reingeniería de las unidades primarias como base de una nueva institucionalidad	
c. Explicitar al cliente en cada unidad primaria	
d. Los recursos humanos como eje de la estrategia	
e. Información y transparencia en el Estado moderno	

2.7 La función de integración social	61
2.8 La sostenibilidad global de la sociedad	66
2.9 El Estado coordinador: en búsqueda de la competitividad nacional	68
2.10 Estado e integración de la nación centroamericana	71
 3. La modernización como política de Estado en el Plan de Estado 2021	 74
 Bibliografía	 79

Presentación

El Salvador continúa en la búsqueda de las bases institucionales y concepcionales para el mejoramiento de la acción del Estado. En este camino, desde los Acuerdos de Paz en 1992 hasta mediados de 1998, se han dado muchos cambios tendientes a lograr una mayor eficiencia del aparato estatal, que ya no cumplía con las exigencias de la actualidad. El proceso de búsqueda es arduo y aún se siente que no están claras las bases de sustentación de las reformas que a la fecha se han impulsado.

Los modelos no han faltado. Pero no se han estudiado en todo su sentido y en sus resultados para cada realidad donde se han experimentado. Por ejemplo, se habla mucho sobre el modelo de Estado Benefactor o "Welfare State". Y tal pareciera que el debate que se tiene en las viejas sociedades desarrolladas es válido para El Salvador en donde el Welfare State no se desarrolló, sino que apenas se sentaron pequeños cimientos entre 1948 y 1960 que hoy se quiere demoler porque otros modelos del norte ponen en entredicho los sólidos cimientos de su propia realidad de Estado en la era de la globalización.

7

Es obvio que los salvadoreños no gozaron de una seguridad social integral: el seguro de desempleo, el seguro universal por enfermedad, la pensión mínima universal, el ingreso mínimo vital garantizado, el acceso universal a la vivienda digna, a la educación y la formación profesional, al sano esparcimiento, etc., todos características de un Estado benefactor, nunca fueron implementados aquí. Estas conquistas de muchas de las sociedades de Europa occidental, de los Estados Unidos, de Canadá, Australia, Nueva Zelanda y Japón, no llegaron a ser conquistas del "Sur" por todos los motivos y razones que se puedan y quieran invocar. El Salvador no escapó a esta realidad: la herencia fue un "Estado burocrático autoritario" con poca capacidad de soportar sólo unos cuantos rasgos de este modelo,

con el miedo de tirar los pequeños cimientos que se pusieron en el pasado en la afanosa búsqueda del bien común.

Las privatizaciones y la reducción del aparato estatal están en boga. Cual fórmula mágica que alivia todos los males y ofrece "larga vida en salud", América Latina se afana en impulsar "el modelo" que en el "Norte" en alguna medida se implementa con grandes discusiones al interior de sociedades donde hay una arraigada cultura democrática.

El Salvador ha iniciado un proceso de reformas al Estado burocrático autoritario. Es un hecho y sus intelectuales y tomadores de decisiones tienen que hacer un alto para reflexionar sobre el Estado que realmente queremos; sobre la sociedad que queremos y sobre las y los individuos que queremos para ya y para el mañana.

8 Esta reflexión debe de encaminarse a lo más profundo, separando lo político de lo administrativo y de lo técnico, para sacar la mezcla de los componentes que darán los cimientos y la estructura de un Estado integrador contrapuesto al excluyente que hemos heredado y conocido. Al final, tiene que quedar el Estado de todos y todas, el Estado que garantice la igualdad de oportunidades y de trato entre todas las personas en la búsqueda del bien común y la felicidad que es el mayor anhelo de la persona humana. Único fin que puede tener una sociedad contrapuesta al dominio y sólo privilegio, de élites, de argollas o de grupos más fuertes, sobre el conglomerado social.

La Fundación Friedrich Ebert continúa apoyando este esfuerzo de reflexión y análisis y Carlos Umaña nos ofrece la oportunidad de hacerlo con este ensayo que escribió en 1996.

Berthold Leimbach

Representante de la Fundación Friedrich Ebert

Nota introductoria del autor

Este ensayo surgió en el contexto de la transición salvadoreña, en la postguerra, en el debate sobre los desafíos que provocaban o que sucedían a los Acuerdos de Paz de 1992.

Existía la convicción de que los Acuerdos cerraban un momento histórico y apenas iniciaba el camino hacia otro. La certeza de un cambio secular, histórico, en la sociedad salvadoreña y en la economía mundial, exigían cambios de igual trascendencia en el Estado. La convicción de la obsolescencia del Estado y la forma tan insuficiente o unilateral en que se abordaba esta temática, la modernización del Estado, ofendía el sentido de urgencia y de su importancia.

En este ambiente saltaba como necesidad la elaboración de propuestas con una perspectiva y sentido histórico, pero por su alcance con un carácter comprehensivo que abarcara los diferentes componentes de transformación del Estado.

Así, en esta obra partiendo de un concepto comprensivo de Estado y de un análisis histórico, se pretende delimitar las diferentes áreas que se ven comprometidas en su proceso de cambio secular. Sobre esta base se identifican las líneas por donde transita un proceso real de modernización. Estos ejes o líneas de cambio son los que dan origen a las "Diez Tesis para la Modernización del Estado Salvadoreño".

La diversidad de diez líneas de trabajo encierra por sí mismo un desafío a aquellos que reducían la modernización a uno de sus elementos, pero a la vez enfrenta a ciertos sectores que sin dirección se oponen al cambio. Paradojas de la realidad salvadoreña, en un determinado momento pareciera que los conservadores impulsan el cambio y los radicales, ante el quiebre de sus paradigmas, se paralizaban propugnando por el status quo.

Como antecedente teórico previo de esta obra es necesario identificar otro ensayo denominado "El cambio histórico en El Salvador", coproducido con otros compañeros investigadores en septiembre de 1995. Las vinculaciones entre aquella obra y ésta son obvias y es un orgullo enunciarlo. La discusión intelectual conduce a los investigadores a asociarnos para producir, teniendo como horizonte la responsabilidad histórica con la Nación. Así es una obligación dar los créditos necesarios a mis amigos que hicieron observaciones a esta obra: Carlos Briones, Berthol Leimbach, Roberto Turcios, Ricardo Córdova y Alexander Segovia.

Este ensayo fue un trabajo encargado al autor por la Fundación Friedrich Ebert y tiene como fecha de referencia para su elaboración octubre-diciembre de 1996, con correcciones en enero y abril de 1997. Por accidentes del destino, su publicación se atrasó hasta mediados de 1998. Dados los eventos históricos en 1998 (vinculados al Plan de Nación) y, en consideración al último capítulo de este ensayo, estas fechas son un importante referente de valoración. Cada obra pertenece a su tiempo, por tal razón no se han hecho modificaciones de contenido. Así los aciertos y errores contenidos en esta publicación, evidenciados con el tiempo, ahora pueden ser más adecuadamente juzgados sin perder su actualidad y utilidad concreta.

Carlos Umaña Cerna
Junio de 1998

1. Cambio histórico y cambio de paradigmas de Estado

La Modernización del Estado es por hoy la tarea prioritaria para el desarrollo nacional, el desafío central para poder realizar las metas que la nación debe proponerse para el año 2021¹. Un Estado moderno está llamado a cumplir una función catalítica y coordinadora de las tareas o procesos principales que la nación tiene que enfrentar para el próximo siglo. Es, en definitiva, una función sinérgica de todos los procesos económicos y sociales.

Para realizar esta tarea, es necesario contar con un marco comprensivo o concepto amplio del Estado, que establezca las diferentes dimensiones o aspectos que abarca el proceso de transformación. Esto es básico en el país, precisamente porque se enfrentan tres grandes obstáculos reduccionistas de esta tarea. Primero, se tiene que reconocer que el proceso de modernización del Estado es, ante todo, un proceso político de reingeniería, precisamente porque se trata de transformar lo sustantivo de lo político que es el Estado.

Por otra parte, existe una reducción en las propuestas al enfrentar la tarea con un carácter parcial, al proponer programas restringidos a un solo órgano, a una sola función, etc. Esto va muy de la mano con el tercer problema consistente en las reminiscencias o resurgimiento de marcos ideológicos en las propuestas de la función económica del Estado. Se parte más bien de lo que debería ser el Estado en lugar de lo que la realidad

1 En este año se cumplen 200 años de independencia del inicio de la formación de la nación centroamericana. Este año se convierte en un horizonte idóneo para un plan de Estado que enrumbe los destinos del país, dada su significancia histórica y el tramo de tiempo, de un cuarto de siglo, adecuado para una proyección estratégica.

salvadoreña e internacional le está demandando al Estado realizar. Esto es un contrasentido, ya que se trata de construir el Estado con arquetipos o conceptos del pasado.

Una visión de conjunto sobre los aspectos centrales en el proceso de modernización del Estado serviría de parámetro para evaluar los cambios realizados hasta ahora y establecer las grandes tareas pendientes.

Aunque el tema de modernización del Estado ha estado presente desde hace ya varios años en el ámbito intelectual internacional, apenas recientemente se empieza a abordar con profundidad en El Salvador. En la década de los ochenta, los problemas de la guerra y la paz fueron los temas cardinales. En la postguerra, en la década de los 90's, las tensiones del cumplimiento de los Acuerdos de Paz concentraron la atención, acompañados de un plan de reconstrucción con un espíritu de reconstruir el pasado.

Es hasta el segundo quinquenio, a partir de 1996, cuando se empiezan a afrontar con un nuevo espíritu los temas estratégicos del desarrollo y, dentro de éstos, el tema de transformación del Estado.

12

La modernización del Estado se empieza a presentar ya no como un proceso técnico, o como un proceso de reingeniería administrativa, sino como un proceso político y social inmerso en un proceso de cambio histórico. La modernización del Estado es un proceso de reingeniería política, porque afecta la estructura y la forma en que se ejerce el poder.

Aceptar un extenso cambio histórico en la sociedad, indirectamente es asumir la obsolescencia general del Estado salvadoreño. El llamado a la reinención del Estado expresa ciertamente la envergadura de la tarea por realizar en el país. El gran cambio histórico en la sociedad determina lo extenso y general de la transformación necesaria del Estado salvadoreño.

Para enfrentar esta tarea es necesario, ante todo, reconstruir de forma amplia el concepto de Estado e identificar sus elementos o dimensiones que permitan de forma sistemática estructurar todos los aspectos necesarios a transformar. Existe una tendencia a la unilateralidad o parcialidad profesional en la tarea de modernización. Los economistas prefieren la

modernización de la función económica; los políticos, los mecanismos y resortes del poder; los abogados, los aspectos vinculados con el Órgano judicial y el derecho, etc.

La modernización del Estado debe ser multifuncional y comprender no únicamente a los órganos de gobierno sino, ante todo, a su membresía: la ciudadanía, y al conjunto de organizaciones civiles y políticas que le dan sentido y contenido político al Estado, afectando las funciones más generales y las estructuras orgánicas más amplias del mismo.

El Estado es la organización general de los ciudadanos, con una estructura e institucionalidad que corresponde a la forma de gobernar y a la naturaleza de la sociedad en un momento histórico determinado. Está conformado por un conjunto de instituciones y normas que establecen los mecanismos de participación en el poder y regulan las diferentes acciones y relaciones entre todos los ciudadanos y la población en general, en un territorio determinado. Estas instituciones y regulaciones viabilizan o hacen posible la actividad social, incluida la económica, política, cultural, etc.

El Estado no es un instrumento que se establece externa o independientemente a la sociedad, sino que se configura y se va desarrollando en función del contenido social y económico que viabiliza. Es una armazón institucional que corresponde, en su estructura, a la naturaleza y grado de la actividad económica y social. Cuando la actividad económica y social sufre una transformación sustancial y sus ciudadanos establecen nuevos intereses, pugnando por nuevas formas de relación, la armazón institucional y el marco regulatorio se convierten en una estructura constrictora de la nueva dinámica social y económica. Así, la organización general de la sociedad se vuelve obsoleta y su aparato no logra cumplir su función.

La obsolescencia del Estado salvadoreño es resultado de un proceso acumulativo de rigideces estructurales y de la ausencia de cambios institucionales en los momentos críticos, así como de los grandes cambios socioeconómicos y tecnológicos internacionales de la década de los 70's y 80's.

La conjugación híbrida de un Estado autoritario en el ámbito político, con un Estado proteccionista y desarrollista en el ámbito

económico y un limitado benefactorismo en lo social, se convirtió en una estructura obsoleta que se mantuvo en la década del conflicto. Es hasta 1990, con las negociaciones y luego los Acuerdos de Paz y el advenimiento del primer gobierno de ARENA, que comienzan a darse procesos de reordenación y cambios en la estructura institucional.

La modernización se inició con un cambio en la función política; es decir, en la participación de los grupos de poder y en los mecanismos de gobernar. Esto implicó cambios en el espectro de partidos legítimos, en los mecanismos de participación, en el marco regulatorio básico o primario (la Constitución de la reforma), en el aparato coercitivo y policial y en la definición de un nuevo papel de la Fuerza Armada.

14

Los avances más sustanciales en la modernización de la función política del Estado provienen de los Acuerdos de Chapultepec, y están orientados a la construcción de un Estado democrático. Sin embargo, éstos han hecho surgir tareas que se visualizan con mayor claridad y precisión en el periodo de la postguerra. La modernización de la función política es una tarea inconclusa, que demanda un programa amplio que evidencie las diferentes fuerzas políticas y las haga avanzar hacia modalidades coherentes con el nuevo planteamiento. Dentro de las tareas pendientes sobresalen la reforma electoral y de partidos políticos y las medidas que potencien o faculten al ciudadano con mayor poder de injerencia en la vida política nacional; pero, sobre todo, como se verá en esta obra, todas aquellas que construyan un Estado moderno.

Por otra parte, el Derecho y su administración como función del Estado se encuentran en una situación de mayor precariedad, ya que no existe un diagnóstico y programación clara de su modernización. Modernizar el derecho, como marco regulatorio de la actividad social y económica, implica una reforma del sistema legislativo que lo crea y del sistema judicial que lo aplica; requiere cambios en la estructura que lo hagan coherente y consistente con la nueva realidad. Las reformas y cambios en el sistema judicial han demostrado su clara insuficiencia ante las nuevas realidades. La Asamblea Legislativa no ha logrado establecer nuevos estilos y métodos de trabajo que le permitan

desarrollar una estrategia de modernización legislativa para enfrentar la tarea de transformar el derecho, tarea que, en parte, requiere una mayor disciplina legislativa.

La actividad gubernamental se ha centrado en el marco institucional y regulatorio económico, y es aquí donde menos propuestas alternativas y estratégicas ha hecho la oposición. En este rubro la acción se ha orientado a desmontar las estrategias económicas del pasado. Esto ha sido y continúa siendo una tarea necesaria. Los Acuerdos de Paz, en materia económica, crearon el Foro Económico como mecanismo de concertación nacional, foro que no logró encontrar su misión histórica ante la mezcla de paradigmas y ausencia de un lenguaje y sentido de dirección.

Las limitaciones para hacer una propuesta nacional radicaron en no saldar cuentas con los paradigmas de Estado que han estado dominando la política económica en el siglo XX. Aún prevalecen los esquemas mentales, que van desde el primitivo modelo liberal hasta el Estado desarrollista, benefactor.

Un estudio crítico-histórico sobre las insuficiencias y límites en los modelos de política económica, permitiría ir definiendo nuevas rutas hacia la construcción de un verdadero nuevo paradigma estatal en el ámbito económico.

15

El modelo Keynesiano de política económica, en sus dos versiones de Estado desarrollista en el tercer mundo y Estado benefactor en los países centrales, surgió como respuesta al fracaso del modelo liberal en la década de los 30's y la teoría marginalista que lo sustentaba. Fue el pensamiento dominante en la política económica hasta el primer tercio de este siglo. La gran depresión de 1929, y las crisis económicas que se escondieron detrás de las grandes guerras mundiales, prácticamente desterraron de la política económica esta corriente.

La imposibilidad del Estado liberal de lidiar con las grandes contradicciones que creaba y las fluctuaciones de la economía, su incapacidad de reanimarla, de mantener la integración social y la estabilidad social y política, impuso de manera práctica un nuevo modelo. El modelo liberal de estado se reveló como modelo no -sostenible socialmente en el largo plazo ante el grado de desarrollo económico que habían alcanzando las economías centrales y las grandes contradicciones sociales que amenazaban

con derrumbarlo y que, efectivamente, lo hicieron posteriormente en los países de economía centralizada.

A partir de ese momento el Estado pasó a ser un agente activo en política económica utilizando su instrumental para suavizar las fluctuaciones del ciclo económico mediante la administración de la demanda agregada, el gasto fiscal y la política monetaria. Era un conjunto de instrumentos orientados a incrementar la demanda para digerir la sobreproducción y el exceso de inventarios que no encontraban mercados. La inversión y la creación de empresas públicas eran visualizadas como demanda y motores necesarios del desarrollo ante las imperfecciones y la necesidad de cubrir los vacíos dejados por la inversión privada. Las variantes del modelo de política económica benefactor y desarrollista se diferenciaron por las condiciones del mercado y el énfasis en la intervención.

16 El modelo benefactor suponía un mercado desarrollado, en pleno funcionamiento, con cierto grado de institucionalidad económica y regulación. Este modelo aplicado en los países centrales fue orientado fundamentalmente a corregir los resultados sociales del mercado, desarrollando un aparato de asistencia social con el fin de asegurar la cohesión social del sistema, compensando las fallas del mercado y restringiendo la actividad privada en ciertas áreas económicas en función del interés público.

En cambio, el modelo desarrollista partía de una realidad distinta, de un incipiente mercado y la necesidad de desarrollarlo aceleradamente. No se podía esperar demasiado tiempo para que, por un proceso natural histórico, los procesos de acumulación privados generaran los capitales suficientes, en magnitud y colocación, en las diferentes ramas, para que pudiera establecerse un fluido mercado nacional. Era necesario crear empresas nacionales que compensaran la debilidad de los empresarios nacionales. Ambas versiones se fueron ahogando en sus propias regulaciones e intervenciones hasta ser inviables financiera y económicamente, creando un marco institucional que fue incapaz de actualizarse cuando la economía mundial cambió en su base técnica y económica.

En El Salvador, el híbrido de Estado tuvo su limitante de

forma temprana por la estrechez de las estructuras agrarias y el limitado mercado urbano existente. Ante la crisis del Estado desarrollista resurgió en América Latina y el mundo, en la década de los setenta, la corriente liberal. Un planteamiento conservador resurge, entonces, como modernizante.

Los planteamientos de liberalización equiparados con modernización tienen como fundamento la necesidad histórica y económica de desmontar la armazón institucional y el marco regulatorio de corte proteccionista, que asfixiaba y obstruía el relanzamiento de la economía. La nueva base técnica, creada con la revolución tecnológica, generó un nuevo sistema de relaciones económicas que requerían un marco institucional y regulatorio diferente y mucho más amplio.

La abundante bibliografía que en los últimos tres años se ha producido, interpretando de forma nueva estos modelos de política económica, son para El Salvador un legado del cual hacer uso para la modernización del Estado en su función económica². La discusión entre modelos ya no estriba entre desarrollismo, benefactorismo, liberalismo o socialismo de Estado. Los paradigmas por construirse parten de realidades y de asumir la riqueza histórica del instrumental y la experiencia que todos esos modelos han heredado.

17

Actualmente se está entrando a un nuevo momento de transformaciones estatales. Las medidas limitadas hasta ahora deben ser ampliamente superadas ante la necesidad de crear una nueva institucionalidad y el marco regulatorio del siglo XXI. La construcción del nuevo Estado es una tarea no completa y, en el caso de El Salvador, aún no se ha terminado con el desmontaje institucional anterior.

En definitiva, la transformación del Estado requerirá que los intelectuales y las fuerzas políticas se liberen de los viejos marcos interpretativos que todavía se cuelan en sus discursos; modernización del Estado significa modernización de paradigmas políticos y mentales.

2 Como una selección recomendable está la compilación de O. Muñoz, publicada por CIEPLAN, especialmente la introducción. Así mismo, los artículos de A. Pfaller y de N. Lechner. Un poco más distante en el tiempo, en la perspectiva francesa, está la obra de M. Crozier. Ver para mayor detalle la bibliografía adjunta a esta obra.

2. Tesis de transformación del Estado

El Estado es una entidad general que incluye como uno de sus elementos los órganos de gobierno. La modernización del Estado los abarca, pero no se reduce a ellos. Es un proceso global que incluye diferentes dimensiones según los elementos claves que lo definen.

Los elementos constitutivos del Estado moderno que se proponen, y que son necesarios para la reconstrucción de su concepto y para poder identificar los ejes del proceso de modernización, son los siguientes:

1. El carácter de asociación suprema y general de ciudadanos.

La naturaleza del Estado como relación, asociación u organización entre personas o individuos muy determinados, que los vincula o relaciona de forma general y tiene la jerarquía de organización suprema; es decir, no existe ninguna otra organización superior en cuanto a autoridad y asociación de sus miembros.

2. Los ciudadanos como los elementos constitutivos y miembros del Estado. El ciudadano definido como miembro o elemento asociado del Estado moderno, con derechos políticos plenos y capacidad de ejercer presión y afectar la conducción y actividades del Estado, tiene el derecho y ejerce la política según los medios legalmente establecidos (Constitución). La membresía del Estado está conformada por sus ciudadanos, lo cual es diferente a su población y residentes. Esto conlleva a que parte de los pobladores de un Estado no tengan los mismos derechos que sus miembros, los ciudadanos. Implica también la capacidad y posibilidad de exclusión de cierta parte de la población y de los derechos conferidos a los ciudadanos.

3.El Derecho como cuerpo de normas que establece los derechos y deberes de los ciudadanos y residentes. En la dinámica del Estado es muy importante el comportamiento de los ciudadanos regulados por el sistema de normas jurídicas y autorregulados por la cultura cívica. El Derecho es el conjunto de normas establecidas por el Estado para regular las relaciones y acciones entre los ciudadanos y de éstos con el Estado, en sentido amplio incluye el derecho consuetudinario. El derecho es dotado de coercibilidad cuando las normas obligatorias establecidas no se cumplen. El derecho incluye el marco regulatorio que norma y viabiliza la actividad económica, no únicamente como derecho mercantil, sino como reglamentaciones particulares del ámbito productivo y comercial como metrología, estándares de producción y regulaciones fitosanitarias.

4. La cultura cívica como práctica consuetudinaria de estos derechos. La cultura cívica se refiere a la consciencia y a la práctica consuetudinaria de los individuos con respecto a los deberes y derechos de los ciudadanos y los habitantes otorgados y exigidos por el Estado. La cultura cívica se refiere a una realidad más que al deber ser. La calidad de los ciudadanos en exigir y luchar por sus derechos y cumplir sus deberes es determinante en la calidad del Estado. El Estado no escapa al principio organizacional que señala que en cualquier empresa el recurso estratégico y determinante en su dinámica son sus miembros. Cambios y modernización en las entidades organizacionales implican cambios en la cultura organizacional.

5. Los órganos de gobierno como parte sustantiva instrumental del Estado. Para gobernarse, el Estado establece el Aparato del Estado o gobierno, que es la parte instrumental para ejercer la soberanía y para autogobernarse. Es el conjunto de órganos que establece el Estado para la conducción y regulación de las relaciones entre los ciudadanos y de éstos con el Estado, así como para la coacción o uso legítimo exclusivo de la fuerza para hacer cumplir dichas regulaciones en un determinado territorio. En El Salvador está conformado por todos los Órganos y Sub-órganos

que establece la Constitución o las unidades primarias de la Ley General del Presupuesto más los gobiernos locales. Usualmente, existe una confusión y reducción entre Estado y Aparato de Estado, de la misma manera que existe entre los vocablos Iglesia (Asamblea) y sindicato. La Iglesia es la comunidad de fe que aglutina tanto a los fieles como al clero y la jerarquía eclesial. La Iglesia posee y comprende un cuerpo doctrinario, un aparato institucional y físico y un cuerpo jurídico que la regula e identifica. Sin embargo, el término, en su uso más común, es reducido al edificio donde se realiza el culto; en otros casos con el clero como sector social-profesional y en otros con el aparato organizacional y la jerarquía eclesial como sector dominante.

6. La soberanía como ejercicio independiente y legítimo del poder. La soberanía es la potestad para ejercer la autoridad suprema de forma excluyente y legítima en un territorio determinado e independiente con respecto a otros Estados. La soberanía, en el sentido moderno, reside en los miembros del Estado que son los ciudadanos y es delegada en el gobierno.

21

7. El territorio como espacio de ejercicio de la soberanía. El Estado se organiza territorialmente en una distribución del poder en función del espacio y las particularidades del territorio. Las particularidades políticas administrativas de cada Estado responden a la conformación histórica y étnica de su ciudadanía pero, a la vez, a las características ambientales naturales de su espacio natural.

8. Los gobiernos locales como entidades autónomas internas primarias. Constituye la unidad política administrativa con autonomía restringida a una población y territorio determinado, subordinada al Estado nacional en los aspectos de interés general. Constituye, en el caso del municipio, la unidad primaria y básica del aparato territorial del Estado.

9. El sistema político de partidos y las organizaciones civiles como las entidades ciudadanas, que le dan sentido, contenido y dirección al Estado. Adicionalmente, como parte

del Estado se encuentra el sistema político, que es el conjunto de organizaciones de ciudadanos y mecanismos para ejercer los derechos y obligaciones políticas; es decir, ejercer la actividad política consistente en elegir y participar y dirigir los órganos de poder o aparato de Estado. Asimismo, la Sociedad civil que es el conjunto de asociaciones no mercantiles en las cuales se organizan los ciudadanos y la población para promover y defender sus diversos intereses en todos los ámbitos de la vida social. Esto incluye las asociaciones primarias o de base, que asocian a los propios ciudadanos interesados, y las secundarias u Organizaciones no Gubernamentales (ONGs) que promueven los intereses de otros ciudadanos o de la colectividad.

El Estado es así la organización política superior y general de todos los ciudadanos, establecida para ejercer la autoridad suprema de forma independiente (soberanía) sobre la población en un determinado territorio, estableciendo sus propias normas (derecho) y aparato para gobernarse y las entidades y mecanismos por medio de los cuales los ciudadanos pueden participar en el ejercicio del poder o promover sus intereses.

El Estado es por excelencia la relación política, de poder entre los ciudadanos. Modernizar esta relación no es la mera actualización de un artefacto de regulación económica; antes que económica es una modernización política de la sociedad.

En sentido amplio, la transformación del Estado implica la actualización con respecto a la sociedad y a su dinámica que contiene y regula, así como a la transformación de todas sus funciones. Incluye lo referente a cómo se organiza el Estado, tanto en su parte más sustantiva como en sus partes más genéricas (sistema político y cultura cívica); en sus elementos (los ciudadanos) como en sus unidades u órganos básicos; en el derecho y la forma de administrarlo; en el ejercicio de la soberanía interna y externa; en la regulación económica y las políticas sectoriales; en la prestación de servicio a los ciudadanos y a las empresas; en la función de integración social y desarrollo humano; en la regulación de la actividad productiva con respecto a la naturaleza; en la integración política territorial interna y centroamericana; en la integración del aparato productivo como sistema competitivo con el exterior y en la función coordinadora

de todas estas actividades.

2.1. La ciudadanía, la nueva cultura cívica y el Plan de Estado 2021

El ciudadano es el elemento constitutivo del Estado. Modernizar el Estado, en sentido general, significa transformar su membresía, la ciudadanía. Esto es un proceso de cambio cultural de la forma en que se practican cotidianamente los derechos y deberes por cada ciudadano; significa, en definitiva, construir una nueva cultura cívica. Un nuevo Estado requiere un nuevo ciudadano, así como un nuevo ciudadano requiere un nuevo Estado. En este binomio se resume la transición del Estado y de su ciudadanía.

Existe ya un cambio cultural ciudadano constatable en lo inmediato en la transición de una sociedad agraria a una urbana, que plantea como necesario el cambio de Estado, pero para lo cual no es suficiente.

La complementaria transformación cultural se expresa en una nueva práctica y estilo de actividad, fundamentada en un ciudadano más educado, más productivo, más crítico, pero más participante de sus responsabilidades políticas (ciudadanas). Esta nueva práctica abarca también a las organizaciones primarias del ciudadano, aquellas por medio de las cuales viabiliza sus intereses políticos y sociales, y que le dan contenido y sentido al aparato del Estado.

Estas organizaciones primarias ciudadanas son realmente las promotoras y gestoras del cambio cultural, del quehacer político y con su dinamismo son las llamadas a provocar el cambio sistémico del Estado.

El cambio de la cultura cívica salvadoreña debe tener como eje inicial una nueva desiderata, una visión global básica común de nación que todos compartan. Esta nueva plataforma sería el punto de partida para la existencia de una nueva diferenciación ideológica y política, sería esa columna vertebral sobre la cual se despliega la nueva diversidad cultural salvadoreña.

La nueva forma de articulación del poder, de la organización del Estado, se fundamentará en la construcción de un proyecto de Estado que sirva de horizonte en el desarrollo de la institucionalidad estatal a largo plazo, que con su contenido aglutine a la ciudadanía y que se constituya en la misión nacional. Este nuevo proyecto de Estado para edificar una nueva nación es el fundamento de la gobernabilidad y el eje generador de una nueva cultura cívica nacional.

Los Acuerdos de Paz de Chapultepec no lograron desencadenar un proceso de esta naturaleza que definiera los ejes estratégicos básicos de desarrollo, que le dieran sentido o contenido a la nueva institucionalidad. El Estado, en el momento actual, es una institucionalidad sin sentido, sin dirección, sin contenido. Este es el principal desafío actual de la nación: crear los acuerdos que permitan una organización dinámica y amplia del Estado, que den dirección estratégica al Estado y un sentido de misión a la ciudadanía. Más que un reparto estático de cuotas de poder, es necesaria una organización dinámica sustentada y orientada en grandes ejes de desarrollo.

24

Las experiencias o intentos frustrados hasta ahora han tenido un precio para el prestigio de la clase política, para el gremio empresarial y un costo estratégico para el país. Después del boicot al foro de concertación económica y las maniobras del Pacto de San Andrés, sus autores quedaron fuertemente deslegitimados en su capacidad de convocatoria y de alianzas ante futuros intentos. El país también perdió, porque el tema de los acuerdos básicos nacionales, tan urgente y necesario, perdió talante y tiempo. La agenda para un nuevo siglo que le dé sentido de misión a la nación sólo puede construirse en un contexto de ganancias para todos, en el que todos pongan sacrificio e inviertan capital político; en un ambiente de propuestas y proactividad.

Un elemento poderoso para el desarrollo del país es el sentido de cuerpo proveniente de una dirección u horizonte común de los ciudadanos. En el país no existe esa misión de sentido al esfuerzo que permita evaluar el camino. ¿Qué estamos llamados los salvadoreños a ser en el sistema de naciones? ¿Qué esperamos ser en un plazo estratégico razonable? ¿Cuál es

nuestro papel en Centroamérica y Latinoamérica?

El Salvador podría aspirar a constituirse en modelo de convivencia democrática y desarrollo equilibrado, sostenible y solidario para Centroamérica y el resto de América Latina; podría convertirse en el catalizador del desarrollo económico de Centroamérica y en el dínamo de la reconstitución de la Federación Centroamericana. Pero para esto es necesario identificar los puntos de convergencia nacional, un esfuerzo de investigación sobre caminos y medios más pertinentes para construir una nueva obviada que todos compartan, fundante de la nación. El Plan Nacional 2021 será producto de un nuevo espíritu político que busque más que la firma de un documento o la elaboración de un tratado explícito. Será la base que contenga los puntos tácitos que le den coherencia y sentido a las acciones del Estado-Nación, que funden una nueva tradición de cultura cívica y de hacer política.

En El Salvador todavía existe una cultura de guerra y de exclusión que no ha dado espacio al sentido de pertenencia y de inclusión en la edificación de un nuevo país.

No está presente ese espíritu, no sólo de tener derechos asegurados en una nueva comunidad, sino de sentido de pertenencia a un grupo humano que pretende la edificación de la nación y, sobre todo, que comparte las obligaciones y responsabilidades para construirla. El patrimonio cultural y los valores cívicos que caracterizan a países líderes, se han erigido en el esfuerzo de construir o reconstruir una nación, con un sentido de dirección compartido.

Años de conflictos y de extrema pasión política, del todo o nada en términos ideológicos, han producido huellas profundas en los valores y comportamiento cívico en su relación con los partidos y demás instituciones políticas. Los extremos sacrificios que se exigían, vitales para algunos y la negación de su individualidad en función de objetivos abstractos para luego terminar en la negociación de cuotas de poder, han producido transformación en las antiguas lealtades absolutas hacia los partidos y desvalorizado ideologías tradicionales. El encanto por la paz se transformó rápidamente en desencanto ante la inercia y la incapacidad de los partidos de darle un rumbo global a la

nación, de darle un sentido a su reconstrucción. Existe una especie de desencanto con la clase política y su estilo de hacer política. Este estilo de política es el que está también en crisis y, con él, el sistema de partidos.

En el ciudadano están surgiendo requerimientos políticos hacia los partidos más realistas, más prácticos, que busca en ellos el reflejo de sus intereses cotidianos y reales, más que vehículos de cuotas de poder, y que percibe el logro o avance sobre sus intereses expresados en la mejora de su mundo cotidiano. Años de estancamiento y desesperanza, en esa vorágine que significó el conflicto para los que se quedaron en el país, impulsan al ciudadano a buscar a los partidos políticos sólo si éstos ofrecen, en primer lugar, respuestas reales en su micro mundo a los problemas de su familia, comunidad, barrio o departamento; en segundo lugar, si esta relación se puede desarrollar bajo una nueva forma de inclusión y participación; y, en tercer lugar, si éstas se enmarcan en un conjunto de respuestas posibles y necesarias que le den un nuevo rumbo a la nación.

26

Los partidos políticos no han podido responder a los nuevos requerimientos ciudadanos, ya que ello implica una renovación y reconstrucción del sistema político. Conlleva afectar las causas que anquilosan el sistema político salvadoreño.

En primer lugar, significaría reconocer la ausencia de mecanismos democráticos internos de renovación. El sistema de partidos en El Salvador necesariamente tiene que pasar por una renovación de las cúpulas y los sistemas de cuadros o profesionales de la política. Significa el desarrollo de un nuevo profesional de la política que tiene que buscar, interpretar y representar las aspiraciones del ciudadano más que tratar de iluminarlo con la línea del partido.

En segundo término, los partidos son sistemas cerrados de participación al ciudadano no militante, son empresas de lo político que excluyen al advenedizo. El partido se constituye en sistema cerrado de intereses que, al ocupar puestos de gobierno, se separa de sus electores. No existen mecanismos para que el ciudadano común le pueda cobrar la cuenta directamente al político que no cumpla con sus promesas, salvo las propias elecciones. En este aspecto se basa una de las más profundas

transformaciones culturales necesarias del Estado salvadoreño, en la relación entre el ciudadano y el político de profesión, en la necesidad de crear una serie de mecanismos institucionales que obliguen a los partidos y a los profesionales de la política a rendir cuentas al ciudadano común; así mismo, en el desarrollo de instancias por medio de las cuales la ciudadanía le cobre la cuenta o premie de forma directa o más inmediata, las acciones de los funcionarios.

En tercer lugar, significa rescatar el espacio de la política para el ciudadano común. En un sentido original clásico, la política es el espacio obligado del ejercicio de la ciudadanía. Las transformaciones necesarias de la cultura política tienen que apuntar a facultar al ciudadano con mayor participación en las decisiones, en las responsabilidades del Estado. La mistificación de la política como una actividad moralmente cuestionable, exclusiva de "los políticos", es un mito pregonado a veces por estos mismos profesionales tradicionales de la política para aumentar su campo y libertad de acción con respecto al ciudadano. La clase política fácilmente se une en sus intereses contra el ciudadano advenedizo que lo cuestiona. Facultar al ciudadano con mayor poder político relativiza el concepto tradicional de representatividad, buscando desmitificar la política, encontrándole un nuevo contenido de responsabilidad cívica.

En cuarto lugar, reconocer el fracaso de los políticos de constituir un acuerdo común entre partidos de política de Estado. Ni el gobierno ni la oposición han logrado establecer un nuevo tipo de relación que produzca un acuerdo de Estado. Esto es percibido como ineficiencia de la clase política.

Modernizar el Estado en su nivel más elemental presupone la necesaria creación de una nueva cultura cívica centrada en una forma diferente de participación política del ciudadano, que tenga como eje un Plan de Estado 2021, con un nuevo espíritu nacional que se vea reflejado en un sistema moderno de partidos con un nuevo estilo de hacer política.

2.2. Reingeniería política de los Órganos de gobierno

La modernización del aparato del Estado no se puede realizar con la modernización de sólo uno de sus órganos, el Ejecutivo por ejemplo, ni cada uno de manera independiente, o con direcciones diferentes. En el aparato no se puede hablar de modernización de un Órgano sin ver los efectos en los órganos restantes. El aparato de Estado es un todo articulado, en el cual sus órganos no son independientes, sino de forma relativa. Los cambios en uno afectan a otros o, lo contrario, la ausencia de cambios en uno obstaculizan la modernización de los otros Órganos.

28

El aparato del Estado es el sistema de órganos y de relaciones de poder que constituyen la parte sustantiva-instrumental del Estado. Cada órgano tiene un rol funcional específico y otro relativo, y entre ellos existe un tejido de relaciones que producen un equilibrio dinámico con efectos en el propio desarrollo del aparato del Estado y de las diferentes organizaciones de los ciudadanos.

Modernizar el aparato de Estado requiere de una visión y proceso de acción sistémica hacia el conjunto de órganos, identificando los condicionantes mutuos entre cada órgano para su desenvolvimiento. La reingeniería del sistema de órganos es fundamentalmente un proceso político de rediseño y sólo en segundo término un proceso técnico-administrativo y esto es porque afecta fundamentalmente ese pacto nacional que se llama Constitución.

Para esto es necesario identificar simplificadaamente el sistema completo de órganos y explicitar la nueva misión política específica de cada uno, más allá de la clásica división de tres órganos y el Ministerio Público. Repensar y definir la misión política que constituye y da sentido a su existencia, sus límites, sus funciones propias y de contrapeso y las relaciones de

equilibrio frente a los demás actores del sistema. Establecer el conjunto de roles y relaciones jerárquicas y funcionales entre todos los macrocomponentes, permitiendo la identidad total del sistema y la armonía con su misión central.

Sobre este terreno existe un desarrollo de experiencias internacionales más allá de la tradicional división en tres poderes u órganos y las confusas expresiones constitucionales al respecto. Es necesario reflexionar no sólo sobre el equilibrio entre las fuerzas de los órganos, sino en la creación de nuevos y el reconocimiento expreso constitucional de otros o la transparencia y simplificación de las relaciones entre ellos.

Los Acuerdos de Chapultepec afectaron la ponderación, la configuración y acceso a cada órgano. Muestra de esto son las enmiendas constitucionales al Título IV de la Constitución, especialmente orientadas a restarle poder al Ejecutivo y a transferirlo al Legislativo, creando en forma de elección secundaria los órganos no fundamentales. El espíritu de las reformas estaba orientado a desmontar el centralismo autoritario expresado en la concentración y amplio poder en el Ejecutivo.

La necesidad de una reingeniería de Órganos y un nuevo equilibrio entre ellos requerirá enfrentar las enmiendas constitucionales de cara al futuro.

Replantear el sistema de órganos puede significar formalizar aquellos secundarios, o no reconocidos explícitamente. Por ejemplo: El Tribunal Supremo Electoral; la oficina del Ombudsman cuya función se encuentra difusamente explícita en el art. 194 N° 7 de las funciones de la Procuraduría para la Defensa de los DDHH; o como inspección en diferentes entidades; el órgano de estandarizaciones, certificaciones, evaluaciones y controles de calidad de títulos, productos y medidas que se encuentran difusamente establecidos en la CONACYT; o el Tribunal de Servicio Civil. Los países asiáticos son una experiencia interesante a considerar en esta reingeniería de órganos.

3 Ver: Decreto Legislativo N° 64 de fecha 31 de octubre de 1991, Publicado en el D.O. N° 217, Tomo N° 313, del 20 de noviembre de 1991, y Decreto Legislativo N° 152, de fecha 30 de enero de 1992, publicado en el D.O. N° 19, tomo N° 314, del 30 de enero de 1992.

Por ejemplo, es necesaria la existencia de un órgano que tenga como función la transparencia informativa, el servicio público orientado al ciudadano como cliente, la defensa del ciudadano ante el burócrata, la defensa como consumidor, la garantía de certificación de aptitud del servidor público, el derecho a acceder a información pública, etc. Tradicionalmente, en los países anglos, de donde es originaria la figura del Ombudsman, éste no puede entrometerse en el área política de la relación ciudadano-Estado; se limita a los aspectos administrativos y técnicos, separándose de la relación política, área de trabajo de la Procuraduría de Defensa de DDHH.

30

También se puede retomar experiencia de otros países en la creación de nuevas figuras orgánicas tales como: a) Consejos autónomos de vigilancia ética y transparencia y buena fe para ciertos ámbitos estatales, conformado pluralistamente. b) Consejos nacionales de formulación de políticas que integran a diferentes entes privados y de la vida civil para formular políticas estratégicas claves de interés nacional. c) Un sistema nacional de incentivo a la calidad, el esfuerzo positivo, la productividad y la puntualidad de los individuos, organizaciones y empresas, que estimule y premie lo positivo y desincentive lo contrario, tanto en la actividad pública como privada.

Estos órganos pueden reunir a las personas más capaces de la nación y de las diferentes tendencias políticas e ideológicas para formular políticas con carácter nacional. Son instancias orgánicas no eventuales o marginales al Estado, sino instancias que constituyen parte modular de una nueva figura estatal.

El punto es que la clásica división de órganos o poderes es una figura del pasado, y en el plano internacional se están desarrollando diversas y ricas experiencias en la conformación de nuevos macrosistemas u órganos de gobierno a partir del planteamiento de las misiones, interrelaciones y espacios fundamentales, con un espíritu más amplio, teniendo como horizonte un proyecto nacional.

Cuando en El Salvador, con la Constitución de 1983, se enfrentó esta tarea, se hizo dentro de un ambiente de guerra y sin una clara visión de las nuevas tendencias económicas y

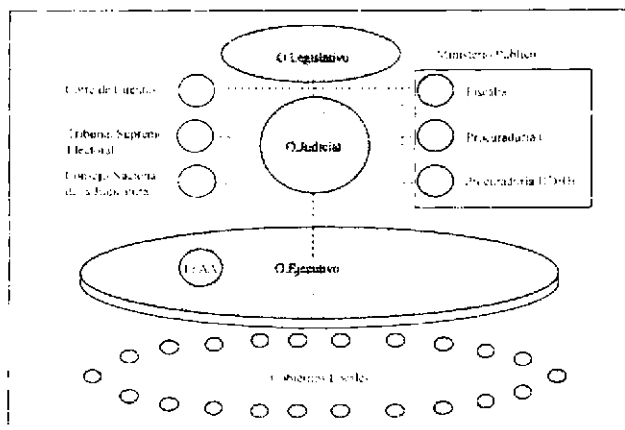
tecnológicas internacionales. Luego, con las reformas constitucionales de 1991-92, éstas se hicieron dentro de los límites y desconfianzas que implicaba el ambiente negociador de esos años. Posteriormente, en la etapa de cumplimiento de los acuerdos 92-96, el ambiente ha sido de un marco de estrecho desarrollo de las ciencias jurídicas en el país, marcado aún por la polarización ideológica.

La necesidad de reformulación de la Constitución en el título referente a los Órganos de Gobierno, a partir de reconocer sus incoherencias producto de diferentes espíritus y condicionantes históricas en la que surgió, será pronto una tarea que las fuerzas políticas tendrán que enfrentar. En un contexto más estable, y presuponiendo un proyecto nacional, se podrá dar una mayor consistencia a la Constitución con las nuevas necesidades nacionales.

En este nuevo horizonte será necesario un plan coordinado entre los diferentes órganos de procesos de modernización. La independencia, que constitucionalmente se le atribuye a cada uno, tiene sus límites reales y no significa descoordinación en procesos tan fundamentales como es el de modernización. En este punto ha faltado liderazgo por parte del Ejecutivo y su Comisionado, el problema nacional de obsolescencia del aparato no se resuelve con la modernización de este órgano; se tiene como muestra el problema de la criminalidad y la descoordinación efectiva entre órganos para enfrentarla.

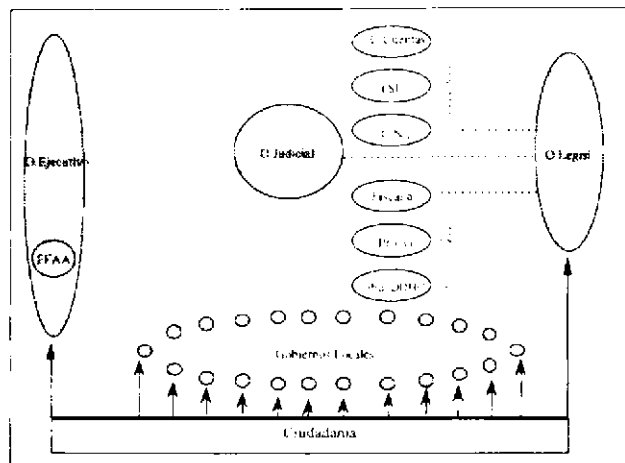
En conclusión, es necesario un plan coordinado de modernización entre los órganos del Estado. La figura básica del aparato de Estado conformado por órganos se encuentra en la Constitución, y la reingeniería política de los órganos apunta a una transformación de la Constitución. Más temprano que tarde, esta tarea tendrá que ser asumida si realmente se quieren superar los desafíos que se plantean al Plan de Estado 2021.

El sistema de Órganos de Gobierno



Relaciones entre los Órganos de Gobierno, reconocidos en la Constitución

32



*Relación de los órganos primarios
por fuente de elección*

2.3 La modernización del Estado significa construir un Estado de Derecho

El Estado moderno es un Estado de Derecho, donde hay reglas o leyes claras para todos y aceptadas por todos y éstas se cumplen porque son consistentes y pertinentes a la sociedad, permitiendo o viabilizando el desarrollo de los ciudadanos de manera pacífica, donde ningún grupo ni gobierno está por encima de la ley, y aquel que no cumple la ley recibe efectivamente un castigo.

Esto no existe en el país; modernizar el Estado desde el punto de vista jurídico significa construir un Estado de Derecho que facilite y viabilice el desarrollo, que regule las relaciones sociales.

Actualmente, en El Salvador no existe un Estado de Derecho fundamentalmente por cinco causas:

- Porque el derecho en casi todo sus ámbitos es obsoleto, incongruente e inconsistente con la nueva realidad social
- Por la obsolescencia e ineficiencia en el órgano estatal encargado de administrarlo
- Por la práctica de desobediencia civil provocada por la guerra
- Por la ausencia de una cultura ciudadana de autorregulación y respeto a la norma
- Por la oposición de ciertos sectores socio-económicos que se benefician del desorden y la anarquía jurídica, cuyos intereses económicos son opuestos a la prevalencia efectiva del Estado de Derecho. Aplican y se benefician del proverbio "en río revuelto ganancia de pescadores".

El Salvador es una sociedad en transición, muy diferente a aquella antes del conflicto. Las relaciones entre los habitantes, entre los ciudadanos, y entre éstos y el Estado, son substancialmente diferentes. Sin embargo, a este cambio no ha

correspondido una actualización y modernización del derecho.

El derecho como conjunto sistemático de leyes regula las relaciones entre los individuos y entre éstos y el Estado para la convivencia pacífica. Tan diversa es la realidad, así de diverso será el Derecho para poder prevalecer efectivamente, y la posibilidad de su aplicación se fundamenta en la consistencia y congruencia con esa realidad que pretende regular. Pero, sobre todo, porque existe un óptimo social, ya que en el largo plazo produce economías sociales al permitir la paz social y evitar los conflictos y las guerras así como la destrucción económica y social que éstas producen.

La labor de la reforma legal o modernización del derecho es una responsabilidad urgente y amplia que compete a la Asamblea Legislativa. Tarea sobre la cual debería tener un amplio plan de trabajo con una clara comprensión e indicadores de su labor, evitando el coyunturalismo y la carencia de sentido estratégico y responsabilidad histórica. ¿Quién controla la productividad de la Asamblea Legislativa? ¿Quién evalúa la pertinencia y relevancia de su labor legislativa?

34

De nuevo se plantea la necesidad de crear mecanismos e indicadores que informen al ciudadano de la labor de sus funcionarios. El concepto en inglés de Accountability en la actividad del Órgano como confiabilidad en o para rendir cuentas al pueblo, debe ser una preocupación diaria de los diputados en su labor legislativa.

Los Acuerdos de Paz en este aspecto eran muy básicos, orientados a los derechos políticos de los ciudadanos y a la ampliación del espectro político. Sin embargo, el ámbito del derecho es mucho más amplio y los pasos dados son apenas el inicio de una gigantesca tarea que busca no únicamente su pertinencia y actualidad, sino también la congruencia y la simplicidad del derecho como sistema codificado. La modernización del derecho es la misión en función de la cual se debe modernizar la Asamblea Legislativa.

La incoherencia y desactualización del derecho, en casi todas las áreas, y de la labor legislativa se constituyen en un obstáculo para la creación del Estado de Derecho. Una de las funciones principales del Estado se realiza de forma inconexa y de forma

asistemática.

"La legislación del Estado es muy copiosa, por la mayor parte de casos particulares, incoherente y aún contradictoria; y muchas veces nada conforme a los principios establecidos. Se ha legislado hasta el prurito y sin tino ni orden; es, por decirlo de una vez, una legislación miscelánea y en la mayor parte inútil y aún perjudicial".

"La nueva regulación no se refiere siempre a nuevas situaciones, sino comúnmente a situaciones reguladas con anterioridad ante la necesidad de adaptar las normas que las rigen a la dinámica social cambiante, y dicha adaptación significa, con demasiada frecuencia, desarmonía entre dos cuerpos legales. Los períodos de intensos cambios sociales, económicos y políticos traen consigo verdaderas avalanchas legislativas, cuantitativamente consideradas, casi siempre leves de emergencia, de carácter temporal, elaboradas con precipitación e indefectiblemente inarmónicas con el resto del ordenamiento jurídico. La época que atraviesa El Salvador es un claro ejemplo de ello".

Por otra parte, el Órgano Judicial no se puede modernizar en sí mismo, si no es en dependencia del derecho que es el objeto que administra. La obsolescencia del Sistema Judicial no proviene únicamente de su arcaísmo administrativo, ni del nivel moral y profesional de sus elementos, sino de su inadecuación con las necesidades jurídicas que plantea la realidad. La depuración del Órgano Judicial no únicamente de la Judicatura, sino de toda la burocracia existente, es necesaria pero no suficiente. Probablemente, la existencia de una judicatura proba aliviará el problema y es la base inicial de la solución, pero se trata de repensar el Órgano a la luz del derecho moderno, entendiendo que éste no tiene un fin moralista o punitivo, sino el de canalizar y volver fluido el proceso de desarrollo socioeconómico de la sociedad. Sin embargo, es necesario insistir en la depuración con el criterio de lo que se desea construir al final. En

35

esta dirección, una depuración rápida y eficiente difícilmente podrá provenir de la misma judicatura; los intereses profesionales y personales limitan las necesarias decisiones radicales. Los intereses y presiones corporativas y gremiales son siempre un obstáculo que vuelve lenta la labor de depuración. Como ejemplo debe ser tomado la depuración de la FFAA.

Ante el surgimiento de una nueva institucionalidad estatal, los procedimientos de depuración y renovación requieren liderazgo y audacia. La actual corte tiene más bien el perfil de una buena administradora pero carece del liderazgo para realizar los cambios necesarios. Los procedimientos formales son más bien un resultado para un funcionamiento estable que un punto de partida para la construcción del Estado de Derecho, principalmente después de una guerra civil. La prevalencia del Estado de Derecho de forma estable no es posible si éste se realiza por medio de la potestad coercitiva del Estado. Es posible, a partir de la asunción y educación cívica de sus ciudadanos y en el desarrollo de una institucionalidad civil, que coadyuve a la práctica del respeto al derecho de forma consuetudinaria. La menor intervención del aparato policial y judicial es posible a partir de la autorregulación ciudadana que conoce y practica sus deberes y exige sus derechos. La educación cívica y el desarrollo de la institucional civil para tal fin es un problema no suficientemente tratado en los procesos de modernización judicial. ¿Qué estrategia existe para el desarrollo de una nueva cultura cívica, por medios formales e informales, que vaya más allá de una visión moralista e instruccional y que afronte el objetivo de la asunción y respeto cotidiano de las normas establecidas? Aquí se abre un amplio terreno para el Ministerio de Justicia, el de Seguridad Pública, de Educación y del Órgano Judicial. Un desafiante reto para las instancias privadas que reducen la educación cívica al mero conocimiento de los derechos humanos y constitucionales y no lo complementan con las obligaciones ciudadanas. De nuevo aquí, el secreto estratégico para el desarrollo de una cultura cívica, se encuentra en que el ciudadano descubra el sentido a la norma social en un proyecto de Estado en el cual participa y se beneficia.

La naturaleza específica de la guerra civil y la desobediencia social que ella implicaba ante la autoridad monopólica del Estado, no ha sido suficientemente asumida en la situación anárquica que actualmente vive El Salvador.

La guerra civil es el desconocimiento de la autoridad del Estado por una parte de la sociedad y la creación de un contrapoder; implica el desconocimiento por parte de un sector, de la autoridad y el derecho y la promoción del irrespeto a la institucionalidad y normas existentes. Los 12 años en los que no prevalecieron la autoridad y las normas jurídicas de manera exclusiva, afectaron profundamente la práctica consuetudinaria y cultural de respeto a la norma y la autoridad. Los Acuerdos de Paz y la reforma del Estado que presuponen, no abordaron suficientemente este problema de anarquía civil, que actualmente se convierte en una amenaza para la estabilidad. La gobernabilidad en este sentido implica el desarrollo de una nueva cultura cívica desde el punto de vista consuetudinario y la reconstitución de la institucionalidad civil socializadora como base de gobernabilidad.

37

El desarrollo de una cultura de desconfianza a la autoridad y la inoperancia del órgano judicial ha generado una situación de impunidad generalizada que, a la vez, se convierte en fuente generadora de más delito. El establecimiento de la seguridad pública y la prevalencia del derecho es imposible a partir de la acción de los Órganos del Estado; esto requiere una estrategia que comprenda la participación organizada del ciudadano y el desarrollo de la cultura de autorregulación y coerción cívica. Una estrategia de seguridad pública implicaría la seguridad social como fundamento preventivo; la participación ciudadana, la efectividad policial, la eficiencia judicial y los programas de reinserción y rehabilitación social.

Por último, es necesario precisar que existen ciertos grupos que no están interesados en un efectivo Estado de Derecho. Éstos no son únicamente grupos del crimen organizado; son grupos económicos arcaicos formalmente establecidos, acostumbrados a competir en un marco de privilegios especiales, que especulan y obtienen ganancias extraordinarias a partir de estirar las leyes en

función de sus intereses. Construir un Estado de Derecho moderno significará identificar, someter o apartar a estos grupos arcaicos. Sería una ingenuidad política no reconocer su existencia.

2.4. Descentralización y reorganización territorial

Un Estado moderno es aquel que faculta al ciudadano con el mayor poder discrecional de decisión y de control sobre los órganos de Estado. Es aquel que descentraliza la toma de decisiones hacia las instancias más cercanas al ciudadano sobre los servicios que le brinda.

La transformación en el sistema político y en los órganos de gobierno han estado orientados a crear una relación balanceada entre los grupos políticos de fuerza, sin superar su sesgo centralizador.

38

El problema en este punto es la distancia y la relación entre el poder y el ciudadano, que en la Constitución del país es el origen y el fin del Estado. La tendencia natural del aparato del Estado es hacia la concentración y centralización, a separarse de su fuente y origen y a elevarse independientemente por encima de la sociedad como su demiurgo. Tiende a comprender o expresar de forma excluyente los intereses del centro del poder y de las élites, y dejar de lado los intereses regionales y locales, y los del ciudadano común. Las élites políticas e intelectuales de los diferentes grupos y sectores tienden a repartirse el poder, pero a concentrarlo como élites de forma orgánica y territorial y a orientar la inversión pública hacia ese centro geográfico.

El crecimiento del Estado, por sus funciones y dimensiones, lleva tarde o temprano a su inoperancia e ineficiencia por el gigantismo y la centralización, y a separarse del origen de los problemas y las necesidades socio-económicas. Existe, asimismo, un movimiento natural a la complejización de la realidad que exige a la vez respuestas más amplias del Estado para su regulación y coordinación que conducen a un necesario crecimiento del mismo y que, llegado cierto punto, se convierte

en inoperante por su centralización. Hay una tendencia natural del burócrata a crear más Estado, independientemente de su necesidad, en cuanto éste acrecienta su poder.

La descentralización como transformación del Estado está orientada a crear una nueva articulación y participación del ciudadano en el poder, entendido como transferencia de poder, de competencias, de recursos y sus fuentes a los ciudadanos mismos o a las entidades más cercanas a ellos, donde se expresan mejor sus problemas y necesidades. Son esos espacios donde el ciudadano mismo puede ejercer una labor de control sobre los organismos estatales; puede ejercer presión sobre el funcionario o tener simplemente la capacidad de deponerlo o cambiarlo. En el caso de la privatización, como forma de descentralización es la forma por medio de la cual el ciudadano puede darle un trato de mercado al servicio público buscando un mejor oferente.

El objetivo de la descentralización es transferir poder al ciudadano buscando su mayor participación en la gestión pública y en los beneficios derivados de ellas. El espíritu de la reforma es disminuir la autonomía del burócrata con respecto al ciudadano; acercar las élites con la base de la sociedad o acercar el servicio o la función a las entidades para lograr una mejor o mayor agilidad. La privatización de entidades públicas, las transferencias de decisiones al mismo ciudadano o la asignación de funciones gubernamentales a entidades privadas son ejemplos de descentralización.

Dada su uniformidad étnica-cultural y pequeñez territorial, en El Salvador no es inmediatamente obvio el problema del centralismo administrativo y su importancia en el proceso de modernización del Estado; sin embargo, su menor obviedad no lo hace menos importante. Los entes claves para el proceso de descentralización son dos: los gobiernos locales o municipios y las organizaciones de la sociedad civil.

La modernización del Estado tiene como fundamento la transformación de su unidad básica territorial: el municipio. La participación y el consenso, en un proceso de democracia real, tiene la dimensión de lo espacial en cuanto a los intereses regionales en el territorio nacional. Dado que el Estado y sus ciudadanos existen en el espacio, la unidad básica o célula

política es el municipio¹. El municipio es la Unidad Política Administrativa primaria dentro de la organización estatal, organizado jurídicamente para garantizar la participación ciudadana en la formación y conducción de la sociedad local, con autonomía para darse su propio gobierno y administrar el bien común local, estableciendo un territorio determinado que le es propio y gozando, para cumplir con dichas funciones, del poder, autoridad y autonomía suficiente.

El problema territorial que se enfrenta es que esta unidad básica administrativa no refleja, en sus características, las realidades de la sociedad salvadoreña actual. La estructura y forma de los municipios en la realidad actual es incongruente, en su gran mayoría, con el ordenamiento jurídico que establece el Código Municipal Art. 20 y con la realidad del asentamiento de los ciudadanos en el territorio nacional. Existen específicamente ocho elementos que vuelven obsoleto y sin sentido la estructura municipal actual del territorio:

40

1. No reúnen el mínimo de 10,000 habitantes². Más de la mitad de ellos (145/262) no reúne el mínimo de población necesaria para constituirse en municipio. El reasentamiento demográfico en El Salvador, producto del conflicto, el desarrollo

5 Código Municipal Art. 2: El municipio constituye la Unidad Política Administrativa primaria dentro de la organización estatal, establecida en un territorio determinado que le es propio, organizado bajo un ordenamiento jurídico que garantiza la participación popular en la formación y conducción de la sociedad local, con autonomía para darse su propio gobierno, el cual, como parte instrumental del Municipio, está encargado de la rectoría y gerencia del bien común local, en coordinación con las políticas y actuaciones nacionales orientadas al bien común general, gozando, para cumplir con dichas funciones, del poder, autoridad y autonomía suficiente.

El municipio tiene personalidad jurídica, con jurisdicción territorial determinada y su representación la ejercerán los órganos determinados en esta ley. El núcleo urbano principal del Municipio, será la sede del gobierno municipal. Marzo 1986.

6 Cfr: Código Municipal Art.20 N°# 1

económico y la migración hacia el área urbana y los EE.UU., ha despoblado grandes áreas, la mayoría de los municipios de las zonas que fueron conflictivas. Cinco años después de firmada la paz es claro que la distribución demográfica respondía al modelo agrario y exportador que desapareció con la guerra.

2. Un territorio determinado. Varios municipios no poseen unidad territorial y se encuentran fragmentados en dos o más fracciones, esto debido a una real segmentación espacial (Cuscatancingo, San Marcos), o por la ausencia o imposibilidad de comunicación entre sus partes, debido al cambio histórico en las vías de comunicación, el desarrollo de nuevas unidades productivas o el abandono de otras, creando un sistema de flujos económicos y demográficos diferentes al de la época en que fueron creados sus límites.

3. Un centro de población con un mínimo de 2,000 habitantes. El 47% de los municipios no poseen centro urbano con este mínimo. Asimismo, existen al menos 25 poblaciones con más de ese mínimo que siguen teniendo la categoría de cantones o caseríos y no se les otorga el status de municipios.

41

4. Autosostenibilidad económica. Por insuficiencia de fondos, la mayoría de municipios no pueden costear ni siquiera el salario de los alcaldes.

5. La inexistencia de una política territorial. En la actualidad, el gobierno central no tiene planes de desarrollo nacional territorial con el cual ordenar la unidad territorial de los municipios, que permita su integración y desarrollo con los planes nacionales. La omisión de una política de equilibrio territorial trae como consecuencia el desarrollo centralizador y polarizado a que naturalmente conduce el mercado como asignador y ordenador territorial.

6. Naturaleza agraria del municipio. Los municipios de El Salvador fueron creados con una naturaleza o calidad agraria que suponían población preponderantemente rural y dispersa en el

campo con un minúsculo núcleo urbano administrativo. El desarrollo bajo condiciones tecnológicas precarias era entendido de forma aditiva, en la medida en que iba creciendo la población dispersa y surgían nuevos caseríos, eran necesarios nuevos municipios. Esta fragmentación en la actualidad, no por casualidad, es mayor en las regiones más pobres y de economía campesina de subsistencia, tales como los departamentos de Chalatenango y Morazán o el eje indígena antiguo de los Izalco-Nonualcos. Esta economía agraria exportadora desapareció, pero su caparazón municipal ha quedado como coraza aprisionadora del nuevo desarrollo socioeconómico nacional.

7. La sostenibilidad ambiental de los municipios. Los límites territoriales de los municipios están configurados acorde a las relaciones de poder de hacendados y políticos e intereses tributarios, no a la unidad económica y ambiental del uso de suelos y de la estructura de las cuencas que permita a la población visualizar su dependencia económica de los recursos naturales y el impacto de sus acciones.

8. No existen criterios objetivos y precisos para el otorgamiento o clasificación con base a títulos de los municipios en pueblo, villa o ciudad, o los que se ocuparon u otorgaron en tiempos anteriores no corresponden al desarrollo urbano de los actuales municipios; se pueden encontrar centros poblacionales con el título de pueblo que triplican en población a asentamientos con títulos de ciudad.

Los cinco primeros elementos corresponden a los también cinco criterios o requisitos que establece el Código Municipal para la creación de municipios. En consecuencia, la descentralización hacia el gobierno local lleva, en el caso salvadoreño, como requisito su reorganización territorial. La modernización del Estado es tal sólo si realmente llega a todo el territorio y afecta a todos los ciudadanos; en tal sentido, modernización implica el fortalecimiento del gobierno local, pero de un nuevo municipio producto de una reorganización territorial.

El otro agente de la descentralización son las asociaciones de

la sociedad civil. Las asociaciones igualitarias de ciudadanos para el desarrollo de sus propios intereses, sean éstos comunales, gremiales, laborales, profesionales, artísticos o de esparcimiento, constituyen la unidad básica y esencial de la sociedad civil. La fortaleza y estabilidad de una democracia real estriba en la máxima diversidad y amplitud de estas asociaciones que se constituyen en garantes de participación y en que no se monopolice la inversión y acción estatal en función de únicamente los pocos organizados. El problema, sin embargo, de la sociedad civil en El Salvador, es el protagonismo de las instancias intermediadoras o promotoras, su reduccionismo sectorial y la desnaturalización partidaria clientelista.

Por un lado, las instancias intermediadoras y promotoras (ONGs) han tenido un papel más protagonístico y dominante que sus propios intermediados, restringiendo y orientando con su propia visión e intereses a las asociaciones de ciudadanos. Los años del conflicto reprimieron el surgimiento de la diversidad de intereses que puede expresar la sociedad civil, y las asociaciones que sobrevivieron eran reducidas o vinculadas a ciertas posiciones políticas dominantes en la guerra, con la capacidad conspirativa para sobrevivir o fuertemente vinculadas al campo laboral. La formación de asociaciones no vinculadas a los signos dominantes era vista con suspicacia, perseguida y desacreditada por cualquiera de los dos bandos.

Muchas organizaciones no gubernamentales son simplemente instancias permanentes de promoción electoral, otras se convierten en los think tank partidarios. En El Salvador, sólo los cínicos o los ignorantes no pueden identificar el color partidario de la mayoría de agentes de la sociedad civil. En este contexto, la

7 Como expresiones primarias de la sociedad civil son consideradas aquellas organizaciones que aglutinan a los propios ciudadanos para la promoción de sus intereses; como instancias secundarias son consideradas aquellas que promueven la organización de otros ciudadanos o pretenden defenderlos ante su virtual desorganización o la imposibilidad de autopromover sus intereses. La desorganización de los ciudadanos en los países pobres hace que surjan organizaciones intermediadoras conformadas por sectores medios que proclaman ser la expresión de la sociedad civil y monopolizan su representación.

descentralización del Estado es meramente retórica y eufemística de una transferencia de recursos a sectores militantes o meramente afines políticamente. La modernización del Estado en esta dirección pasa o requiere la transformación de la sociedad civil en un proceso acelerado que le haga distanciarse lo más pronto posible de la post guerra.

En resumen, la descentralización y reorganización territorial es un espíritu de acercar el poder al ciudadano, a las áreas más excluidas del desarrollo a los sectores más modestos. Acercar la población con las élites políticas e intelectuales, controlar el despotismo del burócrata, la búsqueda del Estado modesto que pueda ser controlado y que no controle las vidas de los demás. Un Estado que proporcione la mayor libertad de opción y que no decida por los individuos, un Estado con un enfoque orientado al ciudadano como su cliente.

La descentralización no es una dirección absoluta, más bien es un espíritu de búsqueda de facultación de poder al ciudadano.

2.5. La nueva relación Estado-economía

La relación entre Estado y economía no es algo estático, sino un fenómeno cambiante, histórico.

Estado y mercado no son entidades contrarias, más bien son complementarias, de tal forma que la existencia de un mercado moderno exige una institucionalidad moderna, con una regulación de la actividad económica que permita una actividad productiva más estandarizada y que posibilite el intercambio entre más regiones del mundo. La globalización, por ejemplo, exige descartar el marco regulatorio de los procesos productivos particulares de la nación por ser incompletos y obsoletos y asumir un marco más exhaustivo y normalizado, como es la ISO 9000⁸.

Son normas y reglas sistémicas de producción, o de cualquier

8 International Standard Organization (ISO) establece los manuales que contienen 9000 normas o estándares aceptados internacionalmente, para garantizar la calidad en los más diversos procesos productivos y de servicios.

actividad económica, que permiten una mayor confianza entre los agentes económicos y, por lo tanto, que viabilizan e incrementan el intercambio mundial.

Modernizar en tal sentido es ciertamente desregular, desmontar el marco nacional anticuado y limitado, pero inmediatamente significa crear un marco regulatorio mas amplio y sofisticado que permita intercambiar con el mundo entero. Modernizar significa también privatizar empresas estatales que puedan competir en el mercado, pero a la vez significa crear nuevas empresas estatales hacia áreas no atendidas o simplemente desarrollar un mercado no rentable inicialmente para la actividad privada.

a. Estado y mercado

Se habla de Estado y mercado como entes inmutables y contrapuestos. El mercado es planteado como un mecanismo mágico perfecto o dispositivo de regulación automática que existe por sí mismo en la sociedad y que es limitado en su actuar por el Estado. Es una especie de fetichismo del mercado y del Estado como el nuevo leviatán que se impone por sobre la sociedad. Es un mundo mitológico que nada tiene que ver con la historia económica.

45

Tanto si se analiza la historia económica de Inglaterra o de Alemania como la de El Salvador se observará que una de las principales funciones económicas del Estado ha sido crear los mercados. Para hacerlo, periódicamente ha tenido que destruir la vieja reglamentación e institucionalidad que impedían el libre intercambio y la libertad de contratación. Según las necesidades, ha intervenido directamente o limitado otras actividades económicas según sea el caso en función de formar el mercado. Esto ha incluido ir a la guerra en nombre del libre mercado, formar bloqueos de mercado; restringir la libertad de las empresas cuando es necesario; ceder la emisión de papel moneda al sector privado y retomar su control, para posteriormente cederlo en cuanto emisión de dinero plástico.

Así como ha destruido la vieja reglamentación para desarrollar el mercado, el Estado ha tenido a la vez que crear un

conjunto de reglas e instituciones que permitan el intercambio de forma confiable (acuñó la moneda para superar el trueque, luego el papel moneda único para facilitar las transacciones al interior de una nación etc.).

Visto el mercado en su desarrollo histórico, si en sus inicios éste es deficiente, en el largo plazo se orienta, por los mismos mecanismos de la competencia, a una centralización del patrimonio que conduce a la vez a su imperfección por la generación de oligopolios. Estos dos puntos terminales en la vida de los mercados producen grandes desequilibrios económicos, que es necesario considerar por la misma sostenibilidad socioeconómica. Si en un principio el problema es la falta de concentración de patrimonio para enfrentar los desafíos de generar la oferta básica, en la fase de madurez de ciertas ramas el problema es lo contrario; es decir, cómo separar o descentralizar el patrimonio que mantenga la competencia, la diversidad y adaptabilidad. Las grandes crisis económicas han dado respuesta a esto: al crear nuevas ramas y volver obsoletas las anteriores, generando nuevos sectores dinámicos y de vanguardia o fragmentando y distribuyendo el patrimonio concentrado que reactiva la dinámica de la competencia.

Por otra parte, para la existencia y el desarrollo del mercado, es fundamental la creación y aceptación de normas o reglas que permitan el intercambio y la libre contratación, con un cierto nivel suficiente de confianza entre las partes. Para que el mercado deje de ser un acto eventual y se convierta en lo cotidiano y general, es necesario crear reglas claras con carácter coactivo de no cumplirse. Esto es posible a partir de la regulación estatal, es decir, promulgación de normas para posibilitar la existencia de un mercado amplio. La existencia de un mercado moderno es imposible sin la función reguladora del Estado⁹.

9 El marco regulatorio global de la economía se encuentra en la Constitución de la República, en el título referente al orden económico y el capítulo referente a los derechos sociales. Uno de los más grandes problemas que se enfrenta es que estas partes constitucionales fueron redactadas de forma específica y respondiendo más al espíritu y causas inmediatas del conflicto que a una visión estratégica del Estado. El

Hablar de desregular el mercado es una ignorancia supina, es como pretender jugar cualquier deporte sin reglas. Tener un encuentro de ajedrez sin reglas o con las propias reglas de cada jugador, atribuyendo a discreción funciones al alfil que son de la reina, imposibilitan el juego.

Las reglas y el marco institucional han tenido que estar acordes a la naturaleza de la actividad económica en el país, su nivel de desarrollo y el grado de intercambio. El desarrollo económico ha vuelto obsoletos los marcos reglamentarios y estructuras institucionales, convirtiendo regulaciones e instituciones necesarias que permitían o hacían viable el mercado en una época, en entidades irracionales y de obstrucción.

Si esta discontinuidad y obsolescencia entre economía y marco regulador estatal es un fenómeno cíclico, en el transcurso del tiempo se convierte en una hecatombe cuando tiene como base profundas revoluciones tecnológicas como la actual, la de 1880 y la de 1770. Las diferencias por existir el ferrocarril, la navegación a hélice, un avión o simplemente un telégrafo, por no mencionar una intranet¹⁰, significaron, según su época, que procesos que estipulaban 7 días de procedimientos fueran reducidos a 7 minutos. Esto modificó la noción del tiempo socialmente necesario para ejecutar algo; y de lo tolerable; y, asimismo, de lo que era un procedimiento normal y eficiente.

Cuerpos institucionales y marcos regulatorios completos dejan de tener sentido en su existencia ante la desaparición de su objeto económico y perduran fosilizados sin llamar la atención u obstruir los nuevos objetos económicos de desarrollo, pero consumiendo recursos del Estado. Es lo mismo que pasa con las

gobierno, en su programa de liberalización, enfrenta como mayor valladar las restricciones de una Constitución que corresponde a un Estado altamente interventor y empresario, el problema que se enfrenta para la modernización del Estado es que este marco regulatorio es demasiado específico.

10 Una red de computadoras conectadas entre si con un protocolo de transferencia de archivos compatible con el protocolo de internet (TCP/IP), que les permite interactuar como un nuevo organismo complejo cibernético por sobre la dimension del espacio.

costumbres; la sociología moderna enseña que aún la que aparenta mayor irracionalidad actual entre ellas, tuvo un alto sentido económico y social en su origen que le permitió perdurar en el tiempo, y el desprecio hacia ella demuestra tanto la obsolescencia social de la norma como la propia ignorancia histórica.

En tal sentido, oponerse por sí solo a la desregulación del mercado actual, a la desaparición de instituciones obsoletas, a la reducción de otras áreas del Estado, a la privatización de ciertas empresas estatales es tan equivocado y unilateral como oponerse a crear una nueva regulación moderna, a la creación de marcos regulatorios e institucionales para nuevas áreas económicas, a la inversión y creación de nuevas empresas, a la creación de un Estado fuerte, etc. Es la falta de comprensión del cambio histórico de la sociedad y del Estado.

48

El problema, tal como se plantea en El Salvador, de privatización *versus* no privatización, regulación *versus* no regulación, no conduce más que a un círculo cerrado y diálogo estéril que le hace daño al país. El hecho histórico es que el marco regulatorio económico actual y su institucionalidad estatal es obsoleta y obstructiva de la actividad económica que la torna carente de competitividad con respecto a otras economías nacionales y la retrasa peligrosamente en el tiempo. Ante esto, es necesario disolverlo creando otro más ágil y sencillo con sentido de pertinencia a la naturaleza y grado de desarrollo económico y de la tecnología actual.

Pero, a la par de la necesidad de la disolución de lo anterior, es necesario plantear con toda claridad la necesidad de un nuevo marco regulatorio que vuelva más eficiente y competitiva la economía nacional, pero que tenga como antecedente la eliminación de las regulaciones obsoletas y el marco institucional que le acompañaba. Un mercado más amplio y moderno no puede regularse o viabilizarse con normas anticuadas como las actuales de aduanas, que suponen una desconfianza entre actores. Los mercados requieren, hoy más que nunca, reglas estrictas y claras, así como normas de crédito sobre la base de una confianza más amplia pero garantizada por la coerción inmediata del Estado. Esto implica claramente el desarrollo de

una nueva institucionalidad estatal con un sentido de servicio en función del cliente, con un horizonte internacional de pensamiento, con un contacto estrecho con los agentes económicos, con una proactividad que no existe en la actualidad.

Un nuevo enfoque entre Estado y mercado lleva a la conclusión de que ambos no son antagonicos, sino complementarios; y si el Estado ha sido parte del problema con su obsolescencia en una primera etapa de reformas, es también parte de la solución al construir la nueva institucionalidad y el moderno marco regulatorio, en una segunda generación de reformas.

El liberalismo, como cada escuela en su tiempo, ha tenido un papel muy importante en la historia económica. Su rol disolvente de un orden de regulaciones enmarañadas, fosilizado y lleno de privilegios arcaicos, ha sido revolucionario. Por eso el valor teórico proviene más de su papel y valor relativo al momento histórico que de su contribución teórica en términos absolutos. Como ejemplo se puede plantear al padre de los neoliberales modernos. Nadie puede negar el papel radical de Jeremías Bentham, padre legítimo del pensamiento económico liberal. Formó parte del grupo radical de filósofos que pretendían cambiar el orden institucional inglés. Ante sus ojos, estaba sucediendo la más grande revolución tecnológica de la civilización, la revolución industrial, ante lo cual el Estado y el marco regulatorio económico no podría ser más irracional. Su obra se constituyó en la base de la legislación inglesa y su pensamiento revolucionó el pensamiento económico contribuyendo con su utilitarismo al pensamiento económico y cultural anglosajón. Los repuntes del pensamiento económico liberal siempre han estado en los momentos de cambio tecnológico y ante la necesidad de disolver marcos regulatorios económicos.

Por eso mismo, el pensamiento liberal siempre ha tenido un florecimiento paralelo a las revoluciones tecnológicas; donde ha sido necesario eliminar la vieja institucionalidad económica asfixiante ha resurgido el pensamiento liberal, con nuevas caras y nuevos planteamientos. Así tenemos a Bentham y John Stuart Mill, en la revolución industrial; el pensamiento de Marshall a finales del siglo pasado con la segunda revolución tecnológica, y

actualmente con la tercera los neoliberales como Milton Friedman y otros. Así pues, en su necesidad histórica de liberar se encuentra su propia limitación, al no poder recrear seguidamente el nuevo marco regulatorio del nuevo contexto. El caso del MITI (Ministerio de Industria y Comercio Internacional) es un buen ejemplo de Integración. Los japoneses han podido balancear e integrar las oscilaciones económicas históricas de occidente entre liberalismo y regulación. Tanto en Japón como en los nuevos tigres asiáticos se encuentra de una forma armónica la secuencia y unidad histórica entre desregulación y regulación del mercado.

b. Estado y producción

Es interesante constatar lo que la Constitución afirma al respecto. El primer artículo del título V que regula el orden económico dice:

50

Art. 101.- El orden económico debe responder esencialmente a principios de justicia social, que tiendan a asegurar a todos los habitantes del país una existencia digna del ser humano.

El Estado promoverá el desarrollo económico y social mediante el incremento de la producción, la productividad y la racional utilización de los recursos. Con igual finalidad, fomentará los diversos sectores de la producción y defenderá el interés de los consumidores.

La relación entre Estado y producción en la realidad siempre ha sido un problema concreto más que teórico. Su intervención económica como productor no se resuelve con el axioma sobre la eficiencia o no del Estado. Su intervención ha estado en función del grado de desarrollo de la economía, de la necesidad de generar una oferta de un producto determinado, del desarrollo específico de cada sector económico, del tipo de tecnología, de la magnitud de los capitales y grado de riesgo de la inversión.

A nadie se le ocurre en el país dejar al mercado la construcción y explotación económicas de las carreteras y los puentes

sobre el Río Lempa. El nivel de la inversión y el riesgo es tan grande con respecto a la reducida capacidad de pago e inversión en el país, que no habría posibilidad de generar mercado al respecto. Sin embargo, en Brasil, México y EE.UU. esto desde hace tiempo se hace.

Si el Estado interviene en la producción para constituirse en oferente de bienes y servicios, es para desarrollar el mercado de un producto que tiene el efecto de externalidad para el aparato económico de conjunto, ante la imposibilidad del sector privado, o ante el riesgo de ser el iniciador y desarrollador de la demanda. Dificilmente el sector privado quiere asumir el riesgo de la investigación y desarrollo de productos o los costos de desarrollar una demanda inicial.

El caso de ANTEL es un ejemplo excelente para reflexionar sobre la relación de Estado y producción. Dejando a un lado los problemas constitucionales, de rentabilidad real o ficticia, de ineficiencia, de carácter social, de magnitud de la inversión etc., existe un hecho sencillo que deslegitima todas las posibles discusiones y reflexiones: el cambio tecnológico en las telecomunicaciones, que elimina el fundamento y la limitación técnica que la convertía en una actividad monopólica o monopolizable. Los cambios en este sector son tan vertiginosos que la moderna tecnología celular rápidamente se está convirtiendo en obsoleta o limitada ante nuevas variantes tecnológicas como la telefonía inalámbrica y la telefonía por cable.

Las posturas nacionales están descontinuadas al estar discutiendo sobre la posibilidad del monopolio privado *versus* público con el fundamento de una base técnica que ya inició su decadencia y desaparecerá como predominante en los próximos 10 años. El monopolio estatal de las telecomunicaciones era viable como sector estratégico sobre la base de una tecnología y un determinado nivel tecnológico, desaparecido éste y creadas múltiples opciones técnicas que no sólo tienden a ser más eficientes sino que cambian la naturaleza del producto, su carácter estratégico desaparece, así como la posibilidad del monopolio público. Existirán nuevos peligros en la futura situación en este sector, pero es claro que la situación actual es insostenible.

Sobre este tema lo mismo se dijo sobre el ferrocarril, la radiodifusión, las casas de cambio y el correo. En la actualidad nadie se acuerda de esa discusión o se opone a su privatización. En el momento de crear las casas de cambio, de liberalizar el cambio de dólares, bajo diferentes argumentos, existió una fuerte discusión. Actualmente, no existiría ningún partido que apoyara la estatización de las casas de cambio.

Lo importante es identificar que los mercados sectoriales latinoamericanos de gran inversión tienen una historia, y en su origen se encuentra, ya sea como oferente o como demandante, el Estado. Una vez corrido el riesgo de la inversión inicial, desarrollado el conocimiento técnico, el recurso humano y creado un mercado específico para un producto, surgen varios inversores dispuestos a asumir la responsabilidad de la empresa con su mercado en marcha. La razón de intervención del Estado desaparece y se pasa de un papel de Estado empresario a uno de regulador.

52

Este cambio de papel de Estado-empresario a Estado-promotor y luego a Estado-regulador en la oferta de producto está determinado por los cambios tecnológicos y el desarrollo empresarial del sector de referencia. La formalización de la relación entre Estado y producción es lo que se conoce como política de producción, política industrial o políticas sectoriales.

Una vez superada la discusión en América Latina sobre las políticas sectoriales de su existencia por acción u omisión, la discusión se ha centrado en la necesidad de modernizar su enfoque tradicional identificada con una época y agentes institucionales latinoamericanos.

El nuevo objetivo de política industrial (sectoriales) ya no se enfoca como suma de políticas sectoriales, sino como política articulada de conjunto hacia el desarrollo general del sistema productivo en cuanto a su competitividad, productividad e innovación. En estas se distinguen dos niveles: aquellas generales orientadas a la elevación de la competitividad del sistema y aquellas específicas orientadas a los sectores claves económicos que serán los ejes de competencia internacional. Las generales se centran hoy en tres aspectos:

- a)** El desarrollo del sistema de comunicación y transporte como condición básica de competitividad.
- b)** El desarrollo del capital humano como eje de la estrategia, afectando de forma masiva y sustancial el aparato educativo, ya que ésta es la que desarrolla las mayores externalidades para las empresas.
- c)** El cambio de actitud hacia la acumulación de capital humano, que significa conservar en el tiempo contingentes humanos de alto nivel para la acumulación de experiencia y el desarrollo de rendimiento crecientes, fundamentados en externalidades de conocimiento. Hoy más que nunca se está comenzando a valorar los efectos desastrosos de una alta rotación de personal, tanto en condiciones estáticas tecnológicas como condiciones dinámicas. Esto tiende a forjar un nuevo enfoque en las políticas de personal y en las relaciones obrero/patronales, orientadas a acumular la experiencia laboral al interior de las propias empresas; es un elemento sobresaliente de las empresas exitosas en los tigres asiáticos, muy ajeno a las políticas de personal en América Latina y Occidente en general.

53

En los aspectos más específicos de la política de producción, o política por sector, sobresalen hasta ahora los consejos de rama de producción formados por empresarios, investigadores, universidades y agentes gubernamentales, como núcleos estables y permanentes de formación de políticas. El concepto interesante aquí es el de construir la gobernabilidad industrial descentralizada, que implica, a partir del consejo por rama, construir las bases y reglas del desarrollo del sector formulando las políticas de largo plazo y fiscalizando el cumplimiento de las reglas establecidas. Promoviendo de forma descentralizada los espacios para que las mismas empresas se autorregulen o creen el propio marco regulatorio, como punto de partida, pero a la vez que desarrollen relaciones de cooperación y asociación de cara a la competencia internacional. Esta nueva institucionalidad estatal se debe caracterizar por su descentralización hacia los agentes productivos.

2.6. La reconversión industrial del sector público

Otra dimensión clave en la modernización del Estado es su transformación como sector o rama económica demandante de insumos y recursos, así como productor de bienes y servicios hacia los otros sectores o ramas necesarios para el engranaje y funcionamiento de toda la matriz interindustrial del país. Implica el tratamiento del Estado como rama, el sector público, que se sujeta a los problemas de obsolescencia técnica, administrativa y de competitividad. La reconversión industrial, en términos estrictos, y el incremento de la competitividad nacional, conllevan la reconversión de la rama del sector público.

El mal funcionamiento de una rama económica tan clave como es el sector público, y de relaciones industriales determinantes hacia las otras ramas, afecta el funcionamiento del conjunto del aparato productivo. Desde la perspectiva económica, un programa de modernización del sector público es una política sectorial orientada a un sector estratégico de la economía. Sin embargo, la modernización del Estado es mucho más que un programa sectorial, esta es nada más una dimensión de su modernización. Hecha esta gran prevención, a nivel específico en el rediseño del aparato del Estado es necesario considerar cinco ejes de trabajo de reconversión técnica administrativa:

a. Explicitar la misión en cada Órgano como punto de partida

Partiendo de la redefinición política de cada Órgano de Estado, de las relaciones entre ellos y la misión que le da sentido, es necesario replantearse con una nueva perspectiva el sector, reinventarse el aparato de Estado, como se dijo recientemente en Uruguay, en la conferencia sobre modernización del Estado. Los avances en la teoría administrativa sobre reingeniería de las

empresas son necesariamente aplicables al sector público.

La reingeniería requiere, como punto de partida, una mayor claridad y delimitación entre los macrosistemas, su naturaleza y grandes funciones con una mentalidad holística y comprensiva, así como con un sentido de diseño de largo plazo no tan específico.

Parte del análisis y concertación política sobre los órganos de Gobierno, tal como se dijo, tiene que ser una revisión de postguerra, sin los límites y fuertes presiones de su contexto; en sentido estricto, un producto político que expresa la correlación y madurez estratégica de las fuerzas. Una vez definido esto, la misión general y submisiones específicas, la configuración interna de cada órgano, es más bien un producto técnico-administrativo en el cual debe estar presente toda la nueva teoría de reingeniería administrativa.

En El Salvador, la gran debilidad es el producto global de los macrosistemas (órganos) en su diseño que le da sentido y dirección a toda la "carpintería" administrativa institucional. Tal como se ha afirmado en el capítulo anterior, ésta es una tarea que llega a replantear la base constitucional del gobierno.

55

b. La reingeniería de las unidades primarias como base de una nueva institucionalidad

El Proyecto de Ley de Presupuesto General del Estado, tal como está definido en sus unidades primarias, es un excelente punto de partida e indicador para la ponderación de cada órgano y sus unidades primarias. Sobre la base de explicitar la misión de cada Órgano es necesario plantear la red de submisiones que le dan sentido a la estructura interna en unidades primarias, y delimitar los espacios al interior, así como el campo de lo que no es cada unidad.

Para el caso del Órgano Ejecutivo, en este aspecto radica la fuente de los desatinos actuales. Es necesaria la reingeniería de cada Secretaría de Estado, así como de los órganos de coordinación e intersección de las áreas de trabajo entre cada una de ellas. Esto implicará cambios administrativos que nece-

sariamente llevarán a la supresión de ministerios, pero también a la creación de otros o al replanteamiento de las áreas de trabajo que tienen establecidos a la fecha.

El caso del medio ambiente junto con la problemática territorial, son un claro ejemplo de rediseño que está pugnando con los ramos de Agricultura, Interior y Vivienda y Desarrollo Urbano. Transporte y Comunicaciones es otra área que se encuentra subdividida entre varias entidades autónomas (CEPA, ANTEL, Correos, Aeronáutica Civil) y viceministerios, sin poder dar una visión sistémica de conjunto al problema.

c. Explicitar al cliente en cada unidad primaria

56

El mayor problema en el rediseño de las instituciones públicas es no tener un referente concreto de servicio que permita orientar su diseño institucional, evaluar el producto generado y la eficiencia de su gestión. Normalmente, este referente es el cliente de la institución; sin embargo, existe una mistificación de él por la unidad primaria bajo adjetivos generales (los pobres, los ciudadanos, las empresas) que lo libera de la capacidad evaluativa del cliente. Esto en ninguna manera es una tarea imposible. La especificación del cliente es lo más común en la teoría organizacional; sin embargo, es lo más evitado en la administración pública. La explicitación del cliente es una técnica útil para la consecución de la eficiencia administrativa ya que permite, ya sea por comités o por encuesta, evaluar el desempeño de la unidad primaria.

La explicitación del cliente permite, además, introducir una filosofía de orientación hacia el cliente para el replanteamiento cultural del servidor público, en función del ciudadano. Una estrategia útil es crear un Consejo de clientes integrada por unidades, empresas y ciudadanos que definan de forma externa elementos para el rediseño y la evaluación periódica de desempeño y atención de las organizaciones públicas. Sin embargo, aquí el problema que se enfrenta es la rigidez de las estructuras orgánicas. Una nueva filosofía en el diseño institucional afecta el estilo presupuestario nacional de repetición

histórica y de mínimo esfuerzo. Implica estructuras orgánicas flexibles que lleguen hasta el planteamiento de su propia existencia y la liquidación de la unidad orgánica.

Esto último debe ser planteado y asumido como fase del ciclo de vida institucional de una sociedad cambiante y en desarrollo. Si una institución surge y se desarrolla en función de una necesidad y problema, asimismo debe disminuir y desaparecer en función de la extinción de su fuente.

d. Los recursos humanos como eje de la estrategia

Si el planteamiento gubernamental para la estrategia de desarrollo nacional y fundamento de la competitividad es el recurso humano, no hay ninguna razón para que esto no se aplique a la modernización del Estado. Esto en dos sentidos, tanto del ciudadano como miembro del Estado, así como del funcionario miembro del aparato del Estado. El primero fue analizado en capítulos precedentes. El segundo es el que nos ocupa en este capítulo. Existe una especie de divorcio entre la teoría administrativa aplicable a todas las empresas y la teoría del desarrollo por un lado y la aplicación de esto a la estrategia de modernización del Estado.

57

Toda la teoría moderna del desarrollo en sociología, economía y en las ciencias administrativas enfatizan que el único factor realmente estratégico son las personas que componen una empresa y organización. Modernizar esa organización es modernizar el recurso humano. Este es el gran vacío en las estrategias actuales que ven al servidor público como el problema, como la fuente de la obsolescencia del Estado, como el enemigo del pueblo, el explotador y obstructor de la actividad empresarial.

Si el servidor público comienza a ser visualizado no sólo como parte de la solución, sino como el centro de una estrategia de modernización, no tienen por qué existir razones que impliquen resultados diferentes a las estrategias aplicadas en la empresa privada.

Muy pocas veces se dan ejemplos de lo contrario, de la

mística del empleado estatal. Pero el entorno del trabajador público no puede ser más desestimulante: una baja remuneración, carencia de estímulos positivos y premios al esfuerzo de hacerlo bien, donde la economía de largo plazo está en función del que menos trabaja y arriesga; aún más, donde para poder trabajar o hacer algo bien, el empleado tiene que poner algo de su propia bolsa. En estas condiciones es válido preguntarse cómo ha sido posible que ciertas instituciones se hayan mantenido funcionando. La respuesta se encontrará en una maltrecha, pero aún presente ética laboral desarrollada no por el Estado, sino por el entorno social salvadoreño y el individuo.

Es claro que modernizar el aparato del Estado será imposible sin una estrategia de reconversión del recurso humano en donde se logren captar los corazones y las almas en una nueva mística y misión de desafío nacional. La estrategia hacia el recurso humano, tanto público como privado, es realmente la diferencia clave entre los tigres asiáticos y los países latinoamericanos, la siguiente expresión refleja la diferencias sustanciales al respecto:

58

"Nosotros ganaremos y ustedes perderán. Ustedes no pueden hacer nada al respecto, porque su falla es una enfermedad que tienen. Sus compañías se basan en los principios de Taylor. Es más, sus mentes están Taylorizadas también. Ustedes creen firmemente que la gestión sólida significa ejecutivos por un lado y trabajadores por el otro; en un lado hombres que piensan y en otro hombres que sólo pueden trabajar. Nosotros hemos pasado esa etapa de Taylor, estamos seguros que los negocios se han transformado en algo terriblemente complejo. Sobrevivir es muy incierto en este medio lleno de riesgos, de lo inesperado y de la incompetencia. Sabemos que la inteligencia de unos pocos tecnócratas, incluso los más brillantes, es insuficiente para enfrentar estos retos. Solamente la inteligencia de todos los empleados puede permitir a una compañía vivir con los altos y bajos de los requerimientos de un nuevo ambiente. Sí, nosotros vamos a ganar y ustedes van a perder, porque no son capaces de sacar de su mente un obsoleto Taylorismo que nosotros nunca hemos tenido". (Kosokue Matsushita, "The Secret is Shared", Manufacturing Engineering, Vol. 100, No. 2, febrero 1988.) Citado por Vignolo C. y otros, Moder-

nización de la Gestión Pública: pág. 63 y 64.

Ser empleado público en El Salvador es tener una posición de poco valor, es considerado un antecedente negativo a tomar en cuenta por las empresas cuando se está evaluando la otorgación de crédito o la contratación de nuevo personal. Como todas las cosas, esta mistificación encierra parte de la verdad, pero rápidamente remite al sistema público de Recursos Humanos (RRHH) a la carrera de servicio civil. Se descubre la atrofia, tanto en su funcionamiento como en su desarrollo, de otra unidad primaria del Estado, el Tribunal del Servicio Civil.

Modernizar el sistema de RRHH implicará darle un nuevo enfoque a este tribunal otorgándole el carácter de Órgano como en ciertos países asiáticos, transformándolo en un moderno aparato de selección, evaluación y promoción de personal, con total independencia de los partidos políticos y de los demás Órganos del Estado. La dignificación de la carrera del servicio civil será posible si ésta se fundamenta en un riguroso sistema de selección y evaluación de personal, así como de estímulos positivos tanto económicos como de prestigio.

La política actual con respecto a este tema no puede ser más clara cuando se expresa en la ponderación presupuestaria que tiene el Tribunal de Servicio Civil como la menor de todas las unidades primarias de presupuestación con menos de un millón de colones (0.8). Difícilmente con este monto se orientará una reconversión del sector público. Modernizar el aparato del Estado implica modernizar y reconvertir el Tribunal de Servicio Civil, como ente procesador y proporcionador de los insumos en cuanto a RRHH. Sin embargo, dentro del Programa de Modernización está ignorado.

59

e. Información y transparencia en el Estado moderno

Uno de los ejes de la actual transformación tecnológica mundial es el papel de primer orden que juega la informática en los procesos económicos y sociales y no sólo los nuevos medios de procesamiento y transmisión de información. A tal punto que la competitividad de un país se define en el acceso y capacidad

de generar y procesar información para aprovechar las oportunidades del entorno mundial. Información, hoy más que nunca, es poder, y las sociedades más informadas serán las que tomen la delantera en la competencia mundial. Esto se añade a la tradicional importancia que la teoría microeconómica le asigna a la información y las señales del mercado. No puede existir un mercado moderno y competitivo si no existe libertad e igual acceso de información entre todos los agentes. De nada sirve que existan diferentes ofertas si no se vinculan con los demandantes. El libre movimiento de la información de todo tipo no tiene únicamente un valor político, sino, ante todo, es una piedra angular para la modernización económica.

60 En El Salvador, la función de producir información estadística de forma confiable y oportuna es una deficiencia básica del Estado. Asimismo, nunca ha existido un libre movimiento de la información y ha sido uno de los principales factores del carácter imperfecto del mercado salvadoreño, que ha generado oligopolios y la centralización del poder político y económico. Más aún, ha sido práctica muy frecuente el manejo discreto de la información de los proyectos públicos como una forma predilecta de generación y acumulación de riqueza en manos de ciertos funcionarios y firmas privadas.

La transparencia de la sociedad únicamente puede comenzar a partir de la transparencia de la información pública. Una sociedad competitiva y moderna es posible a partir de que las empresas tengan acceso a información clave de carácter público y a la vez sean obligadas a tratar a los demás agentes de forma transparente. Los compartimentos estancos del Estado y la sociedad deben romperse a partir de la generación de información pública.

Esta transformación básica de un Estado moderno no puede ser dejada al albedrío de los funcionarios, sobre cuál información es pública o confidencial. En principio, toda información del sector público no debe ser en ningún momento algo privado. Las argumentaciones falaces que frecuentemente se plantean por los gerentes públicos, sobre la no publicación de información (evitar especulación de precios, malas interpretaciones, información no final, etc.) en lo normal no son aplicables para el reducido grupo

de funcionarios y empresarios en torno a dicho funcionario, que realmente especulan y ganan con esa información. Estos monopolios de información, que son la práctica más común en todos los ministerios, se convierten en una de las mayores obsolescencias en el sector público.

Por otra parte, la carencia de oportunidad y prontitud de la información es sinónimo de desinformación, y esta es una de las formas más asolapadas del monopolio de la información. Se publica la información cuando los agentes oligopólicos han tomado ventaja y han ocupado las mejores posiciones para aparentar competir en una situación falsa de libre acceso y competitividad. Las licitaciones públicas o los trazos de nuevas carreteras son abundantes ejemplos de esta situación.

Modernizar el sector público en este aspecto es generar un marco jurídico que lo regule y que lo fiscalice buscando el acceso universal de la información de forma oportuna e igualitaria. Las figuras jurídicas e institucionales, por ejemplo del Ombudsman y las actas de libre información en los países anglosajones, son un excelente ejemplo aplicable a la modernización pública en el país.

2.7. La función de integración social

La visión tradicional del papel social del Estado se ha orientado a una función compensatoria, redistributiva o de subsidiariedad con respecto al mercado. En una visión, como medida de equilibrio social; en otra, como función de equidad; y, en la última, como mecanismo suplementario a la actividad central del mercado.

Así como la concepción moderna del mercado implica descartar las visiones de mercado perfecto y permanente, asumiendo una relación cambiante del Estado con el mercado, existe a la vez una aceptación del cambio con la función social.

Un efecto ampliamente estudiado en la historia de los mercados son las consecuencias sociales en su papel disolvente de estructura sociales y económicas autocentradas y sustentadas

en vínculos no económicos como la solidaridad, la fraternidad, la religión; así como la polarización social entre los grupos de una misma sociedad, otorgándole más al más competente y apto y quitando y dándole menos al más débil. Este proceso de competencia lleva automáticamente a una dinámica de exclusión social de los grupos humanos que han estado de forma secular en situación más desventajosa.

La tendencia actual del uso dominante del mercado como asignador de los recursos nacionales, en términos económicos y geográficos, lleva implícita también la tendencia prevaleciente a la disgregación de las comunidades y grupos humanos terciarios, a la disolución de la institucionalidad socializadora y autorreguladora de los grupos primarios y secundarios, y a la relativización y baja en la ponderación de valores solidarios ante los valores de la ganancia y la riqueza.

Esta disolución y disgregación de la sociedad, en su sentido más amplio, tiene sus antecedentes en la crisis de la sociedad agraria y en la guerra; sin embargo, tiene como catalizadora la nueva lógica económica, los valores provenientes de ella sobre la supremacía del ganar dinero y la ausencia de una nueva institucionalidad integradora que le dé sentido de referencia y pertenencia a los individuos. Aquí, en esta nueva situación, surge renovada la función social del Estado como función de integración social.

En su sentido moderno, la función de integración social no se define en subordinación de la económica o de la buena marcha del mercado. Lejos de eso, la integración social adquiere valor y sentido por sí misma y, además, se convierte en una condición de estabilidad y existencia de largo plazo del mercado. Sin embargo, si esto es cierto, lo contrario lo es también, la buena marcha de lo económico y el buen funcionamiento del mercado se convierten en un mecanismo de estabilidad social.

Así, la función de integración social se plantea como uno de los principales desafíos para el Estado salvadoreño, esto implica mantener la unidad en la sociedad con un sentido de pertenencia y solidaridad entre sus miembros, con un entrettejido social de nuevos grupos primarios de autorregulación, fluidez y referencia social. Esta integración social no implica regresar a formas

institucionales, grupos primarios y mecanismos del pasado, como es la primera reacción de ciertos sectores ante la actual emergencia de disolución social; significa construir una nueva institucionalidad integradora a partir de las grandes y buenas lecciones del conflicto y del proceso democrático actual. Exige desarrollar un nuevo concepto de núcleo familiar sobre el concepto autoritario y machista anterior, un nuevo sentido del centro escolar como clubes de vida y aprendizaje, del barrio, de los clubes sociales, de centros de diversión y sociabilización, etc. En definitiva, exige crear una nueva institucionalidad social integradora, planteándose la invención de nuevas formas de organizaciones sociales.

Si el Estado es la forma de organización e integración mas amplia y general de los ciudadanos, la formación de este entarimado institucional, si bien no se agota con el Estado, comprende gran parte de él. Y es precisamente por medio de la política social que el Estado debe construir este nuevo entretejido social. Las políticas sociales tales como la de empleo, educación y salud, son comprendidas con un sentido en sí mismas y funciones fundamentales del Estado y no como compensación por las disfuncionalidades de una economía de mercado. (Cfr. Norbert Lechner, pág. 5).

La redefinición de la función social del Estado conlleva a la vez el cuestionamiento a la concepción del Estado de bienestar, que ha implicado el estancamiento social y la crisis financiera de los Estados desarrollados. Es necesario buscar alternativas de integración social que se vinculen en la actividad descentralizada de la sociedad, que surjan de una nueva relación y equilibrio entre empresa privada, sociedad civil y Estado. En El Salvador se han estado desarrollando experiencias interesantes que con un hibridismo no dogmático están aportando nuevas rutas en la construcción de instancias de seguridad y asistencia social, completamente descentralizadas y fundamentadas primeramente en el autoesfuerzo.

En este contexto, es necesario darle un sentido diferente a la función redistributiva del Estado. El problema esencial de esta función, de cara al desarrollo en un país extremadamente pobre, no es la distribución equitativa del excedente entre los agentes

productivos. El excedente es tan exiguo y la pobreza es tan grande que su consumo total no haría diferencia relevante, tampoco lo es entre consumo y ahorro. Es claro que se debe penalizar el consumo improductivo y favorecer el ahorro y la inversión. El problema actualmente está más allá: ¿en función de qué y quién invertir el ahorro público? El problema es el de distribuir la inversión de tal forma que mejore las condiciones de competitividad y productividad de toda la sociedad, particularmente de los sectores más desfavorecidos. Esto implica la de invertir en los sectores catalíticos que aceleran los procesos de desarrollo de las empresas y las personas.

La solución es la de redistribuir a través de la inversión y no del consumo. Redistribuir las oportunidades de competir y las capacidades de poder aprovechar esas oportunidades, desde la infancia para todos los individuos. De redistribuir las condiciones que vuelven y hacen competitivos/as a las personas, los sectores y las regiones. Un nuevo enfoque de redistribución y de inversión social implica una transformación en la política social del Estado, tanto en la política fiscal, como especialmente en la política de inversión.

64

El caso de educación y las carreteras ilustra muy bien ese ejemplo. La correlación entre falta de acceso y carencia de infraestructura con respecto al ingreso y la pobreza de los municipios no puede ser más perfecta. Los 35 municipios con los mayores índices de pobreza en el país se encuentran en las zonas más aisladas y carentes de infraestructura. Difícilmente esta población saldrá de su pobreza con programas compensatorios o subsidiarios a su nivel de ingreso. De forma tradicional los programas sociales del Estado han estado orientados a compensarlos con programas que mejoren su nivel de vida sustentados en una mejoría de su nivel de consumo. Un nuevo enfoque estaría orientado a dotar estas áreas de la capacidad y la infraestructura necesaria que los vuelva competitivos y que les permita una mayor participación en el excedente generado por su propia actividad productiva. Sus ingresos y sus condiciones de vida se verían mejorados no por una dádiva o subsidio estatal, sino sobre la mejora de su propia competitividad relacionada con su propia actividad y capacidad productiva.

Ante escasos recursos para la mejora de la pobreza, la única forma de salir de ese círculo vicioso es a través de la productividad y no del consumo, proveyendo de condiciones, conocimientos e instrumentos a las zonas y poblaciones mas desfavorecidas.

Esta inversión en infraestructura tiene un fin claramente social, orientado a eliminar la pobreza, así como la inversión en educación tiene un fin claramente económico. Esto cuestiona no sólo la consideración de ver la inversión social como gasto sino, ante todo, la de separar la inversión social de la inversión económica. Un nuevo enfoque apunta más bien en esta perspectiva a redistribuir ambas inversiones, y no concebir de forma únicamente suplementaria la inversión social.

Una verdadera reforma fiscal en esta perspectiva apuntaría a convertir todos los ingresos fiscales en una inversión general de la sociedad, entendida en ambos sentidos, económica y social. En esa perspectiva, la carga tributaria contribuiría al ahorro y la inversión nacional, significando un aumento de la carga tributaria en un aumento de la inversión nacional y un mayor efecto redistributivo.

65

Aumentar la capacidad de integración y desarrollo social del Estado y la capacidad de ahorro e inversión nacional es congruente con aumentar la carga tributaria sobre el PIB de forma sensible, dejando de lado la visión ortodoxa de ver la actividad financiera estatal como mero gasto improductivo, pasando a verlo como un real incremento del ahorro e inversión nacional via el Estado. Esta ruta ofrece nuevas áreas de exploración en el papel del Estado como mecanismo de incremento del ahorro y la inversión nacional, toda vez que se garanticen mecanismos de seguridad para el uso en la inversión productiva.

Mecanismos descentralizados de inversión pública amarrados con mecanismos descentralizados de la recolección tributaria y ambos vinculados con un objetivo específico de inversión, son la novedad en la ampliación tributaria. El ejemplo de Tanzania y la recolección tributaria con un fin específico son buenos ejemplos a considerar. La recolección fiscal orientada únicamente al fondo o tesoro común de la República parece ser

algo obsoleto en estas nuevas estrategias fiscales, y las nuevas tendencias más apuntan a combinar inteligentemente fondo general con fondos específicos. Esto es aplicable a los hospitales, escuelas, infraestructura etc.

2.8. La sostenibilidad global de la sociedad

El primer elemento que salta a la vista en el concepto de desarrollo sostenible es el carácter regulador y normativo de la actividad social incluyendo la económica. Significa que en la búsqueda de mejorar la calidad de la vida, ésta se realice dentro de normas que aseguren la capacidad de reproducción o carga del ecosistema. En la relación entre sociedad y naturaleza (biosfera), esta última es considerada el fundamento material para la existencia y desarrollo de la primera. La posibilidad, no únicamente del desarrollo, si no de la sobrevivencia a largo plazo, estriba en que éste no se genere a costa de su fundamento. La naturaleza es el gran patrimonio (capital natural) sobre el cual la sociedad debe vivir. Sin embargo, esto no puede darse a costa de la eliminación, reducción o consumo del mismo.

Estas regulaciones para la sostenibilidad global de la sociedad son una atribución o función irrenunciable a los mismos fines del Estado. Si existe, en resumen, el objetivo central del Estado por excelencia, éste hace referencia a crear un estilo de desarrollo sostenible en sus tres dimensiones básicas: social, económica y ambiental.

La sostenibilidad social hace referencia a que las personas de todos los grupos sociales tengan asegurada una participación mínima en el disfrute de la riqueza generada o del producto nacional, a fin de que estos puedan gozar de un mínimo de condiciones de vida socialmente aceptables según los patrones en cada sociedad. La insostenibilidad social conduce al deterioro natural del entorno, que afecta las externalidades en que se fundamenta el sistema. La sostenibilidad social también incluye la participación política y cultural de los diferentes sectores y del

control de estos sobre sus gobernantes y representantes políticos. Esta sostenibilidad social no debe atentar contra la misma sostenibilidad económica del sistema, ya que para asegurar una distribución hay previamente que asegurar su producción.

La sostenibilidad económica se refiere a estrategias y caminos orientados a incrementar el producto interno bruto, sustentándose en una estrategia de largo plazo que asegure los equilibrios básicos económicos. Implica la generación de un flujo óptimo manteniendo un suministro de capital patrimonial básico, incluyendo el natural. La sostenibilidad económica contiene el crecimiento en la eficiencia, tanto en el consumo como en la producción. Esto significa extraer menos recursos naturales y obtener más y mejores productos. Por último, la sostenibilidad económica implica la internalización de todos los costos asociados con la elaboración del producto incluyendo aquellos que impliquen la restauración o conservación del efecto ocasionado por la producción del bien elaborado. Implica conocer y asumir el concepto de costo total del producto. Así mismo, significa socializar, a través de subsidios, los costos de actividades benéficas para toda la sociedad. La necesidad de desarrollar actividades forestales, de silvicultura y de explotaciones con bosques permanentes en áreas tan estratégicas para la producción de energía y agua, y que produce tantas externalidades para todas las empresas del país, requieren de un instrumental microeconómico de estímulo y de costeos muy diferentes a los actuales, que tienen que desarrollarse sobre la base de una nueva institucionalidad estatal.

La sostenibilidad ambiental requiere que el consumo de los bienes naturales ocurra de manera que no haya una disminución en la autorregeneración o productividad de la naturaleza, ni en la contribución total de los bienes y servicios ambientales al bienestar humano. La dimensión ambiental implica mantener la integridad de los sistemas y la infraestructura ambiental, que son el fundamento de la vida. Esto requiere invertir en la biosfera para así asegurar la continuidad y calidad de los bienes y servicios ambientales de los cuales depende la vida. La aplicación del principio de prevención y regeneración debe convertirse en la parte integral de las actividades de desarrollo, para asegurar

que no resulten en daño humano o ecológico irreversible.

La sostenibilidad estrictamente hace referencia a sus tres dimensiones y no únicamente a la ambiental. Es una plataforma sobre tres columnas imposible de sostenerse sin que las tres existan simultáneamente.

El desarrollo sostenible requiere el desarrollo de una institucionalidad, de un instrumental social, microeconómico y de marcos regulatorios por parte del Estado que está muy lejos de poseer actualmente el país. En este rubro es muy obvia la casi ausencia de Estado, y de lo que se trata con toda claridad es de crear más Estado, más regulaciones, de forma urgente. En ninguna área es tan obvia la limitación e insuficiencias del mercado como asignador óptimo de la actividad global de la sociedad. Afortunadamente, existen experiencias muy exitosas de estímulos económicos que han logrado recuperar la masa forestal en otros países, éstas vinculadas a la explotación de recursos naturales. Sin embargo, en cuanto a la conservación pura de la biodiversidad, no existe otro camino que la inversión estatal directa.

2.9. El Estado coordinador: en búsqueda de la competitividad nacional

El Estado en la sociedad moderna está llamado a cumplir una función coordinadora entre las diferentes fuerzas sociales y económicas, con el fin de crear un ambiente fértil y solidario para la actividad productiva y social, que incremente la competitividad sistémica económica nacional, pero sobre la base de la convivencia social. El cumplimiento de esta función y la creación de este ambiente favorable es una cuestión no sólo de sostenibilidad política, sino de sobrevivencia nacional. Esto implica cambios en la relación, la mentalidad y el desempeño de los funcionarios públicos, de los empresarios y de los trabajadores.

La función coordinadora es posible y necesaria a partir de la capacidad organizada de las fuerzas sociales internas. Cuando

las diferentes fuerzas políticas y económicas, adversarias algunas entre sí, adquieren capacidad de presión y organización, la sostenibilidad no dictatorial de la sociedad es posible a partir de que el Estado adquiera inicialmente un rol regulador-coordinador, para establecer un Estado de Derecho para todos.

La sociedad salvadoreña no es una sociedad organizada donde esto es completamente posible. Sin embargo, el desafío internacional lo vuelve urgente y necesario. Cuando la amenaza de sobrevivencia proviene de un nuevo contexto internacional, la sobrevivencia es posible si el Estado logra coordinar las capacidades de todas las fuerzas sociales en función de los nuevos desafíos internacionales. Así, la función coordinadora tiene una doble dimensión, interna y externa, íntimamente vinculadas. Esta función coordinadora de establecimiento de puentes y relaciones entre las fuerzas, con un sentido total, tiene un efecto catalítico en el producto social global, volviendo más productiva y más armoniosa una sociedad.

Los cambios y desafíos externos se juntan con los internos en la búsqueda de un desempeño estatal que satisfaga no solo intereses particulares, sino el óptimo del conjunto social, sobre la base de un nuevo escenario más competitivo.

69

Esta doble dimensión de la coordinación tiene como antecedentes inmediatos, para nuestro país, los grandes cambios de una mayor integración internacional y el profundo cambio histórico nacional.

En cuanto al cambio internacional es necesario identificar que la globalización es un término genérico que señala de manera imperfecta el gran cambio histórico a nivel de la sociedad mundial, originado y sustentado en la tercera revolución tecnológica en los últimos 200 años. Una revolución tecnológica que ha modificado las magnitudes y el sentido económico y social del espacio, el tiempo, la naturaleza y el orden de los componentes sistemáticos.

El mundo súbitamente (los últimos 20 años) se volvió mucho más pequeño y las horas adquirieron el valor de un minuto. En la actualidad, para analizar la rentabilidad de un producto ya no se consideran únicamente los precios en la ciudad o el país vecino sino los de otro continente. Esto no sólo ha traído una profun-

dización de la competencia interempresas a nivel mundial, sino que ha permitido una volátil movilidad de los factores productivos en el plano internacional. Esto plantea una nueva forma de la competencia mundial con un doble nivel o protagonismo, la competencia de empresas y de naciones. Así en la actualidad, los teóricos de la teoría administrativa, a la par de buscar y plantear los factores que explican la competitividad entre las empresas, lo buscan entre las naciones.

Para ciertos autores y actores políticos, dada su ortodoxia económica, sería una contradicción entre sus acciones y su teoría política plantear la intervención del Estado por medio de una política industrial que busque la competitividad económica; resurge entonces la política industrial, obligada por las circunstancias, bajo el nombre simple de programa o planes de competitividad nacional.

La competitividad de una nación es la competitividad sistémica a partir de cómo están articulados, coordinados y combinados los factores productivos de la sociedad que permiten que se genere una relación sinérgica global, que vuelve a la nación en su conjunto, y a cada elemento en particular, más productivos que sus competidores externos.

En tal sentido, la competitividad sistémica no es producto de factores, agentes o empresas aisladas, sino de la capacidad de coordinación de sectores y procesos para identificar áreas problemáticas y puntos prioritarios para la inversión del Estado en elementos catalíticos que, a la vez, producen procesos sinérgicos en cadena, creando condiciones altamente fértiles para cualquier actividad social e inversión empresarial.

La creación de este ambiente fértil para la inversión, para la investigación, para la educación y para vivir, es decir, de la creación de una nueva calidad de país, es producto de esa nueva función transformada de coordinación nacional en una sociedad descentralizada. El antiguo Estado nacional, con sus límites rígidos, se ve completamente transformado en su función de soberanía, ya no radicando ésta principalmente en la fuerza de defensa, sino en su capacidad de articular este sistema sinérgico, fundamentado en la transparencia y vinculación fluida entre los agentes nacionales. Esta función estratégica de

coordinación impulsa a la conformación de redes internacionales de monitoreo (la nueva función de embajadas), así como a la integración sinérgica entre empresas de cara a la competencia internacional y a la creación de una nueva relación entre sindicatos y empresas.

La creación de este Estado coordinador pasa realmente por la reinvención de hacer política económica y social, tanto en las fuentes generadoras como de los agentes protagonistas de la política. Es la generación de una nueva relación entre agente público y privado a partir del origen y la inserción del agente público en la sociedad. Hoy es claro que lo que vuelve competitiva una empresa de cara al mercado mundial son factores que provienen tanto de la colaboración interna entre el recurso humano como de su entorno social, tales como la innovación tecnológica, la productividad, el sentido de calidad en la producción y el trabajo y la coordinación con otras empresas, es el medio ambiente general de la sociedad.

Todo esto, en resumen, implica una nueva relación entre aparato de Estado, empresas, sindicatos y organizaciones de la sociedad civil creando una relación de confianza y apoyo mutuo, donde el agente de Estado no impone sino que promueve la coordinación e integración. Promueve un ambiente de sociedad coordinada, articulada para el proceso fluido de toda la actividad económica y social.

71

2.10. Estado e integración de la nación centroamericana

El ambiente internacional, a diferencia del pasado, es proclive a las integraciones regionales, inclusive los opositores externos e internos tradicionales de la integración centroamericana han readecuado sus posturas con respecto al istmo. Las condiciones para una integración pocas veces han sido tan favorables, y ésta debe ser buscada bajo mecanismos sustentados en acciones y en la proactividad, y no en los pactos. Dado el ac-

tual liderazgo político de El Salvador en Centroamérica, éste puede capitalizar dicho prestigio desempeñando una función de liderazgo para la urgente integración centroamericana. En esta perspectiva, modernización del Estado encierra la posibilidad de su disolución para integrar una entidad superior, la Federación de Estados Centroamericanos.

La función histórica de liderazgo de Prusia en la creación del Estado moderno alemán y de la formación de la conciencia nacional alemana, ilustra una vocación a la cual debe aspirar el Estado salvadoreño en cuanto a la nación centroamericana, pero sobre la base de un espíritu democrático y civilista. La creación de la federación centroamericana es una misión irrenunciable del Estado salvadoreño, existiendo por primera vez, desde la extinción de la antigua federación, condiciones internacionales no sólo propicias para su reconstitución, sino a la vez en contra de la existencia de cada fracción por separado.

Un análisis somero, sobre los factores históricos internos y externos que han provocado el fraccionamiento e impedido la integración, permite constatar una debilitación de éstos de forma sustancial y, al contrario, el surgimiento y consolidación de aquellos que lo favorecen. Hoy más que nunca es posible y necesaria la reconstitución de la federación. Esta oportunidad histórica debe ser tomada con liderazgo por El Salvador.

A la par de la mezquindad provinciana de cada segmento, es impresionante constatar el espíritu nacional centroamericano que pervive en las repúblicas, a excepción de Costa Rica. Esta última, a pesar de su liderazgo en materia social y tecnológica, nunca ha podido constituir un liderazgo político integrador, dada su actitud separatista. En cambio, El Salvador, con su cruenta guerra y sus grandes transformaciones políticas y culturales, se ha constituido en forma rápida en un modelo político que irradia un nuevo tipo de liderazgo. En esto cobra sentido retomar las experiencias históricas e identificar los factores y mecanismos, así como su orden, que han hecho posible la integración en otras naciones fragmentadas:

- a.** Primero moverse sobre hechos y condiciones generadas y no sobre pactos y declaraciones.

- b.** Crear una infraestructura de comunicación que permita la fluida y rápida movilidad de los factores productivos y la población en general, que vuelva obvio o ponga en un primer plano la irracionalidad de la segmentación para los procesos sociales y económicos. La construcción de un corredor moderno expedito por lo largo del litoral centroamericano es una necesidad urgente, así como conectar el Pacífico con el Atlántico.
- c.** Las uniones aduaneras con las máximas autonomías de los Estados.
- d.** Moverse a la velocidad de los más rápidos, no de los más lentos, para generar un ambiente de pérdidas por retraso o lentitud y no de ganancia por ser free-rider, que economiza los costos de los procesos de transacción de integración de los primeros.
- e.** Un fuerte liderazgo de uno de los fragmentos nacionales.

73

La prioridad con el Triángulo Norte y la creación del sistema de ciudades del triángulo norte (Guatemala-San Salvador-Tegucigalpa-SP Sula), que permita establecer corredores de movimiento rápido, son acciones y programas de la mayor urgencia para convertir en real la integración al corto plazo, a partir de una mayor fluidez en la movilidad poblacional de al menos los tres países de la parte norte de Centroamérica.

3. La modernización como política de Estado en el Plan de Estado 2021

El punto de partida para un nuevo El Salvador es el cambio histórico de los últimos años, lo cual ha significado un extenso aprendizaje para convivir en la diversidad de pensamientos y en el desarrollo de nuevas habilidades de negociación. Este punto de partida es necesario para construir un nuevo país, pero requiere ir acompañado por una conciencia de los ciudadanos sobre la envergadura de ese cambio y de los grandes desafíos que enfrenta la nación hacia el futuro. Asimismo, requiere de cambios de los paradigmas filosóficos y de Estado, por parte de su intelectualidad y de su clase política.

74

Es aquí donde se necesita aprovechar el patrimonio histórico de los 12 años de guerra y 5 de negociación, para forjar en la conciencia de todos una meta nacional: la elaboración del Plan de Estado 2021. La evaluación del aprendizaje histórico estará en la capacidad de la ciudadanía de poder forjar un horizonte común, expresado en un plan de Estado.

El 15 de septiembre de 2021, la nación centroamericana cumplirá 200 años de existencia, y los escenarios alternativos con 25 años de antelación son imaginables. Esa fecha es un horizonte con suficiente significado histórico para que todas las fuerzas políticas y los ciudadanos reflexionen sobre el país que se desea construir, sobre las condiciones para que todos puedan vivir juntos, y sobre los grandes ejes de transformación para construirlo.

Este plan de Estado se ha ido construyendo con lentitud y sin una clara consciencia: El fin de la guerra y las primeras reformas políticas fue el primer punto de acuerdo, la reforma educativa ha sido virtualmente el segundo, la modernización del

Estado es indispensable como el tercer acuerdo nacional. Los subsiguientes acuerdos para los puntos claves de desarrollo del Plan 2021 no pueden ser tan difusos y retardados, a partir de la transformación del Estado.

La misma modernización del Estado significa que las fuerzas sociales y políticas compartan un mínimo horizonte. Un moderno Estado debe aspirar a coordinar sus acciones y las fuerzas económicas en función del horizonte 2021, con un sentido de desafío común. Un horizonte de nación que despierte un sentido de misión en todos los ciudadanos, que dé sentido al esfuerzo requerido.

La nación en esta perspectiva no es algo estático, aunque existen concepciones arcaicas de diccionario que lo toman como algo dado, inmutable, que se hereda. La nación, como comunidad histórica de individuos que comparten diferentes elementos que los hace identificarse a sí mismos como grupo, es un producto histórico que en su forma y acepción moderna ha surgido con el sistema económico de mercado en el siglo XVIII. La nación, como relación entre personas, es más bien un proceso histórico en cuya construcción todos participan, así como participamos del desarrollo y la transformación de la cultura, las costumbres, el territorio y la lengua hablada en El Salvador. La nación tiene un pasado y tiene un futuro. En la construcción de este futuro poco se aporta con discusiones bizantinas sobre si se debe llamar plan, proyecto, estrategia, agenda o si es nacional o de Estado. Todos vivimos esa mezquindad retórica de la década de los setenta, que hizo famosos a los salvadoreños en Latinoamérica, de pelearnos por comas y sufijos. Los conceptos, así como facilitan la comunicación, separan y dividen cuerpos sociales. El desafío está en sobreponer un espíritu de cuerpo nacional por sobre los ideólogos que poco aportan a un plan de Estado (de todos los ciudadanos) y detienen el avance encontrándole aristas a todo tipo de propuestas.

En el actual momento de transición, en que no hay situaciones ciertas y rutas claras, las exigencias del presente son propuestas de caminos y ejes de trabajo. En consecuencia, para la estrategia de construcción de un Plan de Estado 2021, tres elementos metodológicos quedan cada vez más claros:

- 1º** Es necesario conformar una comisión nacional que conduzca el proceso y que garantice el carácter nacional, no partidario ni gubernamental, de las propuestas. Debe garantizar que la nación gane y no ser mecanismo de ganancias electorales partidarias. El antecedente negativo del Pacto de San Andrés debe ser claramente retomado y asumido.
- 2º** Se construirá sobre la base de propuestas concretas y no de discusiones retóricas, donde las propuestas tomen en cuenta los intereses de los adversarios. Tienen que ser propuestas mínimas y viables.
- 3º** Será un proceso con la máxima participación ciudadana, con el cual se identifique el ciudadano y no sea exclusivo del gobierno ni de los partidos.

Dentro de este proceso, la modernización del Estado es un requisito previo y concomitante a todos los restantes puntos de la agenda o plan de Estado. La competitividad del país no es posible con un Estado obsoleto, con un aparato descoordinado entre sus órganos. El problema, por ejemplo, entre el Ejecutivo en el ramo de Seguridad, la Fiscalía, el Órgano Judicial y la Procuraduría, son un ejemplo de una política descoordinada de modernización que imposibilita una política nacional anti-criminal. Asimismo, la velocidad y los componentes del proceso de modernización actual son insuficientes desde sus mismos orígenes conceptuales. Es necesario ampliar el concepto de modernización del Estado, así como hacer de ello una política de Estado y no únicamente de gobierno.

Si se toman en cuenta las múltiples experiencias frustrantes de modernización en ciertas entidades públicas, todo apuntaría a que el nudo para iniciar el proceso de modernización está en la reforma fiscal, tanto en el manejo de los ingresos, del proceso de presupuestación, como del gasto e inversión y los parámetros de la evaluación financiera. La modernización fiscal implica nuevos conceptos y mecanismos descentralizados en su recaudación y en su ejecución, una mayor recaudación y carga tributaria, una

nueva ética laboral del servicio público, pero asimismo una nueva ética fiscal ciudadana.

Aquí se ha arribado al punto de partida: el ciudadano es el elemento constitutivo del Estado. Si bien es cierto que es necesario construir un nuevo Estado para la nueva situación que refleje el cambio en la población y los ciudadanos, un nuevo Estado es posible sólo con un nuevo ciudadano. El Estado somos todos los ciudadanos. Modernizar el Estado es modernizar a todos los ciudadanos en su desempeño. Significa desarrollar un ciudadano más capaz, más educado, más autosuficiente, más solidario, más político, más exigente, pero más responsable con sus deberes cívicos, y esto incluyendo sus responsabilidades fiscales.

Toda persona u organización normalmente está dispuesta a hacer el mayor esfuerzo si entiende el resultado global, si se visualiza como beneficiario y como agente activo. Esto significa que los ciudadanos tengan conciencia y se vean incluidos como parte del Plan 2021, como elaboradores, ejecutores y beneficiarios. Esto es posible si la modernización del Estado es una política de Estado y no una mera política de Gobierno.

Bibliografía

Comisión Presidencial para la Modernización del Sector Público. "Programa de Modernización del Sector Público 1995-1999".

FEDEPRICAP(1995). La Modernización del Estado. Revista: Integración en marcha N° 17. Noviembre-diciembre.(Artículos varios dedicado al tema).

Galilea Sergio:El proceso de descentralización en El Salvador. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo/Gobierno de El Salvador, San Salvador. Septiembre 1992.

Grozier Michael: Estado Modesto, Estado Moderno. Estrategia para el cambio. FCE, México. Primera edición en español 1989.

Lechner, Norbert: La reforma del Estado entre la modernización y la democratización. Fundación Friedrich Ebert, Mimeo.

Lee Robert D.: "El ombudsman en el contexto político: Los Ombudsmen de la Common-wealth y Victoria en Australia", en Revista Internacional de Ciencias Administrativas, Vol. 57 N° 3, Sept. 1991, INAP, España, pp. 147-173.

Ministerio de Planificación, Gobierno de El Salvador. "Programa de Modernización del sector público-Órgano Ejecutivo". Noviembre. 1994.



Muñoz Goma, Oscar; "Hacia el Estado Regulador", en Oscar Muñoz Editor, "Después de las Privatizaciones. Hacia el Estado Regulador", CIEPLAN, Chile, pp 17-49.

Pfaller, Alfred: El Estado en la economía social de mercado-El modelo y la realidad alemana. Fundación Friedrich Ebert. Bonn, Julio 1996.

Riley Patrick: "State in Political Philosophy", Grolier, USA 1995.

Silva Michelena, Héctor: Políticas sociales y económicas integradas. Esbozo para una socioeconomía política. pp. 75-105

Tomassini, Luciano: "Orientaciones para la modernización del Estado", en Eugenio Lahera Editor. "Cómo mejorar la Gestión Pública", CIEPLAN/FLACSO/FORO 90, Chile 1993, pp. 67-87.

80

Vidales Roberto "Índice de la Legislación Salvadoreña Vigente". Talleres Gráficos UCA, San Salvador 1991. Pág.11.

Vignolo C., J.C. Lucero y C. Vergara; "Modernización de la gestión pública", en Eugenio Lahera Editor. "Cómo mejorar la Gestión Pública", CIEPLAN/FLACSO/FORO 90, Chile 1993, pp. 51-65.