

Comentarios

El segundo año de gobierno de Flores

Al final de su discurso de primer año de gobierno ante la Asamblea Legislativa, el 1 de junio de 2000, el presidente de la República evocaba la imagen de un puente para subrayar la necesidad de acercamiento con los partidos opositores. Francisco Flores se propuso "cruzar el puente" para instaurar un ambiente de diálogo y concertación con la oposición, en vistas a abordar con serenidad los principales problemas que aquejaban a los salvadoreños. Desde este discurso —que algunos analistas calificaron de esperanzador— parecía que se pretendía dar un nuevo impulso político a la marcha de las instituciones; desde aquel efusivo discurso del año pasado, muchas cosas han sucedido en El Salvador. Se inició un proceso de dolarización, dos terremotos han devastado el país, la delincuencia persiste, las instituciones siguen languideciendo, mientras que los actores políticos continúan actuando de espaldas a las demandas y necesidades de la población. En definitiva, a un año de haberse propuesto un puente de contacto entre los actores políticos, nada se ha hecho al respecto. Lejos de cruzarse el puente, parece que éste se desmoronó con las sacudidas de los dos terremotos.

En este contexto, aún resulta difícil identificar, de manera objetiva, lo que esos dos años de gobierno han aportado de positivo para la vida de la mayoría de salvadoreños. Al contrario, las diferentes encuestas señalan la percepción ciudadana sobre el aumento en el desempleo, la pobreza y la delincuencia, entre otros problemas. La gran mayoría de salvadoreños dice no sentirse beneficiada por las acciones del gobierno de Flores. Consecuentemente, los esfuerzos por insuflar patriotismo y

sentido de pertenencia a la población no han surtido los efectos esperados. Incluso, buena parte de los salvadoreños sigue pensando en que la emigración, principalmente hacia Estados Unidos, sería el mejor camino a tomar. El pesimismo en el futuro económico del país sigue su curso y los salvadoreños se muestran cada vez más desencantados con la política.

El año pasado, por las mismas fechas, las evaluaciones del desempeño de la gestión del primer año del gobierno, luego de una mala calificación, dejaban entrever que la población deseaba que el presidente cambiara de rumbo en la conducción del país. De la misma manera, los diferentes balances recalcan que si bien al término del primer año de gestión no había suficientes elementos como para hablar del fracaso absoluto de la tercera administración arenera, era urgente tomar en cuenta las sugerencias de la opinión pública que, entonces, demandaban una nueva orientación, tanto de la economía como de la política. En ese momento, un año hace, se hablaba de la necesidad de una apuesta real por la concertación y la necesidad de que los discursos de buenas intenciones se plasmaran en las decisiones concretas del ejecutivo.

Situación política del país al 1 de junio de 2001

En el momento de presentar ante la Asamblea Legislativa el informe de labores correspondiente a su segundo año de gestión, Francisco Flores se concentró, en gran medida, en describir los esfuerzos hechos por su administración para enfrentar la crisis dejada por los terremotos. Ilustraba para los diputados cómo había organizado el rescate de

víctimas, el plan de cobijo para las víctimas de los desastres y el proceso de edificación de viviendas temporales. Se logró canalizar —decía el presidente— la solidaridad de los salvadoreños y de la comunidad internacional —construyendo una cantidad récord de viviendas—, en un esfuerzo sin precedente, en toda la vida del país.

Asimismo, destacaba las diferentes medidas encajinadas a resolver los problemas sociales y económicos que aquejan a la población. Estas diferentes medidas, a su juicio, daban suficientes razones para ser optimistas sobre el futuro del país. “Tenemos razones concretas —decía— para ver con optimismo el futuro de nuestra economía. El aumento de las remesas familiares, la duplicación de la inversión pública, los nuevos empleos generados por la iniciativa de la cuenca del Caribe y los tratados de libre comercio, la tendencia a la baja de las tasas de interés, el repunte de la industria de la construcción, y el apoyo al sector agrícola y a los micro y pequeños empresarios, son razones concretas para ver nuestro futuro con esperanza”. Así las cosas, lo menos que se podría decir del segundo año de gestión de Flores, es que ha sido totalmente exitoso, puesto que se ha respondido con acierto a los diferentes problemas que vive la población salvadoreña.

Sin embargo, para la gran mayoría de la población, los éxitos sociales y económicos que se apunta el presidente Flores no corresponden con su realidad cotidiana. Las encuestas de opinión pública han revelado, con motivo de este segundo año de gestión gubernamental, un aumento del pesimismo y una mayor preocupación de la ciudadanía por el rumbo económico. En consecuencia, las esperanzas de emigrar de los salvadoreños se han hecho más fuertes. La confianza en una recuperación del país luego de los terremotos se ha ido desvaneciendo. En definitiva, nuevamente, se contrastan el optimismo gubernamental y el pesimismo de la ciudadanía. Otra vez, al igual que el año pasado, hay grandes diferencias respecto de la percepción gubernamental de la marcha del país y la percepción de la mayoría de salvadoreños.

Pese a ello, el punto de mayor inflexión en la opinión pública acerca de la marcha del país ha sido nuevamente el pésimo comportamiento de la clase política. Una vez más, los salvadoreños han reiterado su rechazo a una clase política, en general, corrupta, incompetente y desconectada de la realidad nacional. No obstante, a pesar de lo grave

de las reiteradas declaraciones ciudadanas en torno al comportamiento de los líderes políticos, el discurso presidencial no hizo referencia alguna a la situación política del país. A diferencia del año pasado, Francisco Flores, en esta ocasión, no se acordó tan siquiera de sus promesas de concertación y diálogo con los partidos opositores. ¿A qué se debe esta indiferencia?

Es probable que los asesores gubernamentales hayan aconsejado al mandatario ignorar la situación política del país en su discurso, para evitar cualquier relación entre la relativa aceptación popular que goza por su actuación en la crisis dejada por los partidos y sus principales figuras. El silencio presidencial sobre este tema obedecería, nuevamente, a una estrategia de imagen. En efecto, desde la óptica economicista de cálculo de costo y beneficio, es razonable tal decisión. El presidente perdería más de lo que ganaría al asociarse con una clase política acusada de intransigente y oportunista, evaluada con las peores notas por parte de la población. Consecuentemente, habría mayor ganancia en desligarse de estos “malos salvadoreños” insensibles ante el dolor y la tragedia que está viviendo el país.

Si bien es cierto que cierta lógica política aconseja el cálculo anteriormente apuntado, ello no obsta, sin embargo, para que, desde otra lógica, se cuestione tal actitud. La lectura de la política desde una lógica económica de mercado no es lo más conveniente para la potenciación de la democratización del país. La persistencia en la percepción ciudadana de valores negativos asociados a los actores políticos invita a declarar una emergencia nacional de la política. El deterioro de la imagen de la clase política es tal que amenaza con provocar serios daños a la estabilidad política en El Salvador. Esa es la razón por la que el presidente Flores hubiera aportado mucho más al país, si hubiera incluido en su discurso un apartado de reflexión acerca de la situación de falta de legitimidad que experimenta la clase política.

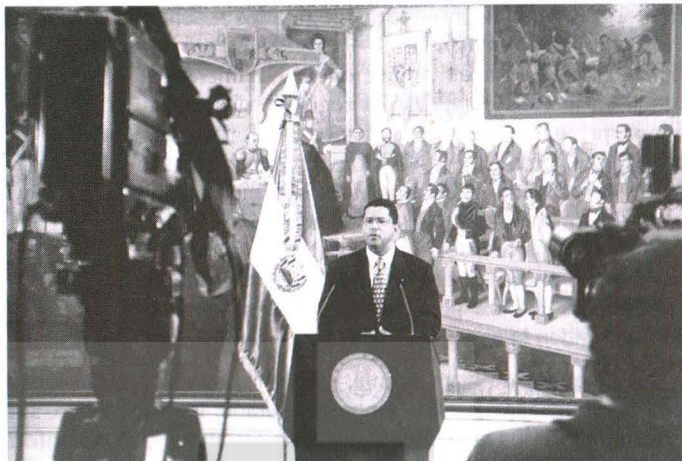
La exigencia de una referencia a la situación política actual exige, de suyo, una explicación coherente de porqué el mandatario ha abandonado su estrategia de acercamiento a los partidos opositores. De igual modo, incluye un fuerte cuestionamiento de la actitud presidencial respecto de las tareas pendientes en el fortalecimiento institucional. El presidente Flores se ha caracterizado por su actitud arrogante y el desprecio a sus opositores. De

esta manera, por mucho que sus asesores lo quieran deslindar de la mala imagen de la que gozan los políticos salvadoreños, tiene su cuota de responsabilidad en el crecimiento desprestigio de la política. No sólo no ha cumplido sus promesas de romper con el atavismo característico de los gobernantes salvadoreños, sino que cuando se ha acercado a la oposición lo ha hecho mal, y sin otro propósito que el de quedar bien con la opinión pública.

Pero la actitud presidencial hacia la oposición se ha trasladado, a lo largo de este segundo año de mandato, hacia la Asamblea Legislativa. No hay que olvidar que Flores calificó de irresponsables a los diputados por haber aprobado sendos decretos que pondrían en aprietos económicos a las arcas del Estado. Es entendible que los medios de comunicación —haciendo eco del poco respeto ciudadano por los diputados— los traten de irresponsables. Sin embargo, que el presidente se atreva a usar tal expresión para manifestar su inconformidad con una decisión tomada por el Órgano Legislativo, es un hecho grave que merece la debida atención, desde la perspectiva de la consolidación del régimen y el respeto y la división de poderes consagrados en la Constitución política.

En efecto, bajo ninguna circunstancia el Presidente de la República debería reaccionar en estos términos ante las decisiones de la Asamblea Legislativa. La ley establece los procedimientos a seguir en caso de estar en desacuerdo con los legisladores; pero en ningún caso la descalificación pública es aconsejada, ni mucho menos el usar frases despectivas o subidas de tono. Pero, al parecer, este tipo de declaraciones presidenciales entra en la lógica de la deslegitimación de la Asamblea Legislativa ante la opinión pública. De esta manera, el presidente se suma a la opinión ciudadana, pero para obtener beneficios políticos propios. Poco le importa contribuir con ello a aumentar el desprestigio de las instituciones políticas, puesto que lo prioritario es mantener su imagen de presidente joven, audaz e inteligente.

Además, estas decisiones deliberadas por profundizar el desprestigio de la clase política, de hecho, abren las puertas a personajes ajenos a la política partidaria, cuya promesa consistiría precisamente, en "recuperar la dignidad" de la política.



La candidatura del actual presidente se insertó de algún modo en esa lógica. En su momento, se presentó al entonces candidato Flores como un miembro de la nueva generación, ajeno a los intereses políticos partidarios y, por lo tanto, hombre ideal para dar respuestas a los problemas sociales y económicos que aquejaban a la población. Así que, de mantenerse la antipatía de la población hacia los políticos tradicionales, se allanaría el camino para que los honorables empresarios se tomaran la tarea de rescatar la política; algo que, además, no le vendría nada mal al partido oficialista, plagado de empresarios bienhechores y con evidentes ambiciones de poder.

Pero, como en política no hay decisiones que no tengan su contrapartida —máxime cuando hay intentos deliberados por abandonar la vía institucional—, es probable que esta estrategia abra también el espacio para experimentos y aventuras políticas ajenas al cálculo de la derecha. No es del todo impensable que otros personajes del mundillo político criollo se quieran aprovechar del descrédito de la política para ensayar soluciones nada compatibles con el ideal democrático. Es evidente que, de suceder algo así, Flores habría contribuido, al igual que los políticos por él descalificados, a dar al traste con los actuales logros del país en materia política.

Evaluación del desempeño económico

Lo primero que hay que subrayar, en este contexto, es que el gobierno de Flores recibió un sector público que ya había sido reformado significativamente. Durante la primera administración de ARENA se reprivatizó el sistema financiero, se liberalizó el comercio de las exportaciones y los

precios de muchos productos regulados —entre ellos el de los hidrocarburos— y, además, se promovió una cultura de reducción de la injerencia estatal en la economía. Con la segunda administración se profundizaron radicalmente las reformas con la privatización de la distribución de energía eléctrica, de la compañía telefónica y del sistema de pensiones; asimismo, se abrió el mercado de los hidrocarburos a la participación de empresas generadoras privadas (por cierto, en la actualidad sumamente cuestionadas por los precios excesivamente altos a los que venden la energía al Estado).

La dinámica de la economía, en el marco de las reformas señaladas, ha sido ambigua: durante la primera mitad de los noventa, las tasas de crecimiento se elevaron vigorosamente, pero en la segunda mitad, han caído en un prolongado proceso de reducción, cuestionando de raíz las políticas realizadas. Además, el déficit fiscal sólo ha podido ser controlado por cortas temporadas (pese a la radical reforma tributaria implementada) y, en general, puede decirse que durante las administraciones de ARENA, este problema se ha profundizado. Lo mismo puede decirse de la dependencia económica de las remesas familiares para mantener el equilibrio de la cuenta corriente, la balanza de pagos y la estabilidad de los precios. Inclusive, buena parte de la reducción de la pobreza ocurrida durante el último lustro obedece al impacto de las remesas sobre el ingreso familiar, y no tanto a un mejoramiento de la situación económica nacional.

Aunque el presidente Flores no lo admite, la situación de la economía salvadoreña ha empeorado aun más durante su gestión, tal como lo revela el más somero análisis de las estadísticas macroeconómicas. A lo anterior se agrega también el hecho de que las políticas implementadas hasta ahora no han tenido mayor impacto como lo muestran, por ejemplo, la eliminación de las exenciones al IVA para alimentos y medicinas o el plan de renovación del parque cafetalero. Esta situación justifica un examen más detenido de los ofrecimientos del presidente Flores en materia económica, de las medidas efectivamente adoptadas y de los resultados macroeconómicos obtenidos durante su gestión. Pero antes de entrar a estos temas, debe aclararse que los resultados macroeconómicos están referidos hasta el mes de diciembre último, pues ello permite aislar los efectos distorsionantes en las estadísticas de los terremotos y desastres de enero y febrero de 2001 en las estadísticas.

Propuesta económica: oferta y realidad

Desde el inicio de su gestión, el presidente Flores anunció que en el terreno económico se propondría como principales objetivos: la reactivación del sector agropecuario, la eliminación del riesgo cambiario, el fortalecimiento de las finanzas públicas y el fomento de la competitividad para la micro, pequeña y mediana empresa. Luego, anunció una serie de medidas tendientes a cumplir sus metas, entre las que destacan a grandes rasgos: eliminación de exenciones al IVA, reorientación del crédito del Banco de Fomento Agropecuario (BFA) y del extensionismo agropecuario, reducción del gasto público, simplificación del IVA para incorporar al sector informal y creación de centros de información agropecuaria.

Se percibía desde entonces un importante énfasis de la nueva administración en dos temas en especial: el sector agropecuario y la corrección del déficit fiscal. No es casual que las principales medidas a las que el gobierno ha dado impulso han ido en la línea de mejorar el entorno económico del sector agropecuario. Aquí se enmarcan la eliminación de las exenciones al pago del IVA y el plan de renovación del parque cafetalero, implementadas por Flores en el año 2000.

Con estas medidas se pretendía, en primer lugar, permitir que los empresarios agropecuarios pudieran recuperar el IVA pagado por ellos cuando compran sus insumos y, en segundo lugar, llevar recursos financieros frescos a un sector cafetalero desgastado por una década de permanentes caídas en los precios internacionales del café. Incluso después de los dos terremotos de 2001, el presidente Flores relanzó su programa de ayuda para el sector cafetalero, pese a que este —aunque resultó afectado— no fue el más golpeado —ni tampoco es el más vulnerable—.

Pero no solamente el sector agropecuario (cafetalero) ha sido beneficiado con medidas concretas de política económica. Con la dolarización también se atendieron las demandas de aquellos sectores que consideran la inestabilidad cambiaria como una amenaza para su entorno. La eliminación del riesgo cambiario se encontraba desde el principio en el discurso del presidente Flores, pero no parecía tener la misma importancia que el agro o las finanzas públicas. Esto no sólo porque no recibió la misma importancia inicial en la agenda del gabinete económico, sino también porque en El

Salvador el entorno macroeconómico no evidenciaba un alto riesgo cambiario, condición básica para contemplar una eventual dolarización de la economía. Desde 1992, el cambio se estabilizó cerca de los 8.75 colones por dólar gracias a la afluencia de recursos externos (especialmente remesas familiares), que en la actualidad permiten solventar con creces los montos deficitarios de la balanza comercial. En un escenario como el descrito, lo último que podría esperarse del gobierno era la adopción de medidas como la dolarización, sobre todo si se consideran los costos asociados a la misma, no solamente en términos monetarios, sino también en términos de reducción de la capacidad del Estado de ejercer algún tipo de control sobre la economía.

Así, detrás de la dolarización hay temas de fondo que, por lo mismo, van mucho más allá de la eliminación del riesgo cambiario y la reducción de las tasas de interés bancario (algo que ya venía sucediendo desde hacía más de trece meses antes de la dolarización). Dar curso legal al dólar ha supuesto también restar al Banco Central de Reserva la capacidad de regular la masa monetaria, pues ahora debe lidiar con una moneda sobre la cual no tiene ningún derecho de emisión.

Pero la preocupación por el agro y el mercado cambiario no ha sido la misma que la observada por un problema igualmente vital: la corrección del déficit fiscal y el necesario ajuste de las finanzas públicas. Esto pese a que, como se verá más adelante, el problema de las finanzas públicas es de primer orden desde antes de la conformación de la actual administración gubernamental. El gobierno está ya pagando caro este descuido, pues con el impacto de los terremotos de 2001 han surgido nuevas presiones para una ampliación aun mayor del déficit fiscal, en un momento en el que en el discurso público gubernamental todavía no hay claridad acerca de las medidas correctivas.

Otras medidas económicas que han sido adoptadas no han supuesto cambios en la política económica, únicamente la ejecución de nuevas actividades no necesariamente asociadas a un programa o plan claramente definido. Aquí se ubican, por ejemplo, programas de creación de centros de información en agronegocios y centros de apoyo para la microempresa, los cuales por sí mismos no tienen un influjo significativo en el mejoramiento del entorno del agro o de la microempresa.

En fin, la administración de Flores sí ha efectuado cambios en la política económica, pero de estos únicamente la dolarización es la medida que puede calificarse como trascendental (especialmente porque elimina la política monetaria); el resto de medidas no supone ningún cambio significativo en el entorno económico y, por sí fuera poco, han sido implementadas de forma tardía. No habría que extrañarse, entonces, de los desastrosos resultados macroeconómicos, pues éstos son producto tanto de tendencias heredadas como también de la ineficacia (o la tardanza) de las medidas adoptadas hasta ahora.

Los resultados económicos de 2000 y las perspectivas

Durante 2000 la tendencia de las principales variables macroeconómicas ha sido hacia una profundización de desequilibrios ya presentes desde el inicio de la década de 1990. Considérense, como una muestra, las principales tendencias: el Producto Interno Bruto (PIB) creció en 2.4 por ciento en 2000, mientras que en 1999 lo hizo en 3.4 por ciento; el PIB agropecuario decreció en 0.8 por ciento en 2000, luego de que en 1999 creciera en 6.9 por ciento; el saldo de la balanza comercial fue de 1 956 millones de dólares en 2000, mientras que en 1999 fue de 1 587; y el déficit fiscal, excluyendo donaciones, pasó del 3 al 3.9 por ciento del producto interno bruto. No es difícil sostener, pues, que en el año 2000 se arraigó aun más la tendencia hacia el lento crecimiento de la producción y la profundización de los desequilibrios macroeconómicos (de balanza comercial y de finanzas públicas).

Después del impacto de los terremotos, la situación se ha complicado aun más, y los estimados de sus impactos secundarios permiten hablar de reducciones en el crecimiento económico esperado, pérdida en los niveles de empleo, empeoramiento del déficit comercial y de las finanzas públicas, entre otros aspectos. Solamente como impacto directo e indirecto de ambos terremotos se han estimado cifras cercanas a un 12 por ciento del PIB y, además, se ha configurado una nueva realidad en la cual los enfoques económicos gubernamentales deben ser necesariamente ajustados.

Del discurso del presidente Flores con motivo de su informe a la Asamblea Legislativa de su segundo año de gobierno no surgen muchas esperanzas. De ese discurso se colige que para el presi-

dente Flores, el futuro del país depende de factores que su gobierno no controla. En el tema económico, el presidente destacó seis rubros que serían los "logros" de su gobierno: dolarización, incremento en las remesas familiares, incremento de la inversión pública, extensión de los beneficios de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC), suscripción de tratados de libre comercio y reactivación del agro. Esto último, como ya se señaló, es sumamente discutible, mientras que las restantes medidas todavía no dan frutos o no dependen de las políticas del gobierno (como la Iniciativa para la Cuenca del Caribe o las remesas).

Nadie, ni siquiera los funcionarios de alto rango, puede negar —sin mentir— que los dos primeros años del gobierno de Francisco Flores han sido muy malos para la economía. La situación ha empeorado, inclusive en lo relativo a la administración anterior, cuando ya el panorama era sombrío. Tal como ha sido tradición en las administraciones de ARENA, un desafío todavía pendiente es que los gobiernos reconozcan la existencia de un problema real y tangible en la economía salvadoreña: hay grandes tendencias hacia el desequilibrio y ausencia de polos endógenos de crecimiento. No hay una crisis profunda, porque estos efectos negativos están siendo compensadas con recursos exógenos (básicamente con las remesas familiares).

En este contexto, es ineludible imprimir mayor objetividad y autocritica en las evaluaciones gubernamentales, pues actualmente los informes de gobierno prácticamente ignoran todos los aspectos negativos y con ello también cierran espacios para la adopción de las ya imposterables medidas que de-

ben tomarse para corregir problemas conocidos de sobra.

En definitiva, una evaluación del desempeño del gobierno de Francisco Flores en su segundo año de mandato permite concluir que éste no ha dado respuestas significativas a los mayores desafíos que tiene ante sí el país. Si bien es cierto que los desastres dejados por los terremotos de enero y febrero agravaron problemas económicos previamente existentes, no es menos cierto que la administración de Flores ha contribuido a empeorar la situación. El final de su discurso es esperanzador, pero esa esperanza, alimentada por el juego de imágenes, contrasta con la realidad concreta de los salvadoreños y las sombrías perspectivas que se les presentan para el futuro.

Es poco responsable de parte de Francisco Flores basar los logros de su gestión únicamente a la manipulación publicitaria de la opinión pública. En ese sentido, el presidente no debería de conformarse con la buena calificación obtenida, porque las opiniones ciudadanas sobre los temas que sí deberían importar indican que hay motivos suficientes de alarma. Ojalá que Flores no se duerma en los laureles de la relativa buena calificación otorgada a su imagen y que, de un modo serio, retome el camino olvidado de la concertación y diálogo. Es lo mínimo que se puede pedir, luego de revisar los logros de la administración Flores a lo largo de su segundo año de gestión.

**Centro de Información, Documentación
y Apoyo a la Investigación (CIDAI)
Universidad Centroamericana
"José Simeón Cañas".**