

# El gran desafío

(Síntesis del libro "de la ilusión al desencanto, reforma económica en el salvador 1989-2009)

***Hace veinte años, la creencia casi generalizada –de manera particular en América Latina– era que la opción frente al subdesarrollo secular debía buscarse en la adopción de un nuevo modelo económico, al estilo y semejanza del que habían seguido varios países del sudeste asiático en las dos décadas anteriores.***

Juan Héctor Vidal  
Economista

**L**os desequilibrios reales y financieros y el magro desempeño de las economías durante la llamada "década perdida" dieron la pauta para que el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional empezaran a impulsar los primeros programas de estabilización y ajuste, que tiempo después encontrarían en el consenso de Washington, una especie de elemento

coercitivo al vincularseles a lo que se ha dado en llamar la condicionalidad cruzada. El Salvador fue parte de ese escenario, aunque el conflicto armado introducía en su caso elementos de atipicidad. Por consiguiente, el modelo económico adoptado por el país durante el primer gobierno de Arena, no fue un invento nacional.

Sin duda, la "nueva economía"

tenía la ventaja de que encajaba a la perfección en la ideología política de dicho partido, pero fue la onda expansiva del liberalismo la que hizo gran parte de la tarea, a lo cual se sumó con gran fuerza el derrumbamiento del socialismo real.

Coincidentemente, la apertura comercial, la desregulación y la privatización —que eran tres piezas



claves de un modelo económico supuestamente más eficiente y equitativo— tenían en la política nacional férreos defensores, aunque sus acciones estuvieran impregnadas de sentimientos no tan sublimes. Se podía suponer entonces que con la administración Cristiani se iniciaba un verdadero proyecto nacional, que tenía en el plano internacional un respaldo indiscutible a partir de la prédica de la nueva economía; y, en el ámbito interno, la certeza de que el país realmente era capaz de subirse al carro de la modernidad en un marco de democracia real y de mayores oportunidades en el plano económico y social. Bajo esa perspectiva, hablar de un “proyecto nacional” parecía obvio, pero significaba trascender lo económico para ubicarse en un escenario parecido al que sirvió de base para la transformación de Chile y España, después de muchos años de vivir bajo regímenes autoritarios. Guardando las diferencias, esa oportunidad la brindaban, justamente, la nueva economía y la solución del conflicto por la vía negociada, que ya se preveía, bajo el liderazgo del presidente Cristiani. Sin embargo, lo único que realmente podía garantizar la nueva administración era la puesta en marcha de un proyecto diferente en el campo económico.

En este sentido, no estoy tan seguro de que el primer presidente de Arena haya visualizado una transición como la que está viviendo el país, cuando en el discurso que pronunció a raíz de la firma de los acuerdos de paz, aquel histórico 16 de enero de 1992, expresó:

“El conflicto ha quedado atrás, queremos y debemos todos ver hacia el futuro que es en el único sitio donde podemos construir ese El Salvador

grande, próspero, libre y justo que todos profundamente anhelamos. Las lecciones aprendidas tienen que asimilarse y fructificar para una vida mejor, pero no vamos a llorar sobre las cenizas, el país no nos da tiempo más que para el trabajo, para la reconciliación y para la paz”.

En cualquier caso, en el campo estrictamente económico, el primer gobierno de Arena tenía en las formulaciones iniciales de FUSADES una base de sustentación indiscutible y, por cierto, que iba más allá de los enfoques mecanicistas de los organismos internacionales.

Como lo demostrarían los hechos, en algún punto en el tiempo comenzó a perderse la visión de construir un sistema económico más justo e incluyente, para derivar en uno que solo en apariencia funciona conforme a los postulados de una economía social de mercado, aunque el concepto nunca desapareció de la

prédica oficial de los cuatro gobiernos de Arena.

Llevado al extremo, lo anterior sugiere que quienes intentaron hacer de El Salvador un ejemplo de éxito ya casi en las postrimerías del siglo XX, de alguna manera cayeron en la trampa de la más primitiva versión del *laissez faire* de dos siglos atrás.

A partir de entonces, todo el sentido de dirección y propósito que podría haberle dado el gobierno a la economía para humanizarla y blindarla contra los coqueteos de la izquierda, desapareció, aunque sus consecuencias se fueron diluyendo a lo largo del tiempo.

Incluso, hay opiniones calificadas de que no hubo en ese sentido una conciencia clara del significado de contar con un sistema económico construido con visión estratégica, aunque no fuera sino para restarle espacio a los detractores del sistema capitalista.



La eliminación del Ministerio de Planificación durante la segunda administración de Arena constituye una clara expresión de la adherencia a esas ideas extremas. Tanto así, que el PNUD, en su informe sobre desarrollo humano 2007-2008, le atribuye al debilitamiento de la planificación parte de la responsabilidad en la pérdida de eficacia de las reformas, en términos de crecimiento, empleo y eficiencia laboral.

Ciertamente, no se puede establecer una relación de causalidad entre el comportamiento de estas variables y el proceso político, pero ignorar su relación también resulta poco pragmático. Hay que decir, además, que la ampliación de los espacios democráticos ha hecho también más

vulnerables los estilos de gestión impenetrables que acompañaron los regímenes dictatoriales del pasado.

Dentro de una visión de conjunto, todo esto ha contribuido a desacreditar un modelo económico conceptualmente correcto, pero que se apartó de la ruta inicialmente trazada, para dar paso, en casos importantes, a prácticas mercantilistas que incluso ampliaron los espacios para la crítica inclemente de la oposición más radical, que no ha desperdiciado oportunidad para enjuiciarlo. Es posible que para algunos resulte un poco desproporcionado, pero mi tesis es que después de veinte años el país sigue sin encontrarse, aunque se reconozca que mucho ha cambiado en comparación con el panorama que presentaba en 1989.

Pero el haber gobernado en un ambiente de paz, con amplio apoyo del

sector privado y sin las restricciones que normalmente imponen a los países pobres las relaciones financieras internacionales —en este caso por el soporte que proveen las remesas familiares— tampoco han sido capitalizadas como hubiera sido deseable, y, de allí, la frustración que se percibe aun entre los no radicales. En este punto, es de justicia reconocer la continuada labor de FUSADES al proponer, de manera previa a cada ejercicio presidencial, estrategias para la transformación económica del país. También es relevante el posicionamiento que ha venido asumiendo la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP). El planteamiento contundente que hizo la cúpula empresarial en 1996 a través de “el manifiesto salvadoreño”, cuando la economía empezó a dar muestras de debilitamiento, es el mejor ejemplo. La institucionalización

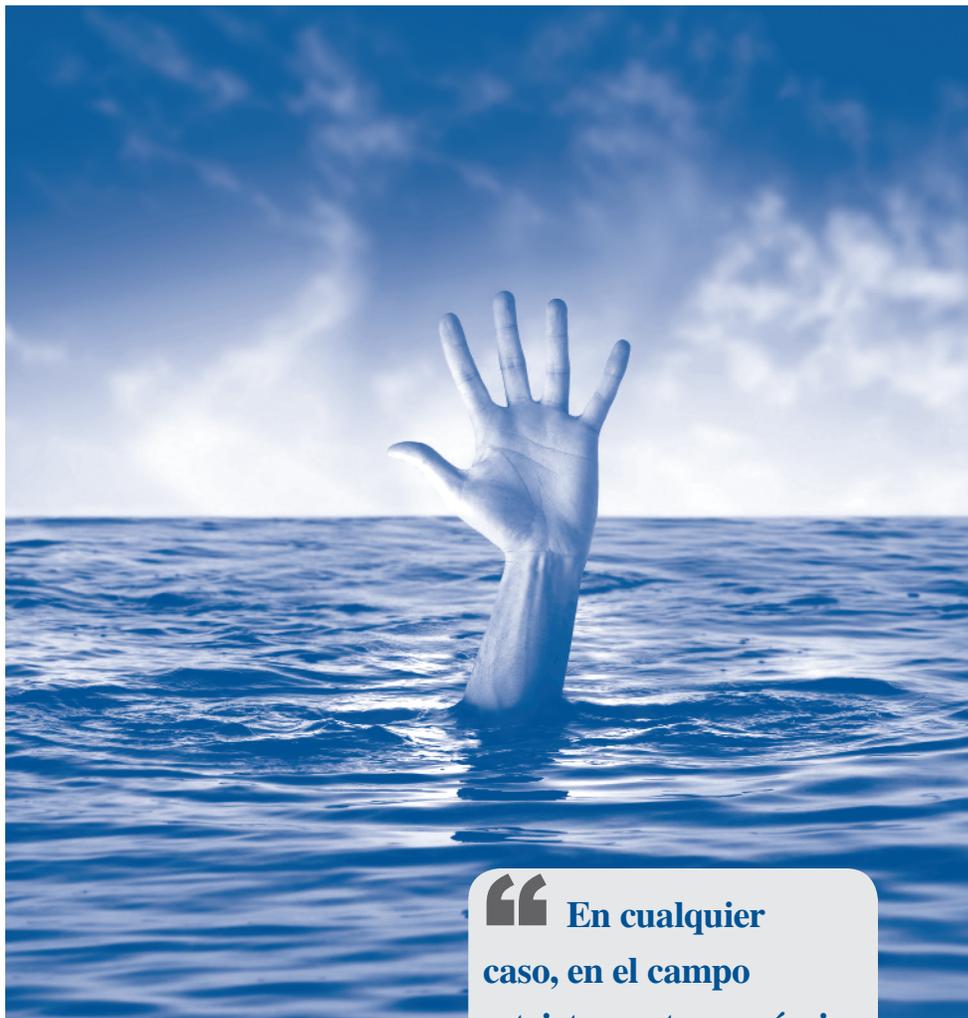
**“Coincidentemente, la apertura comercial, la desregulación y la privatización —que eran tres piezas claves de un modelo económico supuestamente más eficiente y equitativo— tenían en la política nacional, férreos defensores, aunque sus acciones estuvieran impregnadas de sentimientos no tan sublimes.”**



del Encuentro Nacional de la Empresa Privada (ENADE), a partir del 2000, puede también inscribirse dentro de la dinámica al interior del sector a partir de los acuerdos de paz. A pesar de todo, ha sido inevitable la crítica social sobre el aprovechamiento de la libertad económica, el ejercicio patrimonialista de la función pública y la edificación de un esquema de privilegios, que tienen mucho que ver con lo que está ocurriendo en el país.

Los procesos sociales siempre están expuestos a una involución, pero también a cambios que, paradójicamente, no siempre encuentran del todo preparados ni a sus mismos actores. Lo anterior, sumado al excesivo énfasis en las soluciones técnicas a problemas con un alto contenido social —o haber confundido medios con fines— ha sido también responsable de los pocos avances en la construcción de un sistema económico sólido e incluyente. Al final, esto es lo que se pretendía lograr, por lo que el escenario que vive hoy en día el país, es en gran medida producto de la brecha entre aspiraciones y realidades.

Así, mientras la izquierda radical habla de que el “modelo neoliberal” ha fracasado, otros más sensatos señalan que todo el problema se origina en que el sistema económico ha sido mal administrado. De manera natural, estos extremos necesariamente convergen en un solo punto: el rol del estado en la economía. Por tanto, gran parte de la explicación subyace en la forma en que el sistema económico se fue definiendo, mientras se mantenían las aspiraciones y crecían las exigencias de amplios segmentos de la población. La diferencia estriba en que, para unos, el problema central se origina en la desaparición casi total del estado —criterio que



personalmente no compartimos— mientras que, para otros, las dificultades emanan desde el momento en que la gestión gubernamental —por acción u omisión— se convirtió en compañera de viaje de los grandes intereses.

En esto, no podemos ignorar, nuevamente, la relación indisoluble entre la economía y la política. Los efectos de una gestión exitosa en el ámbito económico son, por lo general, poco apreciados en aquellas sociedades polarizadas como la salvadoreña, pero los errores cometidos en el ejercicio de la misma, se pagan siempre muy caro.

“ En cualquier caso, en el campo estrictamente económico, el primer gobierno de Arena tenía en las formulaciones iniciales de FUSADES una base de sustentación indiscutible y, por cierto, que iba más allá de los enfoques mecanicistas de los organismos internacionales. ”

# Modernidad evidente

***En muchos casos El Salvador ha logrado ubicarse en posiciones de importancia a escala mundial, sobre todo cuando se trata de las privatizaciones que se han realizado en algunos servicios.***



Los defensores a ultranza del libre mercado, al referirse a las transformaciones que ha experimentado el país a lo largo de dos décadas, con frecuencia aluden al éxito de la privatización en sectores estratégicos como el financiero, las telecomunicaciones y el de energía eléctrica. En realidad, la modernidad es evidente y, hoy en día, El Salvador cuenta en estos campos con servicios de categoría mundial.

Sin embargo, los adversarios más radicales del sistema de precios ven en este caso y en el de la apertura de la economía, el fracaso de la ofensiva neoliberal, a la cual le achacan todos los problemas que vive el país, así sea la mala distribución del ingreso, la pobreza estructural, el deterioro

del medio ambiente o la delincuencia rampante.

No obstante, juzgar el progreso de un país por el aumento exponencial del parque vehicular, la proliferación de teléfonos celulares, la atomización de los vuelos hacia el norte; mientras más de las dos quintas partes de la población viven bajo la línea de pobreza, tampoco resulta un ejercicio edificante y, mucho menos, ético. El solo incorporar en el análisis el deterioro de las condiciones de vida de la clase media ya debería ser suficiente para dimensionar el contraste entre la sociedad que idealizamos hace dos décadas y la realidad actual. Pero, ¿dónde radica realmente el problema?, ¿es acaso el modelo económico, la gestión del mismo, o simplemente

nos equivocamos de tajo al aceptar acriticamente una reforma económica que prometía mucho, pero que en los hechos no era suficiente para enfrentar los problemas de desarrollo, porque en su concepción había propósitos que no eran precisamente los que preconizaban los organismos internacionales? Por ejemplo, Federico Hernández, al comentar la disertación de Francis Fukuyama en lo que corresponde a El Salvador, señala lo siguiente:

“Con respecto a El Salvador, por cierto, Fukuyama cae en un imperdonable error de apreciación: vino a decirnos que nuestro país es un ‘pequeño milagro’ porque siguió al pie de la letra las directrices del consenso de Washington, cosa que, sobre todo si fuera cierta, debería ruborizarnos. ¿Por qué? Porque ni aquel formulismo económico era infalible, ni debemos los liberales aceptar recetarios jamás, por muy venidos del norte que sean”.

Coincido con Federico y agregaría algo más. Gran parte del error de los artífices de la nueva economía fue ignorar que, cuando se inició la reforma económica y se firmaron los acuerdos de paz, el mundo ya giraba alrededor de un proyecto político que se había configurado con la trilateral 15 años atrás y solo trataron de aprenderse los prolegómenos en que se sustenta el mercado y el mismo sistema capitalista. Parece que no lo

lograron del todo y mucho menos lo aplicaron con solvencia.

Las encuestas de opinión, que se hicieron más frecuentes a partir del momento en que la economía nacional entró en un prolongado letargo, son la mejor evidencia de que los sucesivos gobiernos de Arena, si no fueron insensibles del todo a las demandas sociales, tampoco les dieron la importancia que merecían. En esto, hay que rescatar la idea de que las percepciones sobre el desempeño de la economía gravitan bastante en las actitudes de los electores. Si esto es así, podríamos decir que los esfuerzos que se hicieron en la cuarta administración de Arena para diluir los desatinos cometidos con anterioridad, más respondían a un intento de sublimar la propia gestión que a un compromiso genuino con los más vulnerables. Y acaso, más a un liviano esfuerzo de contrarrestar la ofensiva chavista, que a un acto de contrición ante el descrédito en que, progresivamente, fue cayendo el modelo neoliberal como tal. Sin embargo, esto último se convierte en un tema espinoso cuando se trata de las grandes definiciones en busca del favor del electorado. Al respecto hay que recordar que en el punto más crítico de la campaña electoral, tanto el candidato de Arena como el del FMLN coincidían en lo pernicioso del fundamentalismo económico.

En realidad, la falta de equidad en los patrones de crecimiento tuvo como corolario el surgimiento de una suerte de "tercerismo", que es hacia donde, al menos en apariencia, apuntaban las visiones de dos partidos que surgieron bajo una línea

de pensamiento económico, político y social, totalmente contrapuesta. Obviamente, el mensaje de los señores Funes y Ávila estaba impregnado de un fin electorero sin precedentes, pero tampoco podía pasarse por alto el hecho de que los anteriores gobiernos hicieron relativamente poco para conciliar la eficiencia con acciones de mayor alcance para reducir la brecha social y, en general, avanzar más en el combate a la pobreza extrema.

### Mensajes en la campaña electoral

¿Qué podía pasar por la mente del ciudadano más o menos informado de esas ofertas de precampaña, sin pasar por alto que, unas más y otras menos, simple y llanamente llevaban la impronta de una crítica a su propio partido y a los gobiernos surgidos del mismo? En un contexto más amplio desde el punto de vista histórico, hay un hecho innegable: El Salvador se encontraba, a principios de la última década del siglo pasado, en una situación realmente dramática como producto del conflicto y una situación económica sumamente crítica.

Con la reforma iniciada en el primer gobierno arenero, la situación en este último aspecto empezó a dar un giro de 180 grados. Dos años después, vendría la paz y con ello nuevas esperanzas. La reforma continuó, pero los beneficios económicos y sociales languidecieron. Todo esto corría en paralelo a una dinámica política que, por largo tiempo, se había venido decantando en contra del partido gobernante. Al menos, eso decían las encuestas donde la situación económica y la delincuencia aparecían como constantes en un ambiente de creciente polarización.

“Sin embargo, los adversarios más radicales del sistema de precios ven en este caso, y en el de la apertura de la economía, el fracaso de la ofensiva neoliberal, a la cual le achacan todos los problemas que vive el país, así sea la mala distribución del ingreso, la pobreza estructural, el deterioro del medio ambiente o la delincuencia rampante.”

La opción en el campo económico sigue siendo la misma después de dos décadas y que el mercado no puede ser desplazado por el Estado. Sin duda la normativa para regularlo tiene que ser más estricta y coercitiva para evitar que los excesos de los agentes económicos den al traste con la misma libertad. El punto está en saber si el cambio histórico que dio el país en el plano político con las elecciones del 15 de marzo de 2009 será bien interpretado para comenzar un nuevo capítulo —haciendo acopio de la historia reciente— o, simplemente, haremos borrón y cuenta nueva de lo que hicimos o

dejamos de hacer, para empezar a recorrer otra ruta.

La partidización de la economía sigue estando ahí. Así, mientras los seguidores del pensamiento ultra liberal hablan de la necesidad de mantener la gestión económica dentro del molde que empezó a definirse en la administración Cristiani, los detractores del sistema capitalista se inclinan, sin ruborizarse, por un modelo de gobierno y conducción económica al estilo venezolano, ecuatoriano y boliviano. En cualquier caso, los enfoques contrapuestos no dejan de ser estériles, especialmente en sociedades como la salvadoreña que ya experimentó con una gestión económica excesivamente ideologizada. Este criterio también podría aplicarse al partido en el poder, si no fuera porque el presidente Funes se ha ubicado en el medio —que en todo caso me parece lo más sensato—

cuando postula por la instauración de un verdadero modelo de economía social de mercado, como fue planteado por FUSADES hace veinticinco años. El gobernante se separa de la línea radical del FMLN que lo llevó al poder y de los fundamentalistas del mercado. Conciliar es el reto y la sociedad nacional e internacional no da tiempo para nuevos experimentos. Quisiera recordar aquellos desafíos que según nuestra opinión debía enfrentar el primer presidente de la dinastía de Arena ya antes planteado: La paz, la reactivación económica, la reducción del tamaño del estado, el déficit fiscal, el desequilibrio externo, el saneamiento del sector financiero, la privatización, las relaciones internacionales y la moralidad y la ética en el servicio público. Agregar que en ese momento idealizábamos un proyecto político, económico, social y cultural de largo plazo, que

sería la base para la transformación integral de El Salvador. Obviamente, el primer y más importante paso era la consecución de la paz. Esta afortunadamente se logró, pero no estoy tan seguro de que la hayamos administrado bien. En los aspectos estrictamente económicos, el déficit está a la vista y no pueden permanecer ocultos detrás de aquellas expresiones de modernismo que disfrazan una situación social realmente lacerante. Mientras tanto, la delincuencia y la corrupción arremeten cada vez con mayor fuerza contra nuestra débil institucionalidad. Ante este cuadro, el riesgo de involución siempre existe, razón suficiente para que muchos hayamos pasado de la ilusión al desencanto. En cualquier caso, creo que el pecado original está en que como sociedad no hemos aprendido de la historia. Ni de nuestra ni de la historia universal.

