

---

# POLITICAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL Y REFORMA DEL ESTADO

Cristobal Pérez Jerez \*

## I. INTRODUCCION.

¿De quién es la crisis, de las ciencias sociales o de la realidad concreta? El cuestionamiento surge en las postrimerías inciertas del siglo XX, cuando caemos en cuenta de que no son épocas del fin de la historia y las ideologías, ni del advenimiento de un siglo XXI fantástico... que suponíamos que iba a oscilar entre las maravillas de la ciencia ficción y una nueva etapa del "progreso secular" del género humano. Más bien la última década del segundo milenio nos aparece cargada de *interrogantes* y *temores*: han resurgido las potencias hegemónicas que propiciaron las dos guerras mundiales anteriores -así mal llamadas pues fueron en realidad guerras europeas- y se da el renacimiento simultáneo de los motivos que propiciaron dichas guerras: lucha por la hegemonía en los mercados mundiales, repartición geopolítica del mundo, dominio del sistema-mundo wallersteirano por media docena de países; la permanente amenaza de la crisis recesiva en que las oscilaciones de acumulación hacen sus ciclos recurrentes y menos espaciados en el tiempo y lugar; todo lo cual hace recaer el duro peso de la dependencia y el hambre sobre los huesudos hombros del tercer mundo.

Vemos como la ONU tiene dos centros de poder: la "democrática" Asamblea General, que sujeta supuestamente sus decisiones al consenso de todas las naciones que la componen, y el contrapeso del todopoderoso Consejo de Seguridad, en donde cinco

potencias nucleares son capaces de declarar hasta la guerra a países miembros de la misma ONU. El afán regulador del mecanismo de reproducción internacional y de la obediencia política hacia las potencias genera un clima de incertidumbre y de necesidad de buscar cauces institucionales de coordinación internacional. Con lo cual los conflictos se vuelven volátiles y explosivos. Se amenaza el recién alcanzado mecanismo de la negociación y el consenso internacional.

La realidad de la estructuración de relaciones económicas y políticas internacionales mediadas por antiguos intereses de hegemonía en contradicción con la visión de la cooperación y el beneficio mutuo, respetando ideología, raza, credo religioso, opinión política y sistemas políticos, han llevado a que la recurrencia de la crisis económica rompa con el clima de distensión y acuerdo; y la interdependencia internacional se mire ya no con ilusión por un futuro de paz y progreso compartido, sino con el nerviosismo de la amenaza y el cisma mundial.

La visión del pluralismo y la tolerancia, que están en la base del consenso y disenso democrático, están siendo suplantados por la visión revanchista contra los

---

\* Guatemalteco, profesor de economía internacional en el postgrado de Flacso-Guatemala, investigador de CSUCA y de la Universidad de San Carlos.

sectores sociales contestatarios y por la visión de que el darwinismo liberal, mediado por la eficiencia de la ganancia en metálico, es el paradigma universal que ha de guiar a los hombres. ¡Muera la inteligencia, muera el humanismo! es la consigna que busca arrasar la unión de pueblos y hombres buscando el perfeccionamiento moral, espiritual y material, sustituyéndolo por la competencia a ultranza en busca del máximo beneficio de la inversión.

La crisis generalizada de valores y la evolución hacia posiciones de derecha son resultado de la contradicciones reales de la economía y la política de finales del siglo. Crisis que se refleja en las ciencias sociales, que se encuentran sin objeto y sin método en la postrimerías del milenio, así como en un agnosticismo y pragmatismo que las corroe. Pero de esta crisis pueden salir fortalecidas las corrientes de pensamiento, en la medida en que las condiciones cambiantes y contradictorias constituyen un reto y oportunidad al pensamiento humano de buscar un nuevo relanzamiento en busca de encontrar caminos y tendencias que recuperen la utopía de una sociedad mejor, humana, democrática, productiva y participativa.

Uno de los aspectos que está siendo sometido a revisión, de la compleja realidad social, es el papel del Estado en la promoción del desarrollo económico y su función en la promoción de la integración social. El debate está latente y rejuvenecido en la medida en que existen una multitud de escuelas y tendencias que defienden o estigmatizan unas u otras actividades del Estado en torno a su intervención en la economía.

## II. ASPECTOS ECONOMICOS DE LA CONTROVERSIA EN TORNO AL ESTADO.

La mayoría de países centroamericanos han sufrido el impacto de la crisis financiera internacional, así como los desequilibrios comerciales externos y los déficits acumulados del sector público con la consecuencia del estancamiento del aparato productivo, la reducción drástica del mercado común centroamericano y el deterioro de las funciones del aparato público.

La problemática mencionada viene afectando los grandes objetivos de desarrollo de los países. Si mencionáramos un caso, el de Costa Rica, tradicionalmente el país más estable y democrático de la región, podríamos observar que los indicadores sociales muestran un deterioro relativo que es preocupante en un país en donde el sector social es elemento cardinal para la reproducción del paradigma democrático de la Nación. La pérdida del poder adquisitivo viene afectando a sectores

cada vez más considerables incluyendo la otrora estable clase media, el elemento más activo en la generación del consenso político nacional. El desempleo se ha incrementado en los últimos trimestres, especialmente con la disminución en los ritmos productivos de la producción primaria, así como de la construcción. La pobreza ha tenido un aumento inusual, en términos relativos.

Tenemos, entonces, una situación en que existe un deterioro en los sectores políticos y sociales y que se vienen incrementando los desequilibrios económicos, todo lo cual obliga a realizar cambios y transformaciones en el consenso nacional, así como en las estructuras económicas y de gobierno.

Una discusión globalizante acerca de la recuperación del crecimiento económico y la búsqueda de un nuevo consenso nacional se hace necesaria. Especialmente en cuanto que el período crítico -que va de 1978 a 1990-, se ha producido en la región centroamericano un importante flujo de fondos financieros que, bajo la modalidad de donaciones o préstamos, han influido determinantemente en la orientación de la política económica de los países de la región. Como lo menciona una publicación de FLACSO "... aunque solamente Costa Rica ha firmado Programas de Ajuste Estructural -PAE I y II- con el Banco Mundial, la condicionalidad bilateral vinculada a la asistencia de Estados Unidos ha promovido cambios estructurales en el resto de la región."<sup>2/</sup>

En el ensayo que ofrecemos a continuación vamos a presentar a debate una serie de opiniones sobre variados temas que en la actualidad afectan el desempeño de la administración pública en la región centroamericana. En torno a estos temas no existe un consenso académico, más bien existe un reto a las teorías económicas y sociales para tratar de resolver los desafíos epistemológicos y pragmáticos que presentan los actuales retos de la política, la economía y lo social en la región.

Son tres los grandes temas tratados: el ajuste estructural -nombre con el que se designan una serie de medidas de política macroeconómica que reciben el financiamiento oficial del FMI, aunque en la mayoría de países sólo se han puesto en práctica en forma sectorial o aislada-; la reforma del Estado -en el sentido de la búsqueda de la eficiencia del Estado para ofrecer sus servicios acorde a la escasez de financiamiento externo e

<sup>2/</sup> FLACSO. Ajuste estructural de Centroamérica: un enfoque comparativo. San José, oct. 1989. P. 4.

interno, llevando por lo tanto a una discusión sobre el redimensionamiento del aparato público, la modernización del Estado y su eficiencia-; por último, ofrecemos una visión sobre la relación que existe entre el papel del sector público y una estrategia integral de desarrollo.

Es necesario aclarar que no existe una relación causal directa de ajuste estructural como determinante de las propuestas de reforma del Estado, ni al contrario; sin embargo, sí existe cierta relación que es posible determinarla en la medida en que ambos conceptos toman fuerza en las direcciones nacionales del Estado durante el transcurso de los últimos diez años. Dicha relación es la que hay que determinar de acuerdo a las propuestas históricas en cada uno de los países de la región.

Aquí surge ya una primera diferenciación. En Costa Rica la propuesta de modernización del Estado ha venido a surgir casi como corolario de las fundamentaciones teóricas de los programas de ajuste<sup>3/</sup> en donde se señala el déficit estatal y las políticas macroeconómicas como generadoras de los desequilibrios que han causado el estancamiento económico. Mientras que en otros países, como El Salvador y Honduras, el proceso de reforma del Estado se ha iniciado antes de que se firmen programas de ajuste en forma completa; decimos en forma completa, ya que sí existen ciertos acuerdos y condicionalidades planteadas en dichos países.

El caso de Costa Rica se toma eje central del análisis, por la razón de que en dicho país el proceso democrático es el más avanzado de la región, contándose con una amplia publicidad y debate pluralista sobre los acuerdos económicos y una incesante búsqueda del consenso por parte de los distintos actores sociales. Teniéndose por lo mismo una cierta racionalidad en la aplicación de los programas.

En el presente trabajo nos vamos a concentrar, en primer lugar, en la propuesta modelística de desarrollo conocida como *Ajuste Estructural*, que se ha venido aplicando por etapas en Costa Rica desde 1982, pasando a una esquematización más detallada con los conocidos Programas de Ajuste Estructural (PAE I y PAE II), desde 1985 hasta 1989. En segundo lugar, en el impacto de los

ajustes macroeconómicos sobre las principales variables del aparato público; situación que viene a estar representada en las discusiones sobre la necesidad de la reestructuración del estado; situación que pone en el tapete de las negociaciones el nuevo papel del Estado, sus funciones, dimensión, ingerencia en la economía, papel mediador de los social, etc.

Finalmente, intentaremos exponer una síntesis sobre las posibilidades del sector estatal de involucrarse e impulsar una estrategia nacional de desarrollo integral.

### III. LAS POLITICAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL<sup>4/</sup>

#### III.1 El concepto de ajuste estructural

Los cambios estructurales, que introduzcan variaciones en la conformación del aparato productivo, en la organización participativa de la sociedad y en la distribución equitativa del producto social, son ampliamente comprendidos por los distintos sectores de la sociedad centroamericana.

Para una definición adecuada del concepto de ajuste estructural tenemos que partir de varios enfoques complementarios. A saber, en primer lugar, el ajuste estructural es un conjunto de políticas económicas diseñadas para enfrentar la crisis de crecimiento de las economías en desarrollo, con base al manejo de políticas monetarias -control del tipo de cambio, las tasas de interés y el crédito interno-; políticas fiscales -redistribución y disminución del gasto público, aumento de los ingresos tributarios (especialmente al consumo y al valor agregado) y aumento de las tarifas de servicios públicos-; así como de políticas comerciales que reduzcan la protección de la industria interna e incentiven la exportación.

El objetivo de estas políticas es lograr una reasignación de los recursos productivos del país, incentivando a los sectores agroexportadores en grande, a las empresas transnacionales y a los maquiladores, así como a los sectores financieros. Mientras que los comerciantes e industriales tradicionales verían disminuir su participación en subsidios, créditos y transferencias. El

<sup>3/</sup> Consultar en Revistas costarricenses, tales como *Actualidad Económica*, *INCAE*, *Tribuna Económica* y en los medios de comunicación social, tanto como en publicaciones de ANFE y la Academia de Centroamérica, en donde aparecen estudios de Alberto Di Mare, Mainor Sagot, Claudio González Vega, Eduardo Lizano, Jorge Corrales, Juan Alberto Fuentes, Juan Manuel Villasuso y otros. Naturalmente, entre estos autores se encuentran diferencias de opinión y de las prioridades sociales y económicas de los cambios propuestos.

<sup>4/</sup> En el presente apartado vamos a utilizar ampliamente las guías metodológicas elaboradas por el Dr. Eduardo Lizano Fait, que aparecen en los textos que citamos de él. Así como los estudios sobre ajuste que aparecen en la *Revista Finanzas & Desarrollo* del FMI-Banco Mundial, varios años. No obstante, ciertos comentarios y opiniones del texto difieren de las opiniones del Dr. Lizano y de la *Revista*, por lo cual el texto es de íntegra responsabilidad del autor.

grueso del ajuste recaerá, sin embargo, en los sectores consumidores, es decir las clases medias y la población laboral quienes por vía de los impuestos al consumo, así como por el pago de servicios retribuirían al Estado y a los empresarios un precio adecuado a los costos de producción.

En segundo lugar, los programas de ajuste estructural constituyen un elemento fundamental de una estrategia de desarrollo que cuenta como fundamento teórico de algunos conceptos de corte neoliberal: por ejemplo el énfasis en políticas monetarias, la búsqueda de liberalización de algunos mercados -principalmente de los servicios sociales- la privatización global de la economía, el énfasis en el apoyo al sector externo -vía incentivos a las exportaciones, a la inversión externa y el ceñirse a las reglas del mercado mundial- y el darwinismo económico en que lo primordial es la sobrevivencia de los más aptos en un mercado supuestamente competitivo.

Tercero, en sentido técnico los PAE son un conjunto de medidas de política económica cuyo propósito es eliminar o reducir, sustancialmente, los obstáculos y entramamientos que impiden el uso adecuado de los factores de la producción <sup>5/</sup>, que según el diagnóstico preparado por la escuela neoliberal son los factores que impiden el desarrollo económico y el progreso social.

Es del todo evidente que en las sociedades humanas los factores de la producción -el trabajo, la tierra, el capital, la capacidad empresarial, los recursos naturales- son escasos para llenar la infinidad de necesidades de toda la comunidad. De allí surge la explicación por la permanente preocupación de gobernantes y "científicos-sociales" por crear las mejores condiciones para su mejor uso y asignación a los sectores más productivos.

¿Por qué esta asignación no se hace espontáneamente, por vía de la Utopía denominada "mercado de competencia perfecta"? Por la sencilla razón de que las sociedades humanas se han estructurado alrededor de una compleja red de relaciones económicas -con representación general en el Estado-, que implican una serie de acontecimientos que se superponen e impiden que el modelo funcione como se concibe en el papel y, muy por el contrario, está determinado por la experiencia histórica, la experiencia de los agentes económicos y las circunstancias internacionales. A estos

hechos históricos y sociales, fuera del modelo, los economistas les llaman "desequilibrios" que impiden el funcionamiento "perfecto del modelo". Dentro de los eventos que más "desequilibrios" producen, se encuentran los hechos políticos. De allí que sea en los ámbitos político, socio-culturales y económicos en donde hay que diseñar medidas para encaminar a los países hacia las tendencias de desarrollo que se consideran las más adecuadas.

Las políticas de ajuste estructural están diseñadas para remover exclusivamente las restricciones, reglamentos, imposiciones y prohibiciones originadas por las autoridades públicas del país, a lo largo de las últimas tres décadas, y que impiden la reasignación de recursos productivos hacia el impulso de las exportaciones, la liberización de los mercados financieros y la atracción de inversiones foráneas.

El origen de las distorsiones en Costa Rica se ubica, según el Dr. Eduardo Lizano, en cuatro fuentes relacionadas con grupos de interés del país.

- "a) Los grupos empresariales (que) buscan con denuedo un mercado cautivo para sus actividades, así como subsidios y precios garantizados para sus productos. Estos grupos socavan la competencia, cada uno de ellos trata de crear situaciones monopolíticas para su propio beneficio."
- "b) Las agrupaciones políticas buscan... la adopción de medidas que rindan beneficios políticos, para lo cual consideran necesario cultivar sus respectivas clientelas electorales mediante la concesión de no pocas ventajas."
- "c) Las organizaciones burocráticas, mayormente gubernamentales, buscan mantener e incrementar su poder al tener en sus manos muchas decisiones de gran importancia para productores y consumidores, cuanto mayor sea la importancia de las actividades que El Estado abarque y controle, mayor será la probabilidad de generar nuevas distorsiones de este tipo."
- ch) Las asociaciones sindicales de trabajadores o de profesionales buscan impedir el acceso a ciertas actividades, así como obtener ventajas salariales y de otra índole, lo cual resta flexibilidad al mercado laboral y encarece, artificialmente, el costo del factor trabajo. " <sup>6/</sup>

<sup>5/</sup> Ver LIZANO, Eduardo. Programa de ajuste estructural. Serie "Comentarios sobre asuntos económicos" No. 76, Banco Central de Costa Rica, 1988 pp. 2-6.

<sup>6/</sup> LIZANO, E. Op. Cit. pp. 5-6

La política estatal, en Costa Rica, es sujeto entonces de intensa negociación porque cada grupo busca utilizar el Estado como instrumento de sus propios intereses que se expresan a través de las mencionadas limitaciones, prohibiciones y restricciones al mercado. El tema de la creación o eliminación de distorsiones al mercado es un tema de carácter eminentemente político.

El diagnóstico del momento actual muestra una serie de distorsiones del mercado, que provocan elevada ineficiencia al sistema productivo a nivel nacional. Las distorsiones que más atención reciben son: i) Proteccionismo aduanero y otras trabas al comercio internacional -cuotas de importación, impuestos de exportación, aranceles elevados- que restringen la competencia y el uso de la norma internacional de calidad. ii) Los impuestos a las planillas que encarecen el factor trabajo. iii) Las tasas de interés subsidiadas y el financiamiento del déficit del sector público en el mercado financiero que alteran el rendimiento del factor capital. iv) La inflación, que incide como roedor del ahorro nacional, al significar un deterioro del nivel adquisitivo de la población, así como un impuesto para los usuarios de insumos y materias primas. v) La política cambiaria restrictiva que puede provocar cambios en el precio de los bienes importados y promover la huida de capital nacional al extranjero. vi) La política de subsidios y de control de precios, así como la política de fijación de los precios de los entes públicos, respecto de los precios de los servicios estatales- combustibles, energía, comunicaciones- que alteran los precios de los bienes finales, así como los precios relativos entre las distintas ramas productivas del país.

La conclusión planteada es clara: las distorsiones alteran los precios relativos entre los distintos sectores productivos generando reasignaciones de recursos; además impiden producir adecuadamente los bienes que los consumidores nacionales desean para satisfacer sus necesidades, ni se produce el menor costo unitario y con el mejor grado de eficiencia y calidad.

El profesor Lizano define, entonces, los Programas de Ajuste Estructural como el conjunto de medidas y decisiones públicas cuyo propósito es eliminar las distorsiones existentes en la economía. Que de acuerdo a la concepción técnica que encierra este concepto permitirían superar la ineficiencia global de la economía nacional para el crecimiento sostenido con el consiguiente mejoramiento de las condiciones de vida de la población del país.

Estas políticas son el diseño de acciones que contribuyen a elevar la capacidad productiva -o sea,

elevar la flexibilidad de la economía para responder a las conmociones externas y las condiciones cambiantes del mercado-, de allí su definición esencial como programas para administrar la crisis y reorientar los aparatos productivos nacionales hacia el sector externo.<sup>7/</sup>

### III. 2 Políticas de ajuste.

Como políticas prioritarias del ajuste se han definido:

#### a) Las políticas arancelarias

Encaminadas a disminuir el proteccionismo, bajo el supuesto de ampliar el mercado interno por la vía de aumentar las oportunidades de inversión y especialización en nuevas ramas y empresas. Aumentando la eficiencia de las empresas nacionales por la vía de someterlas a la competencia internacional.

#### b) Política de precios relativos

Las distorsiones en los precios se ubican en las reducciones de algunos precios -principalmente de productos primarios- por medio de legislaciones, así como en los precios de sustentación, los impuestos a las importaciones y las fijaciones de precios en general, que alteran los mercados de bienes y de factores productivos, favoreciendo diferenciadas asignaciones de recursos e inversiones en la economía.

El permitir la liberalización de precios en el mercado de consumo, así como la elevación de las tasas de interés, tipos de cambio y aumentos tarifarios vendrán a redistribuir los recursos en el conjunto del aparato productivo, elevando la productividad en las áreas sensibles de privatizar, de promover exportaciones y de intermediarios financieros.

#### c) Política tributaria

Las reformas impositivas vienen implementándose teóricamente desde los principios de los 80, centrándose en dos elementos que giran en torno a los conceptos de justicia y equidad en la distribución de los impuestos, así como en el problema del incentivo para promover la producción. Aunque hay que señalar que en la mayoría de países de la región aún no se ha llegado más allá del planteamiento de mejorar la administración de las imposiciones para mejorar la recaudación.

<sup>7/</sup> Ver LARSEN, F. y M. WATTLEWORTH. "Políticas estructurales en los países industriales" en Finanzas & Desarrollo No. 3/89. FMI-Banco Mundial, Washington. p. 20.

Los principales impuestos que se discuten son sobre la renta personal que aunque debieran de gravar en forma igual idénticos ingresos; están sujetos a preferencias y deducciones variables. Así como el señalamiento que las tarifas progresivas, por ser aplicadas bajo preferencia, han incentivado la evasión fiscal y la fuga de capitales.

Y los impuestos indirectos que fomentan la economía subterránea al informalizar la producción, llevando a la evasión y falseando las modalidades de consumo, al abaratar unos productos frente a otros con mecanismos extra-mercado.<sup>8/</sup>

#### ch) Finanzas públicas

La enumeración de las políticas fundamentales de los PAE mencionadas demuestran en forma transparente lo que constituye una tesis importante de nuestro estudio: que el ajuste estructural no es una eliminación de la intervención estatal en la vida económica de un país. Todo lo contrario, son las políticas y la acción gubernamental un elemento esencial para la puesta en práctica y posible éxito del ajuste; ya que el ajuste depende en última instancia del consenso nacional generado desde el Estado y favorable a los cambios estructurales, además de que sus acciones están encaminándose a readecuar el funcionamiento de los mercados de bienes y servicios, de factores productivos, garantizar la negociación internacional y el cumplimiento de compromisos; por lo cual la intervención estatal será más y no menos. Lo que están variando son las funciones y objetivos de la intervención estatal.

Las finanzas públicas tienen la tendencia a concentrarse en el manejo monetarista de gasto público, buscando las reducciones de la oferta monetaria que permitan que el gasto no genere presiones inflacionarias. También hacia la adecuación de los costos de producción en la fijación de tarifas para los bienes y servicios producidos por las empresas e instituciones del Estado; buscando cierta eficiencia económica en la gestión pública. Finalmente, readecuar los niveles impositivos hacia el consumo y no hacia la producción con lo cual se genera acumulación en los grandes productores y comerciantes, restringiendo el consumo de los habitantes en general.

<sup>8/</sup> Ver FELDMAN, A. "La ejecución de reformas estructurales en países industriales" en Finanzas & Desarrollo No. 3/89 FMI-Banco Mundial, Washington.

### III.3 Problemas políticos y sociales del ajuste estructural.

El ajuste estructural como conjunto de medidas económicas de carácter restrictivo generan tendencias de estancamiento en sus etapas iniciales, así como desempleo en los sectores que menos eficientes transfieren recursos hacia otros sectores productivos, con el agregado de que afecta no únicamente a los sectores subordinados de la sociedad, sino que también a grupos empresariales y políticos, así como a burocracias estatales, sindicales y gremiales.

Existe un optimismo del "mediano plazo", pues los defensores de los programas de ajuste indican que estos programas muestran costos en el corto plazo de mayores que los beneficios, que no serán percibidos más que en el mediano y largo plazo. Los PAE están diseñados para llevar a la reducción de la producción de algunos bienes, el impulso de la producción de otros, así como modificar la manera de como se produce en el país, alterar los precios de compra y venta, todo lo cual repercute en algunos grupos empresariales, de trabajadores y consumidores. Lo cual implica que existen costos sociales y económicos al redistribuir la rentabilidad entre las diferentes ramas de la producción nacional.

Otro problema es la temporalidad del ajuste. El PAE es un proyecto estratégico de larga envergadura, pues necesita preparar el apoyo de la población, generar programas de capacitación de gerentes para el cambio, busca de nuevas tecnologías y abrir nuevos mercados.

Un tercer escollo para el ajuste es su límite social. Los opositores al ajuste están pasando de la sorpresa inicial a una actitud de matizar entre las medidas del ajuste, aprobando las más racionales, así como encontrando argumentos válidos para negociar la distribución del costo del ajuste.

En cuarto lugar mencionemos la necesidad de la simultaneidad ya que si los programas de ajuste estructural no logran que los productores agrícolas, industriales y de otras ramas productivas caminen en forma simultánea, entonces los retrasos ponen en entredicho los sacrificios que ciertos sectores estén realizando. Teniendo en cuenta, además, que los PAE tienen que avanzar en los sectores financieros y gubernamentales.

Aquí se advierte precisamente uno de los elementos no socializables del ajuste: su sesgo a favorecer al gran sector empresarial privado. Que consisten en promover

primero la reforma del gasto público, afectando con ello a los sectores más pobres de la población, así como a los trabajadores de servicios. En segundo lugar se plantea ajustar el mercado financiero -que para el caso costarricense significa dismantelar la banca nacionalizada, uno de los pilares tradicionales de la esencia de consenso de dicho Estado-. Por último, se reduciría el proteccionismo, afectando a la industria superprotegida de la integración, reduciendo el proteccionismo arancelario y no arancelario.

#### **III.4 Condiciones para el ajuste estructural.**

Para el impulso de los PAE en condiciones más adecuadas, se necesita satisfacer ciertos requerimientos socio-económicos que creen un entorno financiero, de gerencia, comercio y consenso social. Estas condiciones las podemos determinar de la manera siguiente:

##### **a) La renegociación de la deuda externa y generación de recursos nuevos para apoyar el aparato productivo y gubernamental nacional.**

La deuda externa no es posible atenderla en las condiciones originalmente pactadas (de plazos cortos, tasas de interés flexibles al alza, períodos de gracia también cortos y condicionalidad cruzada), ya que ella representó un costo financiero fuera de las posibilidades del aparato productivo nacional. Ni el sector público, ni el privado han generado tasas de rendimiento acordes con las condiciones que fue pactada la deuda. Además de que el sector público como garante se hizo de compromisos casi imposibles de cumplir de acuerdo con sus posibilidades prácticas de generación de recursos.

La deuda externa corresponde en un cerca del 50% al sector público, por lo que su atención, sin reformas importantes, habría de atenderla generando un elevado excedente financiero tan sólo para pagar intereses; excedente que se lograría con el traslado de recursos de sectores productivos hacia el sector público. La renegociación de la deuda se impone, en algunos países como Costa Rica ya se cuenta con bastante experiencia al respecto, ya que permitiría liberalizar recursos para el desarrollo nacional. La experiencia costarricense mencionada permite señalar que los recursos liberados deben canalizarse hacia sectores productivos; que tales recursos sean destinados al aumento del ahorro nacional y que dicho ahorro, sobre todo, no sea transferido por los sectores privados hacia el exterior, sino que sea utilizado para la inversión interna.

##### **b) Estabilidad de la economía nacional.**

Un programa de ajuste estructural tiene visos de ser más adecuado, como propuesta de desarrollo, si previamente ha tenido éxito un programa de estabilización, es decir si existe cierto control sobre la inflación, las devaluaciones son controladas y de acuerdo a un plan claramente establecido, así como si el desempleo no es tendencialmente creciente.

##### **c) Estabilidad política.**

Como elemento de estrategia de desarrollo, el PAE es parte de un proceso de reproducción social en un período de crisis. Como componente de un programa económico para resolver la crisis necesita un apoyo político global, es decir del consenso mayoritario de la nación.

El problema es de elecciones políticas: entre dogmatismos ideológicos, ya inútiles, los "hechos cargados de futuro" ponen ante los pueblos alternativas para impulsar el progreso y el desarrollo o sobrellevar la miseria. Saldrán adelante las sociedades que puedan combinar el crecimiento económico eficiente con la redistribución de la riqueza y la conformación de regímenes políticos legitimadores basados en decisiones de mayorías.

El signo de los tiempos es la innovación, los retos, la flexibilidad económica, la tolerancia política y la vuelta a la cooperación humana. El gran reto es que las economías centroamericanas tiene ante sí que escoger una alternativa de desarrollo claramente definida hacia la eficiencia en el uso de los recursos productivos y humanos combinándolos con la tolerancia política y el pluralismo ideológico; o nos veremos abocados ante el estancamiento, la desestabilización social, la confrontación entre grupos de intereses sociales.

##### **ch) Reformas del Estado.**

Como hemos observado, el elemento político asume un papel cardinal en el desarrollo de la reorientación estratégica de la economía y la sociedad. En este punto existen una serie de disposiciones constitucionales y legales que impiden flexibilidad al aparato gubernamental para adecuarse a condiciones cambiantes del medio ambiente.

El problema cardinal es que dichas disposiciones impiden el funcionamiento flexible, rápido y eficiente de los mecanismos públicos, así como impiden el adecuado control de la población sobre las disposiciones del aparato público.

#### d) Nuevo pacto nacional de concertación social.

Las medidas propuestas son imposibles de cumplir sin una redefinición del consenso nacional. Concertación que sólo es posible con plena libertad de información, discusión y participación ciudadana. Es necesaria la transparencia para buscar un nuevo equilibrio de los intereses entre los diferentes sectores nacionales.

La convocatoria a discutir debe darse a nivel de la base de los distintos agentes sociales y no solamente con sus "representantes". Entre los principales actores que deben participar en las discusiones a nivel centroamericano están: los trabajadores, los empresarios, los consumidores, los profesionales y universitarios, industriales, productores agrícolas, campesinos, financieros, indígenas y el sector público. Para lo cual se requieren mecanismos para la participación amplia: publicidad, organización local y comunal, encuentros y reuniones amplias y un foro nacional de concertación.

Como bien lo menciona el destacado economista costarricense Eduardo Lizano -"la política económica no es, en gran parte, otra cosa que administrar conflictos, crear consensos de corto plazo para alcanzar metas de largo plazo." Y en forma muy atinada, con visión de hombre democrático, continúa -"No cabe pretender eliminar los conflictos u ocultar los puntos de vista encontrados. Estos son inevitables y reflejan el pluralismo que debe existir en la vida social. Una sociedad sin conflicto, sería una sociedad inanimada." <sup>9/</sup> El problema es que el conflicto se puede resolver por la vía democrática pluralista o por la vía primitiva salvaje de la violencia.

La sociedad puede trazarse encontrar procedimientos que promuevan la concertación social mediante el diagnóstico y discusión de los problemas nacionales, el estudio de las vías y opciones, el diálogo ordenado y sistemático de las partes del cuerpo social y el logro de consensos que, aunque parciales y temporales, muestren la intencionalidad de impulsar el proceso por cauces democráticos y participativos. Otras vías son posibles, pero significarían coersión y pobreza.

#### III.5 EVOLUCION HISTORICA DE LA ESTRATEGIA ECONOMICA DE COSTA RICA EN LOS AÑOS 80. <sup>10/</sup>

Según se menciona en las fuentes de la nota 10, la economía costarricense sufrió una severa crisis a lo largo de los años 78-82, con algunas recaídas en otros años de los años 80. Como estrategia para enfrentar el deteriorado panorama económico, la Administración liberacionista de Luis A. Monge inició un programa de estabilización y recuperación económica, en mayo de 1982, dentro de una visión por etapas de aplicar el ajuste.

Dicho programa de estabilización fue apoyado con un préstamo contingente con el FMI, alcanzando el éxito al lograr alcanzar la mayoría de sus más importantes objetivos: unificar y regular el tipo de cambio, contener las presiones inflacionarias, equilibrar la balanza de pagos y restablecer las relaciones con los bancos comerciales externos acreedores de Costa Rica.

Tras aplicar el plan anterior durante dos años, de 1982 a 1983, el gobierno decidió consolidar los logros alcanzados con nuevas medidas encaminadas a aumentar las tarifas e impuestos de servicios públicos, limitar los aumentos de sueldos del sector público, reducciones del empleo público por medio de la congelación del número de plazas durante los ejercicios fiscales de 1984-1986. Para el apoyo de dichas medidas se firmó un segundo acuerdo contingente con el FMI en 1985.

Las medidas de estabilización y ajuste son consideradas, no obstante, de corto plazo, las autoridades costarricenses rediseñaron a la vez programas del desarrollo de largo aliento, dentro de la concepción del ajuste estructural. En beneficio del carácter progresista de la sociedad costarricense, hay que mencionar que siempre en las cartas de intenciones con organismos externos aparecen mencionados como los grandes objetivos del desarrollo nacional "el retomar la ruta de un crecimiento económico sostenido, ofrecer renovada prosperidad y fortalecer la democracia costarricense" <sup>11/</sup>

<sup>10/</sup> Las fuentes consultadas para la siguiente cronología son: Declaración de la política de desarrollo del Gobierno de Costa Rica (PAE I) -DE 1985-; Convenio de préstamo para ajuste estructural entre la República de Costa Rica y el BIRF (PAE I) -Ley No. 6993, del 20 de agosto de 1985-; Carta de política de desarrollo del Gobierno de Costa Rica al Banco Mundial (PAE II) -del 26 de febrero de 1988-; Convenio de Préstamo para ajuste estructural II, Ley No. 7134 del 4 de octubre de 1989-. Todas aparecen como apéndice en Lizano (1990).

<sup>11/</sup> Ver apéndice I, pág. 137 de LIZANO (1990).

<sup>9/</sup> LIZANO, E. Op. Cit. pp. 34.



Cuáles son los límites para la puesta en marcha del ajuste dependerá de cómo se afecten las condiciones de vida de la población, cómo aumente de la pobreza, qué tendencias concentradoras de la riqueza manifiesten los programas económicos y la viabilidad de organización y alianzas de los sectores laborales, capas medias, funcionarios públicos y trabajadores rurales.

El principal objetivo de los nuevos acuerdos es el impulso e incentivos a las exportaciones a terceros mercados. Para cuya consecución se han realizado importantes cambios en los acuerdos del mercado común centroamericano, los acuerdos arancelarios y la promoción de exportaciones a terceros mercados. En 1984 fue aprobado un sistema de incentivos comprensivo y más favorable a la exportación por parte de la Asamblea Legislativa. Esquema que incluye la deducción del 100% de impuestos sobre la renta sobre aquella parte de las utilidades netas del período obtenidas por exportaciones no tradicionales a terceros mercados y exenciones a los impuestos de importación para los insumos importados para elaborar productos exportables. También se estableció el Consejo Nacional de Inversiones para coordinar el esfuerzo exportador y los Certificados de Abono Tributario.

El programa contiene la creación de un marco institucional para la promoción de exportaciones e inversiones productivas; dicho marco ha generado instituciones como CENPRO -agencia para la promoción de exportaciones e inversiones-, FOPEX -fondo para financiamiento de las exportaciones- y la oficina única para exportaciones.

La reforma estatal es un componente importante de la búsqueda de la eficiencia por la vía del ajuste <sup>12/</sup>, de tal forma que se creó la Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público en los primeros meses del 84, para definir legalmente las tareas encaminadas a reducir relativamente el papel del sector público en la economía.

De acuerdo con la Declaración de Política de Desarrollo que venimos desglosando, los factores importantes a ser tocados en la política pública son la reducción del empleo público -que según datos del investigador Mario Devandas no ha disminuido relativamente más que entre los años 1982 y 1983,

---

<sup>12/</sup> Más adelante, en el apartado sobre las estrategias de desarrollo, vamos a valorar si la visión de eficiencia económica puede soslayar el papel social y político del Estado en el impulso del desarrollo integral, y no del simple crecimiento económico.

mientras que en años sucesivos ha recuperado y superado su nivel anterior- <sup>13/</sup>; el congelamiento de sueldos y salarios; la creación de una Autoridad Presupuestaria en 1980 para el mejoramiento de los mecanismos de presupuesto y control así como la permanente evaluación del gasto y el financiamiento públicos.

#### IV. LA REFORMA DEL ESTADO. <sup>14/</sup>

La administración pública en Centroamérica atraviesa por un período de necesaria revisión de sus objetivos y funciones, en razón de que existe un consenso generalizado de que los cumple sin eficiencia y sin eficacia. Síntomas de la imagen deteriorada del Estado ante la opinión de sus ciudadanos es el cansancio de la gente por cumplir trámites burocráticos que no tiene sentido común, que existe un conjunto de leyes que no son factibles de cumplir y que el pueblo pierde cada día más la confianza en el sector público, sus instituciones y funcionarios, burlándose de los políticos con los agudos "chistes" o "chiles" que demuestran el poco respaldo con que cuenta el Estado.

Pero la crítica al sector estatal no es un proceso fácil, tiene que rescatarse en la medida en que el Estado es un elemento central para el desarrollo de la Nación. También, en la medida en que los funcionarios y empleados públicos deben ser ubicados en su justo lugar de servidores de los ciudadanos, y no al revés en la creencia de que el pueblo está al servicio de los burócratas. Para finalmente rescatar la función del Estado en cuanto forjador del consenso de la Nación en el diseño de una nueva estrategia de desarrollo.

En principio, es importante explicar el impacto que sobre la actividad de la administración pública tienen los programas de ajuste económico impulsados para la reactivación de la economía centroamericana, conjuntamente con los procesos de democratización en la región, para finalmente estudiar las necesidades materiales para el funcionamiento estatal por medio del esclarecimiento de la problemática de las finanzas

---

<sup>13/</sup> DEVANDAS BRENES, M. El empleo en la última década. Investigación preliminar para ICAP, 1990.

<sup>14/</sup> Al igual que en la segunda parte, aquí se hace uso extensivo de la maduración teórica alcanzada por las autoridades de Costa Rica en torno a este tema. Principalmente se utilizan los aportes del Dr. Johny Meoño presentados en Conferencia en el ICAP. Con la aclaración de que existen en el texto comentarios y apreciaciones del autor los que son de su responsabilidad exclusiva.

públicas y el ajuste estructural. En este último aspecto hay que estudiar el diseño de las políticas de gasto, así como la modernización de los sistemas de recaudación de ingresos.

#### IV. 1 Ajuste económico y administración pública.

Se ha comentado que los programas de ajuste implican costos sociales como aumento del desempleo y la pobreza, así como reducciones en los programas de política social por parte del Estado. Muchas veces se ha comentado que dichos resultados son producto de las presiones del Fondo Monetario Internacional para que se apliquen sus programas de ajuste propuestos. Aquí tenemos que señalar, sin embargo, para ser objetivos en el análisis que las decisiones políticas en torno al ajuste son prerrogativas en última instancia de cada país, que para el caso centroamericano la elección de proyectos que privilegien el crecimiento económico sobre la atención a necesidades sociales es producto del pensamiento nacional imperante, dependiendo de qué consideran los sectores hegemónicos acerca de lo que es más importante: ya sea el beneficio económico o el bienestar humano.<sup>15/</sup>

#### IV.2 Democracia social y administración pública.

En torno a los problemas de la reforma del Estado viene discutiéndose intensamente cuál ha de ser el futuro de la administración pública y cómo hacerla más eficiente. Existen básicamente dos criterios para alumbrar esta discusión: las posiciones darwinistas, que ven en el criterio de eficiencia económica la medida para determinar hasta qué punto y en qué renglones debe participar el Estado en los procesos socio-económicos. El parámetro para determinar la eficiencia sería entonces el excedente después de cubrir costos, que dejarían las ventas de los servicios del Estado. De alguna manera este punto de vista está encarnado en los sectores más conservadores de las finanzas y el comercio internacional v.g. instituciones financieras comerciales, organismos estatales de los países industrializados, reuniones de los gobiernos de los países desarrollados -Grupo de los 7- y agencias nacionales, tipo AID.

Alternativamente, se viene generando un consenso sobre eficiencia y combate de la pobreza, en torno al cual giran las corrientes de pensamiento universal con una visión humanista de la problemática de la sociedad y la naturaleza.<sup>16/</sup>

La primera tarea del Estado, para cumplir con un adecuado impulso de una sociedad estable, con potencialidad económica y viabilidad social, es la incorporación organizada y con participación amplia de la población. Los consensos nacionales que permiten que el Estado tenga apoyo abierto del conjunto de la población necesitan que los objetivos del Estado se definan adecuadamente dentro de la búsqueda del bien común, el desarrollo de todas las personas, la democracia participativa, la redistribución del ingreso y los programas sociales, así como el uso adecuado de los recursos productivos de la Nación. A esto es a lo que llamaríamos una estrategia real de desarrollo.

En los países centroamericanos tenemos un acelerado crecimiento demográfico que, asociado con las tendencias centralizadoras del ingreso, ha venido favoreciendo la concentración urbana con el abandono del campo, tanto en los órdenes sociales, políticos, culturales como de asistencia. Situación que induce a los Estados a buscar los métodos para dotar a los gobiernos locales y municipalidades, así como a las comunidades organizadas, de instrumentos políticos, administrativos y financieros para fortalecer la gestión de programas y la satisfacción de necesidades básicas de la población con participación de los habitantes mismos.

Para que esta participación sea efectiva se requiere de la democratización de las sociedades y los gobiernos locales. Como producto de que dichos gobiernos locales, municipales y de las comunidades tienen varias características que podrían conducir a la innovación de los procesos de promoción del desarrollo y democratización. Las principales características que podemos mencionar son:

1. Las municipalidades, gobiernos locales y asociaciones comunales son la instancia de gobierno más cercana a la base social, permitiendo de esta

<sup>15/</sup> Ver por ejemplo: HELLER, Peter. "Los Programas de ajuste apoyados por el Fondo y los pobres" en Finanzas & Desarrollo No. 4/88. FMI-Banco Mundial.

<sup>16/</sup> Dentro de las corrientes que, con diferente énfasis, elevan la figura del ser humano sobre los elementos de eficiencia económica, la política y lo material, tenemos el pensamiento social de la iglesia, el socialcristianismo, diversos grados de populismo cristiano, la social democracia, las corrientes marxistas y toda clase de ideas progresistas que persiguen elevar la personalidad humana y el bien común como fines últimos del desarrollo.

manera conocer mejor las necesidades y condiciones de la población, así como estimular la participación activa de los ciudadanos para buscar su propio desarrollo.

2. Esas instancias de gobierno local son capaces de movilizar las iniciativas y energías de los pobladores sobre las bases del pluralismo político, la tolerancia y la cooperación.
3. Los gobiernos locales pueden tener más conciencia de la problemática local, con el conocimiento de las potencialidades de la población para organizar programas y proyectos de desarrollo. Siendo estos programas y proyectos adaptados a las necesidades locales y la búsqueda de objetivos sociales de beneficio generalizado y que económicamente sean más rentables. <sup>17/</sup>

Se trata en general de abrir nuevos caminos a la cooperación de la comunidad interna, mejorar sus vínculos con los gobiernos centrales, la complementación gobiernos locales-gobiernos centrales con el incremento de la participación ciudadana, es decir política desde la base social. Se busca apoyar nuevas formas de organización de las comunidades para que sirvan de instrumento para la participación democrática, pluralista y tolerante de la población, la promoción, del desarrollo integral, político, económico y social-, la superación de las tensiones locales y la reducción de las desigualdades sociales y regionales. <sup>18/</sup>

Democracia social significa entonces, básicamente dos cosas, el uso de la administración pública como elemento para el mejoramiento del nivel de vida de las personas y su participación organizada y libre en la conducción de los asuntos políticos y sociales de su comunidad y del país.

#### **IV. 3 Finanzas públicas y ajuste estructural.**

La mayoría de gobiernos centroamericanos vienen atravesando por una aguda crisis fiscal, motivada por el acelerado aumento del papel del Estado en la economía y la sociedad, durante las décadas de 1950 a 1970. Seguido por un brusco frenazo en las finanzas públicas en los años

finales de los 80, que viene a desatender políticas sociales anteriormente planteadas, así como dejando de lado el papel de orientador y estabilizador de la economía.

El déficit fiscal como porcentaje del PIB fue muy variable en los países centroamericanos. En Guatemala osciló entre el 4.7% y el 7.4% entre 1980 al 82, para sufrir una reducción drástica a partir de 1985. El Salvador tuvo un performanse entre el 8.2% en 1981 hasta de 2.6% en el 84. Costa Rica que inició la década con un déficit del 8% lo ha venido disminuyendo aceleradamente.

Es de notar que pese a su importancia, la proporción del déficit en América Central es relativamente pequeña con otras regiones y países en donde supera hasta el 25% del PIB.

El criticado aumento en la participación del Estado, que fue relativamente más pequeño que otras experiencias, fue motivado por varias razones: atención a las ingentes necesidades sociales de la población del istmo, que aún se encuentra sumida en la desnutrición infantil y general, el analfabetismo y la expectativa de vida restringida; la construcción de infraestructura física necesaria para el impulso de los negocios industriales, las agroexportaciones y las transnacionales; protección a los sectores privados emergentes, asumiendo el papel principal en la inversión y la promoción del desarrollo.

La vía para llenar los déficits, que se siguió en la región, tuvo varias etapas: Desde mediados de los 70 hasta 1980, el endeudamiento externo, producto del reciclaje bancario de los petrodólares, se hizo en forma fácil y en condiciones aparentemente favorables. Luego, ante la drástica reducción de los flujos externos y el pago de los servicios de la misma deuda, se ha buscado la vía del endeudamiento interno. En cualquiera de sus variantes el endeudamiento estatal y las dificultades de cubrir el déficit han conducido a presiones inflacionarias elevadas, a desequilibrio de la economía, la incertidumbre y el estancamiento.

#### **V. SECTOR PUBLICO Y ESTRATEGIA DE DESARROLLO.**

##### **V.1 Concepto de estrategia nacional de desarrollo.**

El Estado tiene tareas esenciales en la conducción de la democracia, la economía y reproducción de lo social. Su objetivo fundamental es la promoción del bien común que significa que todos los miembros de la sociedad deben tener acceso a los beneficios que la sociedad produce, procurando el desarrollo integral de toda la sociedad.

---

<sup>17/</sup> Ver TORRES LARA, Jaime. "Introducción" para Desarrollo local. Cuadernos del centro de capacitación y desarrollo de los gobiernos locales. Ecuador, 1988. pp. 11-12.

<sup>18/</sup> Op. Cit. pp. 13

Para alcanzar sus metas el Estado tiene que ser "promotor, regulador y orientador" dirigiendo su enfoque hacia un proceso cada vez más participativo, promoviendo el acceso de grupos y personas de los distintos sectores sociales a la tarea de "construir una sociedad más justa y solidaria".<sup>19/</sup>

Para encauzar adecuadamente la formulación de una estrategia nacional de desarrollo viable y precisa para los países centroamericanos es necesario comprender cuál es el objetivo principal que ha de orientar la acción de los Estados de la región. Este objetivo supremo no puede ser otro que de elevar constantemente el nivel material y espiritual de vida de los habitantes centroamericanos. Así es que la eficiencia en el aparato productivo nacional y en la organización y funcionamiento del Estado tiene que abarcar la satisfacción de las necesidades de todos los estratos de la población. "La necesidad actual de mejorar la administración y la asignación de los recursos de la nación deben acompañarse por el logro de la satisfacción de las demandas de la sociedad en su conjunto, mediando en aquellas necesidades que son urgentes".<sup>20/</sup>

Los componentes de una estrategia de desarrollo son: programas de cambios estructurales y flexibilización de los aparatos productivos -que incluyan la eficiencia y la estabilidad del aparato productivo-; la satisfacción de las necesidades básicas de la población con la creación de paquetes de política social para mejorar la vida de la población; y la democratización política y la búsqueda de la eficiencia del sector público.

## V.2 Eficiencia y estabilidad del aparato productivo.

Según ha sido planteado en los últimos documentos de CEPAL y FMI, el problema de los cambios en el aparato productivo y la búsqueda de la eficiencia es un asunto ineludible.<sup>21/</sup> Existe en las sociedades centroamericanas la necesidad de acelerar los cambios estructurales que permitan que el aparato productivo adquiera flexibilidad y

más elevada tecnología. Estos ajustes estructurales expresan en última instancia los intereses vitales de amplias capas de la población centroamericana que necesitan mejor capacitación y nuevas fuentes de empleo para sobrevivir con dignidad.

Toca a su fin una etapa productiva de la región, por lo que es necesario encontrar nuevas fuentes de crecimiento económico -principalmente en la inserción en el mercado mundial, la eficacia del Estado y la captación de modernas tecnologías- y se amplifican las demandas por nuevos métodos de solución de los problemas sociales.

Los países centroamericanos se ven ante el reto de tener que elevar la productividad del trabajo, alcanzar una mayor calidad en la producción y ser eficaces en la comercialización e inserción internacional. Los componentes que hay que tener en cuenta para elevar la eficiencia económica están expresados así:

Primero, se prevé la elevación del nivel tecnológico de los sectores productivos dedicados a la promoción de exportaciones, de manera de alcanzar una estructura productiva moderna que utilice los más recientes avances de la ciencia, así como que coadyuve a elevar la creatividad y conocimiento de la población.

Segundo, reorientar la organización económica de la sociedad hacia el logro de un desarrollo intensivo, más que extensivo, con el objetivo de alcanzar la máxima organización y eficiencia con un mecanismo económico flexible y preparado a la absorción de nuevos métodos y técnicas productivas constantemente.

Tercero, desarrollar la magnitud del mercado ya que la amplitud de la demanda, así como los componentes de la oferta en cuanto a incrementar la división del trabajo, la especialización y mejorar la productividad. El mercado interno es un elemento fundamental para el desarrollo ya que, en la medida en que su expansión sea permanente, las oportunidades de inversión e incorporación de los avances tecnológicos se hacen más viables.

Cuarto, flexibilidad de los mercados nacionales para reasignar permanentemente los recursos productivos hacia sus usos más eficientes, de acuerdo con las condiciones siempre cambiantes de la economía internacional.

Quinto, la elevación de la capacidad técnica y el mejoramiento de la cultura de los habitantes del país. Un país de hombres cultos y preparados está mejor dotado para asimilar los modernos avances de la ciencia, así como para desarrollar flexibilidad tecnológica al cambiar

19/ Ver MEOÑO, Johnny. Estrategia y acciones político-institucionales para la reforma del Estado. Ministerio de Reforma del Estado, San José, Costa Rica, 1990. Documento provisional.

20/ PEREZ-JEREZ, C. En el ocaso del intervencionismo estatal... ¿Quién dará la pelea contra el hambre? FLACSO-ICAP, San José, 1989. Inédito.

21/ KENNETH GALBRAITH en entrevista a la Jornada (México), reproducida por la Universidad No. 931 (San José, 17 de agosto de 1990), con el título "el capitalismo no ha triunfado", indica que el desarrollo de los países del tercer mundo depende "en primer lugar de la educación, luego de la distribución de la propiedad rural, y por último de una política que no favorezca injustamente a la población urbana." Amén de cortar las exportaciones de armas hacia los países pobres y favorecer la paz social y la libertad de expresión.

de un sector productivo hacia otro, así como en cuanto a poder aceptar el pluralismo y la tolerancia de las ideas y las culturas.

Es en este sentido en que adquieren consenso los llamados programas de ajuste estructural, impulsados por los organismos financieros internacionales, que persiguen un objetivo de amplia necesidad social: elevar el ritmo y la eficacia de la economía, desarrollar el progreso científico técnico, modernizar la producción, utilizar en forma eficaz y efectiva al potencial productivo de los países centroamericanos, lograr una mejor asignación de los recursos mediante la manipulación de la política fiscal, monetaria y económica, perfeccionar los sistemas de gestión -pública y privada- y mejorar la calidad de los productos de consumo popular.

### **V. 3 Satisfacción de las necesidades básicas de la población y políticas sociales.**

El objetivo supremo de la estrategia de desarrollo propuesta es elevar en forma permanente el nivel de vida material y espiritual de los habitantes de Centroamérica. Los avances económicos y políticos deben tener una clara orientación social con la tendencia a crear mejores condiciones para el desarrollo armónico de la personalidad, el afianzamiento de sistemas políticos democráticos y pluralistas basados en la justicia social, la cooperación humana y la ayuda entre las naciones.

Es de señalar que el progreso económico, el desarrollo cultural y la estabilidad política son premisas para el progreso social político y económico. En algunas ocasiones la cultura es la base para el desempeño económico, en otras oportunidades las transformaciones cuantitativas y cualitativas de la economía aceleran el progreso cultural y político, en otros momentos es el pluralismo y la tolerancia políticas quienes permiten incentivar la economía. Resumidamente, la experiencia de la humanidad enseña que los tres componentes pueden cooperar para un proceso de desarrollo sostenido de una sociedad.

De tal manera, que la intensificación de la economía y la elevación de la productividad no llevan necesariamente al perfeccionamiento de la sociedad. El crecimiento económico tiene que acompañarse con el perfeccionamiento de los procesos sociales -que vienen diseñados a través de programas sociales, procesos educativos y de salud-, el desarrollo de la esfera espiritual y cultural y el avance de principios democráticos en la dirección y conducción de los procesos políticos y económicos de la sociedad.

Para que los programas sociales sean impulsados con eficacia y las políticas de salud, educación, formación cultural y fomento de la cultura se puedan llevar adelante, es necesario que los órganos institucionales del Estado tengan muy clara su función de servicios. El estado tiene que reasumir su función instrumental, como garante de la reproducción social y económica de la sociedad, como generador de una especie de bien común que beneficie en forma generalizada a los distintos sectores de la sociedad.

Como cuerpo político de la sociedad civil, el Estado no puede abstraerse de las personas y grupos sociales para imponer su arbitraria voluntad, sino que tiene que jugar un papel de mediación y consenso. El Estado tiene que ser sensible a las necesidades de la población y a las tareas de redistribución del ingreso evitando la concentración del poder y la riqueza, ahorrando de esa manera la acervación del conflicto social.

El Estado tiene que respaldar el derecho del ciudadano de recibir un servicio acorde con sus legítimas demandas, así como eficaz y eficiente. Así como fomentar la participación organizada de las comunidades en la resolución de los problemas y necesidades de la población.

### **V. 4 Democratización política y eficiencia del sector público.**

La democracia política es uno de los factores fundamentales para el impulso del desarrollo integral de la sociedad. Por democracia política entendemos los fenómenos que abarcan el pluralismo ideológico, la libertad de organización, el acceso periódico al poder por medio de elecciones libres y justas, la tolerancia política, el respeto a los derechos humanos y, en general, la existencia de un régimen político nacional de consenso, disensión y compromiso entre la partes sociales.

Las teorías humanistas del desarrollo entienden que este no abarca sólo el crecimiento económico, sino que en conjunto el bienestar humano cumpliendo con las aspiraciones de un mayor bienestar, niveles de vida altos, acceso a la educación y las oportunidades de empleo, evitar los problemas de salud, aumentar el poder adquisitivo, protección de la cultura y las costumbres de cada comunidad. Por lo cual los factores que afectan al desarrollo no son simplemente los políticos, sino que también los factores culturales, la dotación de recursos de la sociedad, la extensión de un país, al número de habitantes, la amplitud y desarrollo de la división y especialización del trabajo -lo cual indica el desarrollo de los mercados internos-, la calidad de la tierra, etc.

La democracia y la reforma permanente del Estado están íntimamente relacionadas. La sociedad para tener mayor éxito tiene que tener un Estado que fomente la ayuda para el desenvolvimiento de su propio pueblo desarrollando constantemente su potencial creativo. <sup>22/</sup> Un buen gobierno será aquel que proporcione estabilidad y continuidad para fomentar la producción y la inversión, a la par que facilite una serie de servicios sociales a la población. Por ello insistimos en que la definición de desarrollo tiene que ser amplia: abarcando la dimensión social, particularmente la salud, la educación y el bienestar. <sup>23/</sup> "Es el gobierno quien tiene la principal responsabilidad en el progreso de estos sectores -salud, educación, bienestar- y, al igual que con el progreso económico, la innovación y la creatividad constituyen las bases del progreso social" <sup>24/</sup>

La democratización de las sociedades reclama la participación organizada de los distintos sectores sociales en la solución de los problemas nacionales, así como en la búsqueda de consensos y proyectos de amplio beneficio nacional. La reforma del Estado se convierte en un proceso permanente, por medio del cual el Estado debe adecuarse permanentemente a las nuevas demandas que la historia nacional e internacional le imponen a un país.

Las tareas de la administración pública, y su permanente evaluación y cambio, deberán comprender lo siguiente:

- a) Que la administración pública tenga una mayor flexibilidad de gestión, con procesos de descentralización y desconcentración de funciones.
- b) Democratización de la propiedad productiva y de los servicios estatales, haciéndolos de acceso a la mayoría de la población.  
Traspaso de ciertas acciones mancomunadas entre *prestarios privados y públicos* con miras a tener un financiamiento adecuado del gasto estatal en comparación con el tamaño de nuestra economía. Los principios que ha de regir en esta determinación serán los de eficacia social y el impulso de la equidad social.
- c) Las instituciones públicas deben de tener capacidad para el cambio ante las variaciones de la coyuntura.

Con variaciones adecuadas de acuerdo a las nuevas condiciones productivas, sociales y políticas, tanto de nivel interno como externo.

- ch) Cada institución debe adquirir mayor responsabilidad, tanto en la asignación como en la ejecución del presupuesto público.
- d) Los grupos sociales diversos y los usuarios de los servicios del Estado deben de incorporarse activamente, tanto en el control de las entidades gubernamentales -así como en la fiscalización de la calidad de los servicios públicos- tanto como en la organización para satisfacer sus propias necesidades como comunidades. <sup>25/</sup>

Ciertas actividades que los Estados centroamericanos deberán encarar a corto plazo, con miras a desarrollar ampliamente los principios de democratización y eficiencia del Estado, podemos enunciarlas así:

Regionalización del desarrollo; desconcentración administrativa del ente estatal que incluyen: crear direcciones regionales y dotarlas de recursos adecuados; fortalecimiento del régimen municipal; reforma municipal; creación de corporaciones y consejos regionales de desarrollo; sectorialización en las regiones; organización de usuarios y miembros de las comunidades con el objeto de controlar los entes públicos, defender los derechos ciudadanos y participar en la solución de sus propios problemas; planificación del desarrollo; planes permanentes para enfrentar la pobreza; programas sociales permanentes de salud y educación; y flexibilización de la gestión pública.

---

<sup>22/</sup> Ver de Lawrence HARRISON: El subdesarrollo está en la mente. pp. 12-15. De Gunnar MYRDAL: El drama asiático. Investigación sobre la pobreza de las naciones. pp. 100-103

<sup>23/</sup> HARRISON, L. Op. Cit. pp. 22.

<sup>24/</sup> Ibid. pp. 22.

---

<sup>25/</sup> Ver MEOÑO, J. Op. Cit. pp 3

## BIBLIOGRAFIA

- AHUMADA, Jaime. "Planificación y política en el gobierno municipal democrático" en IULA-CELCADEL. Desarrollo local. Cuadernos del Centro de Capacitación y Desarrollo de los Gobiernos Locales. No. 2, Ecuador, 1988. pp. 41-64.
- FELDMAN, Robert A. "La ejecución de reformas estructurales en países industriales" en Finanzas & Desarrollo No. 3/89. FMI-Banco Mundial Washington. pp. 24-26.
- FMI. "Políticas fiscales, ajuste y estabilización" en Finanzas & Desarrollo No. 3/88. FMI-Banco Mundial, Washington.
- GASTAL, Alfredo. "Notas sobre desarrollo nacional y descentralización" en IULA-CELCADEL. desarrollo local. Op. Cit. pp. 17-20.
- GONZALEZ CASANOVA, Pablo. "La crisis del Estado y la lucha por la democracia en América Latina" en Nueva Sociedad No. 104, noviembre-dic. 1989. Caracas.
- GONZALEZ VEGA, Claudio. Temor al ajuste. Los costos sociales de las políticas económicas en Costa Rica durante la década de los 70. Academia de Centroamérica, San José, 1984.
- GRAY, Cheryl y Johannes LINN. "Mejoramiento de las finanzas públicas para el desarrollo" en Finanzas & Desarrollo No. 3/88. FMI-Banco Mundial, Washington. pp. 2-5.
- HABERMAS, Jürgen. "La crisis del estado de bienestar y el agotamiento de las energías utópicas" en E. TORRES-RIVAS (Compilador). Política. Teoría y métodos. EDUCA, San José, 1990. pp. 65-86.
- HARRISON, Lawrence. El subdesarrollo está en la mente. El caso latinoamericano. Edit. Limusa, México, 1989.
- HELLER, Peter. "Los programas de ajuste apoyados por el Fondo y los pobres" en Finanzas & Desarrollo No. 4/88. FMI-Banco Mundial, Washington. pp. 2-6.
- HODGETSS, R. & S. ALTMAN. Comportamiento en las organizaciones. McGraw Hill, México, 1981.
- IICA. Los programas de ajuste estructural y sectorial. Serie Documentos de programas No. 1. San José, 1987.
- LARSEN, F. y M. WATTLEVORTH. "Políticas estructurales en los países industriales" en Finanzas & Desarrollo No. 3/89. pp. 20-23.
- LINDENBERG, Marc y Noel RAMIREZ. Procesos de ajuste en países en desarrollo: dimensión política y económica. Asoc. Libro Libre CINDE, San José 1989.
- LIZANO, Eduardo. Programa de ajuste estructural. Banco Central de Costa Rica, Serie "Comentarios sobre asuntos económicos" No. 76, 1988.
- LIZANO, E. Programa de ajuste estructural en Costa Rica. Academia de Centroamérica, San José, 1990.
- LOPEZ CLAROS, Augusto. "El ajuste orientado al crecimiento: España en los años 1980" en Finanzas & Desarrollo No. 1/89. pp. 38-42.
- MIDEPLAN. Los males de la administración pública y como eliminarlos. Gobierno de Costa Rica, San José, 1989.
- MYRDAL, Gunnar. La pobreza de las naciones. Edit. Ariel, Barcelona, 1974.
- PEREZ-JEREZ, Cristobal. En el ocaso del intervencionismo estatal... ¿Quién dará la pelea contra el hambre? San José, 1989. Inédito.
- PEREZ-JEREZ, Cristobal, Guatemala: crisis económica y pobreza. Los problemas económicos en la década de los 80. Programa de investigaciones CSUCA-FLACSO. San José, 1987.
- PREMCHAND, A. Y A.L. ANTONAYA. Aspectos del presupuesto público. FMI, Washington, 1988.
- SALAZAR X., José M. "La visión del Libre mercado sobre los incentivos económicos y la estrategia de desarrollo: una crítica teórica" en Revista Ciencias Económicas No. 2, vol. VI, 1986 UCR, San José. pp. 3-38
- SKOCPOL, Theda. "El estado regresa a primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual" en E. TORRES-RIVAS (compilador). Op. Cit. pp. 111-160.
- TERRAGNO, Rodolfo. "Privatizar para que el Estado controle mejor" en Nueva Sociedad. No. 104