

# ¿Hacia una transformación del Estado?

Roberto Enrique Rodríguez Meléndez\*

*“Cuando las crisis económicas coinciden con transiciones políticas las nuevas democracias se enfrentan con un doble desafío: cómo reanudar el crecimiento y al mismo tiempo consolidar unas instituciones políticas nacientes”*

*(Adam Przeworski; “Las reformas económicas en las nuevas Democracias”)*

*“Así como el significado de intervención estatal no radica en alguna superioridad intrínseca del Estado, sino en el problema de la integración social; así el significado del mercado no hay que buscarlo en los valores de la libertad e individualismo, sino en los cambios del mercado mundial”*  
*(Norberto Lechner. “El debate sobre Estado y mercado”)*

## A modo de introducción

Un rasgo destacado y distintivo de las prácticas económicas puestas en los últimos años ha sido el énfasis en la reducción en materia de la intervención del Estado en el desarrollo de la sociedad.

Estas prácticas o mejor llamarlo “movimiento económico” han sido puestas en marcha en nuestro país, quizá con mayor fuerza desde principios de los años 90, dejándose sentir sus influencias e iniciando un proceso inacabado aún hoy en El Salvador, respecto a ese proceso de reestructuración estatal que ha permitido un vuelco sobre lo privado desde lo público.

Nuestro país no ha sido un experimento aislado. Toda Latinoamérica se ha visto afectada por programas de ajuste económico, que han llevado generalmente grandes dosis de políticas de “menor intervención estatal”, frente a políticas de “mayor incentivo a la organización privada”. No en vano, a este movimiento se le ha

vinculado con la denominada globalización, aunque ciertamente no son sinónimas.<sup>1</sup>

En este sentido podríamos afirmar que los países de América y específicamente El Salvador, atraviesan una serie de vicisitudes propias de un cambio de época: “dos orientaciones de

---

1. “No es fácil caracterizar la globalización, aunque se perciban algunos aspectos que la caracterizan, sobre todo en el ámbito de la economía. Ciertamente se trata de procesos y tendencias de carácter económico, comercial y financiero”. (...)“El fenómeno de la globalización evidentemente no puede quedar circunscrito al campo de las relaciones comerciales, todo lo contrario, su mayor impacto se produce en el Estado...”(...) Torres, Luis Antonio (ed.) “Globalización, Sociedad, Estado y Mercado”, publicaciones de la Fundación Konrad Adenauer e ISED, San Salvador, 2º edición, Imprenta Criterio, 1996., p. 6, 14.

“La globalización apunta a un proceso de reestructuración mundial de la economía, una mundialización de las comunicaciones y la universalización de determinados valores culturales; el neoliberalismo es, ante todo, un programa de reformas económicas cuyo propósito es ayudar a los países que se inserten exitosamente en la globalización económica”. González, Luis Armando; “Globalización y neo-liberalismo”, en: Estudios Centroamericanos ECA 603, Antiguo Cuscatlán, UCA editores, 1999., p. 53.

---

\* Lic. en Ciencias Jurídicas por la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, Doctor en Derecho por la Universidad Carlos III de Madrid, y estudiante de Maestría en Ciencias Políticas en la Universidad Internacional de Andalucía. E-mail: rerm36@hotmail.com

política económica condensan el giro de los nuevos tiempos; la racionalización y la reducción del papel del Estado en la economía y la redefinición de las relaciones entre las economías nacionales y el mercado internacional".<sup>2</sup>

Este trabajo pretende conocer los efectos que sobre el mismo Estado ha implicado esta nueva visión del papel que debe jugar en las sociedades contemporáneas. Es un enfoque que pretende abarcar nuevamente la idea de "repensar el papel de Estado", tomando como base la relación existente entre los cambios de política económica implementados en el último decenio en El Salvador, y de cómo ellos han afectado la idea de Estado que nosotros tenemos, respecto a su Poder y a sus funciones. Especialmente, me parece que será relevante el análisis del papel del Estado como garante de la "igualdad de los ciudadanos", así como los derechos que pueden verse más afectados con este proceso: me refiero a los derechos de carácter prestacional, aún cuando haré alusión al reforzamiento, que parecen hoy tener, los derechos individuales, especialmente el derecho de propiedad.

Así, la prédica a favor de la apertura externa, las privatizaciones de la empresa pública, la desregulación de ciertos sectores de la economía, y más recientemente la adopción del sistema monetario norteamericano (dolarización) se han articulado en torno a la promesa de crear condiciones para superar la crisis económica en El Salvador, y retornar un sendero de estabilidad y crecimiento macroeconómico.

### Antecedentes del cambio

Bajo la denominación de reforma del Estado o transformación del Estado se conoce lo que podría ser definido como "una serie de procesos que remiten a transformaciones profundas en las estructuras económicas, sociales y políticas y su articulación".<sup>3</sup> Se incluyen aquí

diversos aspectos o facetas de cambio que comprende no sólo el ajuste o reajuste interno de las instituciones del Estado, sino en lo atinente a la transformación mismas de las relaciones sociales.

En este sentido debemos entender que la transformación o reforma del Estado consiste en un proceso más complejo, que la mera retirada del Estado de los planos económicos en los cuales intervenía. Se trata de un proceso profundo que plantea el interrogante de ¿Para qué el Estado en el mundo contemporáneo?; implicando necesariamente no sólo la liberación o devolución de competencias o áreas de servicio antes públicas ahora en manos privadas, sino el necesario perfeccionamiento de las unidades orgánicas existentes y el fortalecimiento del control que debe seguir poseyendo sobre la política económica.

Las políticas de reforma y ajuste estructural ante el cambio del modelo de economía mundial han implicado una radical transformación de las relaciones entre Estado, economía y sistema político, tal como estaban definidas en el denominado Estado Social de Derecho.

Más allá de algunas excepciones a la regla general, el patrón de desarrollo prevaleciente, sobre todo a partir de los años 50, fue un proceso de construcción institucional, organizado a partir de la intervención del Estado, con el objeto de promover la industrialización y la modernización social. En congruencia con este objetivo, la amplia gama de acciones estatales fue configurando instituciones cuyo patrimonio era absolutamente o primordialmente estatal. Era la construcción del denominado Estado Social, que se hace patente en El Salvador a partir de 1950, con la entrada en vigencia del denominado constitucionalismo social.

Este Estado, además de participativo en sectores de la economía de los cuales se excluía o limitaba al sector privado, actuaba a la vez como un Estado proteccionista y redistribuidor en la economía —para algunos paternalista— que mediante barreras arancelarias, créditos subsidiados, exenciones impositivas, inversiones estatales en infraestructura, servicios públicos, pro-

2. Torre, Juan Carlos; "El proceso político de las reformas económicas en América Latina", Paidós, Buenos Aires., p. 11.

3. Palazzo, Jorge Luis; Sesín, Domingo Juan; Lembeye, Victor Armando; "La transformación del Estado", Depalma, Buenos Aires, 1992., p. 84.

porcionaban la base para la consolidación de un sector industrial y urbano.

El sostenimiento de esta estructura institucional y sus efectos distributivos se llevaría a cabo mediante diversidad de mecanismos muy conocidos, entre los que podemos citar: el establecimiento de empresas públicas para la atención de servicios esenciales para la comunidad, la captura del ahorro privado recurriendo a fondos de seguridad social, la apropiación pública de rentas mediante gravámenes, e inclusive a través del endeudamiento externo, la creación de infraestructura en servicios sociales como salud, educación, y cultura, la elaboración de proyectos de vivienda y desarrollo urbano, la creación de instalaciones para el sostenimiento de las comunicaciones y de la energía, etc.

El Estado emergía durante este período en todo el mundo como el más poderoso actor institucional económico y social, expandiendo el rol político "tradicional" de los gobiernos hacia actividades sociales y económicas, mediante la creación de lo que en adelante se conoció como el sector público.<sup>4</sup>

En todo caso, merece destacarse, como apunta Lechner, la intervención del Estado, no corresponde tanto a una "función" correctiva del mercado o a un esfuerzo deliberado de promover el desarrollo económico social. Más bien, el desarrollo de este "modelo hacia adentro", responde no sólo a la pérdida de los mercados externos debido a la crisis de los 30, sino a la necesidad de satisfacer las demandas de clases

emergentes que estaban ampliando los mercados de consumo internos.<sup>5</sup>

Pero como consecuencia de este crecimiento desproporcionado y desordenado del Estado en cuanto a su papel interventor dentro de la sociedad, se fueron introduciendo a su vez desigualdades en el tratamiento entre lo que era de acceso público y de acceso privado, y sobre todo afectando recientemente con rigideces crecientes la administración de los recursos fiscales. En fin, la disolución de las fronteras donde debería de haberse marcado el límite de la intervención estatal, es decir entre lo público y lo privado, llevó a que en muchos ámbitos geográficos el aparato estatal apareciese como una institución burocrática, de difícil manejo político y deficiente.

El agotamiento del modelo en los años 70 es evidente: el gasto fiscal se dispara, el proteccionismo distorsiona la competitividad de las empresas, la burocratización vuelve menos eficaz y costosa la labor estatal. Así, la expansión ilimitada de la iniciativa política implicaría entonces el irrespeto de la racionalidad propia del proceso económico de desarrollo.

De ahí que dentro de los factores que han impulsado o puesto en marcha estos cambios de política económica se centran quizá o se han centrado en la pérdida de confianza sobre las virtudes de la intervención estatal en la economía, lo cual no nos es del todo extraño.

Desde un punto de vista académico, parece descansar en la caída del denominado "consenso regulador", que había dominado el pensamiento económico sosteniendo la necesaria intervención del Estado en la económica, pero

4. Sunkel, Osvaldo: "El marco histórico de la reforma económica contemporánea", en: Barba, Jaime; Lungo, Mario: "Estado y Mercado", Itsmo editores, San Salvador, 1995., p. 44.

"Los países subdesarrollados - como el nuestro - por su parte, inspirados en lo que ocurría en el resto del mundo también, bajo una decidida conducción estatal adoptaron diversos tipos de estrategias y políticas de desarrollo económico y social, para superar sus atrasadas y desequilibradas estructuras económicas. En la mayor parte de los casos éstos países se caracterizaban por un sector exportador especializado en la producción de productos básicos o primarios y por una primitiva estructura interna". Ibidem., p. 45.

5. Esta intervención: a) no se opone a una economía capitalista de mercado sino que pretende estructurarla en función de los cambios de la sociedad; y b) representa una iniciativa de política económica basada en un diseño fomentado por los países industrializados y amparado también por organismos internacionales". Cfr. Lechner, Norberto: "El debate sobre Estado y Mercado", en: Barba, Jaime; Lungo, Mario: "Estado y Mercado", Itsmo, San Salvador, 1995., p. 106.

que comenzó a decaer sobre todo a partir de los años sesenta, bajo la fundamentación de la denominada Teoría de los Grupos de Interés, según la cual, de forma prácticamente inevitable, el Estado y sus agentes, se ven “capturados” por grupos organizados que persiguen, no el interés de la colectividad, sino el particular. Inclusive llegó a proclamar el denominado “Principio de compensación”, según el cual una política es beneficiosa siempre que los ganadores (grupos en el Poder), puedan compensar a los perdedores, independientemente de que las compensaciones sean efectivamente satisfechas.<sup>6</sup>

Digamos entonces que la existencia de un Estado grande e intervencionista tuvo una justificación clara en la necesidad de superar o controlar a ese Estado fundamentado sobre un ideario liberal que había mostrado sus graves carencias. Usualmente las manifestaciones del Estado interventor se han manifestado en tres aspectos básicos: por un lado, la regulación minuciosa de determinadas relaciones jurídicas (usualmente el contrato de trabajo), para evitar una posición de excesiva dependencia o debilidad en una de las partes. En segundo lugar, en una política de redistribución de la riqueza, mediante una detracción de recursos a través de una alta imposición y la atribución de esos recursos a sectores desfavorecidos. Y finalmente, en la participación del Estado en la vida económica no sólo como ordenador de la economía, por medio de armas como la oferta monetaria, o la determinación de las tasas de interés, sino como efectivo suministrador de bienes y servicios; tarea ésta que se expresa mediante diversos medios, uno de los cuales consiste en la conversión del Estado en lo que en ocasiones se ha denominado como “Estado Empresario”, esto es, la adopción de formas técnicas empresariales por los poderes públicos, propias de la actividad privada.<sup>7</sup>

6. Becker, Gary; “políticas públicas, grupos de presión y costes sociales”, en: Beil i Queralt, Germà (compilador y editor); “Privatización, desregulación y ¿competencia?”, p. 109.

7. López Guerra, Luis; “Prólogo” al libro de: Troncoso Reigada, Antonio; “Privatización, Empresa Pública y Constitución”, ediciones Marcial Pons, Madrid, 1997., p. 10

Por consiguiente, en los años 50 el reconocimiento de que la política económica era un instrumento importante para promover la industrialización o para lograr el pleno empleo, llevó a una oleada de intervenciones estatales, tanto en los países desarrollados como en los países en vías de desarrollo.

En estos últimos, la economía de desarrollo fue la herramienta teórica basada en la hipótesis del “gran empujón inicial”: la industrialización el principal objeto; la sustitución de importaciones, la estrategia básica.

No obstante, en los años 80, las políticas monetarias de los países más desarrollados se hicieron más estrictas, debido al auge del modelo económico naciente: el modelo neoliberal; en consecuencia, los créditos de los países deudores se condicionaron a la aceptación de programas de estabilización y de liberalización del comercio.

Es así como de un Estado interventor, de ese momento de nacionalizaciones nace la idea y vigencia del concepto del interés y del servicio público. Es el momento en el que el Estado, como empresario y gestor, cambia por la idea de un “Estado supervisor”, que no se vincula directamente con la satisfacción de las necesidades dentro de la sociedad, puesto que dicho papel debe ser asumido por el mercado.

Si la nacionalización había sido la panacea económica, la liberalización de la economía sería la gran alternativa frente a las graves perturbaciones que había venido ocasionando el Estado interventor.

Para el nuevo modelo económico está ya superado el viejo principio liberal *laissez faire, laissez passer, le monde va de lui*, “dejar hacer, dejar pasar, el mundo funcional sólo”. En tanto, si bien el Estado interventor pretendía neutralizar los efectos disfuncionales que produce la sociedad y asegurar que los derechos humanos fuesen para todos y no para unos pocos; también es cierto que dicho Estado no ha venido a negar los valores del Estado liberal, sino ha hacerlos más efectivos, no pudiendo suprimir las libertades individuales o reducir los ám-

bitos de libertad en aras de esa integración social.

De ahí se ha colegido que la presencia excesiva del Estado, puede generar graves perturbaciones en los derechos, pues amplía lo que se puede esperar del Estado, lo que este controla, lo que este ofrece. La complejidad técnica y la rapidez evolutiva de la sociedad industrial demandaban una regulación continua, que no podría ser asumida ya por el legislador. Por otra parte, el incremento de las tareas prestacionales de los poderes públicos en orden a la promoción de los derechos económico sociales, y la intervención del Estado en la economía, impiden que la ley emanada del Estado sea capaz de predeterminar de manera rigurosamente detallada la acción de la Administración, empujándose a hablar de la incapacidad directiva de las leyes y de la ingobernabilidad del Estado.<sup>8</sup>

Cabe mencionar también que se había generado en la mayoría de países una especie de “malestar”, ante la ineficacia del Estado en la prestación de ciertos servicios. Esta creciente percepción del Estado como un gestor extremadamente ineficiente y caro, será especialmente explotada en países como el nuestro, que, dentro de esa categoría de “Estados en vías de desarrollo”, observaban dentro del Estado una fuente de búsqueda de rentas individuales, un manejo del compadrazgo, en fin del clientelismo político.<sup>9</sup>

De ahí que ganara cada vez más la aceptación —por lo menos a nivel doctrinal— la idea

de un replanteamiento de las funciones del Estado, que será regido por países desarrollados a través de la Administración Reagan, en los Estados Unidos, o bien la Administración Thatcher en Gran Bretaña, que se han convertido como los símbolos del impulso “desinterventor” del Estado.

Resumiendo, parece que desde la perspectiva de lo que se ha llamado neoliberalismo económico, las presiones inflacionarias terminaron siendo vinculadas al comportamiento de las instituciones económicas características del patrón de desarrollo del Estado social de Derecho (desarrollo hacia adentro y promotor de la intervención empresarial del Estado). De un lado el carácter cerrado de las economías, que limitaba la exposición de las industrias locales a la competencia externa y, del otro, el drenaje fiscal generado por las empresas públicas y los subsidios provistos a los capitales privados

Es así que se plantea la defensa y reconversión del papel del Estado a partir de tres estrategias: la privatización, la desregulación y la flexibilización laboral, bajo una justificación histórica; un cambio de paradigma. Así, la nacionalización, las empresas públicas, la intervención del Estado en la economía, estaban justificadas para crear un tejido industrial, para el desarrollo de sectores estratégicos de la economía nacional y para favorecer la creación de empleo. Hoy, esas razones, en su mayor parte habrían desaparecido. El desarrollo económico y tecnológico, y por consiguiente, el aumento de los puestos de trabajo, viene de la mano de la libre competencia de los particulares.

Si las empresas públicas nacieron en un contexto de nacionalismo económico, proteccionismo y planificación, han perdido su razón de ser en un mundo caracterizado por el menor intervencionismo público y la liberalización creciente de la economía, por la internacionalización de los mercados y por la libertad de movimientos de capitales, bienes y servicios.<sup>10</sup>

8. Troncoso reigada 92-94.

9. Estas percepciones eran especialmente acusadas en economías en que coincidían altos grados de intervencionismo económico con situaciones de menor desarrollo relativo, como las de América Latina. En esta región, el sistema económico fue sujeto a niveles mayores de intervención por parte del Estado, fue sometido a extravagancias que transgredían los límites de las posibilidades de la economía nacional”. Bel i Queralt, Germà: “Privatización y desregulación: cuando la liberalización no basta para aumentar la competencia”, en Bel i Queralt, Germà (Compilador y editor): “Privatización, Desregulación y ¿Competencia?”, Civitas, Colección economía, Madrid, 1996., p. 19

10. Troncoso Reigada, 77

### El Salvador en este contexto

La imagen del El Salvador desde el siglo XIX, de ser un país agrícola, concentrado en la producción de café, algodón y caña de azúcar, ha quedado en el pasado. Cambios importantes ocurridos a partir de los años 60, modificaron la estructura del país. Y ahora, a partir de la posguerra El Salvador tiene un rostro económico distinto. La agricultura y el café en particular, han dejado de tener la importancia que tenían en el pasado. Los sectores que han ganado mayor espacio son los servicios, el sector financiero y la industria manufacturera.<sup>11</sup>

Tomando un poco de perspectiva histórica podemos encontrar que hace poco más de un siglo de la reforma liberal se distribuyeron los ejidos y las tierras comunales, creando una jerarquía económica y social que en cierta medida dominó la historia del país hasta el octavo decenio de este siglo. Si bien es cierto, a través del tiempo hubo modificaciones en las alianzas y en las relaciones con otros grupos sociales, la matriz agroexportadora continuó siendo el eje de la realidad social, política y económica, y permitió mantener una clara preeminencia de los grandes terratenientes surgidos del reparto agrario.<sup>12</sup>

Pareciera en esta primera etapa que podemos identificar a partir de la consolidación del Estado Nacional (1821). Hasta finales de la década del siglo XIX, encontramos una clara subordinación del Estado a las exigencias de una economía agroexportadora que necesitaba las condiciones mínimas materiales para garantizar su incorporación mundial. El Estado crea las estructuras básicas de regulación, pero queda en manos de capital extranjero la construcción de la infraestructura física y en manos del capi-

tal nacional el sistema financiero, así como los incipientes servicios requeridos.<sup>13</sup>

Después de un golpe de Estado en diciembre de 1948, el Consejo de Gobierno Revolucionario emprende una transformación de la estructura económica. Haciendo eco de las ideas entonces en boga, intervino sobre la lógica estrictamente liberal de ese modelo, contrarrestando su carácter anti-industrializante; el Estado asumió la tarea de impulsar la acumulación privada en el sector industrial, por medio de intervenciones sobre la distribución de excedentes y la prestación de servicios que viabilizarán las inversiones en ese sector.

Esta etapa es identificada por Barba y Lungo<sup>14</sup> como un segundo periodo histórico del desarrollo de la política económica que abarca alrededor de veinte años (1930-1950). Y es que, con la situación inestable que se produce en El Salvador, en un cuadro marcado por la crisis internacional del 29, la gestión económica tuvo que adquirir nuevas modalidades. De esta forma, se inicia un periodo de transición que parte del “ascenso de los militares” a la gestión pública, de manera permanente y con atribuciones de decisión estratégica en conducción del Estado en 1948.

En este momento, la creación de nuevos organismos presagia claramente al Estado interventor que surgirá a partir de 1950, disposiciones que presagian un nuevo papel del Estado.

En esta etapa de sustitución de importaciones —que supuso la utilización de protección arancelaria para los bienes terminados y estímulos fiscales para la importación de bienes de capital e insumos— la economía continuó dependiendo básicamente de la capacidad del sector agroexportador para generar excedentes y divisas.<sup>15</sup> El proceso de industrialización amplió y

11. Esta situación es similar a lo sucedido en países que han emprendido procesos de industrialización a partir de sociedades agrarias.

12. Dada Hirezi, Héctor; La transformación social, los movimientos sociales y los partidos políticos”, en: Torres C., Luis Antonio; “Globalización, Sociedad, Estado y Mercado”, Fundación Konrad Adenauer e Instituto Salvadoreño de Estudios Democráticos, San Salvador, 1996., p. 29.

13. Barba, Jaime; Lungo, Mario (Compiladores); “Estudio preliminar”, en: “Estado y mercado”, itsmo editores, San Salvador, 1995., p. 8.

14. Barba, Jaime; Lungo, Mario; “Estado y mercado”, itsmo editores, San Salvador, 1995., p. 9.

15. Dada Hirezi, Héctor; “La transformación social, los movimientos sociales y los partidos políticos”, p. 31.

diversificó sus actividades en ésta época. La actividad agrícola seguía siendo rentable, no obstante, la política económica del Estado estaba dirigida al subsidio y a la producción industrial.

Ésta, según la clasificación que venimos siguiendo de Barba y Lungo, constituye ya una tercera etapa (1950 a 1980) en la cual el Estado ha dado un giro radical sobre la función que debe desempeñar: ha incrementado sustancialmente su papel regulador en el marco del modelo de sustitución de importaciones.<sup>16</sup>

La década de los 80 por su parte, es un periodo oscuro desde la perspectiva del crecimiento económico. Se experimentó, como sabemos, un clima de violencia e inestabilidad generalizada en todo el país, aún cuando el sector que cargó con el mayor costo fue el agrario. De hecho se ha señalado que si puede identificarse un momento en el cual el país deja de ser un país agrícola, es precisamente los años de conflicto armado.<sup>17</sup>

Luego de finalizado el conflicto armado, los diversos sectores de la vida nacional han emprendido un esfuerzo por salir de la crisis económica en que se debatió El Salvador en los años ochenta, para tratar de insertarse en el mercado mundial, caracterizado actualmente por la conformación de grandes bloques comerciales.

en un fenómeno mucho más amplio y al que hemos aludido como “globalización”.<sup>18</sup>

Frente a ello, el Estado salvadoreño ha tenido que generar una propuesta para viabilizar su entrada en el mercado internacional. La propuesta que se ha elaborado desde el gobierno con posterioridad a los Acuerdos de Paz, se basa en un acercamiento a las propuestas neoliberales, para ir acorde a los modelos económicos imperantes.<sup>19</sup>

Es así como, si bien es cierto que en El Salvador desde los años 50 hasta 1989, al igual que otros países de América Latina, se intentó el desarrollo a través del conocido modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones, caracterizado por apoyarse en un fuerte intervencionismo estatal en los diferentes sectores de la economía.

Este modelo, que fue aplicado junto a un proceso de integración económica a los otros países centroamericanos, produjo hasta finales de los años sesenta resultados relativamente satisfactorios: el país tuvo un crecimiento económico a una tasa promedio anual de más de 5% dentro de un ambiente de estabilidad macroeconómica; se incrementó de manera notoria el comercio con los otros países de la región; se am-

16. Este protagonismo se explica por la política económica que se consideraba era la más idónea para la consecución del desarrollo económico: “son los tiempos de la creación de las grandes empresas públicas y además, en algunos países de América Latina, de la nacionalización del sistema bancario. La empresa privada salvadoreña orientada principal aunque no exclusivamente al mercado interno y regional, se beneficia ampliamente del acompañamiento brindado por el Estado”. Barba, Jaime; Lungo, Mario; “Estado y mercado...”, ya citado., p. 9.

17. Melhado, Oscar; El Salvador. Retos económicos..., ya citado., p. 23.  
Como causas de la reducción del papel del sector agrícola Melhado señala:  
— EL conflicto armado  
— La reforma agraria y  
— La nacionalización del comercio exterior y los ingenios azucareros .

18. Las notas más sobresalientes dentro del proceso de globalización y del nuevo modelo económico internacional pueden ser caracterizadas siguiendo a Pablo Mauricio Albergue, así:

“a) El surgimiento de un mercado mundial, b) Un avance tecnológico acelerado; c) Formación de bloques económicos; d) Transformación del papel del Estado frente a la economía (Liberalización y Desregulación económica nacional) y e) Auge de procesos de privatización de empresas y servicios estatales y la reducción del papel del Estado en materia económica en beneficio del mercado y su modernización en función de dichas exigencias. Albergue, Pablo Mauricio; “Política y globalización”, ya citado., p. 17.

19. Roggenbuck, Stefan; “La importancia de un modelo económico adecuado para el desarrollo nacional”, en Roggenbuck, Stefan (ed.) “Neoliberalismo versus economía social de mercado. Los desafíos de El Salvador ante la globalización”, publicación bajo los auspicios de la Fundación Konrad Adenauer . Imprenta Criterio, San Salvador, 1996., p. 3.

plió y mejoró la red nacional de transporte y comunicaciones; se construyó un aparato industrial que contribuyó a diversificar la estructura productiva, generándose las primeras experiencias de encadenamientos productivos y de economía a escala y; surgieron nuevas empresas especializadas en el abastecimiento del mercado regional que posteriormente adquirieron capacidad para comenzar a exportar a mercados extraregionales.<sup>20</sup>

El Estado adopta aquí una orientación interventora. Al asumir que podría constituirse como el motor de desarrollo, se organizan en torno a el instituciones, leyes y personal cuyo objetivo es re-orientar el área económica. En este esquema se configuran instituciones esenciales y primordiales, tales como el Banco Central, donde se controlaría el crédito, las tasas de interés y la estabilidad de la moneda; el Ministerio de Hacienda, desde donde se recaudan los impuestos y se formulan los proyectos de asignaciones presupuestarias; el Ministerio de Economía, cuya función era establecer controles del precios, definir aranceles y hasta dirimir disputas entre empresarios.<sup>21</sup>

Al inicio de esta década, el paradigma del crecimiento económico y del desarrollo en El Salvador tiene como horizonte la industrialización del país a través de una participación activa del gobierno en la promoción de específicos sectores de la economía. Este paradigma le asigna

al gobierno un rol protagónico en la planificación del desarrollo.

Será entre finales de los años 60 y principios de los 70, justo cuando el modelo de desarrollo en marcha y el proceso de integración regional se encontraban en su máximo apogeo que comenzó a intensificarse la nueva división internacional del trabajo, basada en la internacionalización de los procesos productivos, que junto al desarrollo posterior de la informática y la telemática produjeron un explosivo crecimiento del comercio internacional y abrieron paso al fenómeno de la globalización.

Esta realidad exigía una redefinición profunda del modelo de desarrollo impulsado, ya que la nueva división internacional del trabajo y el fuerte aumento de los flujos del comercio disminuyeron la eficacia de las políticas económicas que tenían su base en el modelo de sustitución, de corte keynesiano.

Este nuevo paradigma o modelo "alternativo" disputó al modelo que privilegiaba el intervencionismo estatal y la sustitución de las importaciones. Lamentablemente, esta realidad fue ignorada en El Salvador durante los años 70 y 80, ya que, aunque con leves ajustes, el modelo económico desarrollado o impulsado en el país siguió apoyado en el Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones. Por ese entonces la economía salvadoreña se caracterizaba por el control de precios, la excesiva protección de las empresas nacionales, la regulación de diferentes aspectos de la economía, y la propiedad estatal de la banca.

Sólo será a partir del cese del conflicto armado en El Salvador, el momento a partir del cual se reiniciará la discusión del papel del Estado en la economía: la transformación del Estado. El Estado salvadoreño que había estado sumergido en un agudo conflicto interno, verá el proceso de cambio de paradigma económico con la subsiguiente transformación del papel del Estado postergado hasta los inicios de la década de los 90. Este se constituye como el período o etapa que actualmente vivimos, en las que la búsqueda de una nueva relación entre el mercado y el Estado se trata de definir, como se ha estado haciendo

- 
20. A este respecto y sobre etapa de desarrollo en El Salvador, véase: Raynols, David R.: "Rapid development in small economies. The example of El Salvador", Praeger special studies in international economics and development, Frederick A Praeger publishers, New York, 1967.
21. "No puede dudarse que la economía salvadoreña es fundamentalmente y ha sido una economía del mercado; sin embargo, durante los 80's la participación del sector público fue sumamente amplia" (traducción libre). Saca, Nolvía N.: "Black market exchange rate. Unification of the foreign exchange markets and monetary policy. The case of El Salvador", Peter Lang, Frankfurt am Main, 1997., p. 29.

en el resto del continente americano, y en general dentro del contexto mundial.<sup>22</sup>

Es entonces, a partir de 1989, bajo la administración del Presidente Alfredo Cristiani, que el gobierno salvadoreño pone en marcha un programa de reformas económicas y sociales guiado por dos objetivos fundamentales: contar con las bases para lograr un crecimiento económico sostenido en el tiempo y disminuir progresivamente los niveles de pobreza existentes en el país.

En las presentaciones públicas sobre el tema, durante el segundo semestre de 1989 y el primero de 1990, se insistió en que el programa de reformas económicas y sociales enunciado estaba enmarcado dentro del Modelo de Economía Social de Mercado, el cual era visualizado como un esquema que permite lograr una asignación racional y eficiente de los recursos productivos, a través de la desregulación y liberalización de la economía.

Formalmente, no fue, sin embargo, sino hasta junio de 1990, que se presentó oficialmente el Plan de Desarrollo Económico y Social 1989-1994, el cual constaba de dos partes: un plan de desarrollo económico y un plan de desarrollo social.

El plan de desarrollo económico estaba integrado por un área relativa a la estabilización de la economía y otra de un área sobre ajuste estructural.

22. "...El período que atravesamos actualmente es el primero desde la década de 1920 en el cual los propietarios de capital rechazan explícitamente cualquier tipo de compromiso que implique el control político sobre la inversión y la distribución del ingreso. Por primera vez en varias décadas la derecha tiene un proyecto histórico propio, a saber, el proyecto de liberar la acumulación de riqueza de todas las trabas impuestas por la democracia. (...) Lo que está implicado en la actual ofensiva neoliberal no es simplemente una cuestión impositiva, de gasto de gobierno o inclusive de distribución del ingreso. Apunta a algo más que una reorientación de la política económica. Constituye el proyecto de una sociedad nueva." Przeworski, Adam; Wallerstein, Michael; "Capitalismo y democracia: una reflexión desde la macroeconomía", en: Barba, Jaime y Lungo, Mario (Compiladores): "Estado y mercado", Itsmo, San Salvador, 1995., p. 134.

Las medidas de estabilización, diseñadas con el objetivo principal de controlar la inflación, comprendían básicamente la liberalización del tipo de cambio, el establecimiento de una mayor disciplina fiscal, y la adopción de una política monetaria bastante restrictiva.<sup>23</sup>

En la actualidad las medidas de política económica diseñadas por el gobierno salvadoreño se han apartado de la adopción de medidas intermedias y han asumido el papel de liberalizar a corto plazo diversos sectores de la economía, implícito el ámbito monetario.

Por su parte el sector industrial, o bien la industria manufacturera, creció durante esta etapa, y se reacomodó a la eliminación de la protección y beneficios fiscales, de los cuales había gozado por más de treinta años (incluyendo los años del conflicto). Los sectores más beneficiados a través de este programa han sido: el comercio, la construcción y los sectores financieros, por lo menos hasta 1996.<sup>24</sup> Digamos simplemente que a finales de los años 80, la preocupación fundamental desde el gobierno era la estabilización de la economía, y la ejecución de reformas estructurales básicas del papel que debería jugar de ahí en adelante el Estado en el ámbito económico: la reforma comercial y fiscal, la desregulación y la privatización del sistema financiero y del comercio exterior.<sup>25</sup>

23. Pleitez, William; "La reforma económica en El Salvador", en: Roggenbuck, Stefan (ed.); "Neoliberalismo versus economía social del mercado. Los desafíos de El Salvador ante la globalización", ya citado., p. 59-62.

24. Melhado, Oscar; "El Salvador. Retos económicos...", ya citado., p. 26.

25. Ibidem., p. 57. Véase para tener una idea más específica de las reformas económicas y políticas en El Salvador a principios de los años 90 a: Saca, Nolvía N.; "Black market exchange rate...", ya citado., p. 46-47.

Podríamos tratar de resumir las reformas económicas y sobre el papel del Estado que fueron proyectadas en esta etapa de transición política y económica: 1.- Reforma del sistema tributario (Introducción del IVA), 2.- Eliminación de controles de precios, salvo contadas excepciones, 3.- la privatización y desregulación de la economía, comenzando con el sector bancario y financiero, y algunos activos del Estado, como los ingenios azucareros y los hoteles.

Durante el siguiente mandato presidencial, se retoma la política económica iniciada, que implementará además de las medidas ya iniciadas, una nueva estrategia económica: la adopción de un tipo de cambio fijo.<sup>26</sup>

En todo caso debe destacarse aquí, que el desempeño de los sectores económicos en los años 90 se lleva a cabo en un entorno menos sujeto a distorsiones creadas por la intervención del Estado. Tradicionalmente, el Estado intervenía mediante la concesión de exenciones y subsidios al sector que intentaba promover. Ahora, el Estado ha cedido un lugar al sector privado, en el sentido de que, será el mercado el que indique cuales son los sectores que poseen más rentabilidad y por tanto mayores perspectivas de sostenibilidad en un mercado abierto hacia el exterior.

Esta realidad, que requiere una menor participación del Estado en el ámbito empresarial y más en el macro-económico, en el mantenimiento del orden jurídico y en las áreas sociales, no ha sido asimilada por algunos sectores. El país se encuentra actualmente en dicha transición.

No obstante, dicha transición ha presentado diversos inconvenientes, y en los que nos interesa, algunos de carácter normativo:

a) Por una parte se señala que el diseño normativo del cambio de modelo económico en El Salvador es insuficiente e ineficaz.

b) Podríamos considerar además que el diseño normativo del Estado ha privilegiado a ciertos sectores o grupos económicos, generando situaciones que podrían desencadenar casos de corrupción e inclusive de generación de violaciones sistemáticas de derechos humanos.

Debido a su debilidad, algunos agentes privados podrían estar utilizando en este proceso de transición al Estado en una función no-neutral, beneficiando intereses económicos privados. Así por ejemplo, podría mencionarse que el situarse dentro de determinados estratos del Estado por parte de empresarios-funcionarios, permite el acceso a información y tomas de decisión, que en un momento determinado pueden estar afectados por un conflicto de intereses.<sup>27</sup>

c) Ante el cambio de modelo, el Estado ha retrocedido en cuanto a las áreas en las que realizaba una labor de integración y distribución; y no obstante que, en muchas de ellas el sector económico ha asumido o sustituido al mismo, en otras, como son, por ejemplo, la labor de mantenimiento de ciertos derechos económico sociales, el retroceso del Estado ha venido simplemente a significar un vacío.

Parece, entonces, que nos encontramos en la actualidad tratando el problema del crecimiento económico y del desarrollo bajo el esquema o paradigma actual que constituye una realidad de la cual es imposible escaparse: aquél que establece que las fuerzas del mercado y las decisiones de los empresarios son los actores principales dentro del esquema económico y no del Estado.

En todo caso merece señalarse que las medidas liberalizadoras de la economía y las reformas en las actividades antes desarrolladas por el Estado han buscado, además del consenso político, por lo menos mayoritario dentro de la Asamblea Legislativa, la legitimación en el ámbito normativo.

Así, si bien es cierto las reformas estructurales han sido lanzadas en el país por partidos polí-

26. Dice Melhado que pueden sintetizarse en tres áreas la política económica esencial del Presidente Calderón Sol: 1.- la adopción de un tipo de cambio fijo, sin decidirse en un primer momento, por una caja de convertibilidad, como en Argentina, o por la dolarización total de la economía, como en Panamá.; 2.- la desgrabación arancera hasta llegar al arancel 0; 3.- el fortalecimiento de las Finanzas Públicas a través del incremento del IVA. Melhado, Oscar; "El Salvador. Retos económicos...", ya citado., p. 96.

27. Las renuncias de los Ministros del gabinete de gobierno de Hacienda y Economía durante 1994 ante acusaciones de corrupción podrían ser un ejemplo palpable de este "conflicto de intereses" que repercute de forma negativa en el proceso de transformación del Estado, y últimamente la acusación dirigida por un medio de comunicación hacia el Ministro de Economía durante el mes de enero de 2001, relativo a la utilización de sus facultades para beneficiar a una empresa dentro de la cual labora, podría ser otro más reciente.

ticos elegidos mediante procesos electorales democráticos, ha sido necesario además capturar y dirigir la atención a la distribución del poder institucional dentro de las estructuras estatales.

En este sentido puede destacarse que debido a ello, las actuaciones de órganos encargados de velar por la defensa de los derechos y de la legalidad han exhibido un alto grado de flexibilidad en la interpretación de las normas y prácticas constitucionales y legales, suficiente para otorgar a las mayorías elegidas democráticamente en forma libre e ilimitada, el tiempo y los recursos necesarios para el cambio de una política económica y el comienzo de una transformación del sentido y esencial del Estado tal y como hasta ahora lo habíamos conocido.

Estos medios o recursos han sido rescatados a través de viejas instituciones consagradas en la Constitución salvadoreña (tal es el caso del poder de veto presidencial variadamente utilizado en los últimos años), la posibilidad de decretar Régimen de Excepción (Estado de Sitio), e inclusive puede traslucirse a partir de la lectura de las sentencias emanadas de algunos organismos judiciales frente a los cuales se ha recurrido por la aparente inconstitucionalidad de ciertas reformas iniciadas por el Órgano Ejecutivo o Legislativo del Estado.<sup>28</sup>

Con ello también, desde un punto de vista institucional, no ha faltado quien pueda encontrar cierta relación entre las disposiciones constitucionales que en América Latina garantizan directamente al Ejecutivo un amplio poder (Presidencialismo), que le otorga una poderosa y fortalecida autonomía decisoria, desarrollada y mantenida en los Estados latinoamericanos desde principios de los orígenes de los Estados independientes en el Hemisferio.

Así, siguiendo a Torre, podemos afirmar que: “el inventario de los atributos constitucionales es una guía todavía insuficiente para apreciar el margen de acción con el que cuenta el Órgano

Ejecutivo en los sistemas de gobierno de la región. El fenómeno de la primacía de la presidencia, desborda los textos legales y hunde sus raíces en una trayectoria histórica que a lo largo del tiempo ha ido acumulando recursos y sobre todo expectativas sociales en el vértice unipersonal del ordenamiento gubernamental. En América Latina la idea de gobierno se asocia habitualmente a la de una presidencia activa”.<sup>29</sup>

De hecho pareciera que las reformas económicas que reestructuran las relaciones entre el Estado y los ciudadanos han sido principalmente elaboradas y dirigidas desde el Órgano Ejecutivo bajo un poder centralizado, diferenciado frente a sistemas que más bien han buscado la consulta y el acuerdo, o por lo menos la disputa pública mediante largas y dificultosas discusiones parlamentarias e inclusive involucrando a sectores de la sociedad civil.

Esta concentración de funciones en materia de la transformación de las funciones asignadas al Estado, podría ser avalado o sostenido por un aspecto de “ingeniería institucional”, en el sentido que el sistema de gobierno salvadoreño identifica en el Órgano Ejecutivo, personificado en el Presidente de la República, a dos categorías diferenciadas en regímenes parlamentarios: el Jefe de Gobierno y el Jefe de Estado.

Nadie duda que dichas reformas económicas hayan sido inevitablemente dolorosas. Es improbable que estén exentas de errores, y deben durar tiempo, pese a todas las exhortaciones nunca pueden ser lo bastante rápidas como para impedir que aparezcan opiniones divergentes, una oposición organizada y conflictos políticos.

Por otra parte, es imposible pensar en un sistema de reformas económicas con efectos a largo plazo y debidamente consensuadas por las fuerzas políticas de un país, intentando sortear el proceso democrático para eludir su veredicto.

28. Tal podría ser el caso de la sentencia de inconstitucionalidad resuelta por la Sala de lo Constitucional de El Salvador, relativa a la inconstitucionalidad de la Ley de las AFP.

29. En todo caso, agrega el autor: “la referencia a los arreglos institucionales no constituye empero, el punto de llegada del análisis. Las reglas formales no operan en un vacío sino que su dinámica está condicionada a un segundo orden de factores de naturaleza más política que también gravita sobre la capacidad de Torre, Juan Carlos: “El proceso político de las reformas...”, ya citado., p. 39.

Dicho en otras palabras: si el objetivo que persiguen los que elaboran un proyecto de reforma económica es que éste resulte políticamente admisible, el plan económico no está bien ideado. Pero si por otra parte, el asesor o funcionario elabora el plan de forma técnica, sin consultar ni negociar con aquellos que se ven afectados por sus planes, tampoco el plan será viable. Además, debemos tener presente de sobremano para los efectos de este trabajo el encauzamiento normativo e institucional del funcionario.

En este sentido debe retomarse siguiendo a Melhado<sup>30</sup>, que el desafío más importante del país, es decir, el desarrollo, vincula directamente a los actores, entre ellos al sector público, a quien le corresponde pasar de ser un aparato burocrático e ineficiente a la conformación de un ente altamente técnico, que cuente con el respeto de la población.<sup>31</sup>

Su labor principal —destaca también Melhado<sup>32</sup>— es el respeto y transformación del sistema jurídico, la recaudación y adecuado manejo de los fondos públicos.

### **El papel del Estado y del Derecho como medio y consolidación del cambio.**

Muy poco ha sido discutido el problema del cambio de paradigma económico en El Salvador. Y dentro de esa escasez de discusión sobre las diversas consecuencias se encuentra el de la eficacia de la regulación normativa que del Estado dimana de forma tradicional para el control, supervisión y limitación de las actividades de los particulares. Es decir, el recurso al Derecho.<sup>33</sup> Debemos enfatizar aquí que lejos de limitarse la transformación de la que venimos hablando a los aspectos económicos y estatales, ella se introduce en la estructura legal que rige las conductas de los individuos dentro de la comunidad.<sup>34</sup>

En esta nueva etapa, el Estado debe seguir garantizando el respeto al orden jurídico y canalizar la recaudación fiscal hacia la infraestructura y el gasto social. La meta sería el establecimiento de un Estado eficiente que genere el entorno adecuado para que el sector privado se desarrolle.

Así, por regulación normativa o jurídica, identificaremos aquí a aquel tipo de regulación emanada o avalada por las autoridades estatales, sin diferenciación del Órgano del que emane, sea este el legislativo, la municipalidad, el Ejecutivo e inclusive el Órgano Judicial, entre otros.

30. Melhado, Oscar; "El Salvador. Retos económicos de fin de siglo", UCA editores, San Salvador, 1997., p. 16

31. "Con frecuencia el debate contemporáneo confunde dos dimensiones diferentes. No cabe duda que en los países de reciente proceso de democratización el Estado es demasiado grande, y que esto tiene varias consecuencias negativas. Sin embargo, en este contexto lo antónimo de grande no es pequeño, sino ágil." O'donnell, Guillermo; "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales"..., ya citado, p. 81.

32. Idem. Melhado identifica de hecho, la transformación del Estado con el rompimiento de la tradición que conforma la Administración pública, logrando que una tecnocracia con credenciales profesionales y académicas asuma los puestos de decisión".

Por su parte señala que al sector privado le corresponde también "desligarse de la tradición de valerse del Estado para hacer sus negocios. Debe centrarse en sustituir su actual planta de producción, obsoleta de recursos humanos y tecnológicos, por otra eficiente para competir en los mercados internacionales".

33. No obstante que muchas de las relaciones dentro de una comunidad llegan a ser formalizadas en normas, es decir en un sistema legal surgido dentro del Estado y respaldado por él, esto no significa que dicho sistema sea neutral y objetivo. "El sistema legal es una dimensión constitutiva del Estado y del orden que éste establece y garantiza en un cierto territorio. Este orden no es igualitario ni socialmente imparcial. Tanto el capitalismo como el socialismo contribuyen a reproducir relaciones de poder sistemáticamente asimétricas". O'donnell, Guillermo; "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales", en: Barba, Jaime; y Lungo, Mario; "Estado y Mercado"..., ya citado., p. 77.

34. Nallar, Daniel; "El Estado regulador y el nuevo mercado del servicio público", Depalma, Buenos Aires, 1999., p. 24

Si bien, como antes apuntamos, se comenzó a marcar un punto de no retorno hacia lo que había sido el Estado regulador y distribuidor, también se comienza a perfilar un manifiesto cambio en las regulaciones normativas que desarrolla el Estado.

En principio, por ejemplo, nos encontramos con una normativa limitada y más dependiente de contextos internacionales, en tanto la autonomía de los Estados se ve comprometida por la interdependencia que se traba en el seno de una economía globalizada.<sup>35</sup> Así los Estados sufren en la práctica una erosión de su autoridad frente a los grandes bloques económicos y geográficos, entre otras causas por la porosidad de las fronteras nacionales, la dificultad de controlar los flujos de capitales, de mercancías y de información, por los adelantos tecnológicos. Y estas presiones lógicamente determinan y condicionan el ámbito o espacio de competencia normativa del Estado. Lo que antes era un monopolio empresarial del Estado, hoy escapa al control debido a la participación de empresas multinacionales.

Aún cuando se aleja de los contenidos de este trabajo el asomarse a la problemática de la soberanía, es necesario enfatizar aquí, que el centro de toda la problemática de la regulación normativa radica sobre dicho concepto, el cual se encuentra en tela de juicio, fragmentado, y debilitado frente al cambio de paradigma económico, frente al cual el Estado nacional no ha podido encontrar un lugar definido y estable.

Lo importante a destacar aquí es que ante la eclosión espectacular de los denominados acuerdos regionales, por ejemplo, se tiende a modificar por completo la estructura tradicional del Derecho, en tanto, sin duda los Estados ya no son los referentes únicos para la protección, control y disposición de las situaciones que se suscitan en el marco de dichos acuerdos regionales. Así nos encontramos con una limitación al

Derecho desde arriba.

Pero además, al Derecho estatal, a esa potestad normativa que identificamos con la creación de Leyes dictadas por una Asamblea Legislativa, también es fuertemente sesgada desde abajo, es decir, por el crecimiento de organismos situados tradicionalmente bajo el aparato estatal como totalidad. Nos referimos por ejemplo en el caso salvadoreño a la problemática de la descentralización administrativa, al crecimiento de las potestades de la municipalidad, etc.. Esta sería una limitación competencial desde abajo.

Para decirlo con palabras de Arnaud: “Los Estados se encontrarán entonces con un desafío: gobernar en materia económica a pesar de no ser los dueños del mercado mundial, o bien tener el peso suficiente para que la gestión y normación de la economía no se les escape de las manos”.

Es la paradoja del Estado frente al nuevo siglo: los Estados cada vez constituyen menos de los lugares en los cuales podrán definirse la política económica. Hoy, en el mismo espacio, conviven ordenes jurídicos —estatales y no estatales que representan un desafío para la concepción moderna del Estado y del Derecho, lo cual puede repercutir directamente en el goce de los derechos humanos, especialmente de los derechos de carácter prestacional y de un valor jurídico de larga trayectoria histórica: la igualdad.

No obstante, el Estado y el Derecho estatal siguen siendo un actor principal: repensar el papel del Estado, significa repensar el papel del Derecho. Ya que como antes hemos apuntado el ámbito normativo del Estado es menguado —y se perfila así hacia futuro— desde arriba y desde abajo, por extraño que pueda parecer a él le corresponde asegurar y definir una regulación normativa, capaz de contener los efectos adversos —o por lo menos de minimizarlos— de los ciclos y tendencias económicas, que respete los contenidos de derechos contenidos en esos cuerpos normativos denominados constituciones y que son “el escudo de protección del individuo frente a las intromisiones indebidas del

35. Arnaud, André-Jean: “Entre modernidad y globalización (Siete lecciones de historia de la filosofía del Derecho y del Estado), Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2000., p. 163

Estado”, pero también lo son frente las intromisiones indebidas de los particulares. Y en este sentido se afirma que el Estado no ha perdido el papel principal que ha desempeñado en la vida de las comunidades políticas. Al contrario, sigue siendo un elemento de vital importancia.

Y este papel el Estado lo asume, a través del diseño de políticas públicas, pero sobre todo por medio de su instrumento más común: el Derecho, la norma jurídica. A ésta le correspondería comenzar a ejecutar un cambio de sentido del Estado distribuidor al Estado controlador, definiendo, permitiendo, y tutelando el funcionamiento del mercado, promoviendo la igualdad en las relaciones entre particulares y protegiendo los derechos de sectores de la población vulnerables frente este tipo de cambios, como podrían ser los trabajadores.

Cabe preguntarse entonces, si en ese “re pensar el Estado”, cabe ahora mencionar cómo su papel esencial consiste en definir las reglas del juego y en armonizar los comportamientos de los actores económicos, es decir, en eso que el enfoque neoliberal, define como: Estado regulador.

Frente a la desregulación, la privatización, el libre cambio, la dolarización y cualquier actividad surgida de la transformación del Estado, surge entonces necesariamente una re-regulación normativa. Es decir, la necesidad de que el Estado emplee nuevamente su herramienta normativa, no ya para mantener las estructuras del Estado distribuidor, sino para cumplir el papel que históricamente le ha sido asignado a partir de la Revolución Francesa: la defensa de los derechos.

Lo anterior surge como necesidad ante la evidencia histórica de que los mercados no son siempre eficientes, y sus fallos o imperfecciones invitan al Estado o a otras organizaciones arriba o abajo de aquél a regular el adecuado equilibrio social. Efectivamente, como ha afirmado Albi: “Tanto el mercado como el Estado son organizaciones imperfectas para satisfacer las necesidades humanas. No es lógico por tanto, enfrentarlas, sino combinarlas para obtener un mayor bienestar”.<sup>36</sup>

36. Albi, Emilio; “Público y privado. Un acuerdo necesario”, Ariel, Barcelona, 2000..., p. 52.

La suposición de que basta con estabilizar y reducir la intervención estatal para que se produzca el crecimiento económico es falsa. Si bien las reformas liberalizadoras efectivamente favorecen la coordinación del mercado y mejoran la asignación de recursos, no basta con aumentar la eficacia del sistema económico para que haya crecimiento. Si se aspira a que el crecimiento se reanude es necesario combatir la crisis fiscal, recuperar la capacidad de ahorro público y definir una nueva función estratégica del Estado, de forma que aumenten los ahorros totales y se pueda promover el progreso tecnológico.

Una vez lograda la estabilización, deben seguir las reformas orientadas al mercado. Si bien, el Estado que surja de esas reformas no será más pequeño y estará reorganizado no debe tener sólo una función política y asistencial sino también una función económica.

No debe de aceptarse el axioma neoliberal que afirma “como los fallos del Estado son peores que los fallos del mercado, la solución consiste en reducir la intervención del Estado a un mínimo”. Aunque los fallos del Estado pueden ser tan malos como los fallos del mercado, las reformas económicas y de forma más general, las políticas económicas representan una tentativa de limitar y superar esos fallos. A veces, las reformas implican menos intervención del Estado, pero otras veces implican mayor intervención en áreas definidas.<sup>37</sup>

37. En este sentido se pronuncia Rein cuando afirma: “El gobierno y el sector privado actúan por separado y unidos en muchas formas para ofrecer servicios de bienestar social. El Estado puede apropiarse de todo este campo, dominarlo o coexistir pacíficamente con otros actores, trabajar activamente en forma competitiva o de colaboración, o entregar la administración y la iniciativa política. Ya sea que el Estado se muestre dominante o pasivo, su papel regulador siempre le permite ser potencialmente factor de gran importancia”. Rein, Martín; “La estructura social de las instituciones: ni privadas, ni públicas”, en: Kamerman, Sheila B.; Kahn, Alfred; “La privatización y el Estado benefactor”, Fondo de Cultura Económica, México, 1993., p. 86

En este sentido, se ha afirmado que el diagnóstico neoliberal de los orígenes de la crisis latinoamericana de la década de los ochenta es históricamente inexacto. Esta crisis no puede atribuirse exclusivamente al populismo económico. No puede adscribirse a una estrategia de modelo de sustitución de importaciones dado que durante muchos años esa intervención tuvo éxito. El desarrollo económico latinoamericano entre 1930 y 1980 habría sido inferior de no haber sido por el papel activo del Estado.<sup>38</sup>

Así se intenta hoy, ante un hecho evidente: el cambio de modelo económico, complementar al mercado, en tanto como señalamos aquél muestra generalmente deficiencias o fallas ya sea por efectos externos en el consumo o en la producción de bienes y servicios.

Con Sunkel podemos entonces mencionar que plantear únicamente el debate en términos de más o menos Estado es perder de vista los temas reales. Es claro que el Estado debe de seguir cumpliendo una función básica, para hacer posible el mismo funcionamiento del mercado, o bien, para lograr el cumplimiento de ciertas metas trazadas por el ejercicio de la democrática y que pueden encontrarse definidas tanto en el proceso democrático como en las normas que lo fundamentan (específicamente la constitucional quizá).<sup>39</sup>

38. Przeworski; Adam; p. 40

39. El punto más álgido, claro está, en definir qué es lo que funciona, y qué por tanto debe ser mantenido bajo la cobertura estatal y qué no funciona, es decir, qué es necesario considerar que pueda ser sujeto de actividad privada bajo la contraloría estatal. En esto baste mencionar aquí que en estas decisiones caben dos parámetros indisolublemente unidos: el técnico y el político.

Piénsese simplemente que, desde un punto de vista técnico una actividad podría considerarse sujeta a "traspaso de manos" de públicas a privadas, pero que, por razones de interés estatal o como medida temporal es conveniente que siga siendo ofrecido por el Estado, o viceversa.

En este sentido Sunkel, por ejemplo, sostiene que "la mayoría de los economistas reconoce que los países en desarrollo poseen características especiales que se desvían o contradicen con algunos supuestos de la economía neoclásica, justificán-

Para clarificar esta idea, esbozemos un ejemplo en el que se enlazan la actividad de liberalización de la economía, con la necesidad de una re-regulación normativa y en última instancia con la prestación de un servicio esencial para la comunidad.

Supongamos el traspaso de una red telefónica o eléctrica de manos del Estado a un ente particular. El servicio en manos privadas obtiene unos costos unitarios menores cuantos más clientes sirve (esto no significa otra cosa que le es más ventajoso, por ejemplo, a una empresa de telefonía a nivel de rentabilidad el ofrecer sus servicios en un ámbito geográfico densamente poblado que en un cantón vecinal). Los nuevos clientes generan una ventaja que el mercado probablemente no recoja en beneficio del usuario. No obstante no se dudaría en pensar que dicho servicio básico deba ser llevado también a zonas geográficas de menos rentabilidad para la empresa o inclusive de nula rentabilidad. Aquí es justamente donde la intervención pública como contralor a través del Derecho resulta indispensable.

Esto supondría la creación de agencias reguladoras o contraloras en las que se delega la labor de regular esos mercados. Los costes de actuar con una agencia reguladora técnicamente y económicamente son menores que los que generaría la administración directa del servicio.

Por otra parte, también podría a partir del Derecho, desde la Constitución, pasando por la ley secundaria, considerarse la posibilidad de que pueden existir por último objetos de interés público, de seguridad nacional, que hiciesen aconsejable, temporal o permanentemente necesaria la existencia de empresas públicas.

En este sentido, se ha afirmado que uno de los signos más característicos del desarrollo del

dose en consecuencia ciertas intervenciones gubernamentales para estimular el desarrollo siempre que el aparato estatal esté mínimamente capacitado para ello. Véase al respecto: Sunkel, Osvaldo; "El marco histórico de la reforma económica contemporánea", en: Barba, Jaime; Lungo, Mario; "Estado y Mercado", itsmo editoriales, San Salvador, 1995., p. 71.

Estado de Derecho contemporáneo es el de la constitucionalización de los principios de la economía. Es decir, que las constituciones contemporáneas, además de su contenido político, formulan jurídicamente una constitución económica, es decir, un encauzamiento normativo a nivel de norma primaria dentro del Estado, es decir su constitución, con la finalidad de ordenar la totalidad de la actividad económica, aunque ello no implique participar directamente en su desarrollo. Un encauzamiento, que hasta hace muy poco tiempo no había sido sometido a consideración de los órganos encargados de velar por su cumplimiento, especialmente el Órgano Judicial.

En este sentido, merece destacar que todo Estado consagra o adopta una política económica, incluso cuando decide no intervenir directamente en la prestación de servicios esenciales o en la redistribución de la riqueza del país.<sup>40</sup>

De hecho, desde un punto de vista jurídico, se ha definido<sup>41</sup> la corriente neoliberal como un sistema de economía de mercado, presidido por la soberanía del consumidor, la libertad de precios, la libre competencia, el principio del beneficio y la defensa de la libertad empresarial; todo ello sobre la base de la iniciativa y de la propiedad privada de los medios de producción.

En la actualidad el debate sobre el papel del Estado, específicamente en Latinoamérica ha privilegiado definidas zonas o áreas con la finalidad de encontrar un punto esencial sobre el cual repensar el concepto mismo y el objetivo mismo del Estado en las sociedades contemporáneas. Así se ha privilegiado por ejemplo desde una perspectiva sumamente amplia:

- a) la redefinición de las políticas públicas,
- b) la reorganización de la burocracia estatal, y
- c) la modificación del régimen político (el presidencialismo como problema).<sup>42</sup>

40. Pérez Hualde, Alejandro; "Constitución y economía", Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos, Depalma, Buenos Aires, 2000., p. 3.

41. Definición del administrativista Gaspar Ariño Ortíz. Tomado de: Pérez Hualde, Alejandro; "Constitución y economía...", ya citado., p.3.

42. Lechner, Norberto; "El debate sobre Estado y mercado", ya citado., p. 114.

Otros más cercanos al análisis normativo e institucional —siguiendo a Nallar—, señalan que la transformación del Estado, sin el ánimo de desear ser taxativo en la enumeración, implica:

En el ámbito estructural:

- La supresión de organismos públicos.
- La fusión de instituciones estatales.
- La creación de entes contralores

En el ámbito laboral:

- Una nueva definición de la Administración y de la cosa pública
- Un acercamiento normativo hacia el principio de eficacia
- Una disminución del personal excedente.
- Una flexibilización laboral

En el ámbito económico:

- Una disminución del déficit fiscal a través de medidas de desgravación arancelaria en conjunto con nuevos mecanismos tributarios para la recolección de ingresos para el Estado
- Una disminución del gasto público.
- Un desarrollo institucional y normativo de los procesos de integración regional

En el ámbito funcional:

- Nuevas formas de actuación del Estado (de gestor, a contralor)
- Una aplicación del principio de subsidiariedad
- Reorientación normativa ante el retiro del Estado como titular de empresas y actividades.
- Reorientación normativa del Estado ante un el protagonismo del sector privado en el cumplimiento de determinadas actividades antes asumidas por el Estado.

La falta de reorientación o reacomodamiento del Estado ante la nueva realidad que lo desborda ha sido ya puesta de manifiesto. Algunas de ellas van desde la vulneración de ciertos derechos de los individuos relacionados con las prácticas económicas: como la conformación de monopolios privados que impiden el desarrollo de un merca-

do competitivo, la violación sistemática de los derechos del consumidor (relaciones calidad/precio, ofertas que no corresponden con el producto, etc.), la prestación de servicios sociales en forma deficiente (al privatizarse sectores como la atención a la salud o a la educación, etc.), hasta llegar a considerar que en forma “global” este proceso de traslado de lo público hacia lo privado, afecta también a la eficacia misma de la ley.

En este sentido, se afirma que, ante el abandono de ciertas competencias o áreas antes reguladas por el Estado, y la coexistencia con esferas de poder autónomas, se puede generar dentro de los Estados una sistemática ineficacia en la realización de las labores que aún efectúan al volverse incapaces de asegurar la efectividad de sus leyes y políticas a lo largo del territorio.

A este aspecto, que ha sido denominado como “discriminación perversa”<sup>43</sup>, le adjudicarían que, debido al abandono del papel activo que el Estado había efectuado con anterioridad, la efectividad del orden nacional encarnado en la ley y en la autoridad del Estado tendería también a desvanecerse: es una de las consecuencias que pone de manifiesto la evaporización funcional y territorial de la dimensión pública del Estado.<sup>44</sup>

“El miedo, la inseguridad, la reclusión de los barrios ricos y el tormento que significa via-

jar en medios de transporte públicos reducen los espacios públicos y conducen a un tipo perverso de privatización”<sup>45</sup>.

Así un Estado incapaz de imponer su legalidad, debido a enfocar el cambio fruto de una realidad económica bajo la simple superposición del poder privado, generalizaría a su vez la ineficacia de ciertos derechos tanto individuales como sociales en determinados segmentos de la población (Derechos laborales, relacionados con el acceso a ciertos servicios públicos, e inclusive limitando su acceso a los tribunales, con la finalidad de “mejorar la competitividad de ciertas áreas que podrían ser susceptibles de ser trasladadas a manos privadas, etc.”)<sup>46</sup>.

En otras palabras: el mismo proceso de apertura económica, o en fin “la globalización provoca y/o agrava los procesos de descomposición social”<sup>47</sup>. Así, los países latinoamericanos se enfrentan al dilema siguiente: la necesaria inserción y adaptación a un modelo económico abierto y competitivo, con la finalidad de buscar una alternativa hacia el desarrollo, y por otra parte la crisis interna que genera dicha apertura basada en la mermada capacidad del mercado de suplir al Estado en aspectos que no implican un beneficio económico<sup>48</sup>.

43. Es, digámoslo en otras palabras, la constatación del fenómeno opuesto a la “globalización” dentro de nuestras sociedades: “la fragmentación”. Así, el nuevo rol del Estado implica no sólo asumir el costo financiero, económico y político para adaptarse a un nuevo esquema económico mundial (deuda externa, sancionamiento de empresas a privatizar, reducción de servicios asistenciales), sino también encontrar la vía para poder contrarrestar de modo sistemático la creciente desintegración social que genera el avance del mercado. Cfr. Lechner, Norberto: “El debate sobre Estado y Mercado”, ya citado., p. 108.

44. “El aumento de los delitos, las intervenciones ilícitas de la policía, la negación de los derechos de ciertos sectores o grupos, no sólo refleja un grave proceso de decadencia urbana, sin también la creciente incapacidad del Estado para hacer efectivas sus propias normas. O’donnell, Guillermo: “Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales”..., ya citado., p. 81.

45. *Ibidem.*, p. 82.

46. “Esto origina una curiosa bifurcación: en muchas zonas se respetan los derechos participativos, pero se viola el componente liberal de la democracia. La negación de los derechos liberales a específicos sectores, supone una discriminación y una extrema disparidad en la distribución de recursos que va de la mano con la baja intensidad de la ciudadanía”. O’donnell, Guillermo: “Acerca del Estado la democratización y algunos problemas conceptuales...”, ya citado., p. 86.

47. Lechner, Norberto: “El debate sobre Estado y mercado”..., ya citado., p.109.

48. Además, es una relación que genera contradicciones en el proceso de apertura económica: así se ha destacado la necesidad de que El Salvador abra sus puertas a nuevas áreas que puedan reactivar su economía, entre ellas: el turismo. Pero a su vez, es imposible reactivar el turismo en El Salvador debido a la alarmante situación delincinencial surgida en el país. Y claro: ¿Qué empresa invierte en la prevención del delito?

En fin, puntualizando: en este contexto, el significado de la intervención estatal no radica al final sobre la superioridad intrínseca del Estado sino en un problema de integración social —salvo claro, aquellos que piensan que el mercado a

su vez, es un mecanismo de integración cultural, social, etc., así como el significado del mercado no hay que buscarlo en los valores de libertad e individualismo, sino en los cambios y en el referente actual del modelo económico internacional.<sup>49</sup>

---

49. Cfr. Lechner, Norberto; “El debate sobre Estado y mercado”., ya citado, p. 108.