



**CRISIS
FINANCIERA
MUNDIAL:**

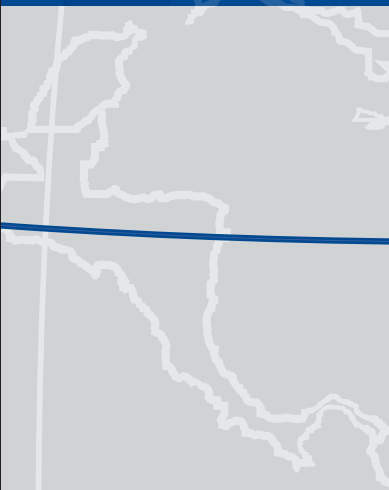
1

**su impacto económico
y social en Centroamérica**



Konrad
Adenauer
Stiftung

la **RED**



CRISIS FINANCIERA MUNDIAL:



**su impacto económico
y social en Centroamérica**

Año 1, no. 1
Fundación Konrad Adenauer /
Red Centroamericana de Centros de Pensamiento e Incidencia –laRED–
Febrero 2010
Guatemala, Guatemala

ISBN: 9929-8010-3-5

Los contenidos del presente estudio no necesariamente expresan la opinión de la Fundación Konrad Adenauer o de instituciones que integran la Red Centroamericana de Centros de Pensamiento e Incidencia.

Es permitida su reproducción parcial o total, siempre que se cite la fuente.

Editores responsables
Tjark Egenhoff
Eduardo Stein

Coordinación editorial
Ana Silvia Escobar

Diseño de portada
Christian Barahona

Diseño interior y diagramación
Oswaldo Morales / Magna Terra Editores

Edición
Marco Antonio Barahona

Traducción al inglés
Ella Molina

Impresión
Magna Terra Editores
www.magnaterraeditores.com

1,000 ejemplares

Contenido

Instituciones miembros de La Red	4
Siglas y acrónimos	5
Prólogo	7
Presentación	9
1. Introducción	13
2. Impacto económico-social de la crisis	15
2.1. La crisis financiera internacional y su impacto en las economías reales	17
2.1.1. La respuesta internacional a la crisis	17
2.1.2. La respuesta de la región ante la crisis	18
2.1.3. Medidas nacionales frente a los efectos de la crisis	20
2.2. Los canales de transmisión de la crisis: de lo internacional a lo nacional y de lo económico a lo social	22
2.3. Evolución reciente de las economías centroamericanas	23
2.3.1. Sector real	24
2.3.2. Mercado laboral	29
2.3.3. Sector externo	30
2.3.4. Sector monetario	36
2.3.5. Sector fiscal	39
3. Implicaciones socio-políticas de la crisis	45
3.1. Desde dónde evaluar estas implicaciones	45
3.2. El rupturismo social: América Latina y Centroamérica	48
3.3. Condicionantes de los movimientos sociales centroamericanos	53
3.4. Los procesos políticos nacionales	55
3.4.1. Nicaragua	56
3.4.2. Costa Rica	58
3.4.3. Panamá	61
3.4.4. Guatemala	63
3.4.5. Honduras	65
3.4.6. El Salvador	67
4. Otros retos socio-políticos importantes	71
4.1. La pobreza prevalente en la región	71
4.2. La violencia y la inseguridad ciudadana	72
5. Conclusiones tentativas: impactos a atender y temas a profundizar	75

Index

Acronyms	85
Prologue	87
Presentation	89
1. Introduction	93
2. Economic-social Impact of the crisis	97
2.1. The international financial crisis and its impact on the real economies.	97
2.1.1. The international response to the crisis	97
2.1.2. The response of the region to the crisis	98
2.1.3. National Measures to face the effects of the crisis	100
2.2. The crisis transmission channels: from International to National and from Economic to Social	101
2.3. Recent Evolution of the Central American Economies	103
2.3.1. Real Sector	104
2.3.2. The labor market	109
2.3.3. External Sector	110
2.3.4. Monetary Sector	116
2.3.5. Fiscal Sector	118
3. Social and political Implicationsof the crisis	125
3.1. Where to begin evaluating these implications	125
3.2. Social rupture: Latin America and Central America	130
3.3. Conditionings of the Central American social movements	132
3.4. The national political processes	135
3.4.1. Nicaragua	135
3.4.2. Costa Rica	138
3.4.3. Panama	140
3.4.4. Guatemala	142
3.4.5. Honduras	145
3.4.6. El Salvador	146
4. Other important social-political challenges	151
4.1. The prevailing poverty in the region	151
4.2. Violence and citizen insecurity	152
5. Tentative Conclusions: Impacts to address and Issues to study in depth	155

INSTITUCIONES MIEMBROS DE LA RED

COSTA RICA

Centro Internacional para el Desarrollo Humano –CIDH–
Tel: (506) 2233-2062
e-mail: info@cidh.ac.cr
www.cidh.ac.cr

Fundación para la Paz y la Democracia –FUNPADEM–
Tel: (506) 2283-9435
e-mail: funpadem@racsa.co.cr
ww.funpadem.org

Programa Estado de la Nación
Tel: (506) 2519-5700
e-mail: programa@estadonacion.or.cr
www.estadonacion.or.cr

EL SALVADOR

Fundación Nacional para el Desarrollo –FUNDE–
Tel (503) 2209-5300
e-mail: dirección@funde.org
www.funde.org

GUATEMALA

Asociación de Investigación y Estudios Sociales –ASIES–
Tel: 2334-7178 al 79
e-mail: asies@asies.org.gt
www.asies.org.gt

Fundación para el Desarrollo de Guatemala –FUNDESA–
Tel: (502) 2331-5133
e-mail: info@fundesa.org.gt
www.fundesa.org.gt

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales –ICEFI–
Tel: (502) 2361-1570 al 74
ww.icefi.org

HONDURAS

Fundación para la Inversión y el Desarrollo de las Exportaciones –FIDE–
Tel: (504) 235-3471 al 75, 221-6303
www.hondurasinfo.hn

NICARAGUA

Fundación para el Desarrollo de Centroamérica –FUNDESCA–
Tel: (505) 8959-9804
e-mail: fasama@cablenet.com.ni

COORDINACIÓN LA RED

Tel: (502) 2334-7178, 2332-2002, 2331-0814
e-mail: coordinacionlared@asies.org.gt

Siglas y acrónimos

BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAFTA-DR	Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CICIG	Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala
COMIECO	Consejo de Ministros de Integración Económica de Centroamérica
CSE	Consejo Supremo Electoral
FMI	Fondo Monetario Internacional
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
FSLN	Frente Sandinista de Liberación Nacional
FSM	Fondo Social Mundial
IED	Inversión Extranjera Directa
IMAE	Índice Mensual de Actividad Económica
ISR	Impuesto Sobre la Renta
IVA	Impuesto al Valor Agregado
KAS	Fundación Konrad Adenauer
la RED	Red Centroamericana de Centros de Pensamiento e Incidencia
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PAC	Partido Acción Ciudadana
PEF	Programa de Estímulo Financiero
PIB	Producto Interno Bruto
PLC	Partido Liberal Constitucional
PLN	Partido Liberación Nacional
PPP	Plan Puebla Panamá
PRD	Partido Revolucionario Democrático
PRI	Partido Revolucionario Institucional
SICA	Sistema de Integración Centroamericana
TLC	Tratado de Libre Comercio

Prólogo

La idea integracionista surge desde el siglo XIX cuando, tras la independencia de España en 1821, se intenta conformar las Provincias Unidas de Centroamérica; años después surge la iniciativa de crear la República Federal Centroamericana. Ambos intentos fracasaron por diversos motivos, sin embargo, los esfuerzos hacia la integración siguieron su curso durante los siglos siguientes y es así como surgen acuerdos tales como el Tratado General de Integración, por el que se crea el Mercado Común Centroamericano (1960), o el Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera (2007). La integración política y económica de la región cobra mayor importancia en un mundo cada vez más estrechamente interrelacionado.

Pensar la región desde una perspectiva regional es una tarea urgente frente a los desafíos en los que se sitúa Centroamérica. No hay temas prioritarios en las agendas nacionales que no tengan su relación y componente regional y que clamen por respuestas conjuntas: el combate a la pobreza y el desarrollo territorial, la lucha en contra del crimen organizado, el fortalecimiento institucional de las democracias y del Estado de Derecho, el cuidado del medio ambiente y la contención de desastres naturales –sólo para nombrar algunos. Sin embargo, la región no ha hecho los avances necesarios para enfrentar los problemas y aprovechar las oportunidades de una manera comunitaria.

A partir de la experiencia europea del aporte vital de los centros de pensamiento al proceso de integración política, la Fundación Konrad Adenauer impulsó la creación de la Red Centroamericana de Centros de Pensamiento e Incidencia a fin de establecer un espacio estratégico para “pensar la región” y hacer aportes en temas candentes hacia los tomadores de decisiones nacionales –en una mirada verdaderamente centroamericana– con la convicción de fortalecer el proceso de integración y su institucionalidad.

El estudio que se presenta a continuación es el primer resultado de la conformación y del trabajo de la Red. El proceso de elaboración del estudio es un resultado en sí mismo, puesto que implicó largos pero fructíferos diálogos, puestas en común, debates e intercambios entre las instituciones que la

**CRISIS FINANCIERA MUNDIAL:
su impacto económico y
social en Centroamérica**

conforman. Esperamos que uno de los frutos de nuestra RED sea el despertar la necesidad de fortalecer respuestas regionales de cara a problemas que trascienden las fronteras de país.

Quisiera destacar la importante labor del coordinador de la Red, Dr. Eduardo Stein, quien ha demostrado la capacidad de orquestar este esfuerzo, y a todos los miembros que con tanto empeño han hecho posible la aparición de este primer fascículo de nuestra serie centroamericana.



Tjark Egenhoff

Representante de la Fundación Konrad Adenauer
para Guatemala, Honduras y El Salvador

Presentación

El presente trabajo es un esfuerzo inicial por visualizar el tipo de impactos que la crisis financiera global puede tener y está teniendo en Centroamérica, en ámbitos tradicionalmente llamados “sociales”. Más específicamente, su objetivo es contribuir a advertir las consecuencias de la crisis financiera global en las agendas sociales y la gobernabilidad en países del Istmo.

Fue acordado y emprendido por la Red Centroamericana de Centros de Pensamiento e Incidencia (en adelante “la RED”) hace ya casi un año, en momentos cuando el análisis del impacto de la crisis financiera mundial en los países del área se concentraba –casi exclusivamente– en ponderar los posibles impactos en su economía y finanzas públicas de aquellos problemas generados en el mundo industrializado por la desbocada especulación financiera.

La situación, más allá de los síntomas de agravamiento progresivo de las condiciones económicas, era inquietante en tres sentidos:

- (a) Por una parte, por la forma en que las autoridades económicas de los países mostraban, al menos públicamente, una tranquilidad generalizada, insistiendo en que la situación económica era “inmune” al contagio de la burbuja hipotecaria y los desplomes especulativos, pues la banca comercial privada de la región no estaba expuesta a esos riesgos. Se pensaba, más allá de la intermediación bancaria que se sentía segura, que los impactos de la crisis no alcanzarían a otros sectores de la economía por otras vías distintas.
- (b) Por otra parte, se consideraba que aunque la crisis financiera mundial tardaba en expresarse en las economías centroamericanas, estaba adquiriendo cada vez más rasgos de gravedad en la contracción general de las actividades económicas, por el debilitamiento del principal socio comercial (EE.UU.) y la disminución de las remesas familiares. Dados todos los indicios –cuando se estaba decidiendo emprender este trabajo–, se preveía que la crisis sería más dura en el segundo semestre del 2009 y que se extendería a lo largo de todo el 2010.
- (c) En tercer lugar, cada uno de los gobiernos había elaborado su propio plan nacional de emergencia para enfrentar la crisis en lo económico, y se contaba con mediciones periódicas para vigilar los impactos, a partir de datos repor-

tados regularmente por los bancos centrales, los entes recaudadores, los monitoreos sobre producción agrícola e industrial y el comercio exterior, y los índices de precios al consumidor. Sin embargo, las previsiones en lo social parecían vagas o del todo ausentes. Y, en todo caso, muy centradas en particularidades locales, ignorando las opciones de complementariedad que podían existir en un enfoque regional –por ejemplo, ante la posibilidad de una crisis alimentaria, no tanto por escasez de alimentos sino porque su encarecimiento desmedido los haría cada vez más inaccesibles a grandes sectores de población–.

A lo más que se estaba llegando, en la anticipación de dificultades, era a intentar proyecciones acerca del posible impacto en el empleo. Sin embargo, se sabe que en la región los datos sobre esta variable son limitados, con frecuencia incompletos, poco comparables y en ocasiones poco confiables, en una región con porcentajes tan elevados de economía informal, así como de evasión fiscal.

Se necesitaba, por lo tanto, realizar una lectura de la crisis que fuera más allá de lo estrictamente económico y financiero, y se adentrara en sus implicaciones en la convivencia social y la estabilidad de las sociedades. Era importante tratar de prever de qué manera iría afectando la economía cotidiana de los hogares, y cómo reaccionaría la gente ante la contracción. Igualmente se consideraba importante determinar si provocaría un retroceso de los modestos pero importantes avances obtenidos recientemente en reducción de la pobreza y desigualdad. También se consideraba importante tratar de prever la forma en que la contracción generalizada afectaría la reducción inevitable de los presupuestos nacionales, en particular en las áreas de mitigación de pobreza y desarrollo social. Y, por supuesto, era importante tratar de prever si, en las condiciones de pobreza, de problemas estructurales, de inseguridad ciudadana y de graves desigualdades preexistentes a la crisis en la mayoría de sociedades, sus impactos provocarían tensiones y trastornos políticos que deterioraran la gobernabilidad.

Como instituciones de investigación e incidencia nos propusimos contribuir a advertir las consecuencias de esa crisis financiera global en las agendas sociales y la gobernabilidad de los países de la región, a partir de un análisis de situación, pero incluyendo consideraciones sobre medidas de corto plazo, así como de elementos de políticas públicas.

Este es un primer esfuerzo conjunto de las instituciones de investigación e incidencia miembros de esta Red. No representa más que una sistematización sobre información disponible. No constituye una investigación de campo propia. No pretende, por lo tanto, ser ni definitorio ni definitivo en forma alguna. Pero además, la velocidad y complejidad de los impactos en las sociedades del área demandaban un esfuerzo pronto y oportuno, que aunque fuera tentativo, constituyera un primer aporte que pudiera ser útil a los responsables de tomar las medidas correspondientes, tanto en los sectores públicos como privados.

Como método, se encargó una primera formulación del trabajo a una de las Instituciones miembros de la RED, la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), de El Salvador, con enlaces nacionales en las instituciones miembros en los otros países centroamericanos. A partir de este primer borrador se trabajó en un proceso de revisiones hacia un texto final, con los insumos y aportes de otros miembros de la RED. La coordinación general por parte de FUNDE estuvo a cargo de Rommel Rodríguez. La introducción y la parte acerca del impacto económico-social de la crisis (2), así como lo referente a otros componentes (4), fueron elaboradas por Gerson Elí Martínez y Rommel Rodríguez de FUNDE, y posteriormente revisadas y actualizadas por ellos con los aportes de las instituciones miembros. La parte referente a los impactos socio-políticos (3) fue subcontratada por FUNDE al consultor independiente Luis Armando González. Por su naturaleza, fue la más problemática. Es un terreno que se presta a diversas interpretaciones con frecuencia discrepantes y con mucha carga ideológica. Contó con una primera versión que hubo de ser reformulada sustancialmente por la Coordinación de la RED. Varios de esos aportes primarios sufrieron modificaciones profundas, relativizaciones o cambios de sentido –y otros no pudieron ser aprovechados–, en función de los muchos comentarios y sugerencias de los miembros de la RED. Algunos aportes primarios se transformaron de sentido. De allí la forma tan tentativa de su redacción.

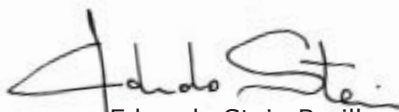
Ello remite a una dificultad real de trabajos colectivos de esta naturaleza, que buscan un análisis de situación sobre literatura existente, y tratan de anticipar posibles reacciones de las sociedades, y recomendar algunos elementos de manejo y de políticas a los tomadores de decisión (los llamados *assessment papers* y *policy papers*). Las hipótesis de lectura pueden ser muchas, sobre todo en el ámbito político. Los resultados de interpretación y prospectiva, más aún. Pero un trabajo de esta naturaleza pretende estimular la búsqueda de soluciones y no el acomodo universal y tranquilizador de posiciones discrepantes en una sola redacción.

Además, un trabajo firmado individualmente permite resultados más audaces y posiciones más arriesgadas –que, por supuesto, estarán en todo momento sometidos a la crítica pública–. Un trabajo colectivo, de responsabilidad compartida por diversos centros de investigación, necesita reiterados procesos de consulta para llegar a formulaciones aceptables que, sin que todo el mundo esté plenamente de acuerdo, sí representen el parecer general de las instituciones asociadas. No se trata de llegar al extremo de estar de acuerdo con cada línea y cada concepto, como ocurre cuando se trata de un manifiesto o declaración; tampoco se puede llevar a cabo un intento como éste a partir de “promedios” analíticos e interpretativos, con el acuerdo pleno de todos los centros de pensamiento, lo que traicionaría la riqueza y variedad intelectual de sus asociados. Ese tipo de intentos, con lo que suelen implicar de homogenización de conceptos, hipótesis y formulaciones analíticas y prospectivas –a no ser que se trate de grupos institucionales muy afines en una sola tendencia ideológica, y

la RED no lo es-, más o menos representan un "mínimo común denominador" tendente a las generalidades inocuas, lo cual termina casi siempre arrojando formulaciones tan neutras y cautelosas que resultan inútiles a los tomadores de decisión para los temas que deben atenderse.

Optamos por un camino un tanto más audaz, aunque siempre cuidadoso, a sabiendas que se trata de un esfuerzo de coyuntura que debe ser mejorado y superado en el tiempo y, sobre todo, sometido al termómetro de las realidades y acciones concretas. En esa pretensión de aportar a la búsqueda y estimularla, más bien que frenarla o disfrazarla, es que hemos trabajado las instituciones miembros de la RED.

Y es igualmente en esa perspectiva que se ha buscado completar los esfuerzos de atención interna en cada uno de los países, con dimensiones regionales que complementen y fortalezcan el empeño nacional. Convencidos de la necesidad de contar con tales dimensiones, no solamente para apoyar a las soluciones nacionales y locales, sino que también porque existen perspectivas regionales que por derecho propio podrían brindar oportunidades para verdaderos saltos de calidad en nuestro mejoramiento de calidad de vida y nuestro desarrollo integral, presentamos este trabajo como un aporte a las sociedades centroamericanas.



Eduardo Stein Barillas
Coordinador de la RED

1. Introducción

En la actualidad, la crisis económica mundial se hace sentir en economías pequeñas y abiertas como las centroamericanas, y su alcance y profundidad comienza a avizorarse con ciertas particularidades en el ámbito social. La identificación y reacciones de los gobiernos y de los sectores productivos organizados para enfrentar la crisis, no necesariamente se corresponden con otro nivel más frágil de las sociedades centroamericanas: la forma como la crisis financiera mundial, trasladada por diversas vías a la realidad cotidiana de la gente, impacta en los hogares. No hay que ignorar que los efectos de la desaceleración económica en Centroamérica se están haciendo sentir sobre estructuras socioeconómicas que se caracterizan por tener *rezagos estructurales*. En este sentido, es probable que las desigualdades tiendan a profundizarse, traducándose en mayores niveles de pobreza y desigualdad, retrocediendo, como lo apunta la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL), en los modestos avances sociales que la región ha alcanzado en los últimos años.

Un reciente estudio de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) plantea como principales canales de transmisión de la crisis, la reducción de los flujos de comercio hacia Estados Unidos, especialmente de las exportaciones de maquila, y la reducción de la Inversión Extranjera Directa (IED). De igual forma, no se debe pasar por alto una contracción en el flujo de remesas desde Estados Unidos (EE.UU.) hacia Centroamérica. Por último, la crisis en los mercados financieros internacionales ha provocado una caída en el crédito disponible en los países de la región centroamericana, aspecto que ha obstaculizado todas las operaciones financieras así como el crédito a la producción, e igualmente complica y retrasa la recuperación económica.

Es en este contexto que se debe tener presente que la contracción de la producción dificultará la absorción del crecimiento natural de la oferta laboral, aspecto que provocará un alza en el desempleo y la informalidad. Así, los efectos de la crisis financiera internacional están llegando a los grupos de ingresos medios y bajos mediante la falta de empleo y la reducción de los ingresos familiares, deteriorando aún más las condiciones sociales en estos países, siendo los más afectados aquellos grupos sociales que presentan mayor vulnerabilidad. El alza temporal en los combustibles y los alimentos fue una buena muestra de esa fragilidad.

De acuerdo con lo anterior, es importante observar la evolución reciente de los principales indicadores económicos. A partir de ello habría que inferir la manera en que tales indicadores se vinculan con aspectos como el desempleo, el empleo informal, la pobreza, la distribución del ingreso y el agravamiento de debilidades en otros ámbitos de necesidades básicas como la alimentación y la salud, tomando en consideración el posible efecto en segmentos poblacionales vulnerables.

Ahora bien, hay que destacar que lo que más se discute en la actualidad es el impacto de la crisis financiera mundial en *el ámbito económico* y es en esa misma perspectiva que se comenta y se editorializa sobre la recuperación. Esto puede ser engañoso para Estados frágiles como los centroamericanos. Si bien el examen de las implicaciones estrictamente económicas es un primer paso para dimensionar su *impacto social*, es pertinente, además, complementarlo con la *sostenibilidad financiera de los Estados*, fijando la atención en el flujo de los recursos destinados a programas sociales cuya finalidad es disminuir los niveles de exclusión, pobreza y marginalidad. Las medidas impulsadas para enfrentar los efectos coyunturales de la crisis económica deberán pensarse no sólo en función de su sostenibilidad financiera en el tiempo o de su eficacia en la contención de los efectos negativos de la misma, sino también en el efecto regresivo que su financiamiento podría tener en la distribución de la riqueza de los países, profundizando de esta manera la desigualdad social. Y ello siempre en la perspectiva de que el deterioro en lo social y económico puede degenerar en problemas políticos que afectan la gobernabilidad.

Los programas sociales impulsados con anterioridad a la crisis nacieron de la convicción, en distintos sectores políticos y sociales, de que la pobreza, la exclusión y la marginalidad son aspectos que se deben superar para alcanzar una mejor armonía y cohesión social, así como para mejorar en la productividad y competitividad de nuestros países. Para el efecto se diseñó un conjunto de medidas sociales que harían frente a esos condicionantes del desarrollo, las que se estaban ejecutando cuando estalló la crisis. Actualmente, se han diseñado otras medidas de políticas para paliar el impacto de la crisis sobre los sectores sociales vulnerables (a los que se estaba atendiendo o se iba a atender con anterioridad a la crisis).

De conformidad con lo expuesto, es pertinente realizar la siguiente pregunta: *¿Serán sostenibles financieramente las medidas de política y programas sociales para paliar los efectos sociales de la crisis?*

Una respuesta negativa conduce a reconocer no sólo la posible agudización de problemas sociales, sino también la existencia de un cúmulo de demandas sociales insatisfechas que, con el agravante del impacto de la crisis, podrían provocar la erosión de la legitimidad de unos aparatos institucionales-estatales que no han sido capaces de procesarlas y darles una respuesta oportuna. Este aspecto vincula el *impacto social* de la crisis y *las políticas sociales, mediatizadas*

por la situación financiera de los Estados del Istmo. Hay que decir que en Centroamérica, con la excepción de Costa Rica, la década de los años noventa mostró la permanencia de la pobreza, exclusión, inseguridad y violencia, aspectos que contribuyen a la falta de credibilidad y desconfianza ciudadana en la capacidad del sistema político para responder a las demandas sociales más urgentes.

El nuevo siglo vio nacer un conjunto de esfuerzos gubernamentales, más orientados a enfrentar las agendas internacionales de libre comercio así como los problemas de inseguridad y violencia, que a disminuir la exclusión y la pobreza. No es que estos dos temas no aparecieran en las agendas de gobierno y que no se destinara algún tipo de recursos a paliarlos. Sin embargo, no fue fácil establecer una especie de vínculo entre exclusión y pobreza, por una parte, y la criminalidad, la inseguridad y la violencia, por la otra. Ni mucho menos se lograba tomar en serio la conexión entre las primeras y la erosión institucional, las amenazas a la gobernabilidad y, en definitiva, la incertidumbre en los procesos de democratización. Al mismo tiempo se emprendían negociaciones de libre comercio como eje central del desarrollo económico para el Istmo. Así, en los primeros años del siglo XXI, pareció dejarse de lado que la exclusión y la pobreza eran y son “caldo de cultivo” para provocar un clima de desconfianza en los cauces institucionales y políticos establecidos.

Circunscribiendo esta discusión al impacto económico y social de la crisis, así como a las implicaciones de la misma para la gobernabilidad de los países centroamericanos, se tiene que ponderar, por un lado, su impacto económico específico en la dinámica productiva; y, por otro, su impacto social, tanto por la vía de su incidencia en la dinámica de la economía familiar como por sus efectos en los planes sociales de los gobiernos. Con lo anterior como trasfondo, se tiene que proceder a un examen de la dinámica socioeconómica de la región, con el propósito de leer sus signos de agudización –de los cuales la situación en Honduras es el más significativo debido a la crisis política que el país atraviesa– no como “causados” por la crisis económica, sino como algo que con la crisis se hizo más difícil de resolver.

Dicho lo anterior, en este trabajo se hace una aproximación al impacto económico, social y político de la crisis. Se parte de un análisis de sus implicaciones económicas y sociales, y posteriormente se pasa a las sociales y políticas. Se concluye con un conjunto tentativo de reflexiones acerca de los desafíos que plantea a la gobernabilidad democrática centroamericana el impacto de la crisis y su entrelazamiento con procesos que, con anterioridad o independencia de ella, marcan actualmente el devenir de la región. Y se sugieren provisionalmente ámbitos en los que los diversos centros de pensamiento en Centroamérica podrían contribuir para estudiar y explicitar mejor algunos temas en proceso, así como plantear propuestas de soluciones específicas a algunos de ellos.

2. Impacto económico-social de la crisis

2.1. La crisis financiera internacional y su impacto en las economías reales

La crisis económica y financiera se inició en agosto de 2007¹ en los países desarrollados y se expandió gradualmente hacia países en vías de desarrollo hasta el último trimestre de 2008, momento a partir del cual dichas economías perciben sus efectos con mayor fuerza. La crisis se gestó en un período de bonanza de la coyuntura internacional, asociada a una política de expansión monetaria impulsada por la Reserva Federal de Estados Unidos y el relajamiento de los mecanismos de regulación y supervisión del sistema financiero globalizado, especialmente en las transacciones originadas en este país. (Blanchard, 2009).

La crisis impactó fuertemente a los países desarrollados, costándoles cerca de 700 mil millones a sus bancos centrales, hacia finales del 2008.² Durante este período de contracción económica, tales países combinan políticas de expansión monetaria y programas fiscales con el fin de atenuar la crisis. Para el caso de Estados Unidos, el déficit fiscal ya se calcula en más de 12% a fines del tercer trimestre del 2009, el más elevado desde la II Guerra Mundial.³

2.1.1. La respuesta internacional a la crisis

Las instituciones económicas internacionales, así como los propios gobiernos, han utilizado una serie de medidas para el control de la crisis y la estabilización de los mercados financieros y monetarios. Entre ellas, la movilización de recursos y créditos desde los bancos centrales, compra de activos ilíquidos,

1 Según el premio nobel de economía Paul Krugman, "el 9 de agosto (de 2007), el banco francés BNP Paribas suspendió los retiros de tres de sus fondos, dando inicio a la primera gran crisis financiera del siglo XXI". Krugman, Paul. *De vuelta a la economía de la Gran Depresión y la Crisis del 2008*. Grupo Editorial Norma, Colombia, marzo de 2009. p. 171.

2 Jara, Alejandro y otros. "The global crisis and Latin America: financial impact and policy responses". Bank for the International Settlements (BIS). Quarterly Review. June 2009.

3 *Ibid.*

y la capitalización de la banca privada con recursos públicos. Sin embargo, los mercados de crédito continuaron sin estabilizarse y algunas instituciones financieras permanecían con una solvencia muy débil. Como resultado se observaron caídas abruptas de las bolsas mundiales, pérdidas de viviendas ante la imposibilidad de pagar las cuotas de las hipotecas estadounidenses; inversionistas y empresas multinacionales con fuertes pérdidas internacionales y, en consecuencia, un alarmante aumento del desempleo que se ha extendido en el nivel mundial.⁴

El Congreso estadounidense aprobó en 2009 un paquete de estímulo económico por 789 mil 200 millones de dólares, repartidos en tres grandes ámbitos: un 38 % destinado a recortes de impuestos, un 38% reservado para gastos sociales y un 24% dedicado a grandes inversiones públicas. Con diferencia, la partida más grande (estimada en 116,200 millones de dólares) se dedicará a rebajar los impuestos de trabajadores que ganen menos de 75,000 dólares al año y a los matrimonios que declaren al Fisco ingresos conjuntos por debajo de los 150.000 dólares anuales.⁵

En Europa, las primeras reacciones fueron de los países en lo individual, según las impactos que en cada economía nacional se iban sintiendo. La Unión Europea, por su parte, elaboró un Plan Europeo de Recuperación Económica para enfrentar la crisis. El plan contempla un conjunto de medidas destinadas a apoyar la economía real y se sustenta en la estrategia de Lisboa para el Crecimiento y el Empleo; los recursos ascienden a un monto aproximado de 200 mil millones de euros (1.5% del PIB europeo).⁶

2.1.2. La respuesta de la región ante la crisis

Debido a los efectos iniciales de la crisis, que se evidenciaron a mediados de 2008, la región comenzó a tomar posiciones rápidamente y a establecer una lectura rápida de sus respectivas situaciones nacionales, así como de posibles medidas de tipo regional. Por una parte, los sectores financieros (de hecho la mayoría de bancos privados), habiendo pasado anteriormente por otras crisis recientes, prácticamente no tenían inversiones en los llamados "papeles tóxicos" de la burbuja hipotecaria; y sus inversiones externas eran mayoritariamente en bonos del tesoro estadounidense. Esto hizo que una reacción inicial de tranquilidad en la banca comercial privada, muy parecida en casi todos los países, se trasvasara a las autoridades económicas gubernamentales con un

4 Solamente en Estados Unidos, la tasa de desempleo se colocó en 8.5% para febrero de 2008, lo cual ha implicado una fuerte disminución en el consumo y por tanto en su producción e intercambios comerciales con terceros países. Ver: BBC Mundo. "Más desempleo en EE.UU." 3 de Abril de 2009. Disponible en: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid_7982000/7982079.stm

5 "El Congreso aprueba el mayor paquete de estímulo en la historia de los Estados Unidos". Washington, 14 de febrero de 2009. Disponible en: <http://www.abc.es/20090214/internacional-estados-unidos/congreso-aprueba-mayor-paquete-200902140245.html>

6 "La Unión Europea ante la Crisis Mundial". Disponible en: http://www.cescanarias.org/?q=ue_crisis

falso sentido de blindaje frente a la crisis, y resultara en declaraciones oficiales similares en la región, con matices diversos en cada país, en cuanto a que se estaba preparado para enfrentarla. En algunos casos se llegó incluso a opinar que la crisis financiera global no afectaría al país.

Sin embargo, la crisis comenzó a expresarse en una severa contracción del crédito internacional para la banca local, en una reducción incrementada del comercio, y posteriormente en un decrecimiento de las remesas familiares. Esto, conjugado con los incrementos de precios en los combustibles y en los alimentos, generó rápidamente un cuadro de revisiones diagnósticas para enfrentar las formas como la crisis comenzaba a manifestarse en las economías centroamericanas.

En el ámbito regional, tanto los presidentes centroamericanos como el Consejo de Ministros de Integración Económica de Centroamérica (COMIECO) se mostraron dispuestos a fortalecer el proceso de integración regional y avanzar hacia la Unión Aduanera, comprometiéndose a no crear barreras comerciales entre los países. Otras de las medidas esbozadas de forma tentativa fueron el restablecimiento de la Cámara de Compensación Centroamericana y la posible adopción de una moneda única (resucitando una antigua propuesta de los 70's).⁷ Sin embargo, es importante destacar que muchas de estas medidas no se han llegado a realizar plenamente, o ni siquiera se han iniciado, por falta de compromiso de los países o porque algunas de ellas solo fueron puestas en la mesa de la discusión regional como una "carta de intenciones".

A mediados de 2008 los mandatarios centroamericanos, en vista del impacto de la crisis financiera internacional, pero antes de que se agravaran sus consecuencias en Centroamérica, ya avizoraban como una prioridad apuntalar el proceso de integración regional. Para ello, consideraron dentro de las medidas más urgentes concretar 22 proyectos de los 90 inicialmente contemplados en el Plan Puebla Panamá (PPP). Es en este marco que Elías Antonio Saca —en ese momento Presidente de El Salvador— hizo un llamado de atención ante el riesgo que corría la estabilidad de la región frente a lo que llamó "la tormenta perfecta" que combinaba la crisis alimentaria y energética con la desaceleración económica de EE.UU.⁸

Los presidentes centroamericanos acordaron un conjunto de medidas para fortalecer el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Al respecto, en octubre de 2009 se presentó ante organismos internacionales como CEPAL, FMI, BM, BID y BCIE, así como al Departamento del Tesoro de Estados Unidos, un Plan de Inversiones y Financiamiento para enfrentar la crisis por parte del

7 Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL). "Enfrentando la Crisis. Istmo Centroamericano y República Dominicana: Evolución Económica en 2008 y Perspectivas para 2009". Abril, 2009. Pág. 82.

8 Infolatam. "Colombia, México y Centroamérica apuntalan un plan de integración". Villahermosa, 29 de junio de 2008.

presidente del Consejo de Ministros de Hacienda y Finanzas de Centroamérica.⁹ Dentro de otras posibles opciones se llegó a considerar regionalizar el Plan anticrisis de El Salvador, que incluye la inversión de US\$587 millones en medidas económicas y sociales, pero tampoco esta opción se ha materializado.¹⁰

Los “termómetros” regionales más confiables para dar seguimiento a los impactos económicos y sociales en Centroamérica siguen siendo los reportes periódicos del Consejo Monetario Centroamericano, las actualizaciones frecuentes de la CEPAL y los foros periódicos del Banco Centroamericano de Integración.

2.1.3. Medidas nacionales frente a los efectos de la crisis

En Centroamérica, los gobiernos han presentado sus propios planes nacionales o programas anticrisis, en los que se incorporan medidas para atenuar el impacto de la crisis internacional en las economías y compensar a los sectores más vulnerables. En enero de 2009 Costa Rica presentó “El Plan Escudo”. En el mismo mes se presentó el “Programa Nacional de Emergencia y Recuperación Económica” en Guatemala. El Salvador presentó en junio de 2009 el “Plan Global Anticrisis”. En Nicaragua se utilizó el “Plan Nacional para la Conservación y Generación de Empleo 2009”. Y en Honduras se denominó “Programa de Defensa de la Producción, el Crecimiento y el Empleo del año 2009” (aunque no era propiamente un nuevo Plan, sino una compilación de los diferentes programas que estaban vigentes ó en proceso de negociación, para atacar la pobreza. Este programa se vio afectado después de la Sucesión Presidencial del 28 de junio, al suspenderse gran parte de la cooperación internacional para Honduras). Por su parte, Panamá anunció en junio de 2009 un paquete de modificaciones al Programa de Estímulo Financiero (PEF).

En términos generales, la OIT reconoce que durante 2009 las políticas anti-crisis implementadas por los gobiernos centroamericanos se enfocaron en dos grandes vertientes: el ámbito financiero y las redes de protección social. Así, los mecanismos para la contención de la crisis se han expresado a través de medidas de carácter muy variado de país a país, no sólo por el impacto de la misma sino también por el contexto político de cada uno. Sin embargo, se presentan elementos similares por tratarse de una región significativamente homogénea en sus modelos de desarrollo.

9 Ver: “Centroamérica presenta plan para superar crisis económica”. Martes 27 de octubre de 2009. en: <http://www.eleconomista.net/noticia.php?id=8407>. Honduras no participó en la elaboración y presentación de este plan, pues su gobierno no fue invitado a reuniones regionales en el segundo semestre de 2009, por el desacuerdo del resto de gobiernos del área, y de la mayoría de la comunidad internacional, con la sucesión presidencial ocurrida en dicho país a fines de junio de ese año.

10 EFE. “Centroamérica debe emprender mega proyectos para salir de la crisis, según el SICA”. San Salvador, 19 de octubre de 2009. Disponible en: <http://www.google.com/hostednews/epa/article/ALeq-M5iLfq32Vkvz7DouOc4m-xI-QhYmAQ>

En general, se fomentó un estímulo a la reconversión o promoción de iniciativas de inversión que inyecten capital a la economía, así como el aseguramiento del financiamiento del sector bancario. Además, se promovió la supervisión del sistema de acceso a créditos, la prudencia bancaria y la reserva en el gasto público a través del recorte de erogaciones innecesarias. En este último aspecto hay que destacar que el gasto público en infraestructura y lo social deben exceptuarse, pues en todos los países se incrementaron de manera sustantiva. Por una parte, se generalizó la promoción de empleo de mano de obra no calificada por medio de obra pública. Por la otra, se recurrió a presupuestos incrementados ó extraordinarios para ampliar programas de asistencia alimentaria ó de emergencia, así como otro tipo de programas asistenciales para sectores vulnerables (por ejemplo, el Programa "Mi Familia Progresá" de Guatemala presupuestó casi US\$66 millones para un plan de transferencias monetarias condicionadas).

En prácticamente todos los países se recurrió a medidas extraordinarias en los presupuestos, puesto que los planes anti-crisis de Centroamérica contemplan una alta demanda de recursos. También se fomentaron medidas como la búsqueda de reducción de la evasión fiscal, el incremento en los niveles de recaudación tributaria y la austeridad fiscal.

De acuerdo con lo anterior, el Órgano Ejecutivo de El Salvador emitió un decreto de austeridad y actualmente ha propuesto un pliego de reformas de ley destinadas al combate de la elusión y evasión fiscal, fundamentalmente. Nicaragua plantea en el Plan Nacional una fuerte política de austeridad fiscal que, entre otras finalidades, busca la reducción del 20% del gasto corriente para la adquisición de bienes y servicios.¹¹ Por su parte, Guatemala se comprometió a evitar que el déficit fiscal aumentara durante el 2009, así como a adoptar otras medidas de optimización del presupuesto, para lo cual se promovió la introducción de una ley de modernización de la tributación indirecta.¹²

En cuanto a las redes de protección social, los países de la región promovieron importantes programas sociales, en los que destacan la extensión de la cobertura de la seguridad social para los desempleados que provienen del sector formal (en Costa Rica y El Salvador), las becas de formación a desempleados (todos los países con excepción de Guatemala), transferencias condicionadas a jóvenes (en Costa Rica y El Salvador), así como programas de entrega de alimentos o víveres en zonas rurales bajo condiciones de pobreza (Guatemala, El Salvador y Nicaragua). En el caso de Panamá, el programa anti-crisis no contempla medidas específicas de protección social. En Honduras, como se mencionó, no se puede hablar de un "plan" propiamente dicho, sino más bien de una compilación de lo que había en materia de combate a la pobreza; adicionalmente, la Administración Zelaya no consideró necesario explicitar medidas extraordinarias de protección social.

11 OIT, 2009.

12 *Ibíd.*

2.2. Los canales de transmisión de la crisis: de lo internacional a lo nacional y de lo económico a lo social

Centroamérica se define por la heterogeneidad de sus estructuras económicas y sociales internas. Sin embargo, la región comparte una característica: la alta dependencia económica de Estados Unidos (EE.UU.). Tal vínculo, basado sobre todo en las exportaciones y las remesas, ha sido una de las principales vías de transmisión de la crisis económica internacional a los respectivos ámbitos nacionales, pues el comercio y las remesas se han contraído.

En este contexto, la desaceleración económica –derivada de la crisis internacional– ha impactado la capacidad del mercado laboral para responder a la oferta de trabajo en los países del istmo. Por otra parte, la reducción de los ingresos disponibles de las familias, a raíz de la caída de los flujos de remesas desde Estados Unidos, ha reducido la capacidad adquisitiva de las familias que componen la población centroamericana. Esto adquiere mayor importancia cuando se cae en la cuenta que las economías de los países de la región se caracterizan por un proceso de tercerización, en el que desde la década pasada el consumo interno ha sustentado fuertemente la actividad económica.

Durante el proceso de liberalización comercial y desregulación de las economías centroamericanas, unos países más que otros siguieron el patrón internacional de política económica bajo el denominado “Consenso de Washington”. Ello, en términos generales, implicó una menor intervención del Estado en la interacción de las fuerzas del mercado y redujo barreras arancelarias y no arancelarias al comercio con el resto del mundo, así como en el comercio intrarregional. En consecuencia, algunos países renunciaron a la utilización de políticas económicas (comerciales, monetarias, fiscales y crediticias) bajo la concepción de la autorregulación del mercado.

La ausencia de las políticas económicas fue, en cierta medida, imperceptible en un contexto económico mundial de relativa estabilidad. No obstante, frente a la coyuntura de crisis, las debilidades auto provocadas en la capacidad de los Estados de hacer política económica están presionando a los gobiernos centroamericanos para implementar medidas anticíclicas con débiles bases institucionales y escaso financiamiento.

Diversos estudios han dado cuenta de las vías de transmisión de la crisis económica internacional a las economías nacionales en Centroamérica, las cuales, en su mayoría, se relacionan con los fuertes vínculos económico-históricos de la región con Estados Unidos: en primer lugar, la contracción en el ingreso de divisas por concepto de exportaciones, especialmente de productos tradicionales y maquila; luego, la reducción de los flujos de Inversión Extranjera Directa (IED); en tercer lugar, la desaceleración del flujo de remesas familiares, fruto del incremento del desempleo hispano en EE.UU.; y, finalmente, la menor

disponibilidad de crédito interno, derivado de la crisis de los mercados financieros internacionales.¹³ A eso hay que añadir el poco o nulo ahorro interno, más allá de las reservas internacionales para respaldar el comercio.

Por otra parte, los canales de transmisión de la crisis económica al ámbito social están relacionados directamente con el desempleo y la reducción del ingreso familiar de los hogares de la región. La contracción de la capacidad de consumo de las familias receptoras de remesas impacta en la calidad de vida de las mismas. Además, las limitaciones de los Estados del Istmo para financiar servicios básicos como la salud y la educación, derechos no cubiertos por las redes públicas de seguridad social, podrían elevar los niveles de pobreza e indigencia en la región debido al impacto de la crisis.

Si se añade a los aspectos anteriores el desempleo generado en sectores económicos como la maquila –vinculada directamente con la evolución de la demanda externa y caracterizada por emplear mano de obra poco calificada– el resultado será el aumento de las filas del sector informal. Así, la falta de absorción del mercado de trabajo formal podría contribuir al deterioro de las condiciones laborales de amplios segmentos de la población.

La región centroamericana presentó avances en materia de reducción de la pobreza desde mediados de los años noventa. Estos avances se sustentaron en programas sociales que requerían de importantes esfuerzos fiscales, específicamente de transferencias de ayuda condicionada, focalizada en segmentos poblacionales con altos niveles de pobreza.¹⁴ No obstante, la sostenibilidad financiera de dichos programas y la ampliación de su cobertura a los afectados directos de la crisis económica, implica importantes esfuerzos fiscales, relacionados con la eficiencia del gasto y la recaudación, así como con mayores presiones sobre el endeudamiento público en el corto plazo. Sin embargo, es previsible que estos “ajustes”, en países como El Salvador y Guatemala, sean insuficientes y que se requieran de entendimientos nacionales en materia fiscal para financiar el creciente gasto social de los siguientes años.

2.3. Evolución reciente de las economías centroamericanas

A continuación se presenta el estado de los principales indicadores de corto plazo de las economías centroamericanas a partir del último trimestre de 2008. Con ello no se pretende hacer una investigación exhaustiva de relaciones causales,

13 Como resultado de la contracción económica mundial, los países centroamericanos han experimentado una importante reducción del flujo de turistas, especialmente a inicios del 2009. Como resultado de este comportamiento, han dejado de percibir un significativo flujo de divisas por este concepto: El Salvador 30%, entre 15% y 20% para Costa Rica y 7.2% para Guatemala. Ver: “La crisis se ceba con el turismo en Centroamérica”. AFP. Jueves 19 de noviembre de 2009. En: <http://www.economista.net/noticia.php?id=8609>

14 CEPAL. “Enfrentando la Crisis. Istmo Centroamericano y República Dominicana: Evolución Económica en 2008 y Perspectivas para 2009”. Abril 2009. Pág. 6.

sino que más bien se trata de evidenciar los síntomas iniciales de la crisis de crecimiento y su evolución reciente. También se presentan algunas de las medidas de política macroeconómica impulsadas por los países para enfrentar esta coyuntura de crisis.

Aunque en la mayoría de las veces se desglosa el análisis de región en los diversos países que la componen, la lectura de la evolución de estos indicadores trata de priorizar la *visión regional*. De esta manera se pretende evidenciar la profundidad del impacto de la crisis en el dinamismo de las economías centroamericanas, a más de un año de haber surgido sus efectos, y advertir su evolución en los próximos meses. También se trata de identificar, en la medida de lo posible, aquellos sectores económicos y segmentos poblacionales golpeados por la crisis y el posible impacto en el financiamiento de los programas sociales impulsados por los países de la región, como también el posible impacto en indicadores de pobreza.

2.3.1. Sector real

2.3.1.1. Perspectivas negativas de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB)

Luego de haber presentado en 2006 y 2007 tasas de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) cercanas al promedio latinoamericano (5.8% y 5.6% respectivamente), la región centroamericana registró una importante contracción en su crecimiento en 2008, al promediar una tasa del 3.3%.

Costa Rica fue el país que más resintió los efectos de la crisis, al pasar de una tasa de crecimiento del 7.8% en 2007 a 2.6% en 2008. El Salvador, Guatemala y Honduras también registraron una pérdida en el dinamismo de su crecimiento durante 2008, pues su tasa de crecimiento del PIB fue, en promedio, 2.3 puntos menos que la registrada en 2007. Así, El Salvador, Guatemala y Nicaragua crecieron 2.5%, 4.0% y 4.0% del PIB, respectivamente. Nicaragua mantuvo una misma tasa de crecimiento del PIB en ambos años.¹⁵ Panamá, por su parte, mantuvo un alto dinamismo en su crecimiento de 2008 (9.2%), pese a haberse desacelerado respecto a 2007 (11.5%).

Los efectos de la crisis en las economías reales de los países centroamericanos no fueron percibidos con toda su fuerza al cierre de 2008, por lo que su impacto severo era más previsible para 2009. Al respecto, diversos organismos internacionales como la CEPAL y el Fondo Monetario Internacional (FMI) han previsto un panorama negativo para la región en este año. Aún cuando no se tienen datos definitivos sobre el 2009, todos los indicadores hasta noviembre muestran que el crecimiento se contrajo aún más.

15 Fondo Monetario Internacional (FMI), "Perspectivas Económicas: Las Américas. Se evito la crisis ¿Qué sigue ahora?". Estudios Económicos y Financieros. Octubre de 2009. Pág. 38.

Como se observa en el Cuadro 1, las más recientes proyecciones de crecimiento del FMI para 2009 reflejan una contracción del PIB en la mayoría de los países de Centroamérica. Según las mismas, El Salvador experimentará el mayor decrecimiento, mientras se prevé que Panamá y Guatemala serán los únicos que tendrán tasas de crecimiento positiva. Para el 2010 el FMI prevé un cambio de tendencia, anticipando que Panamá acabaría el año con el mayor crecimiento (3.7%), en contraste con El Salvador (0.5%) quien resentirá en mayor medida los efectos de la crisis.

Cuadro 1
Crecimiento del Producto Interno Bruto 2007-2008
y Proyecciones para 2009-2010

País	Crecimiento del PIB 2007 (%)	Crecimiento del PIB 2008 (%)	Proyección crecimiento PIB 2009 ^a (%)	Proyección crecimiento PIB 2010 ^a (%)
Centroamérica	5.6	3.3	-1.3	1.4
Costa Rica	7.8	2.6	-1.5	2.3
El Salvador	4.7	2.5	-2.5	0.5
Guatemala	6.3	4.0	0.4	1.3
Honduras	6.3	4.0	-2.0	2.0
Nicaragua	3.2	3.2	-1.0	1.0
Panamá	11.5	9.2	1.8	3.7

Fuente: FMI (2009).

a/ Proyección de crecimiento para Centroamérica calculada con base en promedio simple.

Históricamente, el crecimiento económico en los países de la región no ha estado vinculado de forma directa a una distribución equitativa de la riqueza. Los niveles de desigualdad y exclusión social de amplios grupos poblacionales (indígenas, mujeres, jóvenes) han sido una constante hasta la actualidad y han provocado que estos grupos resientan, en primera instancia, los efectos de los ciclos económicos. Con estos antecedentes, no debería sorprender que la crisis de crecimiento económico en Centroamérica repercuta de manera más fuerte en los sectores más vulnerables, y que ello pueda representar dificultades sociales y políticas en el corto plazo, si los gobiernos nacionales no cuentan con las herramientas de política pública para compensar a los más afectados por esta coyuntura.

Los efectos inmediatos de la crisis en los hogares centroamericanos seguramente serán percibidos a través de la contracción de sus ingresos disponibles. En el plano macroeconómico se puede evidenciar este comportamiento por habitante, tal como se muestra en el Cuadro 2. A partir de la contracción en el crecimiento de la producción interna en los países de la región se avizora

que el PIB por habitante muestre una reducción en 2009. Si bien la tasa de crecimiento de este indicador ya mostraba señales de desaceleración en 2008, es hasta el 2009 (según proyecciones de crecimiento) que se contraerá en la mayoría de países del Istmo, con excepción de Panamá.

Cuadro 2
Centroamérica: tasas anuales de variación del PIB por habitante

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 a/
América Latina y el Caribe	2.5	-1.0	-1.7	0.9	4.7	3.7	4.6	4.5	3.0	-2.8
Costa Rica	-0.5	-1.0	0.8	4.3	2.4	4.1	7.1	6.3	1.2	-2.5
El Salvador	1.6	1.2	1.9	2.0	1.5	2.7	3.8	4.2	2.1	-3.0
Guatemala	1.2	-0.1	1.3	0.0	0.6	0.7	2.8	3.7	1.5	-3.4
Honduras	3.5	0.6	1.7	2.5	4.1	3.9	4.5	4.2	1.9	-4.9
Nicaragua	2.4	1.4	-0.6	1.2	4.0	2.9	2.5	1.8	1.9	-2.8
Panamá	0.7	-1.3	0.4	2.3	5.6	5.3	6.7	10.2	8.9	0.9

Fuente: CEPAL.

Si bien este indicador no toma en cuenta las desigualdades en la distribución del ingreso en los países, permite evidenciar una importante reducción de la riqueza a nivel nacional. Los países que resentirán el mayor impacto en este sentido serán Honduras y Guatemala, que verán que el PIB por habitante se reducirá en 4.9% y 3.4%, respectivamente, tasa superior al promedio de América Latina y el Caribe.

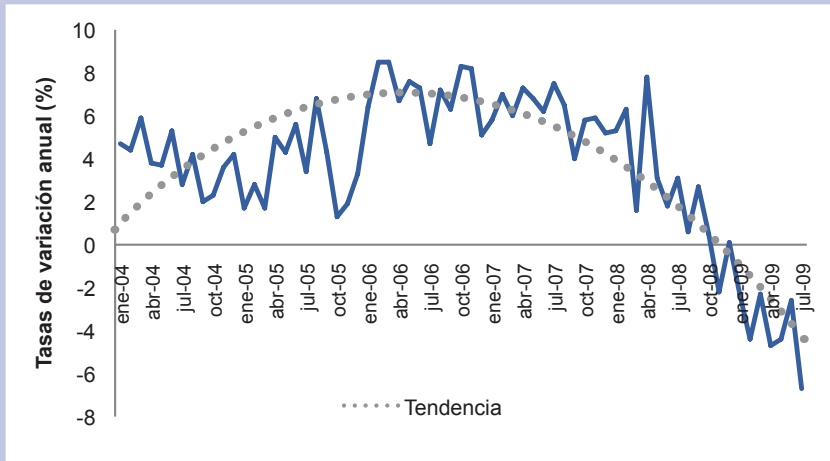
2.3.1.2. Contracción del dinamismo de la actividad económica

Los primeros síntomas de la crisis que se avecinaba sobre los países de la región fueron perceptibles a inicios de 2008 y se acentuaron a partir del último trimestre de ese mismo año. La tendencia hacia la contracción en el ritmo de la actividad económica se profundizó sustancialmente en la primera mitad de 2009.

La tendencia promedio del Índice Mensual de Actividad Económica (IMAE) de la región indica una contracción de la producción regional para 2009 (ver Gráfica 1). Tal contracción da cuenta de la etapa recesiva en que se encuentran las economías centroamericanas.¹⁶

16 Si bien la metodología de cálculo del IMAE es distinta a la utilizada para las cuentas nacionales, el desempeño de este indicador permite evidenciar las tasas de crecimiento del PIB regional.

Gráfica 1
Centroamérica: Evolución del Índice Mensual de Actividad Económica



Fuente: elaboración propia con base en SIECA 2009.

Con excepción de Guatemala, los países de la región han presentado, en promedio, tasas de variación interanual negativas del IMAE entre enero y julio de 2009.¹⁷ Al respecto, Costa Rica promedió una reducción en el ritmo de la actividad económica del orden del -3.6%; El Salvador, del -8.7%; Honduras, del -3.0%; Nicaragua del -4.4%, mientras que Guatemala vio incrementar la dinámica económica en 1.2%.¹⁸ Panamá, por su parte, también ha resentido los efectos de la crisis económica internacional, aunque de manera más leve que en los países centroamericanos. Los índices de la actividad económica mensual retrocedieron y alcanzaron una tasa promedio de 3.4% en el primer trimestre de 2009 en relación al 9% del mismo trimestre en 2008.

2.3.1.3. Inflación

El incremento de los precios internacionales del petróleo y sus derivados, así como del precio de los alimentos en los mercados internacionales desde mediados de 2007, generó que en los países centroamericanos se experimentaran presiones inflacionarias que superaron los dos dígitos como promedio regional. Ello obedeció al comportamiento de los mercados financieros internacionales que, ante la destrucción de capitales, buscaron refugio en las materias primas.¹⁹

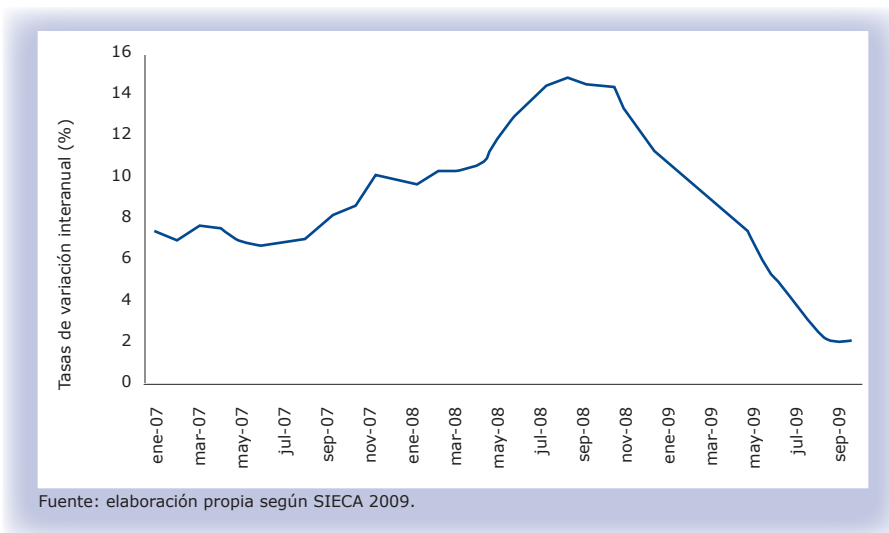
17 En julio de 2009 Guatemala cambió la serie del IMAE como resultado de una revisión metodológica que lo adecúa a la nueva estructura productiva del Sistema de Cuentas Nacionales 1993.

18 Dicho resultado, a raíz de la adecuación metodológica del IMAE, ha generado reacciones adversas en la opinión pública, pues indicaría que Guatemala está creciendo a una tasa aproximada del 1%, a diferencia de los demás países de la región. Ver "IMAE de Guatemala: números contradictorios" en: http://www.centralamericadata.com/es/article/data/IMAE_de_Guatemala_numeros_contradictorios

19 *Ibid.* CEPAL, 2009. Pág. 59.

La tasa promedio de inflación de la región encontró su valor más alto en agosto de 2008, al ubicarse en 14.8% respecto al mismo mes del año anterior, luego de registrar un incremento sostenido desde el penúltimo trimestre de 2007 (Gráfica 2). Por su parte, Panamá cerró el 2008 con una tasa de inflación 4.5 puntos porcentuales arriba de la registrada en 2007. Esta tendencia impactó la capacidad adquisitiva de los hogares centroamericanos y panameños, en la medida que los salarios nominales no se ajustaron —al menos proporcionalmente— al incremento de precios. La excepción fue Honduras, donde el Gobierno decretó en diciembre de 2008 un aumento al salario mínimo nominal, que en promedio se estima fue de 67.4% (en algunos casos supero el 150%). Este ajuste salarial provocó, a la postre, un alza en la tasa de desempleo, pues buena parte del sector privado fue incapaz de absorber este aumento en sus costos de funcionamiento. Según la CEPAL (2009), en Guatemala la inflación registrada en 2008 implicó la reducción de la capacidad adquisitiva de los salarios hasta un 10%.

Gráfica 2
Centroamérica: Inflación punto a punto



El incremento generalizado de precios, experimentado hasta finales de 2008, se revirtió gradualmente en los meses siguientes hasta registrar, en septiembre de 2009, una tasa de inflación promedio regional de 2.3%. En algunos países el nivel de precio mostró una contracción en el tercer trimestre de 2009, registrando un comportamiento deflacionario resultado de una fuerte reducción de su demanda interna. A septiembre de 2009, El Salvador tuvo una tasa de inflación de -1.3% y Nicaragua y Guatemala reportaron una variación del 0% en el nivel de precios.

2.3.2. Mercado laboral

La crisis económica se caracteriza por impactar de forma directa en el mercado laboral. Los principales indicadores laborales en 2008 dan cuenta de ello, a pesar que el impacto fue mucho más perceptible en el último trimestre de ese año y se ha profundizado en 2009. Si bien el incremento en la tasa de desempleo es una de las variables más afectadas por la desaceleración económica, la erosión de las condiciones laborales, el subempleo y la informalización, serán también afectados de manera importante.

En la región centroamericana las estadísticas de desempleo tienen como base las encuestas de hogares de los respectivos países, por lo que dicha información generalmente es anualizada. Así, es difícil poder visualizar de manera clara el impacto de la crisis en el empleo en el transcurso del 2009. No obstante, la OIT efectuó recientemente un ejercicio de proyección del impacto de la desaceleración/contracción de las economías centroamericanas en el empleo. Como resultado de dicho estudio se estima que al cerrar 2009 las tasas de desempleo podrían aumentar hasta en 3 puntos porcentuales en Honduras y 3.8 puntos en Panamá. Ello implicaría –en el peor de los escenarios– que en países como Costa Rica se perderían 94 mil 535 puestos de personas ocupadas; en Honduras, 92 mil 804; en Panamá, 58 mil 655; en El Salvador, 52 mil 336; y en Nicaragua, 39 mil 653.²⁰

Adicionalmente, el estudio de la OIT menciona que otro aspecto que impactará considerablemente el bienestar de la población centroamericana y panameña es la reducción de la cobertura de seguridad social, la cual ha estado históricamente vinculada a los empleos formales en los países del istmo. Si se toma en cuenta que los sectores que contienen una importante cantidad de empleos formales –como la construcción, la industria, el comercio y los servicios– son los más afectados por la crisis económica, habría que esperar un crecimiento de la informalidad y una reducción en la cobertura de la seguridad social.

En Costa Rica, por ejemplo, el sector de la construcción es el que ha resentido la mayor pérdida de aseguramiento: alrededor de 20 mil 500 personas. En total, se estima que a febrero de 2009 este país ha resentido la pérdida de aproximadamente 70 mil asegurados. Aunque en El Salvador el sector construcción también ha sido uno de los mayormente afectados (5,427 asegurados perdidos), los sectores de comercio e industria registran las mayores pérdidas (11 mil asegurados).²¹ Además, es importante destacar que las desigualdades de género en términos de cobertura podrían profundizarse, ya que en el istmo centroamericano cerca del 60% de las mujeres trabaja en el sector informal.²²

20 OIT. "Impacto de la crisis mundial en el mercado laboral de Centroamérica y República Dominicana." Septiembre, 2009, páginas 18-20.

21 *Ibid.* OIT, 2009.

22 *Ibid.* CEPAL, 2009. Pág. 7.

2.3.3. Sector externo

2.3.3.1. Comercio de la región con el resto del mundo

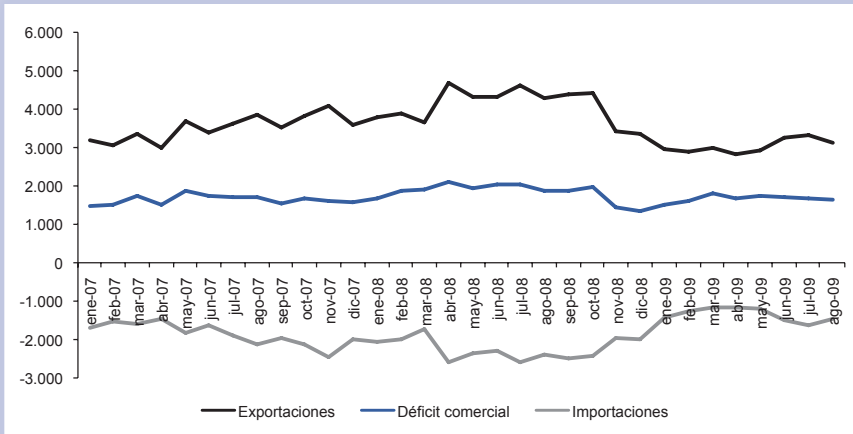
En 2008 los países centroamericanos resintieron el efecto del alza de la factura petrolera en el valor de sus importaciones, las cuales crecieron 17% respecto a 2007, al pasar de US\$41 mil 979 millones a US\$48 mil 945 millones. Este aumento de las importaciones, acompañado de un menor crecimiento del valor de las exportaciones en ese año (13%), se tradujo en un incremento del déficit comercial del 20%, respecto al año anterior, por un monto de US\$27 mil 42 millones. De igual manera, el valor de las importaciones panameñas en 2008 fue de US\$15 mil 3 millones, monto 19.8% mayor que el registrado en 2007. Este aumento, junto a un menor crecimiento de lo exportado, redundó en un aumento del déficit comercial panameño, pasando de US\$364.5 millones en 2007 a US\$1 mil 451.5 millones en 2008

En el Gráfica 3 se presenta el comportamiento mensual del comercio centroamericano con el resto del mundo. Al respecto, puede observarse cómo el efecto precio del alza en la factura petrolera y en el precio internacional de los alimentos influyó en el aumento del valor de las importaciones entre los primeros meses de 2007 y julio de 2008. Estas pasaron de registrar un valor de US\$3 mil 161 millones en enero de 2007 a US\$4 mil 615 millones en julio de 2008.

Sin embargo, el efecto del alza en el precio internacional de los alimentos también se tradujo en un incremento en el valor de las exportaciones, que presentaron una tendencia alcista en el mismo periodo, pero a una menor tasa que la observada en las importaciones. El valor de las exportaciones de Centroamérica al resto del mundo pasó de US\$1 mil 458 millones, en enero de 2007, a US\$2 mil 024 millones, en julio de 2008. Lo anterior se tradujo en un incremento del déficit comercial, el cual pasó de US\$1 mil 703 millones, en enero de 2007, a US\$2 mil 590, en julio de 2008.

Es a partir de la contracción de la demanda mundial –como resultado de la crisis económica internacional– que el precio de los *commodities* (entre estos el petróleo y sus derivados, así como los alimentos) se contrajo. Dicho efecto se hizo evidente en la balanza comercial de la región a partir del tercer trimestre de 2008, con una importante reducción del valor de las importaciones regionales del resto del mundo, las cuales se estabilizaron a partir de 2009. El valor de las exportaciones siguió el mismo comportamiento, pero en menor magnitud que las importaciones. Es por ello que se observa una importante reducción del déficit comercial centroamericano, impulsado por el efecto en la reducción de los precios internacionales que contrajeron el valor de las importaciones en los primeros meses del 2009.

Gráfica 3
Centroamérica: comercio con el resto del mundo
(millones de US\$)



Fuente: Elaboración propia según SIECA.

2.3.3.2. Comercio regional con Estados Unidos

A partir de la contracción del consumo y la inversión en Estados Unidos –país que en 2008 representó para Centroamérica el 30.6% del total de las exportaciones, afirmándose como su principal socio comercial–, se esperaba un impacto directo y casi inmediato en los mercados centroamericanos por medio de la reducción de las exportaciones hacia ese país. Ello se manifestó en el último trimestre de 2008, cuando la menor demanda estadounidense se tradujo en la contracción de las exportaciones regionales hacia ese país en un 1.9%, en relación al mismo trimestre de 2007.

Este comportamiento se profundizó en el primer trimestre de 2009, al reducirse el monto de las exportaciones regionales hacia EE.UU. a una tasa del 21.2% respecto del primer trimestre del 2008. La misma tendencia se observó entre abril y junio de 2009, cuando las exportaciones a ese país se redujeron en 13.7%, respecto al mismo trimestre del 2008.

Con seguridad, el efecto de dicha reducción implicará la desaceleración/contracción de sectores altamente dependientes de las exportaciones hacia dicho país –como la maquila–, con importantes consecuencias sobre el empleo, los ingresos de las familias de estratos socioeconómicos bajos –usualmente empleados en esos sectores–, tal como la apunta la CEPAL (2009):

“la maquila, que también ha funcionado como un creador importante de empleos, sobre todo para mujeres, muchas veces bajo condiciones flexibles e inestables, en esta crisis ha sido vulnerable a los ciclos

económicos. Esta vulnerabilidad se añade a problemas estructurales de maquila que empezaron hace varios años y que se agravaron con la terminación del Acuerdo Multifibras en 2005. Como se espera un descenso sustancial de la IED durante la crisis, la maquila no podrá ofrecer empleo adicional. Más bien, es de esperar que el número de empleados también disminuya en este sector”.²³

El impacto de la crisis económica internacional, más allá de sus efectos coyunturales, pone al descubierto las debilidades del aparato exportador regional, fundamentalmente la concentración de sus exportaciones y la dependencia en productos primarios como generadores de divisas. Así las cosas, los países menos dependientes del comercio con EE.UU. y con estructuras comerciales más diversificadas, como Costa Rica y Panamá –para quienes el comercio con China representa una importante proporción de sus exportaciones–, podrán enfrentar de mejor manera la contracción de la demanda internacional.

Por otra parte, deberá valorarse el impacto que tendrá la desaceleración económica en el comercio intrarregional, que como se apuntara previamente, representa el segundo mercado en importancia para los países centroamericanos. La sensibilidad de los flujos de comercio entre los países de la región ante coyunturas económicas y políticas ha pasado recientemente la factura a las economías. Con el cierre de las fronteras con Honduras durante dos días, a fines de junio del 2009, acordado por los gobiernos de Guatemala, El Salvador y Nicaragua como medida de presión para exigir la restitución del presidente Manuel Zelaya en el poder, se perdieron cerca de US\$9.2 millones. Pese a no haber tomado parte en ese bloqueo comercial, Costa Rica y Panamá también resintieron los efectos de dicha medida.²⁴

Según CEPAL (2009), “puede haber un margen de maniobra por parte de los gobiernos centroamericanos para favorecer las exportaciones intrarregionales y formar parte de las políticas contracíclicas que actualmente adoptan los gobiernos. El estrechamiento de las relaciones productivas y comerciales regionales, entre otras, requiere de una apuesta a la integración regional incluso mayor que en el pasado”. Sin embargo, apunta este organismo, en este proceso de integración habrán ganadores y perdedores, destacando que los países de economías dolarizadas podrían enfrentar problemas de competitividad en el comercio con otros países de la subregión: “El Salvador y, en menor medida, Panamá pueden convertirse en un gran importador de sus vecinos, pero al mismo tiempo no tener mucho que ofrecer competitivamente en los mercados de sus contrapartes.”

23 CEPAL. “Enfrentado la Crisis. Istmo Centroamericano y República Dominicana: Evolución Económica en 2008 y Perspectivas para 2009”. Abril, 2009. Pág. 57.

24 Infolatam/EFE. “La crisis hondureña pasa factura a las economías centroamericanas”. San Salvador, 30 de septiembre de 2009.

Respecto a las acciones impulsadas en este contexto, se constata que casi ningún gobierno adoptó medidas directas para el fomento de las exportaciones. Únicamente Nicaragua disminuyó los aranceles a las importaciones, mientras el resto de países inició una gestión de créditos con instituciones financieras internas, para la inyección de capital en los bancos estatales que permitiera activar los sectores productivos,²⁵ con la finalidad que éstos puedan abastecer su demanda nacional. En el caso panameño el programa, además de estar dirigido a los sectores productivos del país, también impulsa a los bancos a otorgar créditos de financiamiento al comercio exterior. Otra medida adoptada por Panamá es la propuesta de agilizar las negociaciones para la firma del acuerdo de libre comercio con Estados Unidos (OIT, 2009), en la búsqueda de beneficios que deriven de la eliminación de barreras comerciales.

En el ámbito comercial y de integración centroamericana destaca la suscripción de la Modificación al Convenio Marco de la Unión Aduanera entre Guatemala y El Salvador, en el 2009, con el que se garantiza libre circulación de bienes y servicios. A este Convenio se adhirió Honduras en el mismo año, para el apoyo del comercio intrarregional. Asimismo, puede mencionarse que la región ha recibido ayuda financiera por parte del Banco Centroamericano de Integración Económica para enfrentar los problemas de liquidez, mientras que el Banco Mundial también destinó una ayuda ante la crisis internacional.²⁶ Por su parte, la Unión Europea anunció un apoyo financiero destinado a la profundización de la integración regional.

2.3.3.3. *Inversión extranjera directa (IED)*

Uno de los efectos de la contracción de la economía mundial es la reducción de los flujos de inversión hacia las economías de Centroamérica. La atracción de inversión extranjera directa (IED) por parte de la región ha sido una de las principales apuestas de política económica durante los últimos años. En este marco, la suscripción de tratados comerciales ha jugado un rol protagónico, en especial, el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (CAFTA-DR, por sus siglas en inglés).²⁷

Según Arauz (2009), la IED representa el 5% del PIB para Centroamérica. Sin embargo, existen importantes diferencias entre países en cuanto a la capacidad de atraerla y su importancia respecto al PIB. Por ejemplo, sólo Costa Rica y El Salvador absorben el 65% de la IED dirigida a la región. Por otra parte, la importancia de los flujos de capitales externos hacia los países, en relación al PIB, es sustancialmente mayor para países como El Salvador y Costa Rica –6.8% y 6.3% respectivamente– que para Guatemala –1.9%– en 2008.

25 OIT, 2009.

26 Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. (2009)

27 Arauz, Alejandro, 2009, "El Impacto de la Crisis en América Central". *Revista Nueva Sociedad* 220. Buenos Aires, p. 22.

Los países de la región han estimulado la entrada de capitales en sectores como la maquila. El bajo costo de la mano de obra y la cercanía geográfica con EE.UU. han impulsado, en años anteriores, el crecimiento de dicho sector en la región, aunque con un desempeño desigual entre países.²⁸

Si bien en términos regionales los flujos de IED en 2008 tuvieron un comportamiento al alza, el desempeño por país presenta ciertas particularidades. A excepción de El Salvador, la inversión extranjera (IED neta) creció en todos los países. Sobresale el incremento de la misma en Nicaragua, que recibió un 55.6% más que en 2007 (explicado por las inversiones en generación de energía). En Costa Rica, la IED pasó de US\$1 mil 634 millones, en 2007, a US\$2 mil 10 millones, en 2008, principalmente por las inversiones en los sectores turismo e industria. En el caso de El Salvador, la caída en términos porcentuales de los flujos de inversión extranjera en 2008 se debió, en gran medida, a la importante entrada de capitales al sector financiero en 2007, ya que en 2006 las cifras fueron las más modestas del istmo.²⁹

Las perspectivas para 2009 son menos alentadoras; pese a que el impacto en la reducción de los flujos de inversión extranjera hacia los países de Centroamérica será menor que en países desarrollados, el pronóstico, en el mejor de los casos, es que la contracción de la IED no sea tan dramática, en especial para sectores como la maquila, que se prevé sea uno de los afectados.³⁰

2.3.3.4. Remesas

Otra de las principales vías de transmisión de la crisis internacional a las economías nacionales de la región es la reducción de los flujos de remesas familiares desde EE.UU. La alta sensibilidad de las economías centroamericanas a la contracción de las transferencias externas se evidencia en el peso de estas con relación al PIB y su importancia en el financiamiento del déficit de cuenta corriente.

En 2008 las remesas familiares significaron en promedio para Centroamérica el 12.2% del PIB. Sin embargo, su importancia en cada uno de los países presenta marcadas diferencias. Por ejemplo, mientras que para Honduras su peso en el PIB de 2008 fue del 19.3%, para Costa Rica fue del 1.2%.³¹ En ese mismo año, Panamá presentó un saldo negativo de las remesas netas, debido a que las enviadas desde Panamá (en especial a países cercanos como Nicaragua y Colombia) superaron a las recibidas por US\$10.8 millones.³²

28 CEPAL, 2009, *ibíd.*, p. 46.

29 *Ibíd.*, CEPAL, 2009, p. 25

30 *Ibíd.*, CEPAL, 2009, p. 26.

31 Cálculos propios basados en datos SIECA y CEPAL 2009.

32 CEPAL. "Panamá: Evolución económica durante 2008 y perspectivas para 2009". México, agosto, 2009, pág. 2.

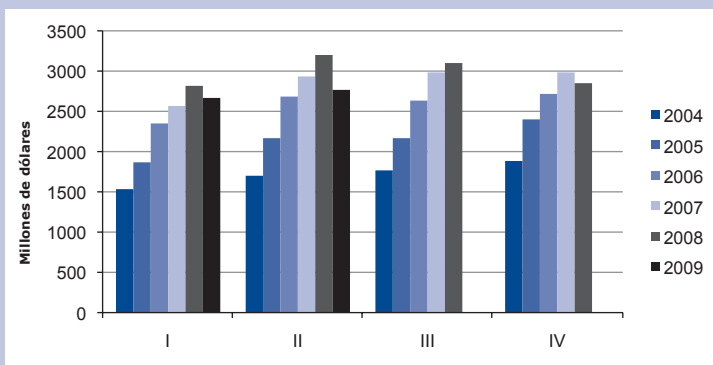
De manera indirecta, la reducción en la capacidad de consumo de los hogares centroamericanos, como consecuencia de la contracción del ingreso familiar disponible, impactará en los niveles de recaudación fiscal, dado que en su mayoría las remesas familiares son destinadas al consumo, por lo que en la medida que éste se contraiga, los ingresos de impuestos como el IVA se verán reducidos.

En consecuencia, las implicaciones sociales de una reducción del flujo de remesas son importantes:

- a) Por una parte, la erosión de la capacidad adquisitiva de las familias, que en buena medida ha estado sustentada en dichas transferencias desde EE.UU., repercutirá en la condición de pobreza de una significativa proporción de hogares, teniendo en cuenta que cerca del 65% de las familias centroamericanas son receptoras de remesas familiares, y que casi el 74% de la población emigrante centroamericana reside en aquel país.³³
- b) Por otro lado, la contracción del flujo de recursos fiscales para financiar las crecientes demandas sociales en el marco de la coyuntura de crisis económica, como consecuencia de la reducción del consumo en los países de la región, limitará el margen de maniobra de los gobiernos para implementar políticas de compensación en favor de los sectores más afectados por la crisis.

Los primeros efectos de la crisis internacional en la dinámica de crecimiento de las remesas familiares se hicieron sentir a partir del último trimestre de 2008. Si bien su ritmo de crecimiento se había desacelerado en años anteriores, no fue sino hasta entrado el 2009 que por primera vez en los últimos años se registró una contracción en su valor.

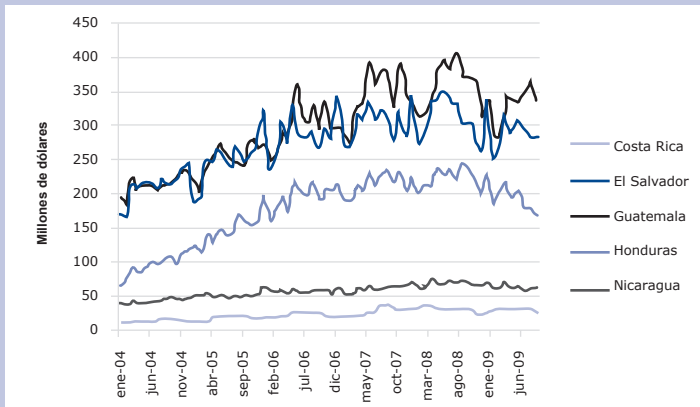
Gráfica 4
Centroamérica: Evolución trimestral de las remesas familiares 2004-2007



Fuente: elaboración propia según datos SIECA, 2009.

33 *Ibíd.* Arauz, 2009. Pág. 21.

**Gráfica 5
Flujo mensual de remesas familiares**



Fuente: elaboración propia según datos SIECA, 2009.

Al analizar el comportamiento trimestre a trimestre del valor de las remesas en la región en los últimos años (Gráfica 4), se observa una considerable contracción del mismo en el primer y segundo trimestres de 2009. Si bien ya en años previos a la crisis el crecimiento de las remesas venía desacelerándose (en 2005, 25%; en 2006, 21%; en 2007, 11%; y en 2008, 4%), ha sido hasta 2009 que se observan tasas de crecimiento negativas.

Como se aprecia en el Gráfica 5, los mayores receptores de remesas son Guatemala, El Salvador y Honduras, quienes han visto contraerse considerablemente su monto, en parte porque el origen de las mismas es fundamentalmente Estados Unidos, a diferencia de Nicaragua, pues una importante proporción de sus remesas proviene de países de la región.

2.3.4. Sector monetario

2.3.4.1. Crédito al sector privado

Un hecho decisivo que contribuyó a la profundización de la desaceleración de las economías de la región, ha sido la contracción del crédito privado interno. La reducción de los recursos disponibles por tal motivo refuerza la tendencia negativa de la inversión privada y el consumo, retrasando la recuperación de las economías centroamericanas.

Previo a la crisis internacional, los principales indicadores del sector financiero eran heterogéneos en el Istmo. Como se aprecia en el Cuadro 3, Costa Rica, El Salvador y Honduras vieron crecer el crédito interno en 2007, mientras que el mismo se contrajo en Nicaragua y Panamá. Es a partir de la segunda mitad

del 2008 que la generalidad de indicadores financieros se deterioró de manera paulatina. Según CEPAL (2009) la iliquidez del sistema financiero contrajo de manera sensible el crédito –cerrando en algunos casos totalmente líneas crediticias– e incrementó las tasas de interés activas.

Muestra de lo anterior es que la tasa de crecimiento promedio del crédito interno en el Istmo centroamericano pasó de 10.0% en 2007 a contraerse en 0.6% en 2008, mientras que el crédito al sector privado pasó de 14.4% a 3.8% en el mismo periodo (Cuadro 3).³⁴

Como respuesta de los sistemas financieros nacionales a la crisis internacional, las tasas de interés activas tendieron a crecer de manera sostenida en la primera mitad del 2008. Este comportamiento fue más evidente en Honduras y Costa Rica, y menos acentuado en Guatemala y Nicaragua, como se presenta en el Gráfica 6. Según CEPAL, como parte de la política monetaria implementada por algunos países de la región de cara a contener la inflación –que en la primera mitad del 2008 fue presionada por el alza en los precios del petróleo y los alimentos–, se recurrió a restringir la liquidez en el mercado, incrementando las tasas de interés de política monetaria, presentándose en Costa Rica el mayor incremento, al pasar de 6% a 10.87%.

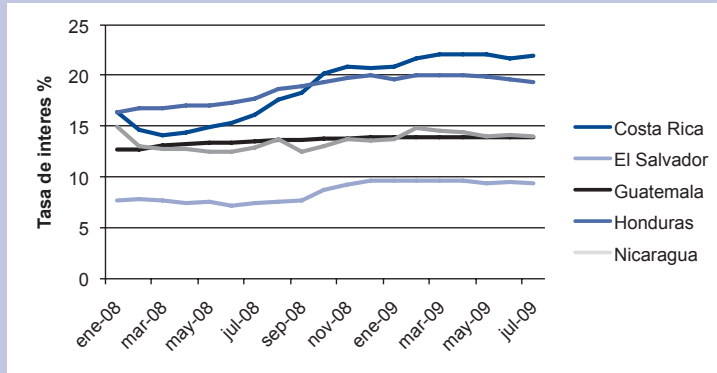
Cuadro 3
Istmo Centroamericano: Evolución del crédito a/
(Tasas de crecimiento reales)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 b/	2008 b/
Crédito interno									
Costa Rica	15.5	4.1	9.0	3.9	18.4	-8.3	7.0	13.2	16.5
El Salvador	4.5	0.9	-5.4	-2.2	-2.7	0.7	5.5	10.6	-6.3
Guatemala	10.3	-1.3	6.9	-0.4	-1.0	13.7	18.8	5.6	-5.3
Honduras	12.4	4.8	21.1	14.1	-5.2	8.5	23.8	25.9	-2.6
Nicaragua	5.4	13.2	0.6	5.9	-1.1	-3.7	-15.2	-4.1	-12.4
Panamá	3.5	3.6	-5.7	0.9	9.3	8.0	10.9	8.9	6.5
Crédito al sector privado									
Costa Rica	17.8	11.0	10.7	9.1	3.9	13.0	16.7	25.1	15.9
El Salvador	0.6	-4.1	5.0	4.3	0.2	3.3	5.7	2.2	-1.1
Guatemala	9.3	4.7	1.0	2.9	2.7	11.8	22.1	15.9	1.5
Honduras	3.1	9.8	0.8	10.9	4.4	7.4	21.2	20.6	0.3
Nicaragua	20.4	-47.3	10.9	21.1	16.7	20.4	20.1	12.6	-1.3
Panamá	5.5	3.9	-4.6	1.7	7.1	9.1	11.9	9.8	7.5

Fuente: Tomado de CEPAL (2009). a/ Sobre la base de saldos nominales de fin de año. b/ Cifras preliminares.

34 *Ibid.* CEPAL, 2009. Pág. 50.

Gráfica 6
Centroamérica: Tasa de interés activa

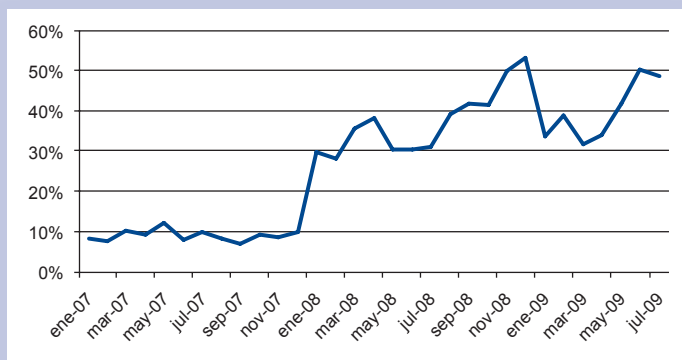


Fuente: elaboración propia según datos de SIECA, 2009.

Entrada la segunda mitad del 2008, la desaceleración de la economía mundial, junto con la restricción del crédito externo, limitaron considerablemente su disponibilidad, al tiempo que lo encarecieron. Ello repercutió de manera importante en la disponibilidad de recursos destinados al sector privado, afectando a los sectores deprimidos como fruto de la contracción de la actividad económica.

Asimismo, la desaceleración económica en la región redujo la capacidad de pago de empresas y personas. Como se aprecia en el Gráfica 7, la tasa de crecimiento anual de la cartera vencida muestra una tendencia al alza desde inicios de 2009. Al mes de julio dicha cartera alcanzó los mil 403 millones de dólares a nivel regional, lo que representó un incremento del 49% respecto del mismo mes en 2008.

Gráfica 7
**Centroamérica: Tasa de crecimiento
mes a mes de la cartera vencida**



Fuente: elaboración propia según datos de SIECA, 2009.

Entre las acciones de política monetaria impulsadas en el marco de la crisis por los países de la región, sobresalen la provisión de liquidez en moneda nacional (excepto en El Salvador)³⁵ y la disminución o flexibilización del encaje bancario en Guatemala y Honduras. En cuanto al primer mecanismo, puede mencionarse que el Banco Central Costa Rica dispuso que a partir de julio 2009 las cooperativas y asociaciones solidarias deberían trasladar a dicho organismo los recursos en colones que tienen invertidos en otras entidades, correspondientes a la reserva de liquidez del 15% que por ley deben mantener.³⁶ Por su parte, el Banco Central de Panamá colocó en el sistema bancario panameño, como principal medida, seiscientos millones de dólares del Programa de Estimulo Financiero (PEF). La finalidad de tal colocación fue hacer los créditos más atractivos a los bancos que operan en el país, sin que esto incorporara cambios en las garantías a solicitar, que era la principal preocupación de la banca privada (OIT, 2009). A partir de julio de 2008 el Banco Central de Honduras comenzó a aplicar una política expansionista; la Tasa de Política Monetaria se redujo de 9 puntos a 4.25 puntos en abril de 2009. Además se redujeron los encajes para depósitos en moneda nacional y los requisitos de liquidez para depósitos en moneda extranjera. El llamado "Plan Anticrisis" también incluye disposiciones de naturaleza monetaria netamente expansionista.³⁷

2.3.5. Sector fiscal

2.3.5.1. Ingresos y balance fiscal

Como resultado del impacto de la crisis en la actividad económica, los gobiernos de la región han visto erosionados sus ingresos, especialmente los tributarios. Se prevé que la contracción de las economías, debido a una menor producción y comercio de bienes y servicios, incidirá fuertemente en el deterioro del balance fiscal de los países. Un vistazo al Cuadro 4 muestra cómo se proyecta que en 2009 se registren, en su mayoría, déficit fiscales cuantiosos –el más llamativo es el correspondiente a El Salvador, que alcanza 5.1% del PIB–, mismos que se reducen levemente en 2010 debido a una posible recuperación de las economías.

35 En el 2000 El Salvador adoptó la Ley de Integración Monetaria, a partir de la cual reconoce el dólar como moneda de uso oficial, en sustitución de la moneda nacional.

36 Consejo Monetario Centroamericano, Secretaría Ejecutiva. (2009) "Principales Políticas Adoptadas y Hechos Económicos Relevantes en los países Centroamericanos y la República Dominicana". Reporte Ejecutivo Mensual No.123.

37 Información proporcionada por FIDE de Honduras.

Cuadro 4
Indicadores fiscales de Centroamérica 2008-2010
(como % del PIB)

País	Ingresos			Gasto primario			Balance			Balance primario		
	2008	2009*	2010*	2008	2009*	2010*	2008	2009*	2010*	2008	2009*	2010*
Costa Rica	23.3	22.2	23.3	21.2	24.6	25.6	0.3	-4.0	-4.1	2.1	-2.4	-2.2
El Salvador	16.9	15.7	17.0	17.6	18.4	18.3	-3.1	-5.1	-4.3	-0.7	-2.7	-1.3
Guatemala	12.0	10.6	10.9	11.4	12.1	11.9	-0.7	-3.0	-2.6	0.6	-1.5	-0.9
Honduras	25.5	23.7	23.5	28.1	26.8	26.8	-1.7	-2.7	-2.9	-2.6	-3.1	-3.3
Nicaragua	29.1	28.3	30.2	31.8	33.3	33.6	-1.5	-4.6	-3.2	-0.3	-3.2	-1.8
Panamá	26.0	23.5	23.4	22.5	22.3	22.8	0.4	-2.0	-2.5	3.5	1.2	0.6

Fuente: Elaboración con base en FMI (2009).

* Se refiere a proyecciones

2.3.5.2. Endeudamiento público

La caída de los ingresos tributarios, junto con la necesidad de aumentar el gasto público para paliar los efectos de la crisis, llevará a los gobiernos a un alza en los déficits que, más tarde o más temprano, deberán ser financiados con nuevo endeudamiento público. Si se parte de la situación del endeudamiento público correspondiente a los años anteriores –2007 y 2008– y se toma en cuenta los balances fiscales proyectados para los años 2009 y 2010, se podría avizorar que el endeudamiento público aumente de forma considerable en los próximos años. (Ver Cuadro 5)

Cuadro 5
**Centroamérica: Indicadores de
endeudamiento público 2007-2008**
(como % del PIB)

País	Saldo de la deuda externa pública		Saldo de la deuda interna pública		Saldo de la deuda total	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008
Costa Rica	13.8	12.2	20.1	16.9	33.9	29.1
El Salvador	26.7	26.4	15.7	17.5	42.4	43.9
Guatemala	12.4	11.2	9.3	8.6	21.7	19.8
Honduras	16.4	16.4	3.3	3.5	19.7	19.9
Nicaragua	59.5	55.2	19.8	17.1	79.3	72.3
Panamá	42.5	36.7	11.3	8.5	53.8	45.2

Fuente: CEPAL, 2009.

2.3.5.3. Situación fiscal e indicadores sociales

El deterioro de la situación fiscal –mediante un alza en el déficit y un mayor nivel de endeudamiento público– podría dificultar de forma severa el que en los próximos años los gobiernos puedan gastar más en atender las necesidades de la población por los efectos de la crisis. En este contexto, se torna difícil que los gobiernos obtengan avances sustanciales en la lucha contra la pobreza.

Como se pueden ver en el Cuadro 6 y el Cuadro 7, los indicadores sociales de Centroamérica muestran que los países de la región –con excepción de Costa Rica– poseen alto niveles de pobreza y bajos niveles de gasto social. Dicho de otra manera, los niveles de gasto público ejecutados en los últimos años han sido insuficientes para obtener avances importantes en la lucha contra la pobreza, como también para alcanzar avances sustanciales en materia social en la mayoría de países del Istmo.

Sobre esta realidad de pobreza y gasto social insuficiente es donde actualmente impacta la crisis económica, avizorándose un muy probable deterioro de estos indicadores, ya que los gobiernos de la región están enfrentando falta de recursos para atender las necesidades sociales de la población, tanto las previas a la crisis como las que se han generado como resultado del impacto de ella sobre las poblaciones, especialmente las más vulnerables.

Cuadro 6
Indicadores sociales de Centroamérica

País	Pobreza*	Pobreza extrema*	Gasto público social**
Costa Rica	16.4 a/	5.5 a/	19.3 a/
El Salvador	40.0 a/ b/	12.4 a/ b/	11.3 e/
Guatemala	54.8 c/	29.1 c/	7.0 a/
Honduras	59.2 a/	36.2 a/	11.4 e/
Nicaragua	61.9 d/	31.9 d/	12.3 a/
Panamá	27.7 a/	13.5 a/	9.3 e/

Fuente: elaboración según el *Panorama Social de América Latina 2009* de CEPAL, DIGESTYC de El Salvador e INE de Honduras.

* Porcentaje de personas. ** Gasto público social como porcentaje del PIB. a/ Datos correspondientes a 2008. b/ Datos correspondientes a porcentaje de hogares. c/ Datos correspondientes a 2006. d/ Datos correspondientes a 2005. e/ Datos estimados para el período 2006-2007.

Cuadro 7
Gasto Público Social
(en porcentaje del PIB)

Tipo de gasto	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Gasto en Educación	5.9	3.1	3.0	7.6	5.5	4.0
Gasto en Salud	5.8	3.6	1.2	3.4	3.7	2.2
Gasto en Seguridad y Asistencia Social	5.5	2.3	1.1	0.3	n.d.	1.6
Gasto en Vivienda y Otros	2.1	2.3	1.8	0.1	3.1	1.5
Total de Gasto Público Social	19.3	11.3	7.1	11.4	12.3	9.3

Fuente: *Panorama Social de América Latina 2009* de CEPAL.
n.d. dato no disponible

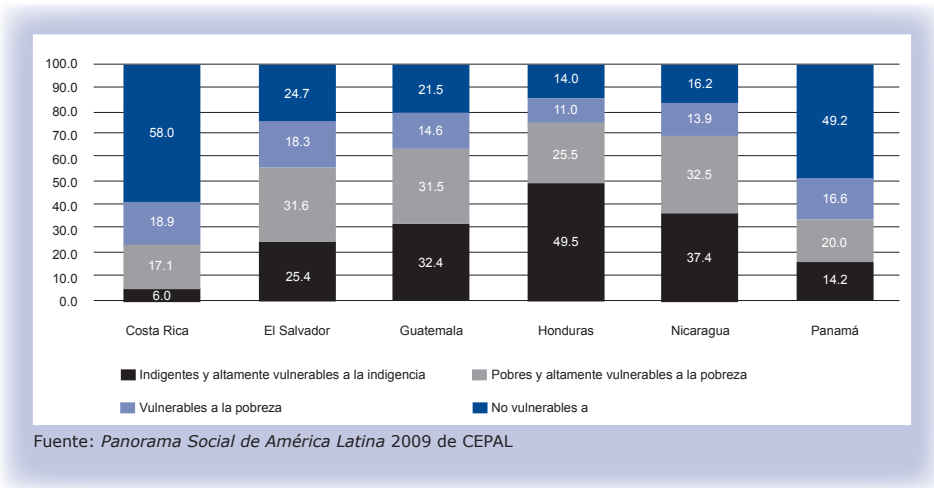
Un estudio reciente de CEPAL³⁸ muestra a la población de los países centroamericanos por el grado de vulnerabilidad a la indigencia –pobreza extrema- y la pobreza. En una situación de crisis económica que afecta a todos los países de la región, existe la posibilidad de que aquellos grupos de la población considerados como vulnerables pasen, efectivamente, a formar parte de los grupos que sufren con mayor intensidad la situación de indigencia y pobreza.

Como puede verse en el Gráfica 8, en Costa Rica y Panamá se encuentran el mayor número de personas no vulnerables a la pobreza, en este caso a los efectos directos de la crisis económica. Los datos muestran que un 58.0% de la población costarricense y un 49.2% de la panameña no son vulnerables. Adicionalmente, en ambos países el porcentaje de la población propensa a percibir los efectos de la crisis es relativamente menor: para el caso de Costa Rica sería del 42.0%, que se desglosa en un 6.0% de indigentes y personas altamente vulnerables a ser indigentes, un 17.1% de pobres y personas altamente vulnerables a ser pobres, y un 18.9% de personas que no son pobres pero podrían pasar a serlo con relativa facilidad por los efectos de la crisis. En Panamá, por su parte, sería del 50.8%, que se desglosa en un 14.2% de indigentes y personas altamente vulnerables a ser indigentes, un 20.0% de pobres y personas altamente vulnerables a ser pobres, y un 16.6% de personas que no son pobres pero podrían pasar a serlo con relativa facilidad por la crisis.

El Gráfica 8 también muestra que El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Honduras conforman los países con las poblaciones más vulnerables, pues alrededor del 75% de ellas se encuentran expuestas a profundizar o pasar a una situación de indigencia –pobreza extrema- o pobreza. Hay que destacar que la población indigente y la que es altamente vulnerable a la indigencia alcanza, en promedio, cerca del 36.0% de la población total de dichos países. En Honduras y Nicaragua los indigentes y la población altamente vulnerable a la indigencia es de 49.5% y 37.4% de la población total, respectivamente. Es decir, el impacto social de la crisis se podría percibir con mayor fuerza en ambos países ya que la población vulnerable en condiciones precarias es mayor que en el resto de países del Istmo.

38 CEPAL. "Panorama Social de América Latina 2009". CEPAL, Chile, diciembre 2009. p. 36 en www.eclac.cl

Gráfica 8
Población vulnerable a la pobreza 2008
(en porcentaje)



En este contexto, el deterioro de los indicadores fiscales y los grandes retos que enfrentan los gobiernos del Istmo en materia social podrían ser, si no se realiza un manejo adecuado de la política fiscal y las políticas públicas, un detonante de la ingobernabilidad. Estas consideraciones se retoman en la parte final del trabajo.

3

3. Implicaciones socio-políticas de la crisis

Como se menciona al principio del presente documento, las instituciones miembros de la RED emprendieron este trabajo en medio de abundantes análisis, proyecciones y previsiones de impactos económicos, pero muy escasos análisis de impactos sociales y políticos. Al momento de discutir y acordar la conveniencia de este trabajo, se anticipaba que las aperturas económicas que la crisis podría producir en la población en general y en los presupuestos públicos nacionales, eventualmente acarrearían consecuencias que, si no se atajaban a tiempo, podrían constituirse en algún sentido y para los grupos más vulnerables de población en potenciales crisis humanitarias y éstas, a su vez, en crisis políticas.

3.1. Desde dónde evaluar estas implicaciones

En ese marco se consideraba necesario adentrarse fundamentalmente en tres ámbitos de consecuencias que la crisis financiera global podría tener en el Istmo en aspectos sociales de su realidad y desarrollo: contracción del gasto público en ámbitos sociales, consecuencias familiares y comunitarias de la contracción, y los posibles impactos socio-políticos de la crisis en ámbitos de gobernabilidad.

- Por un lado, se veía necesario explorar los impactos que la llamada desaceleración económica tendría en áreas tradicionalmente identificadas como de *desarrollo social*, tanto en aspectos asistenciales (crisis alimentarias ó de transporte colectivo, por ejemplo) como en los recursos asignados en los presupuestos nacionales a servicios básicos (recortes en salud, educación y vivienda, por ejemplo), y programas asistenciales dedicados a mitigar la pobreza. Es decir, qué decisiones de reajustes presupuestarios podrían sobrevenirse, ó cuáles estarían ya diseñadas y previstas para ser ejecutadas en el corto plazo, o cuáles se estarían intentando en lo inmediato; y poder anticipar algún tipo de consecuencias.
- Por otro, avizorar los impactos que esta contracción económica tendría en los núcleos familiares y comunitarios, en los diversos territorios y en

los estratos de población más vulnerables. No solamente los impactos provocados por los recortes de gasto público, sino en general, la contracción de capacidades económicas para acceder a la canasta básica y servicios esenciales. Los recientes avances en reducción de pobreza y de desigualdad en la distribución de la riqueza parecían esfumarse frente a las serias señales incrementales en la reducción del ingreso familiar, en el incremento del desempleo y la extrema precariedad de los sistemas económicos para hacer frente a las alzas desmedidas de los combustibles y los alimentos.

- Y, por supuesto, resultaba indispensable tratar de prever las consecuencias políticas de estas aperturas en el comportamiento ciudadano. Aunque algunos centros de pensamiento e incidencia trabajan siempre sobre procesos socio-políticos más dilatados en el calendario, se hacía necesario un esfuerzo de corto plazo por interpretar de forma más integral y sistémica algunos indicios actuales o potenciales de comportamientos de grupos, sectores y organizaciones frente al agravamiento de las condiciones de vida provocadas por esta crisis generalizada; e identificar posibles conflictos que pudieran ser atendidos antes de que sus causas y sus dinámicas propias se agravaran, y se convirtieran en enfrentamientos inmanejables.

Sin embargo, la naturaleza compleja y difícil de anticipar de algunas de las consecuencias posibles ligadas a imponderables de comportamiento humano y la escasez de datos y de información confiable, impusieron una ruta de modestia y realismo práctico en las lecturas posibles.

Era claro que como centros de investigación e incidencia se necesitaba ir más allá del inmediatismo noticioso y encontrar aquellos elementos de análisis y propuesta que pudieran ser útiles a los grupos dirigenciales de los diversos sectores, privados y públicos, para afianzar la gobernabilidad de los países. Elementos que ayudaran al abordaje de temas críticos, a su tratamiento constructivo en el campo de las políticas públicas, y también ayudar a conjurar a tiempo choques ciudadanos mayores.

Pero, por otro lado, sin el financiamiento que habrían requerido encuestas e investigaciones de campo capaces de proveer resultados útiles para el nivel regional y las peculiaridades nacionales, había que apoyarse en información y análisis disponibles, y en el diverso y muchas veces contradictorio instrumental de las ciencias sociales.

La sección anterior (2) se adentra provisionalmente en algunos de estos ámbitos. Pero ha resultado imposible llegar a ninguna índole de constataciones claras en cuanto a las modificaciones presupuestarias para atender los impactos sociales de la crisis, puesto que las transferencias entre ministerios, programas y partidas, durante cada ejercicio anual, llegan a causar transformaciones tan grandes en la ejecución presupuestaria que, al final, lo que realmente se gastó y en qué se gastó ya no refleja el presupuesto originalmente aprobado. Y resulta muy difícil tratar de evaluar con qué lógica se está enfrentando el

panorama social, más allá del discurso político oficial y de la constante solicitud de incremento de impuestos para reponer parte de los fondos necesarios que la caída en la recaudación no producirán.

Otro tipo de dificultades se encontraron en el análisis de los impactos en las necesidades cotidianas de los hogares, así como en sus limitaciones de acceso a lo que se suele llamar activos productivos (educación, vivienda, tierra), pues en la mayoría de países centroamericanos el sector de economía informal es tan grande que resulta difícil determinar lecturas precisas. Más aún en aquellos receptores de altos porcentajes de remesas, pues no existen datos confiables acumulados de sus usos preferenciales, salvo en Guatemala, donde la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) ha realizado ya ocho encuestas anuales nacionales sobre las remesas y sus destinos. Y todavía más complicado resulta en países donde la intensidad de las actividades del crimen organizado han creado ámbitos económicos paralelos totalmente al margen de cualquier medición, con graves implicaciones en los tejidos sociales de territorios enteros.

Al abordar los impactos socio-políticos de la crisis, es necesario distinguir entre la lectura de los efectos económicos y sociales de la crisis, y sus implicaciones sociales y políticas, entendiendo por esto último los dinanismos socio-políticos desencadenados en respuesta –o como reacción– a la crisis.

Es decir, se trata de procesos de distinto carácter, pues el primero apunta al impacto real de la crisis en las bases económicas de las relaciones de personas, familias y grupos, en tanto que el segundo se refiere al modo cómo tales sujetos reaccionan frente a ella en los planos social y político.

Aquí se entra en un terreno en extremos complejo. No se trata de una conexión mecánica ni automática entre ambos procesos, pues para que se generen las reacciones socio-políticas del segundo, se requiere no sólo de una convicción subjetiva, socialmente compartida, de que se pueden identificar “culpables” de los deterioros provocados por la crisis: personas o grupos dentro del país o en otros países, o de carácter transnacional y, por supuesto, también la presunción de que los actores gubernamentales o privados tienen algún tipo de responsabilidad en la gestación de los problemas o en su impacto social –y que, en consecuencia, deben hacer algo para aliviar sus efectos–. Las reacciones, si la gravedad de la crisis es extrema, pueden ser más hacia los levantamientos espontáneos o rebeliones (por la imposibilidad de conseguir alimentos, por ejemplo), por ausencia de Estado en la atención a problemas de autoridad o de justicia (como cuando una comunidad decide tomarse la justicia por propia mano por medio de un linchamiento), o pueden ser inducidas o planificadas, por mediaciones organizativas que permitan canalizar el malestar y las demandas de los sectores sociales insatisfechos.

Además de lo anterior, para que una crisis económica genere reacciones sociales y políticas significativas –esto es, que desafíen la gobernabilidad–

cuenta el contexto socio-político en el que la misma impacta:³⁹ puede haber dinámicos socio-económicos y políticos que diluyan el impacto de la crisis o puede haberlos que se le subordinen, convirtiéndola en catalizadora de las contradicciones existentes.

Ese fue el carácter que revistieron las crisis que se suscitaron en algunos países de América Latina durante los años noventa y principios del 2000, y que llevaron a plantear la tesis del "rupturismo social" como "una expresión de movilización de protesta extendida y violenta que apunta a cuestionar la institucionalidad vigente en un país determinado y, en algunos casos, de manera muy especial y fundamental, su modelo económico, aun cuando no se encuentre consolidado o esté en los inicios de su implantación."⁴⁰

Con esos antecedentes en América del Sur, y a partir de hechos políticos significativos en la región centroamericana, también se quiso tomar en cuenta las constantes menciones polémicas en torno a la supuesta influencia que ciertas agendas sudamericanas promovidas en el marco del llamado "Socialismo del Siglo XXI" podrían tener en el Istmo centroamericano. En medios políticos, económicos, académicos, periodísticos y en general ciudadanos, la discusión es constante y continuada acerca de si un supuesto péndulo sociopolítico que en el sur del hemisferio se ha estado moviendo en años recientes *hacia la izquierda*, podría darse en el Istmo. Y, de manera más específica, si las agendas promovidas por el Presidente Chávez de Venezuela y otros gobiernos miembros del llamado ALBA (Nicaragua incluida), encontrarían arraigo en la subregión y de qué forma.

Esas interrogantes –aunque quizás necesitadas de otras formulaciones para el propósito que nos ocupa–, no sólo deben tomarse en cuenta por las implicaciones que sus diversas respuestas han producido (según el sector y la ideología a la que se adscribe cada persona o grupo) en la interpretación de resultados electorales recientes y del decurso político de los países del área, como también para interpretar y juzgar ciudadanamente las decisiones de los gobernantes y sus equipos de gobierno (si determinado Presidente o cúpula gubernamental "nos llevan hacia el chavismo"), más allá de oportunidades de alivio económico temporal como el ofrecido por Petrocaribe, y que motivó ya la exploración y/o compromiso de algunos gobiernos. La inquietud es válida también porque en su intento de aplicación interpretativa en cada país, pero sobre todo en una visión geopolítica regional, implica también juicios de valor sobre la intervención indebida de fuerzas políticas externas en los procesos sociopolíticos internos de cada país centroamericano, pero con diseño regional.

39 Según Ludolfo Paramio, "el impacto [de la crisis] va a depender de las circunstancias políticas nacionales. El cambio económico, sin dudas, tiene un impacto sobre la situación política, pero ese impacto va a ser muy distinto según la situación política previa". Véase: http://www.papep-undp.org/index.php?option=com_content&task=view&id=87&Itemid=166

40 Andrés Benavente U., "Estallidos sociales y escenarios de ingobernabilidad: consideraciones sobre el rupturismo social en América Latina". Ponencia presentada en el Seminario Internacional "Objetivos Estratégicos del Hemisferio para la próxima década". Marzo 2-4, 2006, p. 2.

Una forma de abordaje, por tanto, es el análisis de las decisiones gubernamentales al más alto nivel. Pero, fuera del caso del viraje del presidente Zelaya en Honduras, y de la crisis que se sobrevino, es en extremo difícil de determinar únicamente a partir de las expresiones y decisiones que son públicas. No era propósito de este trabajo tratar de descifrar planes políticos no declarados por los mandatarios. Otra manera de abordarlos es a partir de comportamientos colectivos concretos.

En otras palabras, hay que preguntarse si en la realidad centroamericana existe en los sectores populares que están siendo más golpeados por la crisis la tendencia o inclinación a comportamientos colectivos confrontativos del llamado "rupturismo social", que pondrían en riesgo la gobernabilidad de los países. Y, consecuentemente, si esas potenciales actuaciones de ruptura frente a la crisis, estarían siendo alimentadas por intereses políticos encubiertos, foráneos a la región. En este trabajo las instituciones de la RED decidieron que valía la pena intentar un recorrido sobre lo primero. Esclarecer y dirimir lo segundo corresponde a las autoridades gubernamentales de cada país.

Aunque se reconoce que sobre el tema de la gobernabilidad existen diversas posturas, la que se intenta aquí es la versión según la cual la ingobernabilidad está asociada a la sobrecarga del gobierno y la erosión de la autoridad, como también a la intensificación de la competencia política. Estos aspectos fueron destacados por la Comisión Trilateral, en 1975, en su Informe sobre la Gobernabilidad. Diego Achard y Manuel Flores resumen así las tesis de ese informe: "sea porque no se atiende al cúmulo de demandas o porque se atienden artificialmente en un principio –hasta que lo permiten la falta de competitividad, el endeudamiento y la inflación– lo cierto es que la limitación estatal para resolver el problema determina una pérdida de confianza pública en la capacidad del Estado; una eventual y consecuente crisis de legitimidad del mismo, que en situaciones extremas se sostenía que podía derivar en una crisis de democracia (...) y, desde ya, en una crisis política manifestada en el desencanto, la apatía y la *malaise* –el Estado de malestar– ciudadanas respecto de los actores políticos y al propio Estado."⁴¹

En el presente trabajo esa lectura de la gobernabilidad es pertinente, puesto que trata de reflexionar sobre el impacto social de la crisis financiera mundial. Es decir, de que manera la crisis internacional incide en el desarrollo de la sociedad, una vez ha incidido en la evolución de las variables económica locales. Y es que las formas como las sociedades puedan reaccionar ante ese impacto, abren las puertas a situaciones posibles de ingobernabilidad; esto es, a la emergencia de demandas sociales que desborden la capacidad de los Estados para darles respuesta.

41 Diego Achard y Manuel Flores. "Gobernabilidad: un reportaje de América Latina". México, FCE-PNUD, 1997, p. 28-29.

En el caso de Centroamérica es indiscutible que existen actualmente otros factores de ingobernabilidad: por ejemplo, el crimen organizado, las mafias nacionales y regionales, así como las pandillas (a las que se alude más adelante). Pero en lo que atañe al propósito de este trabajo –el impacto social de la crisis financiera internacional y sus implicaciones socio-políticas– una de las formas posibles de leer ese impacto en clave de gobernabilidad o ingobernabilidad consiste en atender al modo como los movimientos sociales se han posicionado en torno a la crisis económica. En otras palabras, existen otros factores que desafían la gobernabilidad en Centroamérica. Asimismo, tales desafíos no solamente pueden provenir de los movimientos sociales. Pero aquí se realiza un esfuerzo por abordar aquellos que guardan una relación más directa con el impacto social de la crisis. Es en ese marco que se sitúan las ideas que se exponen a continuación en torno a la categoría de lectura del “rupturismo social”, que ya fue intentada en América del Sur.

3.2. El rupturismo social: América Latina y Centroamérica

En América Latina el rupturismo social ha sido alimentado fuertemente por situaciones de crisis económica –por ejemplo, la crisis de la deuda de los años ochenta– y se tradujo, ahí donde tales situaciones se dieron, en un severo cuestionamiento de los gobiernos por parte de amplios sectores sociales. Como anota Andrés Benavente, en el contexto de la crisis económica “se presentan agudos problemas sociales respecto de los cuales los gobiernos no son percibidos con capacidad para resolverlos, lo que afecta la capacidad de las instituciones. Esto da lugar a extendidas movilizaciones de protesta sin características ideológicas significativas que expresan más bien un estado de ánimo con mezcla de ira y frustración. Si los partidos políticos están afectados por una crisis de representatividad lo más probable es que se termine en una crisis de gobernabilidad.”⁴²

En Centroamérica, la crisis de la deuda a mediados de los ochenta coincidió con esquemas acrecentados de seguridad pública en medio de conflictos armados. La población de algunos países, ante la crisis y sin alternativas de protesta pública, optó por dos salidas: migrar al norte ó deslizarse a la economía informal.

Distintos países sudamericanos desembocaron, durante los años noventa y principios del 2000, en situaciones de ingobernabilidad en las cuales una crisis económica jugó un papel decisivo: por ejemplo, Ecuador (1997), Paraguay (1999), Perú (2001),⁴³ Argentina (2001) y Bolivia (2003). Eso sucedió como

⁴² *Ibíd.*, p. 4.

⁴³ En el caso del Perú, se tiene que decir que la crisis económica estuvo precedida por una profunda crisis política suscitada por los escándalos de corrupción en los que se vio envuelto Vladimiro Montesinos, miembro del gabinete del presidente Alberto Fujimori. Cfr., José Luis Martínez, “De la crisis política a la crisis económica”. *La Honda. Revista Digital*, No. 16. Véase: <http://www.laondadigital.com/laonda/laonda/001-100/16/Peru%20de%20la%20crisis%20politica%20a%20la%20crisis%20economica.htm>

culminación de movilizaciones sociales que, teñidas de prácticas violentas, no sólo desbordaron los cauces institucionales establecidos, sino que pusieron de manifiesto la incapacidad de los gobiernos para “manejar de manera eficiente escenarios interactivos, procurando un equilibrio entre factores diversos y no pocas veces contrapuestos.”⁴⁴

¿Es esto lo que ha sucedido o puede suceder en Centroamericana en esta crisis? Aparentemente no. De las dos tendencias anotadas antes, más parece haber ocurrido y estar ocurriendo la segunda: la existencia de dinamismos socio-políticos que han diluido su impacto, y que, en consecuencia, han impedido que la misma se convierta en el catalizador de la inconformidad y el malestar que caracterizan a amplios sectores sociales.

Quizás, en el marco de la crisis actual, es México el país en el que es más claro el papel que la misma está jugando como catalizadora del malestar social y político prevaleciente. De hecho, los sindicatos mexicanos anunciaron, a mediados de octubre de 2009, la realización de una huelga general en respuesta a la crisis económica. Y un mes antes, Fabiola Alanís, dirigente estatal del Partido de la Revolución Democrática (PRD), había augurado que habría fuertes movilizaciones en contra del gobierno federal. Asimismo, comentó que era previsible que los sindicatos se manifestaran de manera organizada debido a los efectos de la crisis en el ámbito laboral y por la pérdida de poder adquisitivo de los salarios. La perredista detalló que la gente está desesperada, luego de la crisis económica que “estamos padeciendo desde hace meses. Por ello es de esperarse que haya movilizaciones en todo el país, debido a la mala actuación de la Federación.”⁴⁵

Sería largo explicar las razones por las cuales las cosas están evolucionando de esa manera en México. Sin duda, pesa sobremanera la fortaleza del sindicalismo mexicano, que se desarrolló al amparo del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y que ahora, sin muchos de los respaldos institucionales de los que gozó en el pasado, tiene que valerse de sus propios medios para ver cumplidas sus demandas. Y, en estos momentos, buena parte de esas demandas giran en torno al impacto de la crisis sobre el sector laboral mexicano.

En el caso de Centroamérica, a pesar de su dureza, la crisis económica como tal *no ha sido detonante de movilizaciones sociales amplias ni de rupturas socio-políticas que hayan puesto en vilo la estabilidad institucional de los países de la región.*

Ello no quiere decir, sin embargo, que no haya habido reacciones sociales ante la crisis. Las ha habido, pero han sido puntuales –centradas en demandas de carácter sectorial: mantenimiento de subsidios, ayuda a quienes dejaron de percibir remesas del extranjero, creación de empleos, defensa del poder

44 *Ibíd*, p. 11.

45 “Ante crisis habrá fuertes protestas contra políticas neoliberales: Fabiola Alanís”. *Cuadratín. Agencia Mexicana de Información y Análisis*. Morelia, Michoacán. Martes, 13 de octubre de 2009.

adquisitivo, llamados del sector empresarial para que los gobiernos le otorguen algún tipo de ayuda-, con poco calado en el proceso socio-político de mediano y largo plazo de los países de la región. Y ahí donde se insinuó la posibilidad de que el movimiento social centroamericano trascendiera hacia demandas de mayor incidencia socio-política, el diagnóstico que se hizo de la crisis *no se tradujo en acciones concretas* que presionaran fuertemente a los gobiernos a dar respuesta a las demandas sociales.

Una de las primeras muestras de esto fue la “**Declaración de la Asamblea de los Movimientos Sociales**,” de enero de 2009,⁴⁶ suscrita por algunas organizaciones sociales centroamericanas, que llamaba a amplias movilizaciones populares. En Centroamérica, al menos hasta ahora, no las ha habido. Algo semejante cabe decir en el caso específico de las organizaciones populares y movimientos sociales que se reunieron en Tegucigalpa, Honduras, en abril de 2009, en el marco de la VII Ronda de negociación Unión Europea-Centroamérica. En la posición dada a conocer por estas organizaciones populares y movimientos sociales se puede leer, entre otras cosas, lo siguiente: “vemos cómo la crisis global tiene un impacto directo que sigue profundizando las condiciones de pobreza, exclusión, discriminación y marginación de nuestros pueblos, que se ha venido agravando con la entrada en vigencia del TLC con Estados Unidos y que nos ha hecho más dependientes de la economía de ese país, lo que provoca una mayor vulnerabilidad económica y pérdida de soberanía como pueblos y como región centroamericana. La crisis ha demostrado que el modelo neoliberal impuesto expresado a través de los tratados de libre comercio, ha fracasado y que se hace necesario encontrar nuevas alternativas privilegiando en opciones desde nuestras propias sociedades. Que busque más equidad, más solidaridad, justicia social y sostenibilidad ambiental.”⁴⁷

Como puede verse, no se trata de un llamado a acciones relacionadas directamente con la crisis, sino con algo previo a ella. Además, esos llamados no se tradujeron en presiones ni movilizaciones reales que obligaran a los gobiernos a hacerse cargo de las demandas que se plantearon en esos foros.

Frente a ello, cabe cuestionarse por las razones o condicionantes que han impedido que los movimientos sociales centroamericanos respondan al impacto de la crisis y conviertan su presencia pública en una señal de alarma para los gobiernos y, más en general, para la institucionalidad vigente. ¿Cuáles son las razones posibles que han intervenido (e intervienen) para que ello sea así?

46 La Asamblea de los movimientos sociales se realizó en el marco del IX Foro Social Mundial –FSM–, en Belém, la Amazonia.

47 “Posición de los movimientos sociales centroamericanos ante el fracaso de la VII Ronda de negociación Unión Europea/Centroamérica”. *Enlazando Alternativas. Red Birregional Europa-América Latina y el Caribe*.

3.3. Condicionantes de los movimientos sociales centroamericanos

Sin agotar los posibles condicionantes que permitirían entender el modo cómo los movimientos sociales han encarado, en el plano de la práctica, el impacto de la crisis, es oportuno destacar tres que parecen los más relevantes y que, obviamente, adquieren matices particulares en cada país: (a) su profunda debilidad organizativa; (b) diversos grados de confianza en los procesos políticos que se suscitaron en la región antes o durante la crisis; y (c) la presencia de dinamismos sociales que marcan de manera más firme la vida social que los efectos de la crisis.

Obviamente, la situación (de fortaleza o debilidad) del movimiento social de cada país –sindicatos, organizaciones comunales, asociaciones cooperativas, gremios, etc.– es distinta. A grandes rasgos, se puede decir que Nicaragua –debido a la potenciación que tuvo la organización social durante la revolución sandinista y al escenario favorable para la misma con el retorno de Daniel Ortega al poder– y Costa Rica –debido al marco favorable para la organización social posibilitado por el peso de la clase media en la dinámica social costarricense y por una tradición socialdemócrata de sus instituciones políticas– son los países con un desarrollo más firme del movimiento social en la región.⁴⁸

En lado opuesto, en términos relativos, están los demás países centroamericanos –El Salvador, Guatemala y Honduras– en los cuales, por su particular trayectoria histórica, el movimiento social acusa una fuerte debilidad en términos organizativos y de capacidad de presión. Panamá, por su lado, es un caso aparte del resto de Centroamérica: a su aparato económico anclado históricamente en los servicios, se añade una firme creencia popular (de un 83%) de que la democracia es el mejor de los regímenes políticos existentes, pese al escepticismo reinante acerca del funcionamiento de la mayor parte de instituciones del país. Por otra parte, el sindicato de trabajadores de la construcción, el más poderoso del país, se encuentra en una bonanza de la construcción, como nunca en la historia del país. Y la economía de Panamá es una de las dos únicas que mostró crecimiento significativo en 2008 y 2009, a pesar de la crisis. Como señala Armando Ortuño, “en general, la democracia sigue siendo valorada positivamente por la mayoría de la población, pero hay una notoria frustración e insatisfacción respecto de sus resultados. La insatisfacción por el desempeño de la democracia en Panamá tiende a aumentar, incluso más allá de las coyunturas económicas específicas.”⁴⁹ En el marco de la actual crisis financiera, esa insatisfacción, junto al rechazo de la corrupción, encontró un cauce en el proceso electoral que dio el triunfo

48 Cfr. Freddy Quezada, “Los movimientos sociales en Nicaragua”.

En <http://www.geocities.com/Athens/Pantheon/4255/movsofq.html>; Allen Cordero Ulate, “Clases medias y movimientos sociales en Costa Rica”. *Revista de Ciencias Sociales*, No. 109, 2005.

49 Armando Ortuño, “Panamá: escenarios sociopolíticos de mediano plazo”. En *Crisis y cambio en América Latina*. Cuadernos de gobernabilidad democrática. México, siglo XXI, 2006, p. 303.

al candidato Ricardo Martinelli, de Cambio Democrático, sobre Balbina Herrera, del Partido Revolucionario Democrático (PRD).

No se quiere decir que el movimiento social sea absolutamente inoperante o de una nula presencia, pero en los casos específicos de El Salvador y Guatemala pesa la desmembración sufrida por sindicatos, organizaciones populares, asociaciones estudiantiles, gremios, universidades y grupos religiosos, entre los años setenta y principios de los años noventa,⁵⁰ debido a la fuerte represión militar y paramilitar. En los ochenta e inicios de los noventa, ambos países se desarrollaron en un escenario de agudos conflictos militares internos –que en El Salvador cobró el carácter formal de una guerra civil– los cuales diezmaron sensiblemente las energías del movimiento popular organizado. Finalizados esos conflictos en la primera mitad de los noventa, mediante soluciones negociadas, el movimiento social comenzó a caminar cuesta arriba, en un escenario dominado por una lógica de privatizaciones –alentada por el arribo de gobiernos que asumieron expresamente la puesta en práctica de la agenda inspirada en el consenso de Washington– que, por un lado, desalentó el resurgimiento sindical y, por otro, representó opciones alternas al liderazgo sindical histórico en financiamientos externos para agendas de proyectos de desarrollo (abandonando los temas fundamentales de la labor sindical).

Honduras, por su parte, si bien no atravesó por un conflicto militar interno semejante al que vivieron Guatemala y El Salvador, tampoco se ha caracterizado por poseer un movimiento social suficientemente amplio y organizado, como para desatar una situación de ingobernabilidad. La represión militar –junto con mecanismos de control social, político y cultural– impidió que, en los años sesenta y setenta, la sociedad hondureña desarrollara procesos de organización socio-política semejantes a los que ocurrían en Guatemala y El Salvador. Y cuando surgió la posibilidad sociopolítica de movilizaciones populares articuladas con un potencial desafío armado, el Estado militar hondureño –que en los años ochenta hizo de este país una plataforma de agresión estadounidense contra Nicaragua y de contención contra las guerrillas de El Salvador y Guatemala– respondió con contundencia, abortando de raíz cualquier desafío político-militar al orden establecido.

Hacia mediados de la primera década del 2000 –cuando comienzan a aparecer síntomas de debilidad o agotamiento del programa neoliberal asumido en la década anterior– los movimientos sociales salvadoreño, guatemalteco y hondureño comienzan a dar muestras de mayor fortaleza, aunque sin lograr articular plataformas de lucha que puedan ser sostenidas durante periodos prolongados de tiempo. Ni el rechazo al neoliberalismo o a los tratados de

50 Al respecto, Cfr., Paul Kobrak, *En pie de lucha. Organización y represión en la Universidad de San Carlos, Guatemala, 1944-1996*. Washington, American Association for the Advancement of Science, 1999; Patrick Ball, Paul Kobrak, Herbert F. Spier, *Violencia institucional en Guatemala, 1960-1998. Una reflexión Cuantitativa*. Washington, American Association for the Advancement of Science, 1999; Luis Armando González, "1970-1992: dos décadas de violencia socio política en El Salvador". *ECA*, No. 588, octubre de 1992.

libre comercio, ni la resistencia a las empresas mineras o a los proyectos de construcción de presas hidroeléctricas, dan paso a amplias movilizaciones que además de articular la dispersión de organizaciones existentes, sumen a otros actores sociales significativos y logren una continuidad temporal que vaya más allá de la protesta puntual, ya sea con motivo de una afrenta particular (presencia de una empresa minera en un territorio determinado) o la celebración de una fecha memorable (Día Internacional de los trabajadores o fiesta de Independencia).

Un buen ejemplo de las dificultades de los movimientos sociales de Honduras, El Salvador y Guatemala para sostener demandas de envergadura fue el débil posicionamiento que se tuvo ante la suscripción, por los respectivos gobiernos, del tratado de libre comercio con Estados Unidos. Con la excepción de Costa Rica –país en el cual el proceso desembocó en un referéndum (en octubre 2007)– en el resto de naciones no hubo ni consultas serias a la sociedad por parte de las autoridades ni un movimiento de oposición que fuera capaz de modificar aspectos importantes de tal tratado.

A grandes rasgos, esta es la situación de Guatemala, El Salvador y Honduras –vista desde el lado de sus respectivos movimientos sociales– en el momento en el que la actual crisis económica golpea a los tres países. En conjunto, están en una situación que pone serias limitaciones a su capacidad de respuesta al impacto social de la crisis. ¿Y qué sucede en Nicaragua y Costa Rica, países con movimientos sociales más firmes? ¿Qué sucede en Panamá, donde en los últimos años la firme creencia en la democracia se ha visto acompañada de una desconfianza en las instituciones? En ninguno de los dos se registran movilizaciones sociales masivas en respuesta al impacto de la crisis, ni desafíos abiertos a los gobiernos establecidos –lo que es más importante desde un punto de vista socio-político–. Esto nos remite a la necesidad de realizar un recorrido por procesos políticos nacionales recientes que pueden agregar elementos de interpretación a la débil respuesta de los movimientos sociales centroamericanos ante el impacto de la crisis.

Cabe advertir que estos intentos de lecturas nacionales resumidas son siempre efímeros en el tiempo, por lo que deben ser constantemente actualizados; además, que pueden generar críticas por la ausencia de ingredientes que otros consideran indispensables, y por sesgos interpretativos.

3.4. Los procesos políticos nacionales

Se trata de procesos que no pueden dejarse de lado y que se relacionan con los relevos que se operaron en los aparatos gubernamentales en los momentos previos a la crisis o cuando la misma estaba impactando a las naciones del área. Recuérdese que en Centroamérica y Panamá los efectos de la crisis se comenzaron a percibir en el último trimestre del 2008, vaticinándose su mayor

impacto hacia mediados del 2009 y, de ahí en adelante, incluyendo la totalidad del 2010, año en el cual –según algunas gremiales empresariales– la economía comenzaría a recuperarse.

3.4.1. Nicaragua

Comenzando con el caso de Nicaragua, en 2006 fue electo como presidente de la República Daniel Ortega (del FSLN), quien supo capitalizar a su favor las bazas institucionales forjadas en los años previos, gracias al pacto Ortega-Alemán (FSLN-PLC), establecido en 1999. Las elecciones en sí mismas se convirtieron en una oportunidad para que amplios sectores de la sociedad nicaragüense manifestaran su inconformidad con un esquema de poder afianzado en prácticas arraigadas en la tradición política del país, tales como el patrimonialismo en la gestión del Estado, el clientelismo, el caudillismo y la corrupción. Ese esquema de poder tuvo como expresión principal precisamente el mencionado pacto Ortega-Alemán. Por primera vez en la historia política reciente del país, en el proceso electoral emergieron fuerzas alternativas al binomio FSLN-PLC, que representaron casi el 40% del caudal electoral.

El triunfo electoral de Ortega fue leído por distintos sectores, dentro y fuera de Nicaragua –quizás de un modo poco crítico–, como “una derrota del neoliberalismo.”⁵¹ No obstante, ello no quiere decir que la victoria de Ortega fuera abrumadora. En efecto, tal como lo reseñó la revista *Envío*, el Frente Sandinista ganó sin crecer. “Daniel Ortega ganó con un apoyo minoritario de la población. Y con la mayoría votando `contra` él. En Nicaragua se puede ganar la Presidencia de la República con tan sólo un 35% de los votos, si se logra una diferencia del 5% sobre el candidato del segundo lugar. Es una de las varias reformas electorales que se fraguaron en el pacto Ortega-Alemán de 1999. Anteriormente, era necesario el 45% para llegar a la Presidencia. Ortega ganó ahora con el 38% de los votos emitidos. En las tres anteriores elecciones obtuvo porcentajes similares o mejores: en 1990 frente a Doña Violeta de Chamorro, 41%; en 1996 frente a Arnoldo Alemán, un 38%; y en 2001, frente a Enrique Bolaños, un 42%. A pesar de su costosísima campaña electoral y del organizado activismo de sus comandos electorales, además de su amplia política de alianzas –con somocistas, con ex-contras, con gremios, con Yátama en el Caribe– el FSLN apenas creció en unos 15 mil votos en relación con sus votantes del 2001.”⁵²

En noviembre del 2008 se llevaron a cabo elecciones municipales. La realización de un fraude electoral masivo por parte del FSLN fue ampliamente denunciado y documentado por las fuerzas de oposición y organizaciones

51 Cfr. Oscar René Vargas, “El fracaso neoliberal en Nicaragua”.
En <http://www.rlp.com.ni/noticias/2835>

52 “Daniel Ortega presidente: del poder ‘desde abajo’ al gobierno”. *Envío*, No. 296, noviembre de 2006. <http://www.envio.org.ni/articulo/3418>

independientes de la sociedad civil nicaragüense, así como a nivel internacional. Se alegó que el fraude se extendió a casi cuarenta municipios, de un total nacional de 153. El Consejo Supremo Electoral (CSE) se negó a publicar los datos completos de los resultados electorales, abonando con ello mayores dudas sobre la legitimidad de los comicios. Distintos analistas señalaron que el pacto Alemán-Ortega estaba en el origen del fraude electoral. A pesar de las fuertes denuncias de la sociedad civil, nacional e internacional, ni los gobiernos centroamericanos ni los organismos intergubernamentales regionales de integración intervinieron. Los internacionales tampoco.

“Desde hace diez años –dice la Revista *Envío*– funciona el pacto Ortega-Alemán, cada vez más beneficioso a Ortega. El tribunal electoral, el CSE, fue afectado progresivamente por este acuerdo político. Al iniciar 2008, año electoral, el CSE fue colocando calculadamente en el camino a las elecciones obstáculos a los partidos opositores y pavimentándole la ruta al partido de gobierno. El CSE adelantó el calendario electoral, suspendió las elecciones en siete municipios del Caribe, canceló la personería jurídica a dos partidos opositores y le quitó la representación legal de ALN a Eduardo Montealegre para entregar esa agrupación a políticos colocados en la órbita del partido de gobierno. Todas estas medidas fueron maniobras preelectorales del pacto Ortega-Alemán. Como resultado de todas ellas –avaladas por acción o por omisión, por los magistrados pro-Alemán en el PLC–, todo el Poder Electoral, desde las máximas autoridades hasta la dirección de las 11,808 juntas a donde acudieron a votar los nicaragüenses el domingo 9, quedaron prácticamente en manos de personas afines al partido de gobierno o controladas de una forma o de otra por éste.”⁵³

El gobierno de Ortega se asienta principalmente en tres pilares:

- Los fondos de la cooperación petrolera venezolana, cuya gestión fue privatizada y operan bajo el control directo de organizaciones ligadas al FSLN. De acuerdo con cifras oficiales, en el 2008 el monto de estos recursos ascendió a 456 millones de dólares, equivalentes a más del 40% de los ingresos tributarios del mismo año. En el 2009 esos ingresos se estiman en casi 300 millones de dólares. Para el tamaño de la economía nicaragüense estos recursos tienen un peso considerable y alimentan un nuevo y poderoso grupo económico cuyo núcleo es la familia Ortega.
- El segundo es el control institucional. Los resultados del pacto ya citado permiten a Ortega controlar en términos efectivos la Corte Suprema de Justicia, la Fiscalía, la Contraloría General de la República, la Procuraduría de Derechos Humanos y, en buena medida, la Asamblea Nacional. Desde este control ha podido afianzar gradualmente un régimen de clara orientación autoritaria que utiliza las instituciones y las leyes al arbitrio de los designios del Ejecutivo.

53 “Elecciones municipales: una crisis anunciada- Perdió Nicaragua”. *Envío*, No. 320, noviembre de 2008. <http://www.envio.org.ni/articulo/3890>

- El tercer pilar son las fuerzas de choque formadas, principalmente, por sectores marginales y de tipo delincencial que son utilizados como mecanismos de represión y control social frente a quienes se oponen al régimen. Organizaciones de la sociedad civil, de mujeres y medios de comunicación han sido víctimas de las acciones de esas fuerzas que actúan impunemente.

En la práctica, el gobierno ha mantenido las mismas políticas económicas neoliberales de gobiernos anteriores, tanto en el plano salarial, cambiario, comercial, financiero y crediticio. Y ejecuta un programa apoyado por el FMI, con el respaldo del BID y el Banco Mundial. Las consecuencias de dichas políticas son un marcado deterioro de los índices de desempleo e ingreso. Los problemas estructurales de pobreza, atraso y desigualdad social siguen agravándose, a pesar que el gobierno ha mostrado voluntad de mejorar los servicios de salud y educación.

No obstante, distintos sondeos de opinión evidencian que el gobierno de Ortega ha logrado preservar el apoyo de una parte significativa de sus bases tradicionales. A ello ha contribuido una permanente campaña de agitación y propaganda y el impulso de programas que si bien se caracterizan por el asistencialismo y su orientación a beneficiar a los simpatizantes del gobierno, es un hecho que atienden demandas inmediatas (Hambre Cero, Usura Cero, Calles para el Pueblo).

En conclusión, el desafío principal en la Nicaragua de hoy es hasta dónde podrá controlar el Presidente Ortega el malestar social provocado por las promesas incumplidas, el desempleo y los impactos de la crisis, junto al malestar político generado por las prácticas autoritarias del régimen. La prueba de fuego en cuanto a la recuperación de un clima de plenas libertades y espacios democráticos será el proceso, ya iniciado, que conduce a las elecciones generales del 2011, y en el cual ya hubo un nuevo intento de forzar la institucionalidad democrática, con el otorgamiento en condiciones anómalas, por parte de la sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, de una resolución favorable a una nueva reelección de Ortega. La dinámica y desenlace de ese proceso tiene el potencial de abrir espacios a la recuperación de la gobernabilidad democrática, pero también de abrir un escenario marcado por la confrontación y la violencia política y social.

3.4.2. Costa Rica

Como se sabe, este país se distingue no sólo de Nicaragua sino del resto de los centroamericanos, por la firmeza de su democracia, por su sólido desarrollo institucional y por sus notables conquistas sociales, derivadas de un ejercicio estatal que apostó por el bienestar social en la década de los años cuarenta del siglo XX. Históricamente –y en concreto desde que se implantó el modelo de bienestar en los años cuarenta–, el movimiento social costarricense no se ha caracterizado, pese a su fortaleza, por su carácter disruptivo; antes bien,

sus derroteros organizativos y de participación han seguido los cauces legales-institucionales establecidos que, por lo demás, gozan de una legitimidad reconocida y aceptada por los distintos sectores de la sociedad costarricense.

Es indiscutible que Costa Rica es el país que más preparado está a nivel socio-económico, pero también institucional y político, para hacer frente al impacto social de la crisis. Si bien es cierto que para que un movimiento social adquiriera un carácter rupturista –y ponga a la sociedad al borde de la ingobernabilidad– el régimen político establecido tiene que ser percibido como carente de legitimidad, en este país esa legitimidad es una conquista histórica bien cimentada. Es por ello que la elección por segunda vez de Oscar Arias como presidente de la República, lejos de ser un rechazo frontal a gobiernos pasados, fue la confirmación de una trayectoria histórica en la que se confía y de la cual Arias es una figura emblemática. La elección en primera vuelta (7 de febrero de 2010) de la candidata oficial Laura Chinchilla, que fue su Vicepresidenta, confirma esa tendencia, más allá de lo que internamente signifique en ese país la segunda presidencia de Arias.

Es por ello que, en su programa electoral (en el 2006), Arias hizo hincapié en la recuperación por una ciudadanía desencantada de la confianza en sus gobernantes y de la ilusión en seguir avanzando por la senda del progreso económico y social. Su oferta se basaba en “ocho pilares fundamentales”: luchar contra la corrupción, luchar contra la pobreza –padecida por el 18% de la población, con todo una tasa muy baja para lo que es habitual en la región– y la desigualdad, crear “empleos de calidad” mediante la “integración en el mundo”, sentar las bases de una “educación para el siglo XXI”, luchar contra la delincuencia y las drogas, “poner en orden las prioridades del Estado”, “recuperar la infraestructura” y “ennoblecere nuestra política exterior”. El Gobierno desarrollaría cinco grandes políticas, social, productiva, exterior, de sostenibilidad ambiental y de reforma del marco jurídico-político, para conformar una Costa Rica “más progresista y enrumbada hacia la vía correcta del desarrollo.”⁵⁴

Asimismo, desde las filas del Partido Liberación Nacional (PLN) –el partido de Arias–, se aseguraba que la suya era una “propuesta socialdemócrata renovada”, y precisaba: “una socialdemocracia moderna es la que comprende que la disciplina macroeconómica, el control del gasto público, la deuda pública y la inflación no son el fruto de una delirante conspiración neoliberal, sino el legado de numerosos episodios de populismo macroeconómico en toda América Latina, que empobrecieron a los más pobres mucho más que cualquier privatización”. La política macroeconómica de Arias estaría “al servicio de los ciudadanos” porque perseguía acelerar el crecimiento económico –pasando del 4% registrado en 2005 a una tasa anual de entre el 6% y el 7%– y distribuir equitativamente

54 En líderes políticos. Biografías. http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias_lideres_politicos/americas_central_y_caribe/costa_rica/oscar_arias_sanchez

los beneficios del mismo, lo que a la hora de gobernar implicaría una política monetaria de defensa del Colón para reducir la inflación –superior al 13% anual, el índice más alto de la región– y proteger el poder adquisitivo de la población, y una política fiscal dirigida a reducir el déficit sin dejar de aumentar el gasto social, lo que necesariamente pasaría por incrementar la recaudación tributaria, haciendo “pagar más a quien más tiene.”⁵⁵

Así, del triunfo de Arias no se podía decir lo que en algún momento ciertos analistas comentaron del triunfo de Ortega: que fue una derrota del neoliberalismo.⁵⁶ Ello debido a que por las razones apuntadas, los embates del neoliberalismo –que en el resto de países centroamericanos se superpusieron a exclusiones estructurales heredadas del pasado– en Costa Rica fueron y han sido en términos relativos menos severos, lo cual no quiere decir que para algunos sectores costarricenses no se tratara de algo grave.⁵⁷ Un balance global de los años noventa, como el realizado por Edelberto Torres Rivas, deja en buen pie a Costa Rica. “La situación de la pobreza e indigencia en Centroamérica –dice este autor– muestra diferencias en magnitud y evolución en los últimos años. Los niveles de pobreza, salvo Costa Rica, son extremadamente altos. La información disponible prueba que Guatemala, Honduras y Nicaragua tienen los niveles más altos en América Latina. Durante los noventa, con el regreso del crecimiento económico, se esperaba una reducción de la pobreza y la indigencia, que sólo se logró en Costa Rica por el papel activo del Estado que rebajó la magnitud de la pobreza.”⁵⁸

Por su parte, algunos sectores acusaron a Arias –en el marco de la campaña que desembocó en las elecciones de 2006– de ser partidario de las políticas neoliberales. De hecho, algunos lo consideran uno de los responsables de haber impulsado la agenda neoliberal en su primer mandato (1986-1990), mientras que su rival político, Ottón Solís, del Partido Acción Ciudadana (PAC), fue visto como alguien que cuestionaba abiertamente el modelo económico imperante en el país y prefería una renegociación del TLC para corregir aspectos que podrían afectar a los productores nacionales.⁵⁹

En Costa Rica, pues, el impacto de la crisis no ha desencadenado movilizaciones sociales que desafíen la institucionalidad vigente. Ello se debe, por un lado, al menor impacto relativo de la crisis sobre la sociedad costarricense; y, por otro, a la legitimidad con la que cuenta su sistema político. Dicho de otro modo, el

55 Ibid.

56 Lo que no quiere decir, sin embargo, que en este país no se haya implementado un programa neoliberal en los años ochenta y noventa. Cfr., Antonio Luis Hidalgo Capitán, “La forzada apertura comercial y el modelo neoliberal de desarrollo en Costa Rica”. *Revista de Ciencias Sociales*, Números 78-79, diciembre 1997-marzo 1998, pp. 51-60.

57 Por ejemplo, el Arzobispo de San José, Hugo Barrantes, sostuvo, en vísperas de las elecciones que dieron el triunfo a Oscar Arias, que el neoliberalismo tenía secuestrado al país, pues un grupo muy pequeño de ricos empresarios y políticos tiene “secuestrada” la democracia costarricense, mientras que “la clase media está al borde de la pobreza y los pobres al punto de la miseria”. *Radio La Primerísima*, 21 de enero de 2006.
<http://www.radiolaprimerisima.com/noticias/1119>

58 Edelberto Torres-Rivas, *La piel de Centroamérica*. San José, Costa Rica, FLACSO, 2007, p. 187.

59 Ibid.

movimiento social costarricense no se ha visto en la necesidad de desbordar los marcos institucionales existentes, porque los mismos ofrecen un amplio margen para procesar las demandas sociales y porque desde el Estado se ha realizado ciertos esfuerzos por asegurar derechos económicos y sociales que permiten enfrentar situaciones adversas como la crisis económica actualmente en curso.

3.4.3. Panamá

En lo que se refiere a Panamá, las elecciones de mayo –y el desplazamiento del PRD del poder que ejercía– expresaron en el apoyo a Martinelli, más bien un castigo a un proyecto partidario –el del PRD–, así como a quien no supo cumplir con las expectativas ciudadanas respecto del combate de la corrupción, la ineficiencia institucional y la incapacidad de gestionar conflictos. También fue un ingrediente importante el incremento de hechos de violencia ciudadana muy reciente en la sociedad panameña, que culpó a la administración del Presidente Torrijos de ser incapaz de enfrentar.

Hacia el año 2006, diferentes “líderes y dirigentes entrevistados plantean [...] que la corrupción es en sí misma uno de los problemas centrales de Panamá, y una de las causas del fracaso de las políticas públicas que ponen un freno al desarrollo del país [...].

Otro elemento de insatisfacción está relacionado con la capacidad del Estado para responder a las demandas sociales y asumir un papel más proactivo en el desarrollo nacional. Sin embargo, las personas entrevistadas señalaron tres ideas sobre las fortalezas actuales de la institucionalidad estatal panameña: 1) el Estado no está desprovisto de recursos; 2) se asienta en la legitimidad y no en la imposición; es decir, los panameños reconocerían el valor de las instituciones, y el Estado habría sido tradicionalmente permeable a sus exigencias y planteos, y 3) tratándose de un Estado centralista en un país con poca población y dimensiones reducidas, éste tendría mayores ventajas para poner en práctica sus decisiones. La segunda afirmación, no obstante, tiende a ser puesta en duda por una parte importante de la opinión pública.

Al mismo tiempo, se le reconocen importantes debilidades: 1) ineficiencia y falta de ejecutividad; 2) prácticas clientelares y la corrupción; 3) su excesiva injerencia en la marcha de ciertos sectores de la economía, y 4) ausencia de un liderazgo fuerte [...].

En resumen, si bien no hay elementos que indiquen la presencia de una crisis generalizada del sistema político, existen importantes insatisfacciones y frustraciones, y un consenso generalizado acerca de que las instituciones públicas precisan transformaciones urgentes para aumentar su eficiencia y transparencia.”⁶⁰

60 Armando Ortuño, *ibíd.*, p. 307.

La crisis estalló y, sin embargo, esas “insatisfacciones” y “frustraciones” no se tradujeron en protestas sociales que desestabilizaran al gobierno panameño y crearan una situación de “rupturismo social”. Más bien, la sociedad panameña decidió seguir los cauces institucionales para “castigar” electoralmente a un gobierno (y al partido que lo sostenía) que no había respondido a las expectativas ciudadanas, sobre todo en la segunda mitad de su mandato. Y es que en sus primeros dos años de gestión, el gobierno de Martín Torrijos (2004-2009) llegó a contar con un 67.2% de aprobación popular.⁶¹

Es indiscutible que los panameños y panameñas esperaban mucho de Martín Torrijos. De algún modo él conectaba el presente del país con los mejores logros del pasado, cuando su padre Omar Torrijos gobernó Panamá (desde 1972 hasta su muerte trágica en 1981), estableciendo las bases de la modernización y la democratización nacionales. Luego de la muerte de Torrijos cayó sobre Panamá una larga noche de violencia, corrupción y abusos, cuya cara más visible fue Manuel Antonio Noriega, desplazado del poder en 1989 por Estados Unidos, en el marco de una invasión –denominada “Operación causa Justa”– a Panamá. No fue fácil que los ciudadanos de este país se repusieran del impacto de la invasión, sobre todo cuando lo que vino después de ella fueron gobiernos (Guillermo Endara, Ernesto Pérez Balladares, Mireya Moscoso) en los que se incubaron notables hechos de corrupción y males que dieron pie a la insatisfacción social. De aquí que Martín Torrijos pudiera capitalizar a su favor no sólo la memoria de su padre, sino el malestar social acumulado después de la invasión estadounidense. Al no ser capaz, durante su mandato, de responder a las expectativas sociales en torno a los problemas identificados como más graves, su partido fue relevado del poder, confirmando una tendencia a la alternancia política iniciada desde la salida de Noriega, sólo que esta vez ya no fue entre el PRD y el partido Arnulfista, sino entre el PRD y Cambio Democrático.⁶²

3.4.4. Guatemala

Lo sucedido en Nicaragua –la desactivación de desbordes sociales generalizados en respuesta a la crisis, por las razones mencionadas– también sucedió, con las especificidades de cada caso, en los países del llamado Triángulo Norte: Guatemala, Honduras y El Salvador. Aunque, como es obvio, no es posible extrapolar para cada uno de estos tres casos las condiciones tan peculiares de Nicaragua, gracias al arribo de un gobierno que contaba con cierta legitimidad popular, y de un pacto político entre Ortega y Alemán, cooptador de la independencia de poderes y desmovilizador de la participación.

61 “Panamá: gobierno de Martín Torrijos cuenta con 67.2% de aprobación”. *La Gente*, Managua, 9 de septiembre de 2006. <http://www.radiolaprimerisima.com/noticias/3414>

62 Guillermo Endara y Mireya Moscoso salieron de las filas del Partido Arnulfista, mientras que Ernesto Pérez Balladares y Martín Torrijos salieron de las filas del PRD.

En el primero de los tres, Guatemala, en 2007 se realizó un proceso electoral que dio el triunfo a Álvaro Colom, quien con un discurso socialdemócrata asumió la conducción del Ejecutivo guatemalteco en enero de 2008. A casi dos años de mandato su desempeño ha sido ambiguo. El triunfo de Colom en segunda vuelta, sobre el general retirado Otto Pérez Molina, ligado a los círculos de derecha de su país, se presta, sin embargo, a lecturas complejas, en un país tan diverso y fragmentado, con una población indígena tan numerosa (más de la mitad del país, y 23 grupos lingüísticos). La victoria de Colom no puede ser considerada simplistamente como un rechazo al neoliberalismo, o como una abierta victoria popular, toda vez que compitió también la líder indígena -Premio Nóbel de la Paz 1992-, Rigoberta Menchú, quien obtuvo un resultado electoral catastrófico en la primera vuelta.

Los resultados de la segunda vuelta tampoco marcaban un apoyo abrumador (52.23% del voto para Colom, y 47.24% para Pérez Molina). Esto puede interpretarse en parte como un reflejo del peso definitorio que el problema de inseguridad ciudadana tuvo en la decisión de voto, y la forma como los votantes interpretaron ambas ofertas: "mano dura" de parte de Pérez Molina, y "la violencia se combate con inteligencia" de Colom.

Tampoco se trataba, en lo absoluto, de una plataforma radical, sino más bien de una plataforma moderada, que proponía atacar algunos de los graves problemas de la sociedad guatemalteca, pero sin alterar los fundamentos del poder económico, militar y político. Pero ciertamente Colom representó una opción más progresista que la de Pérez Molina, con mayor número de votantes en el interior del país que en la Capital, y mayores simpatías de parte de organizaciones sindicales y populares históricamente caracterizadas como de izquierda e incluso alianzas formales con algunas de ellas, como el sindicato magisterial. Y sí fue leído por varios sectores de la sociedad guatemalteca como una posibilidad de que los males endémicos de Guatemala podían ser enfrentados de una manera distinta. Su retórica fue y se ha mantenido en el campo de la atención privilegiada de los pobres, sin descuidar la productividad.

El Presidente Colom intentó distanciarse desde el inicio de su mandato de la administración anterior, a la que con frecuencia se le caracterizó como un "gobierno de empresarios" (calificada así por su predecesor, el propio Presidente Berger), y dio impulso a una serie de medidas y programas de carácter social de tipo asistencialista, bajo el Consejo de Cohesión Social creado por su gobierno. A lo largo de dos años de gobierno se han implementado programas de transferencias condicionadas para estimular la asistencia y permanencia escolar, de comedores populares subsidiados, bolsas solidarias sobre todo en el área rural, educación gratuita total, atención gratuita de salud, y otros derivados. Luego de un momento inicial de simpatía popular hacia estos esfuerzos, vistos como un alivio a una situación que, antes del impacto de la crisis, mostraba signos de un grave deterioro socio-económico, se ha pasado a una etapa de escepticismo y, por parte de algunas organizaciones populares, sobre todo

campesinas e indígenas, a una abierta crítica y a brotes de protesta pública por incumplimiento de promesas de atenderlos.

Con impactos reales pero aún incipientes, estos programas asistenciales han sido fuertemente criticados en parte porque representan paliativos que pueden fácilmente ser utilizados con fines de clientela electoral, más que una efectiva política pública de combate a la pobreza, que implica otro tipo de medidas. Y tampoco se descarta que en la medida en que no se transparente el manejo de los fondos, estos programas puedan favorecer la corrupción y el enriquecimiento ilícito de algunos involucrados en su ejecución. Este tipo de sospechas ha ensombrecido la posible pertinencia y validez de estos programas, por la firme negativa del gobierno a transparentar la información de los programas, en particular de sus beneficiarios. El deterioro de la credibilidad del gobierno ante sectores populares (y más aún ante las capas medias), sin embargo, también se debe a causas compuestas que incluyen en primerísimo lugar los magros resultados en la lucha contra la criminalidad y la inseguridad ciudadanas.

Esto podría dar lugar a inferir la posibilidad de potenciales movilizaciones y protestas sociales de gran envergadura, que amenazaran la gobernabilidad, de lo cual ya se estarían viendo brotes en ciernes. Sin embargo, tampoco en Guatemala parece ser el caso de que ellas se pudieran originar o provocar a partir del movimiento social, únicamente por causas de los impactos de la crisis económica.

En general, el movimiento social está muy debilitado en el país. Las causas son múltiples: falta de liderazgo, pérdida de banderas, prevalencia de intereses particulares sobre los colectivos, lo que está vinculado a la falta de conciencia de clase, y se aúna a la histórica resistencia de la mayoría de las grandes empresas a consentir la organización de sindicatos en su seno (o a procedimientos de cooptación cuando éstos existen). Las organizaciones sindicales con más influencia son algunas del sector público (como el magisterio y los trabajadores de la salud) que, a pesar de su capacidad numérica de presionar por demandas sociales, se orientan más bien a objetivos gremiales y no se atreven a tensar la cuerda hasta un punto de ruptura para no perder sus puesto de trabajo. Más combativas han sido las expresiones campesinas e indígenas con acciones fuertes a nivel nacional que, sin embargo, más que amenazar la estabilidad del gobierno, le dan argumentos para presionar por reformas sociales. Tampoco los movimientos indígenas –todavía bastante fragmentados políticamente al igual que la población no indígena–, representan por ahora una presión tal que lleve a una crisis de gobernabilidad en razón de los impactos de la crisis económica.

La hambruna⁶³ que golpeó con dureza a Guatemala, a mediados del 2009 –y que sin haber sido generada por la crisis, se ha visto agudizada por ella–, encontró a un gobierno impreparado para enfrentarla eficazmente, por haber debilitado

63 "Hambruna en Guatemala". *La Jornada*, 27 de agosto de 2009; "Gobierno declara alerta por hambruna en Guatemala". *El Mundo*, 10 de septiembre de 2009.

la institucionalidad de vigilancia, alerta temprana y atención de emergencia montada por el gobierno anterior. En todo caso, es un gobierno aun con la capacidad de resistir movilizaciones sociales que, expresando una insatisfacción con su gestión, lo desafiaran con desbordes incontrolables.⁶⁴ Queda la pregunta de cuánto será capaz de mantenerse en pie sin verse acorralado por la irrupción popular en las calles, si la hambruna se llegara a profundizar y los efectos de la crisis le impidieran atender no sólo el problema de la crisis alimentaria, sino otros graves problemas sociales que padece Guatemala. Pero por ahora no se advierten graves confrontaciones por esos motivos.

En Guatemala la posibilidad de problemas de gobernabilidad habría que buscarla más bien en la amalgama de factores mencionados, que tienen que ver más con un Estado insuficiente y exhausto, agravado por la penetración del crimen organizado en sus débiles instituciones, y que no tendría capacidad de manejo político de situaciones imprevistas en una sociedad muy fragmentada, y con intermediaciones políticas desprestigiadas y sin credibilidad. Esto fue lo que pasó con la conmoción provocada por el asesinato de gran notoriedad pública, sobre todo por el vídeo que grabó su víctima –el abogado Rodrigo Rosenberg– acusando directamente al presidente, a la Primera Dama y a altos funcionarios de gobierno de su muerte. Es un elemento de preocupación razonable que, conforme se acerca el año electoral (2011), un hecho fortuito pudiera dar lugar a situaciones de choque y ruptura en medio de tanta precariedad de la institucionalidad pública y del tejido social. Al menos en la parte política, la pareja presidencial obtuvo un gran alivio a principio de enero de 2010 cuando la Comisión Internacional contra la Impunidad, CICIG, los exoneró totalmente de cualquier responsabilidad directa en el asesinato del abogado Rodrigo Rosenberg.

3.4.5. Honduras

En Honduras, como se mencionó arriba, el impacto de la crisis también se suscitó ante un gobierno que, si bien ya estaba a mitad de su mandato –Manuel Zelaya asumió la presidencia en enero de 2006 y en noviembre de 2009 se elegiría a un nuevo presidente de la República–, había impreso un inesperado giro populista en la conducción gubernamental. Expresión de esto fueron algunas medidas fiscales consideradas irresponsables, lo cual lo hacía gozar de una cierta cuota de legitimidad popular cuando la crisis comenzó a impactar a la sociedad hondureña. Este giro fue particularmente significativo para los sectores críticos de la sociedad hondureña, porque Zelaya era una figura proveniente de los

64 Incluso, lo que pudo haber sido un desborde popular –la marcha campesina del 12 de octubre de 2009– no revistió tal carácter, pese a que los manifestantes reclamaron al gobierno el incumplimiento de importantes acuerdos con el sector campesino. "Guatemala: gigantesco caos vehicular como medio de protesta campesina". Tulum, 12 de octubre de 2009. <http://revistatumum.wordpress.com>

círculos de poder de la derecha y su partido, el Liberal, uno de los dos partidos tradicionales de Honduras (el otro es el Nacional).⁶⁵ Al momento de ser elegido no representó lo que Álvaro Colom en Guatemala –ni mucho menos, lo que Ortega representó en Nicaragua– sino la confirmación de un ejercicio político rutinario, mediante el cual los partidos Liberal y Nacional reacomodaban sus posiciones y las de los grupos de interés que estaban detrás de ellos.

Sin embargo, transcurridos casi dos años, el presidente hondureño comenzó a impulsar medidas que no estaban en sintonía con los intereses de los grupos que le apoyaron para arribar al poder. Sin presiones sociales significativas, prácticamente “desde arriba”, Zelaya inicia comportamientos públicos e implementa medidas que abiertamente lo acercan al ámbito de las agendas de los gobiernos miembros del ALBA.

La crisis política que tuviera su momento cúspide a fines de junio 2009 con la expulsión forzada del presidente Zelaya de su cargo por mano militar y su subsiguiente expulsión del país, ha sido objeto de muy profusa y confusa cobertura noticiosa y de opinión, en medio de una creciente polarización de la sociedad hondureña, e internacional. No es éste el lugar para reproducir los detalles de los antecedentes y desarrollo de la crisis, en condiciones y circunstancias tan sui géneris. Pero sí debe mencionarse que, por una parte, la sociedad hondureña –profundamente dividida en torno a esa crisis y a la interpretación de lo que ocurrió–, participó en noviembre en un proceso electoral convocado e iniciado antes de que la misma estallara con la mayor asistencia de votantes de la historia electoral del país. Hay que mencionar igualmente que la totalidad de gobiernos del mundo negaron su reconocimiento al gobierno provisional emergido de esta crisis y que no ha sido sino después de la elección del Presidente Porfirio Lobo y de su muy reciente toma de posesión del cargo (fines de enero 2010), que las cosas han comenzado a variar con el reconocimiento gradual de algunos gobiernos.

El Presidente Lobo está asumiendo como propio el compromiso de integrar e instalar una Comisión de la Verdad, contenido en el Acuerdo de Tegucigalpa-San José, que no fuera materializado por el gobierno transitorio. Corresponderá a esta Comisión arribar a un esclarecimiento de los hechos ocurridos antes, durante y después de los incidentes del 28 de junio de 2009. Para propósitos de este trabajo no es plausible suponer que, de no haberse producido ese golpe de Estado, el gobierno de Zelaya hubiera enfrentado movimientos de protesta social, ya fuera por el impacto de la crisis o por otros motivos. Tampoco pareciera ser el caso de la nueva administración del presidente Lobo.

Las lecciones de esa crisis, no sólo para Honduras sino para el resto de la región, aún no se han decantado y perfilado en profundidad, pero ciertamente superan en sus dimensiones y complejidad política el mero ámbito de los impactos

65 Manuel Díaz Galeas, “Honduras 2005: primer vistazo a unas elecciones generales controversiales”, 6 de diciembre de 2005.
<http://www.observatorioelectoral.org/informes/analisis/?country=honduras>

de la crisis financiera global y llegan incluso a los ámbitos de los organismos regionales e internacionales. En todo caso, los problemas existentes durante la administración de Zelaya, siguen presentes y sin resolver en la presente administración, agravados por el aislamiento al que fuera sometido el país durante más de medio año.

3.4.6. El Salvador

Finalmente, tenemos el caso de El Salvador. En este país se realizaron dos eventos electorales en enero y marzo de 2009; el primero para elegir diputados y concejos municipales y el segundo para elegir al presidente de la República. Este segundo evento coincidió con los primeros efectos sensibles de la crisis, mientras que la toma de posesión del nuevo presidente, el 1 de junio de 2009, con el desencadenamiento de sus efectos económicos y sociales más severos. La elección presidencial se revistió de un significado particularmente importante: el triunfo electoral de un candidato –Mauricio Funes– perteneciente a un partido de izquierda construido sobre organizaciones guerrilleras por virtud de los Acuerdos de Paz de 1992, y luego de cuatro administraciones gubernamentales sucesivas del Partido ARENA. El ascenso político de Funes –un reconocido periodista– y su victoria –que fue asimismo una victoria del FMLN–, pese a no haber sido abrumadora, parecía expresar una inconformidad cada vez más generalizada entre amplios sectores de la sociedad –en el nivel popular y en la clase media, pero también en determinados grupos empresariales– no sólo ante el desgaste natural de dos décadas de gobierno de ARENA, sino también respecto a hechos sucedidos directamente en la administración del último de sus presidentes, Elías Antonio Saca.⁶⁶ A excepción de los votantes duros del FMLN, para quienes la derrota electoral de ARENA era expresión de un rechazo al modelo neoliberal del cual ese partido había sido un defensor abierto, para un amplio número de simpatizantes de la fórmula Funes-FMLN lo que estaba en juego era el relevo de un partido que en 20 años al frente del Ejecutivo había favorecido abiertamente a sectores empresariales, sin llegar a soluciones significativas de problemas básicos del país.

No se sabe que hubiera pasado en El Salvador, en materia de gobernabilidad, si ARENA hubiera ganado nuevamente las elecciones presidenciales. Es probable que el impacto social de la crisis hubiese movilizó a sectores desafectos a tal gobierno, pero quizás el problema mayor que habría enfrentado esa administración habría sido el déficit de las finanzas públicas, que si bien no ha sido provocado por la crisis –pues tiene que ver con el manejo específico que se ha hecho de los recursos financieros del Estado y con falencias propias de la estructura tributaria vigente–, la última administración gubernamental terminó por agudizar. En un contexto así, un nuevo gobierno de ARENA difícilmente

66 Cfr., Luis Armando González, "Balance preliminar de la coyuntura política 2009". En www.sanchezceren.com/index.php?...la...2009

hubiera podido evitar protestas y movilizaciones populares, de las cuales, sin embargo, no puede asegurarse –a juzgar por el comportamiento del movimiento social en la postguerra– que habrían creado un clima de ruptura social y, en consecuencia, de ingobernabilidad. La posibilidad de que el movimiento social desbordara los cauces institucionales con protestas disruptivas fue contenida por el arribo al Ejecutivo de un gobierno de izquierda, justamente cuando los efectos sociales de la crisis se hacían sentir con más fuerza.

A este nuevo gobierno le ha tocado desde el inicio “administrar la crisis”, tanto desde el punto de vista estrictamente económico –lo cual lo ha sometido a las presiones de los sectores empresariales que han reclamado medidas de rescate para sus empresas– como desde el punto de vista social. Y el gobierno del presidente Funes ha tenido que hacerlo sin solvencia financiera –debido al elevado déficit fiscal que le fue heredado por la administración anterior–, pero con una importante cuota de legitimidad popular –y entre importantes sectores de la clase media– que comenzó a crecer mucho antes de las elecciones –prácticamente desde la nominación de Funes como candidato por el FMLN, a finales de 2007– hasta sus primeros 100 días de gobierno, a principios de septiembre de 2009.⁶⁷

Si se fija la atención en los efectos sociales de la crisis, el gobierno de Funes –por lo menos hasta octubre de 2009– pudo encajarlos bastante bien, en el sentido de no haber enfrentado demandas sistemáticas de calle –aunque sí presiones de las gremiales empresariales–, sostenidas en el tiempo y con dosis de violencia significativa que amenazaran la estabilidad socio-política del país. En buena medida, ello se debió a la legitimidad obtenida como el primer gobierno de izquierda en la historia de El Salvador, pero también a la relativa solidez, al menos hasta ahora, de la alianza socio-política que llevó a Funes al Ejecutivo: la establecida con el FMLN y los “Amigos de Mauricio”. Igualmente al abordaje por parte del Presidente Funes de una agenda conciliatoria y más bien moderada, declarando abiertamente su simpatía por el modelo del Presidente Lula del Brasil, en lugar de otros modelos más confrontativos.

Cuánto durará esa legitimidad popular depende no sólo de cómo el gobierno de Funes encare los problemas sociales más graves del país –que no son exclusiva ni principalmente los generados por la crisis financiera mundial–, sino también de la capacidad de mantener, más allá de las diferencias inevitables, un vínculo firme con el FMLN, que por su trayectoria histórica es, en sí mismo, una fuente importante de legitimidad popular para Funes y su gobierno.

67 Al respecto, la evaluación de los primeros 100 días de Mauricio Funes, realizada por el Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP), de la UCA, arrojó que 68.4% de la población encuestada opinaba que Funes estaba gobernando bien (contra un 11.3% que dijo que lo estaba haciendo mal), mientras que 59.1% sostenía que su imagen había mejorado desde que asumió la presidencia (contra un 11.2% que dijo que había empeorado). Y en el tema concreto de la crisis económica, el 71.5% de la población encuestada afirmó que las medidas del plan anticrisis propuesto por el gobierno reducirían en algo o en mucho su impacto. Cfr., IUDOP, “Los salvadoreños y salvadoreñas evalúan los primeros cien días de Mauricio Funes”, *Boletín de Prensa*, 7 de septiembre de 2009.

Algunas señales preocupantes de que ese vínculo se estaba erosionando hicieron su aparición intermitentemente un par de meses después de que Funes asumiera la presidencia; esas señales fueron más evidentes cuando, en octubre, el Coordinador del FMLN, Medardo González, afirmó que su partido había ganado las elecciones, pero no era el partido que gobernaba. En esa misma ocasión, González sostuvo que “de hecho con Mauricio somos una alianza, todo mundo sabe que Mauricio no es un militante histórico del FMLN, ese nunca fue problema ni va a ser problema. Somos un gobierno de alianza. Podrá llegar a ser, si el pueblo así lo considera mayoritariamente y nos da su voto, que el próximo presidente de la República sea un militante del FMLN. Ahí viene el tema. Independientemente de si sea militante o no, nosotros tenemos una claridad: todo funcionario tiene el compromiso de cumplirle al pueblo de acuerdo con el mandato de la Constitución de la República. Nosotros no asumimos, cuando asumimos un cargo de responsabilidad, el mandato de defender el interés del partido, sino lo que la ley nos manda, lo que la Constitución nos manda. El funcionario del FMLN trata de cumplir esa responsabilidad. Aquel funcionario que haga lo contrario, o que haga a desgano su trabajo, pues es normal que se busque la manera de removerlo. Lo que estoy diciendo es que el partido sí debe estar vigilante que desde el gobierno se apliquen bien las políticas.”⁶⁸

La posibilidad de ruptura entre el FMLN y el gobierno de Funes que se manifiesta en esas palabras –o por lo menos de un distanciamiento entre ambos– lleva a pensar acerca de la fortaleza política del presidente de la República de cara a impulsar las reformas socio-económicas con las que se comprometió durante la campaña y las cuales le granjearon el respaldo popular que lo llevó al Ejecutivo.⁶⁹ Seguramente, un alejamiento del FMLN acercaría más a Funes a un sector de los “Amigos de Mauricio” –mismo que ahora tiene una fuerte presencia en el gobierno– y a los sectores empresariales más influyentes, por la sencilla razón de que, en caso contrario, se quedaría solo. Y, en un escenario así, la única forma de que la legitimidad obtenida el 15 de marzo no colapsase consistiría en implementar políticas sociales con resultados palpables para los sectores mayoritarios del país.

El problema es que en un marco de acción gubernamental condicionado por los grupos empresariales, por una parte, y por el FMLN por la otra, no se ve cómo –y las experiencias tenidas con los cuatro gobierno de ARENA son aleccionadoras al respecto– se va a dar la prioridad debida a las necesidades y demandas sociales más urgentes, al tiempo que se atienden los temas de productividad.

68 Sergio Arauz, “Entrevista con Medardo González, coordinador general del FMLN”. *El Faro. Net*, 22 de octubre de 2009.

69 Es probable que el “desgaste” en la alianza que llevó a Funes a la presidencia no le esté permitiendo capitalizar la crisis institucional que se ha desatado en ARENA, a partir de la rebelión de 12 de sus diputados, y que podría –si se profundiza– cambiar la correlación de fuerzas existente en la Asamblea Legislativa a favor de las iniciativas de izquierda. De hecho, uno de los mayores temores en los círculos de la derecha salvadoreña es las ventajas políticas que podría dar al FMLN, a nivel legislativo, la ruptura interna en ARENA. “Rebelión de diputados agrava crisis de oposición salvadoreña”. *Notimex*, 23 de octubre de 2009. <http://sdpnoticias.com/sdp/contenido/2009/10/23/4/518347#>

**CRISIS FINANCIERA MUNDIAL:
su impacto económico y
social en Centroamérica**

En resumen, en todos los países centroamericanos se produjeron antes o durante la crisis financiera procesos políticos que contribuyeron a atemperar –específicamente en Nicaragua, Honduras,⁷⁰ Guatemala y El Salvador– posibles movilizaciones sociales que pudieron haberse suscitado, con distinta intensidad según cada país, como reacción ante tal impacto. Con todo, no sólo esos procesos contribuyeron a suavizar la reacción de los movimientos sociales ante la misma, sino que a ellos se sumaron otros dinamismos sociales y políticos cuya predominancia en el imaginario colectivo –debido a su peso en la configuración de la convivencia social– es más fuerte que el impacto de la crisis que es algo más coyuntural junto a sus efectos sociales específicos.

70 Para Ludolfo Paramio, “la crisis de Honduras, que en este momento está llamando tanto la atención: no ha sido producto de una crisis económica”. Véase en http://www.papep-undp.org/index.php?option=com_content&task=view&id=87&Itemid=166

4. Otros retos socio-políticos importantes

Otros condicionantes que debe ser tomados en cuenta en la lectura de los impactos de la crisis en Centroamérica, así como en la identificación de opciones democráticas para enfrentarla, son los viejos problemas estructurales de pobreza e inequidad, así como las dificultades recientes de violencia e inseguridad ciudadanas, ligadas al incremento del crimen organizado, las pandillas juveniles y la debilidad de las estructuras de justicia.

Estos son temas muy estudiados y analizados en el Istmo. Se mencionan de manera extremadamente resumida, porque representan un conjunto de condicionamientos que se conjugan con las dificultades generadas por la crisis reciente, que, como se dijo ya, tiende a agravar las situaciones pre-existentes.

4.1. La pobreza prevalente en la región

Parte de las reacciones de las sociedades centroamericanas –específicamente en Honduras, El Salvador, Guatemala y Nicaragua– tiene que ver con dinanismos y fenómenos que se suscitaron mucho antes de la crisis y que, por su fuerza y gravedad, configuran de manera decisiva –y cotidiana– los comportamientos, actitudes y expectativas de la mayor parte de la sociedad. Los problemas de por sí generados por esta crisis financiera global, vienen a sumarse a viejos problemas no del todo resueltos por nuestras sociedades y sus gobiernos: rezagos, exclusiones, desequilibrios y debilidades institucionales que han representado obstáculos endémicos para lograr sociedades más estables y más democráticas.

Uno de ellos –sin duda importante– es la precariedad en la que viven amplios sectores de las sociedades centroamericanas, la que tiene sus raíces en una situación de pobreza estructural que la transición de los años noventa no ha logrado aún superar.⁷¹ Y no sólo la pobreza en sí, por lo que representa de carencias constantes en el desarrollo de grandes sectores de población, sino la desigualdad extrema en algunos de los países, que hace más difícil aún su superación.

71 Esa pobreza estructural forzó un movimiento migratorio de amplias proporciones (en Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua) que se tradujo en un importante flujo de remesas que contribuyó a paliar la situación de pobreza. En el marco de la crisis, las remesas disminuyeron, con la cual la precariedad se hizo presente, de nuevo, en aquellos hogares que dependían de ellas.

Cuando se sobrepasaron los conflictos en la primera mitad de los años noventa, las reformas económicas que se implementaron en cada uno de los países del área no necesariamente se concentraron en establecer condiciones de equidad y justicia social. Más bien, en consonancia con las tesis del “rebalse,” buscaron propiciar el surgimiento de nuevos modelos económicos que propiciaran el crecimiento post-conflicto, y que produciendo gradualmente avances significativos en las sociedades del área, beneficiaron ampliamente, sin embargo, a las elites económicas de la región, que fueron los grupos capaces de sacar provecho de las nuevas reglas de juego. En particular, los grupos vinculados a los servicios financieros, el comercio y las maquilas. Algunos grupos de ingresos medios se beneficiaron del crecimiento generado por las reformas económicas, con la creación de empleos en el sector servicios y, principalmente, con el otorgamiento de créditos que estimularan su consumo. Al cierre de los noventa, el bienestar de estos grupos de ingresos medios se redujo gradualmente y, en la presente década, los agobios económicos –pago de deudas hipotecarias, crédito para compra de vehículos y tarjetas de crédito– se volvieron preocupaciones cotidianas ante las presiones ejercidas por los acreedores con el objeto de recuperar créditos otorgados.

El impacto de la crisis ha venido a agudizar esos agobios, pues añadió nuevas dificultades –pérdida de empleo, reducción de los ingresos, endurecimiento de las condiciones para conseguir nuevos créditos, imposibilidad de entregar (o vender) bienes recibidos mediante préstamos–, a las que ya se tenía para hacer frente a los compromisos económicos adquiridos previamente. Al igual que les sucedió a los sectores populares –que estaban ocupados en sobrevivir cuando la crisis se hizo presente–, sectores significativos de la clase media estaban ocupados en atender (y responder a) las presiones provenientes de unos acreedores que, a su vez, estaban cada vez más preocupados ante la posibilidad de no poder recuperar los créditos otorgados.

4.2. La violencia y la inseguridad ciudadana

Desde mediados de los años noventa, en mayor o menor medida y con intensidades desiguales, en los países centroamericanos se ha manifestado distintas formas de criminalidad y de violencia social que se han vuelto cada vez más complejas y arraigadas a medida que el tiempo pasa y la respuesta estatal no ha estado a la altura del desafío que representan.

Las pandillas juveniles o “maras”,⁷² presentes sobre todo en Honduras, El Salvador y Guatemala, constituyen la expresión más llamativa de una problemática de violencia que vas más allá de ellas, pues involucra, además de la delincuencia común, al crimen organizado que ha extendido sus actividades –que

72 ERIC, IDESO, IDIES, IUDOP, *Maras y pandillas en Centroamérica* (Vol. I). Managua, UCA Publicaciones, 2001; *Maras y pandillas en Centroamérica* (Vol. II). San Salvador, UCA Editores, 2004.

van desde el narcotráfico, el tráfico de armas y el contrabando de vehículos hasta los secuestros, el tráfico de personas y la trata de blancas— por toda la región, México y Sur América.⁷³ Sin la expresión tan grave de pandillas juveniles, sin embargo, también Costa Rica y Panamá están sufriendo un incremento creciente de violencia asociada al funcionamiento de las redes de narcotráfico, y la delincuencia y criminalidad asociadas al mismo. Nicaragua, por contraste, siendo un país con altos índices de pobreza y habiendo padecido la lucha interna que vivió, tiene un bajo índice de incidencia de homicidios, que no se ha incrementado.

De hecho, esta violencia —especialmente, la asociada al crimen organizado— plantea un serio desafío a la gobernabilidad de los países de la región centroamericana, al grado que sus desbordes crecientes han puesto en “jaque” no sólo la capacidad de los Estados para contenerlos —y para responder a las demandas de seguridad que plantean los ciudadanos y ciudadanas— sino también a su legitimidad como garantes de la ley y el orden. Pero esta violencia criminal no obedece a la actual crisis económica, sino que es previa a ella. Es probable que si se haya agudizado, pero es difícil probarlo de forma concluyente. Lo indiscutible es que, en un estudio sobre las posibles causas de ingobernabilidad en Centroamérica y Panamá, la violencia criminal no puede faltar, ya que constituye un aspecto social relevante al interior de los países del Istmo.

Cuadro 8
Centroamérica: Homicidios por 100 mil habitantes

País	2007	2008
Costa Rica	8	11
El Salvador	57	52
Guatemala	45	48
Honduras	50	58
Nicaragua	13	13
Panamá	13	19

Fuente: *Informe Sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010*.

Para tener un panorama un poco más claro sobre la situación de la violencia, el Cuadro 8 muestra la tasa de homicidios por cada cien mil habitantes en los países de Centroamérica. Como se puede ver, los datos correspondientes a El Salvador, Guatemala y Honduras son los más alarmantes. Por su parte, Costa Rica y Panamá exhiben las menores tasas de homicidios de la región con 11 y 19 personas por cada cien mil habitantes, en 2008, respectivamente. Al comparar estos datos con los correspondientes a algunos países europeos

73 Cfr., Luis Armando González, “Violencia, integración regional y globalización”. ECA, No. 595-596, mayo-junio de 1998, pp. 433-447.

–Alemania (0.6), España (0.7), Francia (0.8), Italia y Suecia (0.9)– se puede decir que aún estas tasas más pequeñas, las de Costa Rica y Panamá, resultan ser alarmantes, tomando en cuenta que en dichos países existe un mayor número de habitantes que en los países centroamericanos.

Adicionalmente, se debe tener presente que los aspectos sociales y económicos más concretos –como la violencia y la permanencia de la pobreza– junto a la percepción ciudadana de poca confianza en las instituciones que conforman el Estado –el Congreso, el Poder Judicial y el Gobierno Nacional–, son aspectos que poseen un vínculo estrecho con la situación de gobernabilidad al interior de los países. (Ver Cuadro 9).

Cuadro 9
Indicadores de percepción ciudadana en Centroamérica: 2008

Categoría	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Ciudadanos satisfechos con la democracia*	45.4	41.2	32.1	34.4	19.9	22.7
Confianza ciudadana en el Congreso*	27.5	49.2	22.3	26.4	23.5	17.9
Confianza en el Poder Judicial*	31.7	41.4	24.3	25.6	23.9	18.5
Confianza en el Gobierno Nacional*	35.5	51.4	28.8	24.7	35.0	24.9
Confianza en los partidos políticos*	20.3	40.6	23.7	19.9	23.0	16.2
Índice de Percepción de la Corrupción**	5.1	3.9	3.1	2.6	2.5	2.0

Fuente: Base de datos de CEPAL en www.eclac.cl, con información de encuesta Latinobarómetro y Transparencia Internacional
*Porcentaje de personas mayores de 18 años de edad

**1 corresponde a igualmente corrupto y 10 corresponde a altamente transparente

Si a ello le sumamos el significativo incremento de canales digitales y electrónicos de información disponible, y el incremento también significativo en años recientes de la auditoría social realizada no solamente sobre gasto público, sino también sobre efectividad institucional, se está ante sociedades que, en varios de los países, tienen una consciencia creciente de sus derechos, así como de las formas públicas de reclamarlos.

5. Conclusiones tentativas: impactos a atender y temas a profundizar

En suma, no sólo el impacto de la crisis reciente, sino los preexistentes problemas sociales, económicos e institucionales acumulados en cada uno de los países de la región, plantean desafíos de diferente naturaleza que en su conjunto son ineludibles. Lo mismo ocurre con problemas y procesos regionales complejos que necesitan abordajes típicamente regionales, combinados con vigorosos emprendimientos nacionales (como las problemáticas ambientales, alimentarias ó el narcotráfico), así como perspectivas regionalmente promisorias de desarrollo e integración, potencialmente beneficiosas a cada sociedad en lo individual, así como al Istmo centroamericano en su conjunto. En el mundo tan interconectado y tan interdependiente de hoy, resulta difícil pensar en un tema cuya atención pueda darse exclusivamente por esfuerzos nacionales internos, y no tenga el potencial ó la vocación de complementarse con tareas compartidas regionalmente, pero no como meras sumas aglomeradas de políticas, programas y tareas nacionales, sino con concepciones, estrategias, y acciones concebidas y ejecutadas regionalmente.

En este apartado final se identifican algunos elementos de conclusiones tentativas, así como impactos a atender y temas que necesitan una mayor profundización.

- A. El primer elemento conclusivo general, derivado de esta lectura global, se refiere a la constatación de que la crisis financiera internacional, lejos de causar dificultades y trastornos nuevos, acrecienta y agrava situaciones preexistentes en varios países. Dificultades nuevas, no necesariamente provocadas por la crisis, sino por los procesos de globalización anteriores a la crisis, incluyendo las redes y actuaciones criminales transnacionalmente organizadas, se vienen a agregar a problemas estructurales antiguos, aún no del todo resueltos. La crisis agrava y pone más al descubierto aspectos estructurales económicos, sociales, políticos, culturales y ambientales. El cometido fundamental para los países centroamericanos, por lo tanto, continúa siendo la atención en profundidad a estos temas de pobreza y desigualdad estructural, así como al desarrollo de oportunidades productivas accesibles para todos los sectores de la sociedad.

- B. El segundo elemento de fondo es la constatación innegable de los avances que ha tenido la región. A pesar de todas las agendas pendientes, a pesar de todos los problemas nuevos que se mezclan con los antiguos, a pesar de la pobreza e indigencia en varios países, a pesar de las desigualdades, la región ha avanzado positivamente en una serie de frentes. A partir de haber conjurado las guerras internas en tres de los países, las agendas de desarrollo se movieron positivamente, tanto en el ordenamiento de las finanzas públicas, como en temas de atención a la población menos favorecida, llegando inclusive a lograr modestos pero importantes avances en la reducción de la pobreza e indigencia, y en una mejor distribución de los recursos internos. La crisis actual parece haber pulverizado esos avances y se advierten retrocesos importantes para sectores de la población que habían logrado salir de la pobreza y de la pobreza extrema.
- C. El tercer elemento de fondo es que no podemos enfrentar los severos rezagos y problemas de desarrollo nacional y regional *solamente* con abordajes económicos y macro-económicos. Necesitamos atender el *desarrollo social* con el mismo grado de importancia. Ciertamente es indispensable enfrentar estas aperturas fiscales y financieras de forma responsable, certera y disciplinada. Pero es insuficiente. Si seguimos haciendo desarrollo económico sin ocuparnos de lo social, vamos mal. Es fundamental atender de forma integral el fortalecimiento del llamado "Estado Social", para poder superar las causas históricas que tiene Centroamérica en cuanto a su desarrollo social, al necesario fortalecimiento institucional y al Estado de Derecho.
- D. Un cuarto elemento identificado en este trabajo, muy relacionado con el anterior, es la constatación de que en varios países enfrentamos un progresivo debilitamiento o deterioro del Estado Democrático. No solamente se trata de los impactos devastadores del narcotráfico y de otras actividades criminales transfronterizas en el Istmo (con todo el poder financiero, tecnológico y armado con que funcionan estas redes transnacionalizadas, su capacidad de corromper y cooptar local y nacionalmente las institucionalidad pública), sino también del agotamiento de las estructuras institucionales de un Estado cansado y crecientemente incapaz de atender las necesidades de la población y sus demandas de participación en las decisiones de rumbo y de inversión públicas.
- E. Un quinto elemento, más de corto plazo, que el estudio arroja con claridad, es que la crisis global, al menos en cuanto a sus impactos en Centroamérica, no ha terminado. Esos análisis festivos de que la crisis ya pasó, pueden resultar muy peligrosos si se contrastan con los impactos continuados en la vida cotidiana de los hogares, que parecen estarse agravando en el 2010 a partir de los signos evidentes de inflación, aumento energético y crecientes déficit alimentarios, junto con la reducción del empleo y las remesas.

- F. El sexto elemento, ya mencionado en la Tercera Parte, es que Centroamérica no se encuentra en riesgo inminente de protestas sociales masivas en razón de movimientos organizados en el marco del llamado “rupturismo social” ya ocurrido en América del Sur, vinculados directamente a los impactos inmediatos de la crisis financiera global. Más bien se podrían producir en algunas sociedades, a partir de otros problemas compuestos, en donde las capacidades de conducción política de soluciones negociadas se hubiera debilitado en extremo, o se evidenciara como incapaz por motivos políticos internos distintos de la crisis.

Todo lo anterior obliga a la región (gobiernos en ejercicio a nivel de todos sus poderes, así como dirigencias de sociedad civil organizada) a reconsiderar tres rumbos estratégicos globales irrenunciables:

- Uno de ellos apunta a la implementación de modelos económicos que, además de eficientes desde un punto de vista productivo, sean ambientalmente sostenibles y que estén en sintonía con las exigencias de inclusión propias de la democracia.
- En segundo lugar, el impulso de diseños institucionales sólidos, enmarcados en la lógica del Estado democrático de derecho.
- Y, en tercer lugar, la potenciación de mecanismos de integración regional que permitan avanzar hacia cada vez mejores niveles de un proceso aún inacabado, que ciertamente puede fortalecer y potenciar los esfuerzos nacionales.

Como se mencionara anteriormente, el deterioro de los indicadores fiscales y los grandes retos que enfrentan los gobiernos del Istmo en materia social podrían ser, si no se realiza un manejo adecuado de la política fiscal y las políticas públicas, un detonante de la ingobernabilidad. La falta de suficientes recursos para inversión social y productiva, por un lado, y un cúmulo creciente de demandas sociales insatisfechas, por otro, son condiciones para que irrumpa un posible escenario de ingobernabilidad en el cual algunos grupos de la sociedad reclamen la atención de sus necesidades por parte del Estado.

Desde esta perspectiva, “la ingobernabilidad es el producto de una sobrecarga de demandas a las que el estado responde con la expansión de sus servicios y de su intervención, pero que provoca inevitablemente una crisis fiscal.”⁷⁴ Pero es importante destacar que no es ésta en sí misma la que genera ingobernabilidad, sino la escasez de recursos que impide que los funcionarios del gobierno realicen las tareas a las que han sido asignados. Este incumplimiento de tareas no sólo provoca un cúmulo de demandas sociales insatisfechas en la población, sino también el descrédito del gobierno y funcionarios, generando un círculo vicioso de deterioro de legitimidad.

74 Bobbio, Norberto; Matteucci, Nicola; y Pasquino, Gianfranco. “Gobernabilidad” en *Diccionario de Política*, vol. a – j, Editorial Siglo Veintiuno. p. 704.

Si a ello se añaden indicios de corrupción tolerada en el gobierno, la erosión de la legitimidad aumenta así como la desconfianza en la probidad respecto a los recursos provenientes de los impuestos, y por lo tanto aumenta la dificultad de recaudar.

La necesidad de que el Estado cuente con más recursos para hacer frente a los impactos de la crisis es ciertamente válida, pero viene de lejos por los rezagos mencionados anteriormente y por la falta de claridad en las readequaciones presupuestarias y en cuanto a los destinos de los recursos. Esta necesidad adicional de recursos no podrá ser resuelta solamente gestionando, con elites económicas o partidarias, los pactos de elite que permitan subir los impuestos, si no se esfuerzan las administraciones por lograr:

- Mayores resultados de *transparencia en el gasto*.
- Más claras y contundentes entregas de cuentas públicas en los destinos de los fondos y en la calidad de su utilización.
- Una lógica concertada y negociada en las revisiones y ajustes presupuestarios, que sea más representativa y pertinente a las necesidades de la población.
- Un compromiso claro y eficaz, respaldado con hechos significativos y públicamente comprobables, de un plan de *austeridad gubernamental*.

No se puede pedir más impuestos sin aumentar los controles y la transparencia. Por ello resultan insuficientes los reiterados llamados de varios gobiernos a todas las fuerzas políticas y económicas para nuevos pactos fiscales que en el fondo no representan más que un alza de impuestos para resolver la falta de recursos por la caída en la recaudación, pero no parecen dar garantías con los hechos de que el gobierno es el primero que da muestras de austeridad, de que se pueden fiscalizar los gastos públicos no sólo en sus destinos y en su sustento contable, sino también en la pertinencia y calidad de sus aplicaciones.

Así las cosas, es importante destacar la importancia de aumentar los ingresos públicos, así como la responsabilidad social de los ciudadanos. Esto implica *eleva los niveles de tributación* en los países de la región, para que haya suficientes recursos con el fin de atender las necesidades provocadas por la crisis y aquellas que son más de tipo estructural –pobreza extrema, bajos niveles educativos, altos niveles de morbilidad, entre otros–. Pero también es indispensable acompañar estos esfuerzos con un *ejercicio constante y disciplinado de probidad y transparencia* en el uso de los recursos y en su *fiscalización*.

En este sentido, los gobiernos necesitan fortalecer esfuerzos por combatir la evasión, la elusión y el contrabando. Medidas como mejores controles en las aduanas, auditorías selectivas en el pago del Impuesto Sobre la Renta y avalúos

sobre bienes inmuebles, contribuirían a mejorar la tributación de los países de la región. E igualmente necesitan incrementar los esquemas de transparencia y entrega de cuentas públicas así como la efectiva fiscalización del uso de fondos públicos, con participación de la sociedad civil organizada. Cualquier signo público de resistencia a sujetarse a esa fiscalización pública debilita todo esfuerzo de tratar de incrementar los ingresos del fisco.

Recientemente, algunos países centroamericanos impulsan reformas tributarias para enfrentar la caída de sus ingresos debido a los efectos de la crisis económica internacional. No obstante, dichas reformas se enfocan más en aumentar la tributación por la aplicación de impuestos al consumo –también llamados impuestos indirectos–. El alza en la tributación debido a más impuestos indirectos podría favorecer con facilidad a una *profundización de la desigualdad en la región*, aspecto que podría contribuir, en cierta manera, a un clima de ingobernabilidad. Sería más conveniente reducir la desigualdad mediante un mayor aporte al fisco a través de impuestos a la renta y, sin duda, a través de una mejor calidad y eficiencia del gasto público focalizado en los grupos más vulnerables de la sociedad.

Es importante destacar que los gobiernos del Istmo deberán sopesar los beneficios y las pérdidas que pueden estar asociadas a impulsar las reformas tributarias en una época en la que se experimenta una contracción de las economías. Para ello, es clave sin duda la apertura de espacios de diálogo entre los funcionarios que dirigen las finanzas públicas de los países y los sectores empresariales de la región, así como incrementar los procedimientos de transparencia y entrega de cuentas públicas.

Por otra parte, en los ámbitos sociopolíticos, como ya se anotó, no parece existir por ahora en ninguno de los países centroamericanos, la inminencia de movilizaciones sociales que generen graves problemas de gobernabilidad. Sin embargo, es necesario atender con mucha cautela la evolución de las nuevas alzas que se están manifestando en los combustibles y en los alimentos, relacionadas directamente con la crisis. El retorno de la inflación alimentaria y energética, unido al alto desempleo nacional en la mayoría de países, así como a la imposibilidad de migrar, podría agravar la crisis más seria que es la de los hogares, a lo largo del 2010.

A pesar que hay indicadores alentadores en el sector financiero (particularmente reportes iniciales y tentativos del uso incrementado de tarjetas de crédito por parte de las capas medias durante la época navideña), y algunos signos sueltos en otros sectores, por ahora se mantiene una previsión desalentadora para los sectores de menores ingresos, siendo quizás el más alarmante la disminución acrecentada de las remesas familiares (según el Banco de Guatemala, se redujeron un 15.2% en enero de 2010, respecto de enero de 2009).

Esta situación hay que colocarla en el telón de fondo de desconfianzas acumuladas en muchos sectores de las sociedades centroamericanas en las estructuras de intermediación política y en particular en los partidos políticos y, en algunos países, en la debilidad de sus estructuras públicas. La legitimidad pública erosionada, con presupuestos reducidos para atender los impactos de la crisis -por la caída general en la recaudación-, son proclives a situaciones de ingobernabilidad de signo distinto, que en algunos casos puede ser detonada por hechos fortuitos de gran impacto. Se hace necesario involucrar cada vez más a la población organizada en la búsqueda de soluciones practicables, negociadas y pactadas con la mayoría de sectores posibles.

Para avanzar en esta dirección no sólo se tiene que fortalecer las instancias regionales existentes -SICA, PARLACEN-, sino *redefinirlas* y, en caso de ser necesario, transformarlas y crear otras nuevas. Las organizaciones miembros de la RED, a partir de las tareas vinculadas a este trabajo, están cada vez más convencidas de la necesidad de REPENSAR CENTROAMÉRICA, y, a partir de una re-conceptualización estratégica de la región que queremos ser, entonces decidir qué institucionalidad regional necesitamos.

De hecho, uno de los grandes desafíos de Centroamérica y Panamá -y de cuyo desenlace depende en buena medida la viabilidad de cada uno de los países del área- es la integración regional. Ella no sólo permitiría hacer frente de mejor forma a coyunturas de crisis económica como la actual, sino a problemas de carácter estructural (o de carácter *cuasi* estructural) como la pobreza, el deterioro ecológico, la violencia, el crimen organizado y las migraciones.

En estos momentos no es fácil avizorar si los gobiernos del área darán pasos sustantivos en aras de profundizar la integración -es decir, de avanzar mucho más allá del punto en el que ésta se encuentra en términos formales-institucionales- debido a la compleja dinámica política del área, complejidad de la cual la situación de Honduras es el eje más significativo. La reciente decisión del nuevo Gobierno de Panamá de retirarse del PARLACEN es un síntoma en esa dirección.

No deja de llamar la atención que, a pesar de la violencia y el crimen organizado que provocan inseguridad y afectan el clima de negocios, algunos grupos empresariales junto a movimientos migratorios estén dando pie a una integración real en Centroamérica, cuando la integración formal-institucional -esa que debe ser impulsada por los Estados- se va quedando rezagada y se vuelve incapaz de regular, controlar, demandar resultados, e incluso poner límites a la primera.



**WORLDWIDE
FINANCIAL
CRISIS:**



1

**its economic and social
impact in Central America**

Index

Acronyms	84
Prologue	85
Presentation	87
1. Introduction	91
2. Economic-social Impact of the crisis	95
2.1. The international financial crisis and its impact on the real economies.	95
2.1.1. The international response to the crisis	95
2.1.2. The response of the region to the crisis	96
2.1.3. National Measures to face the effects of the crisis	98
2.2. The crisis transmission channels: from International to National and from Economic to Social	99
2.3. Recent Evolution of the Central American Economies	101
2.3.1. Real Sector	102
2.3.2. The labor market	107
2.3.3. External Sector	108
2.3.4. Monetary Sector	114
2.3.5. Fiscal Sector	116
3. Social and political Implications of the crisis	123
3.1. Where to begin evaluating these implications	123
3.2. Social rupture: Latin America and Central America	128
3.3. Conditionings of the Central American social movements	130
3.4. The national political processes	133
3.4.1. Nicaragua	133
3.4.2. Costa Rica	136
3.4.3. Panama	138
3.4.4. Guatemala	140
3.4.5. Honduras	143
3.4.6. El Salvador	144
4. Other important social-political challenges	149
4.1. The prevailing poverty in the region	149
4.2. Violence and citizen insecurity	150
5. Tentative Conclusions: Impacts to address and Issues to study in depth	153

Acronyms

BCIE-CABEI	Central American Bank of Economic Integration
BID-IDB	Inter-American Development Bank
BM-WB	World Bank
CAFTA-DR	Free Trade Agreement between the United States, Central America and the Dominican Republic
CEPAL-ECLAC	Economic Comisión for Latin America
CICIG	International Commision against Impunity in Guatemala
COMIECO	Council of Central American Economic Integration Ministers
CSE	Supreme Electoral Council
FMI-IMF	International Monetary Fund
FMLN	Farabundo Martí Front for National Liberation
FSLN	Sandinista Front of National Liberation
FSM	World Social Fund
IED-DFI	Direct Foreign Investment
IMAE	Monthly Index of Economic Activity
KAS	Konrad Adenauer Foundation
la RED	Central American Network of Think Tanks and Advocacy
OIM-IOM	International Organization for Migrations
OIT-ILO	International Labour Organization
PAC	Partido Acción Ciudadana
PEF	Program of Financial Stimulus
PIB-GNP	Gross National Product
PLC	Partido Liberal Constitucional
PLN	Partido Liberación Nacional
PPP	Plan Puebla Panama
PRD	Partido Revolucionario Democrático
PRI	Partido Revolucionario Institucional
SICA	Central American Integration System
TLC-FTA	Free Trade Agreement

Prologue

The integrationist idea emerged since the XIX Century when, after the independence from Spain in 1821, an attempt is made to conform the United Provinces of Central America; years later, the initiative comes up to create the Central American Federal Republic. Both attempts failed for several reasons; nevertheless the efforts towards integration continued during the following centuries and that is how agreements were made such as the General Treaty on Integration, by which the Central American Common Market was created (1960), or the Frame Covenant to Establish the Customs Union (2007). The political and economic integration of the region acquires greater importance in

To think about the region from a regional perspective is an urgent task before the challenges that Central America is facing. There are no priority items in the national agendas without a regional relation and a regional component, claiming joint responses: combat of poverty and territorial development, a fight against organized crime, institutional strengthening of the democracies and the Rule of Law, preservation of the environment and the contention of natural disasters –only to name a few. However, the region has not made the necessary progress to face the problems and take advantage of the opportunities in a communitarian manner.

Departing from the European experience of the vital contribution of think tanks to the political integration process, the Konrad Adenauer Foundation launched the creation of the Central American Network of Think Tanks and Advocacy in order to establish a strategic space “to think the region” and make contributions in “hot issues” for national decision makers –with a truly Central American vision- with the conviction of strengthening the integration process and its institutionalization.

The study presented hereinafter is the first result of the conformation and the work of the Network (IaRed). The process to draft the study is a result in itself since it involved long but fruitful dialogues in common, debates and

exchanges among the institutions that form it. We hope that one of the fruits of our RED will be to awaken the need to strengthen regional responses to address problems that transcend the boundaries of the country.

I would like to mention the important work of the Network Coordinator, Dr. Eduardo Stein, who has demonstrated his capacity to orchestrate this effort, and of all the members who with such determination have made it possible to put out this first issue of our Central American series.



Tjark Egenhoff

Representative of the Konrad Adenauer Foundation for Guatemala,
Honduras and El Salvador

Presentation

This study is an initial effort that intends to visualize the types of impacts that the global financial crisis may have and is having in Central America, in the traditionally called “social” areas. More specifically, its object is to contribute to warn about the consequences of the global financial crisis in the social agendas and in the governance of the countries in the Isthmus.

It was agreed to and undertaken by the Central American Network of Think Tanks and Advocacy (hereinafter called “la Red”) almost a year ago, at a time when the analysis of the impact of the world financial crisis in Central America concentrated initially –and almost exclusively- in assessing the possible impact on our economies and our public finance coming from the problems originating in the industrialized world, due to an uncontrollable financial speculation.

The situation, beyond the symptoms of increasing seriousness in the economic conditions, was worrisome in three ways:

- (a) On one part, due to the manner in which the economic authorities of the countries showed, at least in public, a generalized tranquillity, insisting on the fact that our economic situation was “immune” to the contagiousness of the mortgage bubble and the speculation falls, because the private commercial banks of the region were not exposed to those risks. It was believed that the impact of the crisis would not reach other sectors of the economy by ways other than those of a bank intermediation.
- (b) On another hand, because, although the worldwide financial crisis was late to appear in the Central American economies, it was increasingly acquiring more characteristics of seriousness in the general contraction of economic activities due to the weakening of our major commercial partner (USA), and the decrease in family remittances. By all hints it was foreseen that the crisis would be more difficult during the second semester of 2009 –when the decision to undertake this study was being made- and that it would last thorough all of 2010.
- (c) In the third place, each government had drafted its own national emergency plan to face the crisis in the economic sector, and periodic measurements were at hand to watch the impacts, based on the data reported periodically

by the central banks, the revenues entities, monitoring agricultural and industrial production, together with foreign trade and the price indexes for consumers. But the social forecasts seemed vague or nonexistent. And, in any case, they were quite centered on local particulars, ignoring the supplementary options that might exist in a regional approach –for instance, before the possibility of a food crisis, not so much due to the scarcity of food but because it would become too expensive and would make it more and more inaccessible for large segments of the population-.

The most they were doing in anticipating difficulties was an attempt to make projections of the possible impact on employment. However, we know that labor data in the region are limited, and often incomplete, they cannot be compared and at times are unreliable in a region with such high percentages of informal economy and tax evasion.

Therefore, efforts were necessary to go beyond the reading of the crisis and its implications on social coexistence and the stability of the societies. It was important to try to foresee how this crisis would affect the daily economy of households. It was important to determine whether the crisis would make us go back on the modest but important steps recently achieved in the reduction of poverty and inequality. It was also important to try to foresee how the generalized contraction would affect the inevitable reductions of national budgets, particularly in areas of alleviation of poverty and social development. And of course, it was important to foresee if, under conditions of poverty, structural problems, citizen insecurity and serious inequalities which existed prior to the crisis in most of our societies, the impact of the crisis would cause tensions and political disturbances that might deteriorate governance

Being research and advocacy institutions, we intended to contribute with a warning on the consequences of the worldwide financial crisis on the social agendas and governance of the countries in the region, together with a situation analysis, but also include suggestions on short-term measures, and elements of public policies.

This is an initial collective effort of the research and advocacy institutions which are members of this Network (Red). It does not represent more than an effort to systemize the available information. It is not a proper field investigation. Therefore, it does not intend to be definitive in any way. But furthermore, the speed and complexity of its impact on our societies demanded a prompt and timely effort, even though tentative, for this initial contribution to be useful for those responsible to implement the corresponding measures, both in the private and public sector.

As a method, a first draft of the study was charged to one of the member Institutions, in this case, to the Fundación Nacional para el Desarrollo, FUNDE, of El Salvador, with national links in the member institutions in the other Central American countries. After this first draft, we worked on a process of revisions

leading to a final text, with the inputs and contributions of other members of the Red. The coordination on the part of FUNDE was charged to Rommel Rodríguez. The introduction and the part on the Economic and Social Impact of the Crisis (2), as well as other components (4) was drafted and later revised by Gerson Elí Martínez and Rommel Rodríguez of FUNDE. The part concerning the social-political impacts (3) was subcontracted by FUNDE the independent consultant Luis Armando González. Due to its nature was the most complex one. This is a terrain that lends itself to several interpretations, often discrepant and with a heavy ideological load. Hence the highly tentative form of writing it. It had a first version that had to be substantially re-formulated by the Coordination of the RED, by virtue of the many comments and contributions from its members.

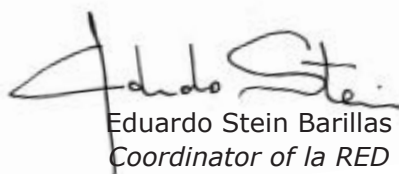
This takes us back to a real difficulty of collective works of this nature, seeking a situation analysis on the existing literature, and trying to anticipate possible reactions from the societies, and recommend some management and policy elements for decision makers (the so-called assessment papers and policy papers). The reading hypotheses may be in large numbers, especially in the political environment. The interpretation and prospective results may be even more.

In addition, an individually signed paper permits more audacious results and more risk-taking positions –that of course- will at all times be subject to public criticism-. A collective paper, with the responsibility shared by various research centers, needs repeated consulting processes to arrive at acceptable formulas that, without everybody agreeing totally, do represent the general trend of the associate institutions. It is not intended to have extreme agreements on every line and every concept as would be demanded by a statement of a manifesto, but one cannot undertake an attempt such as this one, departing from analytical and interpretative “averages” with the full agreement of all the think tanks, that would betray the richness and intellectual variety of their associate members. Such type of attempts, which usually imply an homogenization of concepts, hypotheses and analytical and prospective formulations –unless they are very close institutional groups with a single ideological trend, and which the “RED” is not-, more or less account for a “minimum common denominator” leading to harmless generalities, which almost always end up yielding formulations that are so neutral and careful, that they’re useless for the decision makers in the issues that must be addressed

We decided on a road somewhat more audacious, although careful, knowing that this is a situation effort that must be improved and upgraded in time and, above all, submitted to the thermometer of realities and concrete actions. It is with the intent of contributing to the search and encouraging it rather than halting it or disguising it, that the institutions member of the “Red” have been working on it.

**WORLDWIDE FINANCIAL CRISIS:
its economic and social
impact in Central America**

And also, it is in that perspective that we have sought to complete the internal attention efforts in each one of the countries, with regional dimensions that will supplement and strengthen national determination. Convinced of the need to have regional dimensions, not only to help and support national and local solutions, but also because there are regional perspectives which, in their own right could provide us with opportunities for real quality leaps in our improvement of the quality of life and our integral development, we are presenting this paper as a contribution to the Central American societies.



Eduardo Stein Barillas
Coordinator of la RED

1. Introduction

Presently, the worldwide economic crisis is felt in small and open economies such as those of Central America, and its scope and depth begin to be viewed with certain particular features in the social sphere. The identification and reactions of governments and of the organized productive sectors to confront the crisis, do not necessarily match another more fragile level of the Central American societies: the way in which the impact of the worldwide financial crisis, carried through different ways to the everyday reality of the people, has an impact on the households. About this, we must not ignore that the effects of the economic deceleration in Central America are being felt by social and economic structures characterized by having *structural drawbacks*. In this sense, it is possible that inequalities tend to become deeper, translating into greater levels of poverty and inequality, thus receding, as ECLA points out, in the modest social advances that the region had accomplished over the past few years.

A recent study of the International Labor Organization (ILO) presents as the main channels for the transmission of the crisis, a reduction in the trade flows to the United States, especially the drawback exports and the reduction of Direct Foreign Investment (DFI). Likewise, we must not overpass a contraction in the flow of remittances from the United States to Central America. Finally, the crisis in the international financial markets has caused a fall in the available credit in the countries of the Central American region, an aspect that has hindered all financial operations as well credits for production, and that also complicates and delays economic recovery.

It is in this context that we must keep in mind that the contraction of production will make it more difficult to absorb the natural growth of the labor market, an aspect that will cause an increase in unemployment and informality. So, the effects of the international financial crisis are reaching the groups of middle and low income through the lack of jobs and the reduction in family incomes, deteriorating even more the social conditions of these countries, with the most affected being the social groups that show more vulnerability. The temporary increase in the price of fuels and food was a good sample of such fragility.

On the basis of the above, it is important to view the recent evolution of the main economic indicators, and from them, infer the manner in which such indicators are linked with aspects such as unemployment, informal employment, poverty, the distribution of income and the worsening of weaknesses in other areas of basic needs such as food and health, taking into consideration their possible effect on vulnerable segments of the population.

Now, we must highlight the fact that what elicits a greater discussion at the present time is the impact of the world financial crisis in the *economic sphere* and it is in the same perspective that comments and editorials are made on recovery. This may be deceitful for fragile States such as those of Central America. While reviewing the strictly economic implications may be a first step to measure their *social impact*, it is also relevant to supplement it with the *financial sustainability of the States*, paying attention to the flow of resources aimed at social programs, the purpose of which is to reduce the levels of exclusion, poverty and marginality. The measures launched to face the timely effects of the economic crisis must not only be considered based on their financial sustainability over time or their efficiency in containing its negative effects, but also the regressive effect that their financing could have on the distribution of wealth of the countries, thus making social inequality deeper. All of this keeping in mind that a deterioration of the social and economic aspects may result in political problems that affect governance.

The social programs launched prior to the crisis rose from the conviction, among different political and social sectors that poverty, exclusion and marginality are aspects that must be overcome in order to attain better harmony and social cohesion, and to improve the productivity and competitiveness of our countries. A series of social measures was designed to confront those conditionings of development. These measures were being implemented when the crisis exploded. Currently, other political measures have been designed to alleviate the impact of the crisis on the vulnerable social sectors (those being taken care of or those who were going to be cared for prior to the crisis).

In view of the above, it is relevant to ask the following question: *¿Will the policy measures and social programs be financially sustainable to alleviate the social effects of the crisis?*

A negative answer to such question leads to admit not only the possible worsening of social problems, but also the existence of unmet social demands that – with the aggravation of the impact of the crisis- may cause the eroding of the legitimacy of some state-institutional apparatus that have not been able to process them and give a timely response. This aspect binds the *social impact* of the crisis and *the social policies, socialized by the financial situation* of the States in the Isthmus. It must be said that in Central America, with the exception of Costa Rica, the decade of the 90s showed the permanence of poverty, exclusion, insecurity and violence, aspects that contribute to a lack

of credibility and citizen's mistrust for the capability of the political system to respond to the most urgent social demands.

The new century witnessed the birth of a series of government efforts, more oriented to face the international agendas of free trade and the problems of insecurity and violence than to diminish exclusion and poverty. This is not to say that these two issues were not in the government agendas and some kind of resources were not allocated to alleviate them. But it was not easy to establish some sort of link between exclusion and poverty on one side; and crime, insecurity and violence on the other. Much less was it possible to take seriously the connection between the former and the institutional erosion, the threats to governance and finally, the uncertainty in the democratization processes. At the same time, negotiations for a free trade agreement were undertaken as a central axis of the economic development for the Isthmus. So, it seemed that in the early years of the XXI Century, the idea was neglected on the fact that exclusion and poverty were and are a "culture broth" to cause a climate of mistrust in the established institutional and political paths.

Delimiting this discussion to the economic and social impact of the crisis as well as to its implications for the governance of the Central American countries, one has to weigh on one side, its specific economic impact on the productive dynamics and, on the other, its social impact, as well as its implications for the governance of the Central American countries, we must weigh on one hand, its specific economic impact on the productive dynamics; and, on the other, its social impact, both by way of its advocacy on the dynamics of the family economy, and its effects on the social plans of governments. With the above as a background, we must proceed to an examination of the social dynamics of the region, in order to read its signs of worsening- of which the situation in Honduras is the most significant one- not as "caused" by the economic crisis, but as something that with the crisis, became more difficult to solve.

Having said this, in this paper, an approach is being made to the economic, social and political impact of the crisis. We depart from an analysis of its economic and social impact and later on moves to its social and political implications. We conclude with a tentative series of reflections about the challenges posed by the impact of the crisis for the Central American democratic governance and its intertwining with processes which, previously or independent from it, currently mark the coming and going of the region. And provisionally, suggestions are made for areas in which the various Think Tanks in Central America could contribute to study and explain better some of the issues in the process and present proposals for specific solutions to some of them.

2. Economic-social Impact of the crisis

2.1. The international financial crisis and its impact on the real economies

The economic and financial crisis began in August 2007¹, in the developed countries and gradually expanded towards developing countries by the last quarter of 2008, and after that, such economies felt its effects with a greater force. The crisis originated during a period of buoyancy in the international environment, associated to a policy of monetary expansion promoted by the United States Federal Reserve and the relaxation of the regulatory and supervisory mechanisms of the globalized financial system, especially in the transactions that originated in this country. (Blanchard, 2009).

The crisis had a great impact on the developed countries, costing them near 700 million for their central banks, towards the end of 2008.² During this period of economic contraction, the developed countries combine policies of monetary expansion and tax programs in order to alleviate the crisis. For the case of the United States, the fiscal deficit is already estimated in more than 12% during 2009, the highest since World War II.³

2.1.1. The international response to the crisis

The international economic institutions, together with governments have used a series of measures to control the crisis and stabilize the financial and monetary markets. Among them, the mobilization of resources and loans from Central Banks, purchase of non-liquid assets, capitalization of private Banks with public resources, among others. Nevertheless, the loan markets continued without being stabilized and some financial institutions remained under a very weak solvency. As a result, sudden falls of the world stock exchanges, loss of homes, due to an incapacity to meet mortgage payments in the United States;

1 According to the Economy Nobel Prize Paul Krugman, "on August 9 [2007], the French Bank BNP Paribas suspended withdrawals from three of its funds, giving birth to the first great crisis of the XXI Century", Krugman, Paul. *Back in the economy of the Great Depression and the Crisis of 2008*. Grupo Editorial Norma, Colombia, March 2009. p. 171.

2 Jara, Alejandro and others.. The global crisis and Latin America: financial impact and policy responses. Bank for the International Settlements (BIS). Quarterly Review. June 2009.

3 *Ibid.*

investors and multinational enterprises with huge international losses and, as a consequence, an alarming increase in unemployment which has extended to a worldwide level.⁴

On its part, the United States Congress approved in 2009 an economic stimulus package for 789 thousand 200 million dollars split in three large segments: 38 % intended for tax cuts, un 38 % reserved for social spending and 24 % dedicated to large public investments. With a difference, the largest item (estimated in 16,200 million dollars) will be dedicated to lowering the taxes of workers who make less than 75,000 dollars per year and couples who file joint incomes to the IRS, lower than 150,000 dollars per year.⁵

In Europe, the first reactions were those of the individual countries, depending upon the impact that each individual economy felt. The European Union, on its part, drafted a European Economic Recovery Plan to confront the crisis. The program contemplates a series of measures aimed at supporting the real economy and sits on the Lisbon strategy for Growth and Employment; the resources amount approximately 200 thousand million Euros (1.5% of the European GNP).⁶

2.1.2. The response of the region to the crisis

Due to the early effects of the crisis, which became evident by the middle of 2008, the region quickly began to take a position and to establish a quick reading of its respective national situations, and possible regional measures. On one hand, the financial sectors (in fact most private Banks), having previously gone through other recent crises, practically had no investments in so-called "toxic papers" of the mortgage bubble; and their foreign investments were mostly in North American treasury bonds. This caused an initial reaction of comfort in the commercial private Banks, quite similar in almost all of the countries, to be passed on to the economic authorities in the governments, with a false sense of being armored against the crisis, and which resulted in similar official statements in the region, with various intensities in each country, as to being prepared to face the crisis. In some cases, they even said that the financial global crisis would not affect them.

Nevertheless, the crisis began to be evident in a severe contraction of international loans for local banks, in an increased reduction of trade, and later in a decrease of the family remittances. All of this together with increases in

4 In the U.S. alone, the unemployment rate was placed at 8.5% for February 2008, which has implied a large fall in consumption and therefore in its production and commercial Exchange with third countries. See: BBC World. "More unemployment in the U.S. April 3, 2009. Available at http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/business/newsid_7982000/7982079.stm

5 "Congress approves the largest stimulus package in the history of the United States". Washington, February 14, 2009. Available at: <http://www.abc.es/20090214/internacional-estados-unidos/congreso-aprueba-mayor-paquete-200902140245.html>

6 "The European Union before the World Crisis". Available at: http://www.cescanarias.org/?q=ue_crisis

the prices of fuel and food quickly gave way to a picture of renewed diagnostic reviews to confront the manner in which the crisis began to become evident in our Central American economies.

In the regional sphere, both the Central American Presidents and the Council of Ministers of Economic Integration of Central America (COMIECO), were willing to strengthen the process of regional integration, take a step towards the Customs Union and made a commitment not to create commercial barriers among the countries. Other measures sketched tentatively were to re-establish the Central American Compensation Chamber and the possible adoption of a single currency (resuscitating an old proposal of the 70s).⁷ Nevertheless, it is important to emphasize the fact that many of these measures have not been fully implemented, or have not even started, due to a lack of a commitment on the part of the countries or because some of them were just put on the table of regional discussion as a "letter of intent".

By the mid-2008, the Central American Presidents, in view of the impact of the international financial crisis, but before its consequences became worse in Central America, already envisioned as a priority, to strengthen the regional integration process. For that matter, they considered among the most important measures, to implement 22 projects of those 90 originally contemplated in the Puebla Panama Plan (PPP). It is in this frame that Elías Antonio Saca —at the time, President of El Salvador— called for attention to the risk in which the stability of the region was, in front of what he called "the perfect storm" that combined the food and energy crisis with the economic deceleration of the U.S.A.⁸

The Central American presidents agreed to a series of measures to strengthen the Central American Integration System (SICA). In this respect, in October 2009, an Investment and Finance Plan to confront the crisis was presented to international organization such as ECLAC, IMF, WB, IDB, and CABI, and to the U.S Treasury Department, by the current president of the Council of Ministers of Finance of Central America.⁹ Among the possible options to face the crisis in the region, they considered regionalizing the anti-crisis plan of El Salvador, which includes investing US\$587 million in economic and social measures, but this option did not materialize either.¹⁰

7 Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC). "Facing the Crisis. Central American Isthmus and the Dominican Republic: Economic Evolution in 2008 and Prospects for 2009". April 2009. Page 82.

8 Infolatam. "Colombia, México and Central America reinforce an integration plan". Villahermosa, June 29, 2008.

9 See: "Central America presents a plan to overcome the economic". Tuesday October 27, 2009. in: <http://www.eleconomista.net/noticia.php?id=8407>. Honduras did not participate in the preparation and presentation of this plan, since his government was not invited to regional meetings in the second half of 2009, at the disagreement from the rest of governments of the area, and most of the international community, with the presidential succession occurred in that country at end of June that year.

10 EFE. "Central America must undertake mega projects to get out of the crisis, according to SICA". San Salvador, October 19, 2009. Available at: <http://www.google.com/hostednews/epa/article/ALeqM5iL-fq32Vkvz7DouOc4m-xI-QhYmAQ>

The regional most trusted “thermometers” to follow up on the economic and social impacts in Central America continue to be the periodical reports of the Central American Monetary Council, the frequent updates of ECLAC and the periodical forums of the Central American Integration Bank.

2.1.3. National Measures to face the effects of the crisis

In Central America, the governments have presented their own national plans or anti-crisis programs, which incorporate measures to alleviate the impact of the international crisis in their economies and compensate the most vulnerable sectors of the region. In January 2009, Costa Rica presented the “Shield Plan”. During the same month, the “National Program for the Emergency and Economic Recovery” was presented in Guatemala. El Salvador presented the “Global Anti-Crisis Plan”. Nicaragua used the “National Plan for the Conservation and Generation of Employment 2009” to face the international economic and financial crisis.

And in Honduras it was called “Program for the Defense of Production, Growth and Employment of the year 2009”, (although it was not exactly a new Plan, but rather a compilation of the different programs in force or in the process of negotiation to combat poverty. All of it became affected after the Presidential Succession of June 28, when a large part of the international cooperation for Honduras was suspended). On its part, Panama announced in June 2009, a package of amendments to the Program of Financial Stimulus (PEF).

In general terms, ILO recognizes that during 2009, the anti-crisis policies implemented by the Central American governments focused on two large flows: in the financial area and in the social protection networks. Thus, the mechanisms to contain the crisis have been through measures of a diverse nature from one country to the other, not only because of the impact of the crisis but also due to the political context of each of them. Nevertheless, there are similar elements since it is a significantly homogeneous region in its development models.

In general, a stimulus was promoted for reconversion or promotion of investment initiatives, to inject capital into the economy, together with the assurance of financing for the banking sector. Also, supervision was promoted for the system of access to loans, bank prudence and a reserve in public spending through cutting down unnecessary expenditures. In this last aspect, we must highlight that public spending for infrastructure and social issues had to be left out, since it increased substantially in all the countries. On one side, promoting employment for unskilled labor became generalized through public Works. On another hand, they had to resort to increased or extraordinary budgets in order to extend programs of assistance feeding for vulnerable sectors (for instance, the Program “Mi Familia Progresá” in Guatemala budgeted almost US\$66 million for a plan of conditioned money transfers).

Practically all the countries resorted to extraordinary measures in their Budgets and therefore in the respective Congresses, because the anti-crisis plans of the Central American countries contemplate a high demand of resources. Also on account of this, fiscal measures were promoted, such as the search for a reduction in tax evasion, an increase in the levels of tax revenues and fiscal austerity.

According to the above, the Executive Branch of El Salvador issued a decree of austerity and currently has proposed a set of amendments to the law, aimed at fighting mainly fiscal omission and evasion. Nicaragua poses a strong policy of fiscal austerity in its National Plan, which among other objectives, seeks the reduction of 20% in actual expenditures for the acquisition of goods and services.¹¹ On its part, the fiscal anti-cyclical policy of Guatemala made a commitment to prevent the fiscal deficit to increase during 2009, and other measures for the optimization of the budget, thus promoting the introduction of a law for the modernization of indirect taxes¹² which has not yet been approved.

As to the social protection networks, the countries of the region promoted important social programs, where we must mention the extension of the social security coverage for those unemployed coming from the formal sector (in Costa Rica and El Salvador), fellowships for training of the unemployed (all the countries with the exception of Guatemala), conditioned transfers for youths (in Costa Rica and El Salvador), as well as programs for distribution of food or provisions in rural areas under conditions of poverty (Guatemala, El Salvador and Nicaragua). In the case of Panama, the anti-crisis program does not contemplate specific social protection measures. In Honduras, as mentioned earlier, one cannot talk about a "plan", but rather about a compilation of whatever they had on the issue of fighting poverty, but the Zelaya administration did not feel it was necessary to implement extraordinary measures of social protection.

2.2. The crisis transmission channels: from International to National and from Economic to Social

Central America is defined by the heterogeneity of its internal economic and social structures. However, the region shares a characteristic: the high degree of economic dependence on the United States (USA). Such bond, based mainly on exports and the high dependence on remittances, has been one of the main channels of transmission for the international economic crisis to the national spheres of the countries. Trade and remittances have shrunk.

11 OIT, 2009.

12 *Ibid.*

In this context, economic deceleration –derived from the international crisis– has had an impact on the capacity of the labor market to respond to the labor offerings in the countries of the Isthmus. On the other hand, the reduction in the available incomes of families, after the fall in the flow of remittances from the United States, has reduced the acquisitive capacity of the families in that make up the Central American population. This becomes more important when you become aware that the economies of the countries in the region are characterized by a third-party process, in which since the past decade; internal consumption has been a strong support for the economic activity.

During the commercial liberalization process and deregulation of the Central American economies, some countries more than others, followed the international pattern of economic policies under the so-called “Consensus of Washington”. This, in general terms, implied a lower intervention of the State in the interaction of the forces of the market and reduced tariff and non-tariff barriers for trade with the rest of the world, and in inter-regional trade. As a consequence, some countries of the region waived the utilization of economic policies (trade, monetary, fiscal and credit) under the conception of the self-regulation of the market.

The absence of economic policies was not perceived, in the context of a world economy with a relative stability. Nevertheless, now in facing the times of crisis, the self-infringed weaknesses in the capacity of the States to make economic policies are pressing the Central American governments to implement anti-cyclical measures with weak institutional foundations and little financing.

Various studies have accounted for the channels of transmission of the international economic crisis to the national economies in Central America, which to a large extent are related with the strong economic and historical links of the region with the United States: in the first place, the contraction in the income of currency for exports, especially of traditional products and drawback; then, the reduction in the flows of Direct Foreign Investments (IED); in the third place, the deceleration in the flow of family remittances, as a result of an increase in the unemployment of Hispanics in the U.S.; and finally, the lower availability of internal credit, derived from the crisis of international financial markets.¹³ To all that, we must add the little or none internal savings, beyond the international reserves to support trade.

On the other hand, the transmission channels of the economic crisis in the social sphere in Central America are directly related with unemployment and reduction of family income in the households of the region. The contraction in

13 As a result of the world economic contraction, the Central American countries have resented an important reduction in the flow of tourists, especially in early 2009. As a result of this behavior, the countries of the region have stopped earning an important flow of currency for this concept: El Salvador 30%, between 15% and 20% for Costa Rica and 7.2% for Guatemala. See “The crisis preys on tourism in Central America”. AFP. Thursday Nov. 19, 2009. In: <http://www.eleconomista.net/noticia.php?id=8609>

the capacity for consumption of families who are recipient of remittances has an impact on their quality of life. In addition, the limitations of the States of the Isthmus to finance basic services such as health and education, rights that are not covered by the public networks of social security, could raise the levels of poverty and indigence in the region, due to the impact of the crisis.

If we add to the above, the unemployment generated in economic sectors such as drawback –directly linked to the evolution of foreign demand and characterized for employing unskilled labor– the result will be an increase in the ranks of the informal sector. Thus the lack of absorption of the formal labor market may contribute to the deterioration of the labor conditions of large segments of the population.

The Central American region showed progress on issues such as the reduction of poverty since the middle the past decade. These improvements were supported by social programs that called for important fiscal efforts, specifically social programs of conditioned transfers of assistance aimed at population segments with high levels of poverty.¹⁴ Nevertheless, the financial sustainability of such programs and the extension of their coverage to those directly affected by the economic crisis, implies important fiscal efforts linked to the efficiency of spending and tax collection, as well as to greater pressures on public indebtedness in the short term. However, it is foreseeable that these “adjustments” in countries like El Salvador and Guatemala will be insufficient and that a national compromise on fiscal issues will have to be made in order to finance the growing social spending of the coming years.

2.3. Recent Evolution of the Central American Economies

Following is the status of the main short term indicators for the Central American economies beginning with the last quarter of 2008. With this, it is not intended to make an exhaustive investigation of causal relations, but rather present the evidence of the early symptoms of the growth crisis and its recent evolution.

Although most of the times the region analysis is broken down in the various countries that form it, by reading the evolution of these indicators it is intended to prioritize the *regional vision*. Thus, it is intended to make evident the depth of the impact of the crisis on the dynamics of the Central American economies, more than one year after the rising of its effects and note its evolution in the coming months. It is also intended to identify, in the extent possible, those economic sectors and population segments hit by the crisis and its possible

14 ECLAC. “Facing the Crisis. Central American Isthmus and Dominican Republic: Economic Evolution in 2008 and Prospects for 2009”. April 2009. Page 6.

impact on the financing of the social programs launched by the countries of the region, and its possible impact on the poverty indicators.

2.3.1. Real Sector

2.3.1.1. Negative Prospects of the growth of the Gross National Product (GNP)

After having presented growth rates of the Gross National Product (GNP) near the Latin American average in 2006 and 2007 (5.8% and 5.6% respectively), the Central American region showed an important reduction in its growth in 2008, averaging a rate of 3.3%.

In the region, Costa Rica was the country that felt the most, the effects of the crisis in its growth, going from a growth rate of 7.8% in 2007, to 2.6% in 2008. El Salvador, Guatemala and Honduras also recorded a loss in the dynamics of their growth during 2008, since the growth rate of the GNP in these countries was an average of 2.3 points less than the growth rate recorded in 2007. Thus, El Salvador, Guatemala and Nicaragua grew 2.5%, 4.0% and 4.0% in their GNP respectively. Nicaragua maintained the same growth rate of its GNP in both years.¹⁵ Panama on its part, maintained a high dynamism in its growth during 2008 (9.2% in spite of having decelerated with respect to 2007 (11.5%).

The effects of the crisis on the real economies of the Central American countries were not perceived in all of their strength at the end of 2008, with its most severe impact being more foreseeable for 2009. In this respect, several international organizations such as the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) and the International Monetary Fund (IMF) have foreseen a negative scenario for the region in 2009. Even though there are no final data on 2009, all indicators up to November indicate that growth contracted even more.

As can be seen from Chart 1, the most recent growth projections of the IMF for 2009 reflect a contraction of the GNP for most of the Central American countries. According to the projections, El Salvador will experience the greatest decrease, while it is foreseen that Panama and Guatemala will be the only ones to show a positive growth rate. For 2010, the IMF foresees a change in the trend, anticipating that Panama will end the year with the greatest growth (3.7%) in contrast with El Salvador (0.5%) which will be feeling more intensely, the effects of the crisis.

15 International Monetary Fund (IMF), "Economic Perspectives: The Americas. The crisis was avoided ¿What follows now?" Economic and Financial Studies. October 2009, Page 38. .

Chart 1
Growth of the Gross National Product 2007-2008
and Projections for 2009-2010

Country	GNP Growth 2007 (%)	GNP Growth 2008 (%)	Projection GNP Growth 2009 ^a (%)	Projection GNP Growth 2010 ^a (%)
Central America	5.6	3.3	-1.3	1.4
Costa Rica	7.8	2.6	-1.5	2.3
El Salvador	4.7	2.5	-2.5	0.5
Guatemala	6.3	4.0	0.4	1.3
Honduras	6.3	4.0	-2.0	2.0
Nicaragua	3.2	3.2	-1.0	1.0
Panamá	11.5	9.2	1.8	3.7

Source: IMF (2009).

a/ Projection of growth for Central America, calculated on the basis of a simple average.

Historically, the economic growth in the countries of the region has not been directly linked to an equitable distribution of wealth. The levels of inequality and social exclusion among large groups of the population (indigenous, women, youths) has been a constant until the present time and have caused these groups to resent, in the first place, the effects of economic cycles. With this background it should not be a surprise that the crisis of the economic growth in Central America rebounds with more strength on the most vulnerable sectors, and that it may account for social and political difficulties in the short term, if the national governments do not have the public policy tools to compensate those more affected by this situation.

The immediate effects of the crisis on the Central American households will surely be perceived through a reduction in their available income. In the macro-economic area, this behavior can be evidenced by inhabitant, as shown in Chart 2. After a contraction in the growth of the internal production in the countries of the region, it can be envisioned that the GNP per inhabitant shows a reduction in 2009. While the growth rate of this indicator already showed sings of deceleration in 2008, it is until this year (according to growth projections) that it will shrink in most countries of the Isthmus, with the exception of Panama.

Chart 2
**Annual variation rates of the Gross National
Product (GNP) per Inhabitant**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 a/
Latin America and the Caribbean	2,5	-1,0	-1,7	0,9	4,7	3,7	4,6	4,5	3,0	-2,8
Costa Rica	-0,5	-1,0	0,8	4,3	2,4	4,1	7,1	6,3	1,2	-2,5
El Salvador	1,6	1,2	1,9	2,0	1,5	2,7	3,8	4,2	2,1	-3,0
Guatemala	1,2	-0,1	1,3	0,0	0,6	0,7	2,8	3,7	1,5	-3,4
Honduras	3,5	0,6	1,7	2,5	4,1	3,9	4,5	4,2	1,9	-4,9
Nicaragua	2,4	1,4	-0,6	1,2	4,0	2,9	2,5	1,8	1,9	-2,8
Panama	0,7	-1,3	0,4	2,3	5,6	5,3	6,7	10,2	8,9	0,9

Source: ECLAC.

While this indicator does not take into account the inequalities in the distribution of income in the countries, it enables seeing an important reduction of wealth at a national level. The countries that will feel the greatest impact on this will be Honduras and Guatemala, that will see their GNP reduced per inhabitant in 4.9% and 3.4%, a rate that is higher than the average for Latin America and the Caribbean.

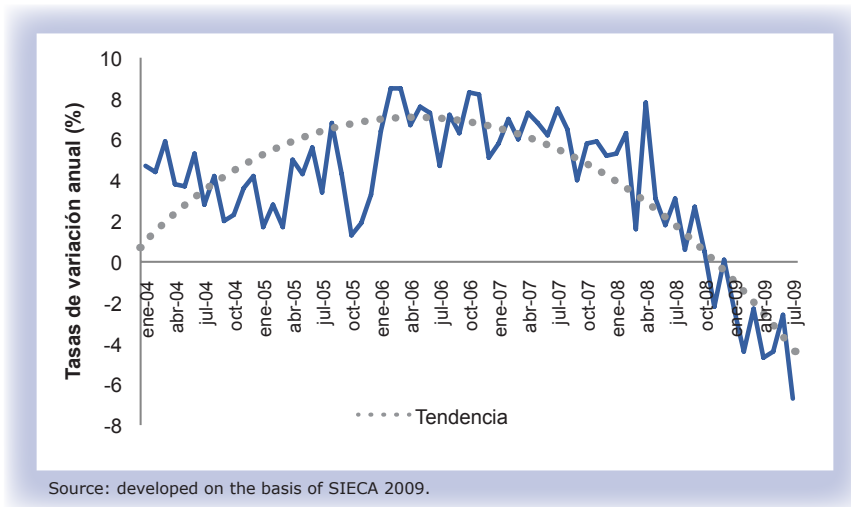
2.3.1.2. Contraction in the dynamics of the economic activity

The early symptoms of the crisis that was coming over the countries of the region were perceptible in the early 2008 and became accentuated during the last quarter of that year. The trend towards contraction in the rhythm of the economic activity in Central America became substantially worse during the first half of 2009.

The average trend of the Monthly Index of Economic Activity (IMAE) in the Central American region indicates a contraction of the regional production for 2009 (see Graphic 1). The contraction of the economic activity in the region accounts for the recessive stage in which the Central American economies are in.¹⁶

16 While the methodology to calculate the IMAE is different from the one used for national accounts, the behavior of this indicator enables to show the growth rates of the regional GNP. .

Graphic 1
Central America:
Evolution of the Monthly Index of Economic Activity



With the exception of Guatemala, the countries of the region have shown, as an average, negative inter-annual variation rates of the IMAE between January and July 2009.¹⁷ In this respect, Costa Rica averaged a reduction in the rhythm of its economic activity in the order of -3.6%; El Salvador, of -8.7%; Honduras, -3.0%; Nicaragua -4.4%, while Guatemala saw an increase in its economic dynamics of 1.2% between January and July of the same year.¹⁸ Panama, on its part, has also resented the effects of the international economic crisis, although in a milder way than in the Central American countries. The monthly indexes of economic activity receded and reached an average rate of 3.4% during the first quarter of 2009 in relation to 9% in the same quarter of 2008.

2.3.1.3. Inflation

An increase in the international prices of oil and its derivatives, as well as the Price of foods in the international markets since the mid 2007, caused the Central American countries to experience inflationary pressures that surpassed the two digits as a regional average. This happened because of the behavior

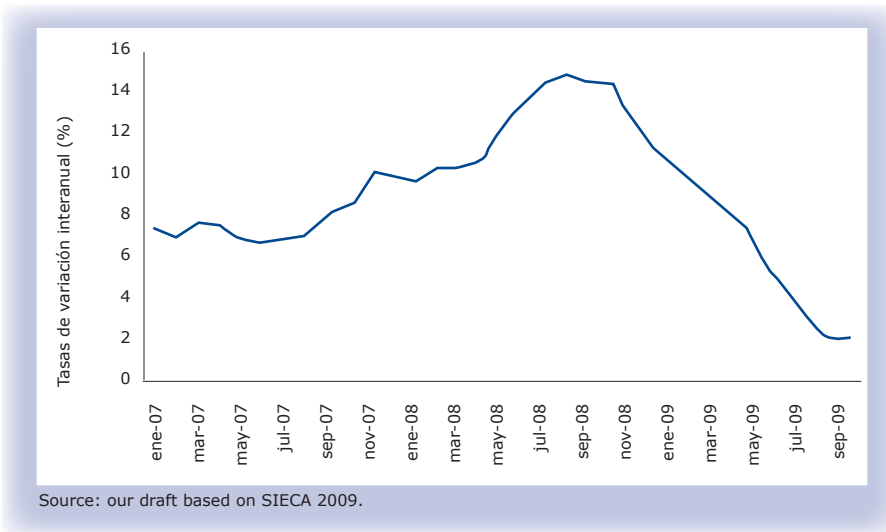
¹⁷ In July 2009, Guatemala changed the IMAE series as a result of a methodological review that tailored the IMAE to the new productive structure of the System of National Accounts.1993.

¹⁸ This result for Guatemala after the methodological tailoring of the IMAE, has produced adverse reactions in the public opinion, because this would indicate that the country is growing at an approximate rate of 1%, differently than the other countries of the region. See "Guatemala's IMAE: contradictory figures" at: http://www.centralamericadata.com/es/article/data/IMAE_de_Guatemala_numeros_contradictorios

of international financial markets which, in view of the destruction of capitals, sought refuge in raw materials.¹⁹

The average inflation rate in the region reached its highest value in August 2008, being placed at 14.8%, with respect to the same month of the previous year, after having had a sustained increase since the third quarter of 2007 (Graphic 2). On its part, Panama closed 2008 with an inflation rate of 4.5 percentage points above that recorded in 2007. This trend had an impact on the purchasing power of the Central American and Panamanian households in the extent that the salaries were not adjusted – at least proportionately – to the increase in prices, except for the case of Honduras, where the Government ordered in December 2008 an increase in the minimum salary which as an average is estimated to have been of 67.4% (in some cases it surpassed 150%). This salary adjustment promoted by the Government of Honduras caused in the end, an increase in the unemployment rate, because a good part of the private sector was unable to absorb this increase in their operating costs. According to the ECLAC (2009), in Guatemala the inflation recorded in 2008 implied a reduction in the purchasing capacity of salaries of up to 10%.

Graphic 2
Central America: Inflation point by point



The generalized increase in prices experienced until the end of 2008, gradually reversed over the following months, until it showed in September 2009, an average regional inflation rate of 2.3%.

¹⁹ *Ibíd.* CEPAL 2009. Pág. 59.

In some countries of the region, the Price level showed a contraction during the third quarter of 2009, recording a deflationary behavior, resulting from a strong reduction in the internal demand of these countries. Up to September 2009, El Salvador had an inflation rate of -1.3% and Nicaragua and Guatemala reported a variation of 0% in the price levels.

2.3.2. The labor market

The economic crisis is characterized for having a direct impact on the labor market. The main labor indicators in 2008 account for it, despite the impact having been more perceived during the last quarter of that year and became worse in 2009. While the increase in the unemployment rates is one of the variables most affected by the economic deceleration, the erosion of labor conditions, underemployment and informality, will also be affected in an important extent.

In the Central American region, the unemployment statistics have as a basis, the surveys taken at households in the respective countries, therefore such information is generally updated every year. So, it is difficult to visualize in a clear manner, what the costs of the crisis have been regarding employment in the course of 2009. Nevertheless, recently the International Labor Organization (ILO) undertook an exercise for the projection of the impact of deceleration/contraction of the Central American economies on labor. As a result of such study, it is estimated that at the closing of 2009, the unemployment rates might increase up to 3 percent in Honduras and 3.8 percent in Panama. According to the mentioned study, this would imply –in the worse scenario- that in countries such as Costa Rica, 94 thousand 535 jobs of employed persons would be lost; in Honduras, 92 thousand 804; in Panama 58 thousand 655; in El Salvador, 52 thousand 336; and in Nicaragua, 39 thousand 653.²⁰

In addition, the ILO study mentions that another aspect that will have a considerable impact on the well-being of the Central American and Panamanian population is the reduction of the social security coverage, which has been historically related to the formal jobs in the countries of the Isthmus. If we take into account that those sectors with an important number of formal jobs –such as construction, industry, trade and services- are the most affected by the economic crisis and one would expect a growth in informality and a reduction in the social security coverage.

In Costa Rica, for example, the sector of construction is the one feeling the greatest loss of insurance, since it has more or less 20 thousand 500 persons. In total, it is estimated that by February 2009, this country has felt the loss of approximately 70 thousand insured. Although in El Salvador the construction

20 ILO. Impact of the world crisis in the Central American and Dominican Republic labor markets” September 2009, pages 18-20.

sector has also been one of the most affected (5,427 insured lost), it is the sector of trade and industry the one recording the greatest losses (11 thousand insured).²¹ In addition, it is important to point out that the gender inequalities in terms of coverage could become worse, since in the Central American isthmus, close to 60% of women work in the informal sector.²²

2.3.3. External Sector

2.3.3.1. Regional trade with the rest of the world

In 2008, the Central American countries felt the effect of the increase in the oil prices on the value of their imports, which grew 17% with respect to 2007, when it went from US\$41 thousand 979 million to US\$48 thousand 945 million between those years. This increase in imports, together with a lower growth in the value of exports for that year (13%), resulted in an increase of the commercial deficit of 20%, with respect to the previous year, for an amount of US\$27 thousand 42 million. Likewise, the value of the Panamanian imports in 2008 was of US\$15 thousand 3 million, an amount that is 19.8% higher than that recorded in 2007. This important increase in the value of imports together with a lower growth of exports resulted in an increase of the Panamanian commercial deficit which went from US\$364.5 million in 2007 to US\$ 1 thousand 451.5 million in 2008.

Graphic 3 presents the monthly behavior of the Central American trade with the rest of the world. In this respect, it may be seen how the effect of price increases in the oil purchase and in the international prices of foods, had an influence on an increase in the value of imports between the early months of 2007 and July 2008. These recorded a value of US\$3 thousand 161 million in January 2007 and went to US\$4 thousand 615 million in July 2008.

Nevertheless, the effect of an increase in the international prices of food, also translated into an increase in the value of exports, which showed an increasing trend during the same period, but at a lower rate than that observed for imports. The value of exports from Central America to the rest of the world went from US\$1 thousand 458 million, in January 2007, to US\$2 thousand 024 million, in July 2008.

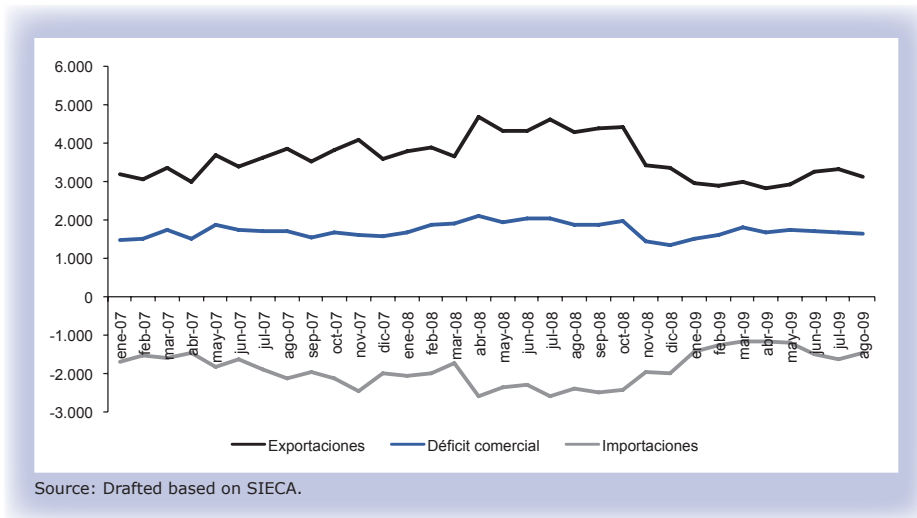
It is after the contraction of the world demand –as a result of the international economic crisis –that the Price of *commodities* (among them oil and its derivatives, as well as food) contracted. Such effect became evident after the third quarter of 2008 in the trade balance of the region, with an important reduction in the value of regional imports from the rest of the world, which became stabilized beginning in 2009. The value of exports followed the same behavior, but with a

21 *Ibid.* ILO 2009.

22 *Ibid.* CEPAL, 2009. Pag 7.

lesser magnitude than imports. That is why an important reduction is observed in the Central American trade deficit, promoted by the effect in the reduction of international prices which shrunk the value of imports during the early months of 2009.

Graphic 3
Central America: Trade with the rest of the world (millions of US\$)



2.3.3.2. Regional trade with the United States

After the contraction in the consumption and investments in the United States –a country which in 2008 accounted for 30.6% of the total exports from Central America, being its main trade partner-, a direct and almost immediate impact was expected in the Central American markets, through the reduction of exports to that country. This became evident during the last quarter of 2008, when the lower demand from the U.S. translated in the contraction of regional exports to that country in 1.9%, as compared with the same quarter of 2007.

This behavior deepened during the first quarter of 2009, with a reduction in the amount of regional exports to the U.S. at a rate of 21.2%, in relation to the first quarter of 2008. The same trend was observed between April and June 2009, when the exports to that country became reduced in 13.7%, with respect to the same term in 2008.

Surely, the effect of such reduction would imply a deceleration/contraction of sectors that were highly dependent on exports to the U.S. –such as drawback-, with important consequences on employment, the income of households in the low social-economic strata- usually employed in these sectors-, as pointed out by the ECLAC (2009):

"Drawback, which has also functioned as an important creator of jobs, especially for women, many times under flexible and unstable conditions, in this crisis has been vulnerable to the economic cycles. This vulnerability is added to the structural problems of drawback that began several years ago and which became worse with the end of the Multi-fiber Agreement in 2005. Since a substantial decrease of the IED during the crisis, drawback will not be able to offer additional jobs. Rather, it is expected that the number of employees will also diminish in this sector".²³

The impact of the international economic crisis, beyond its situation effects, uncovers the weaknesses of the regional export apparatus, mainly the concentration of its exports and the dependency on primary products as generators of currency. So, the countries that are less dependent on trade with the USA and with more diversified commercial structures, such as Costa Rica and Panama- for whom trade with China accounts for an important proportion of their exports-, will be able to face in a better way the contraction of the international demand.

On another hand, the impact of economic deceleration on intra-regional trade must be assessed, since as pointed out earlier, it accounts for the second market in importance for the Central American countries. The sensitivity of the trade flows among the countries in the region to economic and political situations has recently collected from the economies. With the closing of borders for two days, as agreed by Guatemala, El Salvador and Nicaragua in June of this year, as pressure to demand the reinstatement of Manuel Zelaya as President of Honduras, nearly US\$9.2 million due to the trade blockage with that country. In spite of not being a party to the closing of borders, Costa Rica and Panama felt the effects of such action.²⁴

According to ECLAC (2009), "there may be a margin to maneuver on the part of the Central American governments to favor intra-regional exports and become a part of the counter-cyclic policies which are currently adopted by the governments. Bringing the regional productive and commercial relations closer together, among other, require a bet for regional integration, even greater than in the past". However, this organization points out that in this process of integration there will be winners and losers, emphasizing that in the case of countries that have dollars as their currency, may face competitiveness problems in trading with other countries of the sub region: "El Salvador and, to a lesser extent Panama, may become a large importer from their neighbors, but at the same time not have much to offer competitively in the markets of its counterparts".

23 ECLAC. "Facing the Crisis: Central American Isthmus and Dominican Republic. Economic Evolution in 2008 and perspectives for 2009". April 2009. Page 57.

24 Infolatam/EFE. "The Honduran crisis collects from the Central American economies." San Salvador, 30 September 30, 2009.

With respect to the actions launched in this contest, we verified that almost none of the governments adopted direct measures to promote exports. Only Nicaragua lowered tariffs for imports, while the rest of the countries began to negotiate loans with internal financial institutions, to inject capital into the state banks, enabling the activation of productive sectors²⁵ in order for them to meet their national demand. While in the Panamanian case, the program, in addition to being directed to the productive sectors of the country, also encourages banks to grant loans to finance foreign trade. Another measure adopted by Panama is the proposal to expedite negotiations for the subscription of the free trade agreement with the United States (ILO, 2009) in the search for benefits derived from the elimination of commercial barriers.

In the Central American commercial and integration area, the subscription of the Amendments to the Frame Agreement of the Customs Union between Guatemala and El Salvador in 2009 is outstanding; with which the free circulation of goods and services is guaranteed. Honduras adhered to this agreement during the same year, to support intra-regional trade. We can also mention that Central America, as a region, has received financial assistance from the Central American Integration Bank to face the problems of liquidity, while the World Bank also allocated aid for the region in the face of the international crisis.²⁶ On its part, the European Union also announced financial support to go deeper into the Central American integration.

2.3.3.3. Direct Foreign Investment (IED)

One of the effects of the contraction of the world economy is the reduction of the investment flows towards the Central American economies. Attracting the direct foreign investment (IED) by the region has been one of the major bets of economic policy over the past few years. In this frame, the subscription of trade agreements has played a major role, especially the Free Trade Agreement between the United States, Central America and the Dominican Republic (CAFTA-DR).²⁷

According to Arauz (2009), the IED accounts for 5% of the GNP for Central America, but there are important differences between the countries as to their capacity to attract it and its importance with respect to the GNP. For instance, only Costa Rica and El Salvador absorb 65% of the IED directed to the region. On the other hand, the importance of the flows of foreign capital towards the countries, in relation to the GNP, is substantially greater for countries such as El Salvador and Costa Rica -6.8% and 6.3% respectively- than for Guatemala -1.9%- in 2008.

25 OIT, 2009.

26 Central American Monetary Council, Executive Secretariat. (2009)

27 Arauz, Alejandro, 2009, "El Impacto de la Crisis en América Central". *Revista Nueva Sociedad* 220. Buenos Aires, p. 22.

The countries of the region have encouraged the entry of capitals in sectors such as the drawback (*maquila*). The low cost of labor and the geographic closeness to the U.S. have promoted in previous years, the growth of this sector in the region, although with an unequal performance among the countries.²⁸

While in regional terms, the IED flows behaved increasingly, the performance by country presents certain particulars in 2008. With the exception of El Salvador, the foreign investment (net IED) grew in all the countries of the region. The increase of the IED in Nicaragua is outstanding, having received 55.6% more than in 2007 (explained by the investments in energy generation). In Costa Rica, the IED went from US\$1 thousand 634 million, in 2007, to US\$2 thousand 10 million in 2008, mainly due to investments in the tourism and industrial sectors. In the case of El Salvador, the fall in terms of percentage of the foreign investment flows in 2008 was due in a large extent; to the important entry of capitals into the financial sector of 2007, since in 2006, the figures were the lowest in the Isthmus.²⁹

The perspectives for 2009 are less encouraging, and despite the fact that the impact in the reduction of foreign investment flows to the Central American countries, will be lower than in developed countries, the prognosis, in the best of cases, is that the contraction of the IED could be less dramatic, especially for sectors such as drawback, which is foreseen to be one of the affected sectors.³⁰

2.3.3.4. *Remittances*

Another major channel of transmission of the international crisis to the national economies of the Central American region is the reduction in the flows of family remittances from the U.S. The high sensitivity of the Central American economies to the contraction of external transfers is evidenced by their weight in relation to the GNP and their importance in financing the current account deficit.

In 2008, the family remittances in an average for Central America accounted for 12.2% of the GNP. However, their importance in each one of the countries shows marked differences. For instance, while for Honduras the weight of remittances on the GNP of 2008, was of 19.3%, for Costa Rica it was 1.2%.³¹ During the same year, different than the Central American countries, Panama showed a negative balance of net remittances, due to the fact that the remittances sent from Panama (especially to near by countries such as Nicaragua and Colombia) surpassed those received for US\$10.8 million.³²

28 CEPAL 2009, *Ibid.*, p. 46.

29 *Ibid.*, CEPAL 2009, p. 25

30 *Ibid.*, CEPAL 2009, p. 26.

31 Cálculos propios basados en datos SIECA y CEPAL 2009.

32 CEPAL. "Panamá: Evolución económica durante 2008 y perspectivas para 2009". México, agosto 2009. pág. 2.

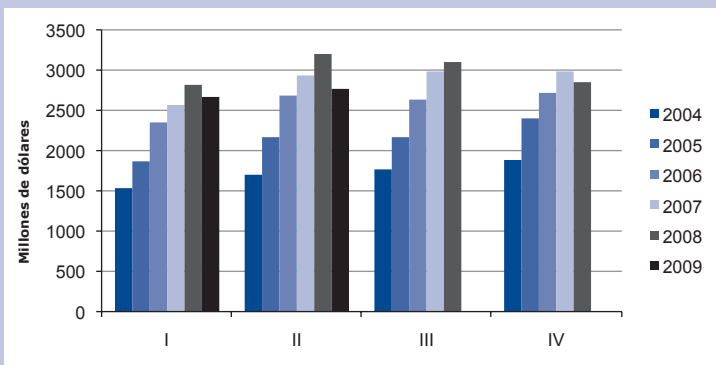
Indirectly, the reduction in the consumption capability of the Central American households as a consequence of the contraction in the family income available, will have an impact on the levels of tax collection, because the family remittances are mostly devoted to consumption and in the extent that they are contracted, the income obtained from taxes such as the AVT will be reduced.

Consequently, the social implications of a reduction in the flow of remittances are important:

- a. On one part, because the erosion in the purchasing capacity of the families which, to a large extent have been supported by those transfers from the U.S., will rebound on the poverty condition of a significant number of households, keeping in mind that nearly 65% of the Central American families are recipients of remittances and that almost 74% of the Central American migrant population resides in the U.S.A.³³
- b. On the other hand, the contraction of the flow of fiscal resources to finance the growing social demands in the frame of the situation of an economic crisis, as a consequence of the reduction in consumption in the countries of the region, will limit the margin of the governments to maneuver and to implement compensation policies for the sectors most affected by the crisis.

The initial effects of the international crisis in the dynamics of growth of the family remittances started to be felt during the last quarter of 2008. While their rhythm of growth had decelerated in previous years, it was not until 2009 when for the first time in the past few years a contraction in their value was recorded.

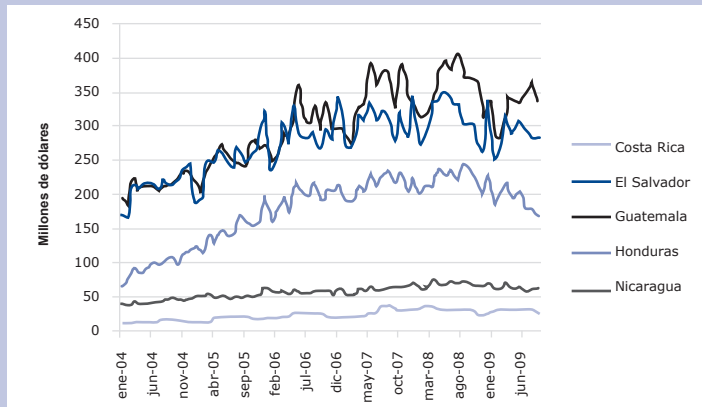
Graphic 4
Central America: Quarterly Evolution of family remittances 2004-2007



Source: drafted on the basis of data from SIECA 2009.

33 *Ibíd.* Arauz, 2009. Pág. 21.

**Graphic 5
Monthly Flow of family remittances**



Source: drafted on the basis of data from SIECA 2009.

When analyzing the behavior quarter by quarter of the value of remittances in the region during the past few years (Graphic 4), a considerable contraction of their value can be seen in the first and second quarter of 2009. While during years before the crisis the growth of remittances had been decelerating (25% in 2005; 21% in 2006; 11% in 2007 and 4% in 2008), it is until 2009 that negative growth rates are observed.

As can be seen in Graphic 5, the largest recipients of remittances are Guatemala, El Salvador and Honduras, who have seen the amount received for such concept, considerably diminished, in part because the origin of same is basically the United States, different than Nicaragua, where an important proportion of the remittances received comes from countries of the Central American region.

2.3.4. Monetary Sector

2.3.4.1. Credit for the private sector

A decisive fact which contributed to go deeper into the deceleration of the economies of the region has been the contraction of internal private loans. A reduction in the resources available for the above reasons, reinforces the negative trend of private investment and consumption, thus delaying the recuperation of the Central American economies.

Prior to the international crisis, the main indicators of the financial sector were heterogeneous in the Isthmus. As can be seen in Chart 3, Costa Rica, El Salvador and Honduras witnessed a growth in their internal loans during 2007, while in Nicaragua and Panama it contracted. It is after the second half of 2008 that most financial indicators gradually deteriorated. According to ECLAC (2009) the illiquidity of the financial system caused a sensible contraction in the credit –in some cases fully closing credit lines- and increased the active interest rates.

An example of the above is the fact that the average growth rate of internal credit in the Central American Isthmus went from 10.0% in 2007 to contracting in 0.6% in 2008, while the credit to the private sector went from 14.4% to 3.8% during the same period (Chart 3).³⁴

Chart 3
**Central American Isthmus: Evolution of credit a/
(Real Growth Rates)**

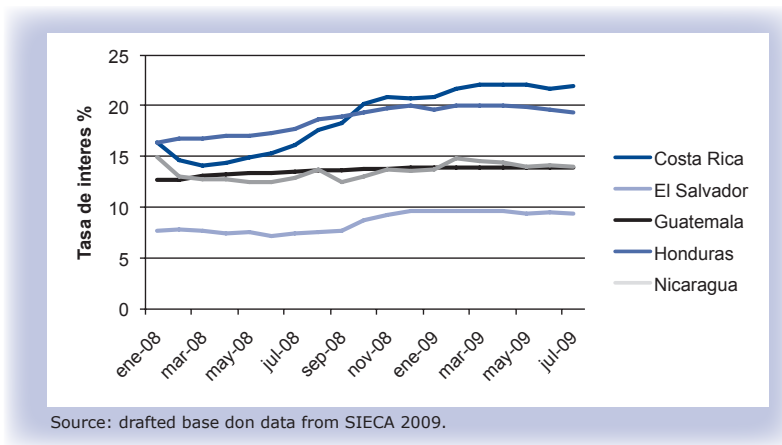
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 b/	2008 b/
Internal credit									
Costa Rica	15.5	4.1	9.0	3.9	18.4	-8.3	7.0	13.2	16.5
El Salvador	4.5	0.9	-5.4	-2.2	-2.7	0.7	5.5	10.6	-6.3
Guatemala	10.3	-1.3	6.9	-0.4	-1.0	13.7	18.8	5.6	-5.3
Honduras	12.4	4.8	21.1	14.1	-5.2	8.5	23.8	25.9	-2.6
Nicaragua	5.4	13.2	0.6	5.9	-1.1	-3.7	-15.2	-4.1	-12.4
Panamá	3.5	3.6	-5.7	0.9	9.3	8.0	10.9	8.9	6.5
Credit to the private sector									
Costa Rica	17.8	11.0	10.7	9.1	3.9	13.0	16.7	25.1	15.9
El Salvador	0.6	-4.1	5.0	4.3	0.2	3.3	5.7	2.2	-1.1
Guatemala	9.3	4.7	1.0	2.9	2.7	11.8	22.1	15.9	1.5
Honduras	3.1	9.8	0.8	10.9	4.4	7.4	21.2	20.6	0.3
Nicaragua	20.4	-47.3	10.9	21.1	16.7	20.4	20.1	12.6	-1.3
Panamá	5.5	3.9	-4.6	1.7	7.1	9.1	11.9	9.8	7.5

Source: Taken from ECLAC (2009). a/ On the basis of year-end nominal balances b/ Preliminary figures.

34 *Ibíd.* CEPAL 2009. Pág. 50.

As a response of the national financial systems to the international crisis, the active interest rates began to grow in a sustained manner during the first half of 2008. This behavior was more evident in Honduras and Costa Rica, and less accentuated in Guatemala and Nicaragua, as presented in Graphic 6. According to ECLAC, as a part of the monetary policy implemented by some countries of the region, in order to contain inflation –that during the first half of 2008 was pressured by a rise in oil and food prices-, they resorted to restricting liquidity in the market by increasing the interest rates in the monetary policy, with Costa Rica showing the greatest increase, going from 6% to 10.8%,

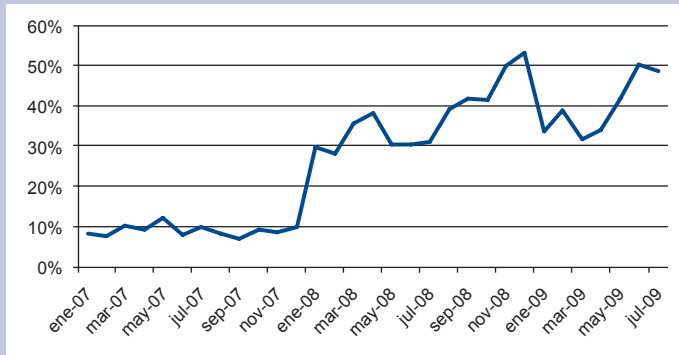
Graphic 6
Central America: Active Interest Rate



Into the second half of 2008, the deceleration of the world economy, together with the restriction of foreign credit, placed a considerable limit to its availability and at the same time made it more expensive. This had an important repercussion on the availability of resources for the private sector, thus affecting the depressed sectors as a result of the contraction in the economic activity.

Also, the economic deceleration in the region reduced the capacity for payment of enterprises and persons. As can be seen in Graphic 7, the annual growth rate of the matured portfolio shows a trend to increase since the beginning of 2009. Up to July 2009, the matured portfolio in the Central American region amounted to one thousand 403 million dollars, which accounted for an increase of 49% with respect to the same month in 2008.

Graphic 7
Central America: Month to Month growth rate of the Maturated Portfolio



Source: drafted base don data from SIECA 2009.

Among the monetary policy actions launched by the countries of the region in the frame of the crisis, the provision of liquidity in national currency is outstanding in all the countries (except for El Salvador)³⁵ and the decrease in flexibility of bank adjustments in Guatemala and Honduras. Regarding the first mechanism, we may mention that Costa Rica established a provision of the Central Bank where beginning in July 2009, the cooperatives and solidarity associations had to transfer to the Central Bank their resources in Colones that they had invested in other entities, and which correspond to the reserves of liquidity of 15% which they maintain³⁶. On its part, the Central Bank of Panama issued as its main measure, the placement of six hundred million dollars from the Program of Financial Stimulus (PEF), in the Panamanian banking system in order to make credits more attractive for the Banks that operate in the country, without making changes in the collateral to be requested, which was the major concern of the private bank (ILO, 2009). Beginning in July 2009, the Central Bank of Honduras began to apply an expansion policy, reduced the Rate of Monetary Policy from 9 points to 4.25 points in April 2009. Furthermore, the adjustment rates were reduced for deposits in local currency, as well as a reduction of the requisites of liquidity for deposits in foreign currency, also called the "Anti-crisis Plan" which includes provisions of a clear expansionistic monetary nature.³⁷

35 Let us remember that in 2000, El Salvador adopted the Law of Monetary Integration, after which it recognizes the dollar as the currency of official use, substituting its national currency. .

36 Central American Monetary Council, Executive Secretariat (2009) "Main Policies Adopted and Relevant Economic Deeds in the Central American Countries and the Dominican Republic". Monthly Executive Report No. 123.

37 Information provided by FIDE of Honduras.

2.3.5. Fiscal Sector

2.3.5.1. Income and fiscal balance.

As a result of the impact of the crisis on the economic activity, the governments of the Central American region have seen their income erode, especially their income from taxes. The contraction of the economies due to a lower production and a lower trade of goods and services are foreseen to have strong incidence in the deterioration of the fiscal balance of the countries. A glance at Chart 4 shows how in 2009 it is projected that large fiscal deficits will be mostly recorded – the one attracting the most attention is that corresponding to El Salvador that reaches 5.1% of the GNP-, being slightly reduced in 2010 due to a possible recovery of the economies.

Chart 4
Central American Fiscal Indicators 2008-2010
(As % of the GNP)

Country	Revenues			Primary Expenditures			Balance			Primary Balance		
	2008	2009*	2010*	2008	2009*	2010*	2008	2009*	2010*	2008	2009*	2010*
Costa Rica	23.3	22.2	23.3	21.2	24.6	25.6	0.3	-4.0	-4.1	2.1	-2.4	-2.2
El Salvador	16.9	15.7	17.0	17.6	18.4	18.3	-3.1	-5.1	-4.3	-0.7	-2.7	-1.3
Guatemala	12.0	10.6	10.9	11.4	12.1	11.9	-0.7	-3.0	-2.6	0.6	-1.5	-0.9
Honduras	25.5	23.7	23.5	28.1	26.8	26.8	-1.7	-2.7	-2.9	-2.6	-3.1	-3.3
Nicaragua	29.1	28.3	30.2	31.8	33.3	33.6	-1.5	-4.6	-3.2	-0.3	-3.2	-1.8
Panamá	26.0	23.5	23.4	22.5	22.3	22.8	0.4	-2.0	-2.5	3.5	1.2	0.6

Source: based on IMF (2009)

*Refers to projections

2.3.5.2. Public Indebtedness

The fall in tax revenues next to the needs of the governments to increase public spending in order to alleviate the effects of the crisis, will lead the governments to an increase in their deficits which, sooner or later will have to be financed with new public indebtedness. If we depart from the situation of the public indebtedness corresponding to previous years -2007 and 2008- and at the same time take into account the fiscal balances projected for the years 2009 and 2010, it could be foreseen that the public indebtedness will increase considerably over the coming years. (See Chart 5).

Chart 5
Indicators of public indebtedness 2007-2008
(As % of the GNP)

Contry	Balance of the public foreign debt		Balance of the public internal debt		Balance of the total debt	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008
Costa Rica	13.8	12.2	20.1	16.9	33.9	29.1
El Salvador	26.7	26.4	15.7	17.5	42.4	43.9
Guatemala	12.4	11.2	9.3	8.6	21.7	19.8
Honduras	16.4	16.4	3.3	3.5	19.7	19.9
Nicaragua	59.5	55.2	19.8	17.1	79.3	72.3
Panamá	42.5	36.7	11.3	8.5	53.8	45.2

Source: Taken from ECLAC 2009.

2.3.5.3. Fiscal situation and social indicators

The deterioration of the fiscal situation –through an increase in the deficit and a higher level of public indebtedness– could severely make it more difficult for the governments to spend more over the coming years, to care for the needs of the population due to the effects of the crisis. In this context, it is difficult to expect that the governments will have substantial progress in the fight against poverty.

As can be seen in Charts 6 and 7, the Central American social indicators show that the countries of the region –with the exception of Costa Rica- have high levels of poverty and low levels of social spending. In other words, the levels of public spending executed during the past few years have been insufficient to accomplish important progress in the fight against poverty, and to have substantial advances on social issues in most countries.

On this reality of poverty and insufficient social spending is where the economic crisis actually has an impact, foreseen a probable deterioration of these indicators, since the governments of the region are facing a lack of resources to take care of the social needs of the population, both those that existed prior to the crisis, and those that have resulted from its impact on the populations, especially those that are most vulnerable.

Chart 6
Central American social indicators

Country	Poverty*	Extreme poverty*	Social public spending**
Costa Rica	16.4 a/	5.5 a/	19.3 a/
El Salvador	40.0 a/ b/	12.4 a/ b/	11.3 e/
Guatemala	54.8 c/	29.1 c/	7.0 a/
Honduras	59.2 a/	36.2 a/	11.4 e/
Nicaragua	61.9 d/	31.9 d/	12.3 a/
Panamá	27.7 a/	13.5 a/	9.3 e/

Source: drafted based on the Latin American Social Scenario 2009 of ECLAC, DIGESTYC of El Salvador and INE of Honduras.
* Percentage of persons. ** Social public spending as a percentage of the GNP. a/ Data corresponding to 2008.
b/ Data corresponding to the percentage of households. c/ Data corresponding to 2006. d/ Data corresponding to 2005.
e/ Data estimated for the period 2006-2007.

Chart 7
Public Social Spending
(in percentage of the GNP)

Type of expenditure	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Expenditure in Education	5.9	3.1	3.0	7.6	5.5	4.0
Expenditure in Health	5.8	3.6	1.2	3.4	3.7	2.2
Expenditure in Security and social assistance	5.5	2.3	1.1	0.3	n.d.	1.6
Expenditure in Housing and other	2.1	2.3	1.8	0.1	3.1	1.5
Total of Social Public spending	19.3	11.3	7.1	11.4	12.3	9.3

Source: Social Scenery of Latin America 2009 ECLA
n.d.: unavailable data

A recent ECLAC study³⁸ shows the population of the Central American countries by the degree of vulnerability to indigence –extreme poverty- and poverty. In a situation of an economic crisis that affects all the countries in the region, there is the possibility that those population groups considered as vulnerable, effectively move on to become part of the population groups that suffer the situation of poverty and indigence with a greater intensity.

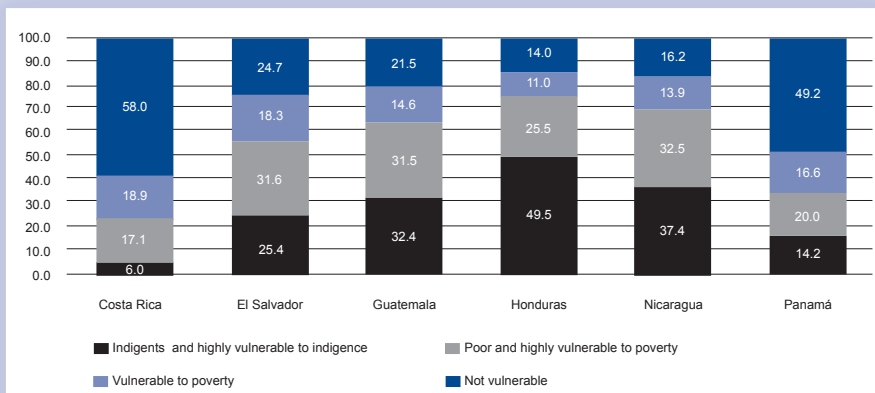
As can be seen in Graphic 8, Costa Rica and Panama have the largest number of persons non-vulnerable to poverty, in this case, to the direct effects of the economic crisis. The data show that 58.0% of the Costa Rican population and 49.2% of the Panamanian population are not vulnerable. In addition, in both countries, the percentage of the population who tend to perceive the effects of the crisis is relatively lower: for the case of Costa Rica it would be 42.0% which

38 CEPAL. "Panorama Social de América Latina 2009". CEPAL, Chile, diciembre 2009. p. 36 en www.eclac.cl

is broken down in 6.0% of indigents and persons who are highly vulnerable to becoming indigents, 17.1% of poor and persons highly vulnerable to become poor, and 18.9% of persons who are not poor but that could very easily become poor due to the effects of the crisis. In Panama, it would be 50.8% broken down in 14.2% of indigents and persons who are highly vulnerable to becoming indigents, 20.0% of poor and persons highly vulnerable to become poor, and 16.6% of persons who are not poor but that could very easily become poor due to the crisis.

Graphic 8 also shows that El Salvador, Guatemala, Nicaragua and Honduras make up the countries with the most vulnerable populations, since near 75% of them are vulnerable to go deeper or to go to a situation of indigence –extreme poverty- or poverty. It must be pointed out that the indigent population and the population highly vulnerable to indigence, reaches, on average, near 36.0% of the total population of those countries. In Honduras and Nicaragua, the indigents and the population highly vulnerable to indigence is of 49.5% and 37.4% of the total population, respectively. This means that the social impact of the crisis could be perceived with a greater strength in these two countries since the vulnerable population in conditions of scarcity is greater than in the other countries of the Isthmus.

Graphic 8
Population vulnerable to poverty 2008
 (in percentage)



Source: *Panorama Social de América Latina 2009* de CEPAL

In this context, the deterioration of the fiscal indicators and the great challenges being faced by the governments of the Isthmus on social issues, could be, if an adequate management is not performed on fiscal policy and on public policies, a detonator for troubles in governance. These considerations are discussed in the final part of this study.

3

3. Social and political Implications of the crisis

As mentioned in the beginning of this paper, the Red institutions undertook this study in the midst of a large number of analyzes, projections and foresights of economic impacts, however scarce analyzes of social and political impacts. When discussing and agreeing on the convenience of undertaking this study, we anticipated that the economic tightness that the crisis might produce on the population at large and in the public national budgets, it might just as well bring consequences that, if not addressed on time, could become potential humanitarian crises for the most vulnerable groups of population and at the same time, they could become political crises.

3.1. Where to begin evaluating these implications

In this frame, it was deemed necessary to go in depth basically in three areas of consequences that the global financial crisis might have in the Isthmus on the social aspects of its reality and development: a contraction of public spending on social issues, family and community consequences of contraction, together with the possible social and political impacts of the crisis on governance.

- On one hand, it was necessary to explore the impacts that the so-called economic deceleration would have on areas that were traditionally identified as *social development*, both in assistance aspects (food crises or those of collective transportation, for instance) as well as in the resources allocated for basic services in the national budgets (budget cuts in health, education and housing, for example), and assistance programs devoted to alleviate poverty. This means, what readjustment decisions could come up, or which ones would already be designed and foreseen to be implemented in the short term, or which would be tested immediately and be able to anticipate any type of consequences.
- On another hand, foresee the impact that this economic contraction would have on the family and community groups, in the various territories and in the most vulnerable strata of the population. Not only the impact of the

public spending cuts, but also in general, the contraction of economic capacity to be able to access the basic needs and services. The recent progress made in the reduction of poverty and the reduction of inequality in the distribution of wealth seemed to vanish in the face of the serious signs of reductions in family incomes, an increase in unemployment and the extreme scarcity of our economic systems to face the uncontrollable increases of fuels and food.

- And, of course, it was indispensable to try to foresee the political consequences of this tightness in the citizens' behavior. While some think tanks and advocacy entities always work on social and political processes that spread longer in the calendar, it was necessary to make a short term effort in order to interpret in a more integral and systemic way, some current or potential signs of the behavior of groups, sectors and organizations in the face of the increasing seriousness of the living conditions caused by this generalized crisis; and identify possible conflicts that could be addressed before their causes and their own dynamics become worse and turn into unmanageable confrontations.

Nevertheless, the complex and difficult task of anticipating some of the possible consequences tied to assumptions of the human behavior, the scarcity of data and reliable information imposed a route of modesty and practical realism in the possible readings.

It was clear that as research and advocacy centers, we needed to go beyond the immediacy of the news and find those elements of analysis and proposals that might be useful to groups with leadership among the various citizen sectors, both private and public, to strengthen the governance of the countries. Elements that would help to address critical issues, their constructive treatment in the field of public policies, and also help to avert on time, major citizens' confrontations.

But on another hand, without the funding that would have been necessary for surveys and field research capable of yielding useful results for the regional level and the national peculiarities, we had to be supported on the available information and analyses, and in the diverse and often contradicting tools of the social sciences.

The above section (2) temporarily goes into these areas. But it has been impossible to arrive at any sort of clear verification regarding budgetary modifications to take care of the social impacts of the crisis, because the transfers among ministries, programs and items during each annual budget exercise, that in the end, what was really spent and on what, does not reflect the budget that was originally approved. And it is even more difficult to try to asses, with what kind of logic is the social scenario being addressed, beyond the official political discourse and the constant request for an increase in taxes to repay some of the necessary funds which the drop in the revenues will not produce.

Another type of difficulties was found in the analysis of taxes to households in their everyday needs, as well as their limitations for access to what is called productive assets (education, housing, land), since in most Central American countries, the informal economy is so large, that it is very difficult to make accurate readings. More so in countries that receive high percentages of remittances, because there are no accumulated reliable data about their preferential use, except for Guatemala, where the International Organization for Migrations has already conducted eight national yearly surveys on remittances and their destination. And it is even more complicated in countries where the intensity of the activities of organized crime has created parallel economic environments that are unfit for any measurement, with serious implications in the weaving of whole social territories.

When dealing with the social and political implications of the crisis, it is necessary to distinguish between reading the economic and social effects of the crisis and its social and political implications, the latter being understood as the social and political dynamics liberated as a response –or as a reaction– to the crisis.

In other words: these are processes of a different nature, because the first one points to the real impact of the crisis on the economic foundations of the relations between persons, families and groups. While the second one points to the way in which persons, families and groups react to it, in the social and political spheres.

Here we are entering an extremely complex ground. There is not a mechanical or automatic connection between both processes, because in order for social and political reactions to occur in the second process, it is necessary to have not just a subjective conviction, socially shared, to be able to identify those who are “guilty” of the deterioration caused by the crisis: whether they are persons or groups within a country, persons or groups in other countries or those of a transnational character, and, of course, also the presumption that government or private actors have some sort of responsibility in the making of the problems or in their social impact –and that, as a consequence, they must do something to alleviate its effects-. The reactions, if the seriousness of the crisis is an extreme one, could lead towards spontaneous uprisings or rebellions (due to the impossibility to obtain food, for example), due to the absence of the State in addressing problems of authority or justice (for example, when a community decides to take justice in their own hands through lynching), or they may be induced or planned by an organizational mediation that enables channeling the ill feelings and the demands of unsatisfied social sectors.

In addition to the above, in order for an economic crisis to yield significant social and political reactions –that is, defying governance- it is important to take into account the social and political context in which it is making an impact³⁹:

39 According to Ludolfo Paramio, “the impact [of the crisis] will depend on the national political circumstances. Economic change, no doubt, has an impact on the political situation, but that impact will be

there may be social, economical and political dynamics diluting the impact of the crisis or there may be others that are subject to it, making it become a catalyst for the existing contradictions.

That was the character of the crises that occurred in Latin America during the nineties and early 2000, which led to posing the thesis of the "social rupture" as "an expression of extended and violent protest mobilizations pointing at questioning the current institutionalism in a certain country and, in some cases, in a very special and fundamental way, its economic model, even when it may not be consolidated or if it is in its early implementation"⁴⁰.

With such background in South America, and derived from significant political occurrences in the Central American region, we also wished to take into account the constant contradicting talk around the alleged influence that certain South American agendas promoted in the frame of the so-called "Socialism of the XXI Century" could have on the Central American Isthmus. In political, economic, academic and mass media circles, and of citizens in genera, the discussion is a constant and continued one about whether a supposed social and political pendulum that has been moving in recent years in the southern part of the hemisphere *towards the left*, could happen in the Isthmus. And more specifically, whether the agendas promoted by President Chavez of Venezuela and other members of the so-called ALBA (including Nicaragua), could take roots here in the sub-region and how.

Those questions, although perhaps –needing other wording for the purpose of our concern-, not only should be taken into account due to the evident implications that their various answers have produced (depending on the sector and the ideology of each person or group) in the interpretation of recent electoral results and the political course of our countries, and also to interpret and judge as citizens, the decisions of the rulers and their government teams (whether a certain President or government cupola "is taking us towards chavism"), beyond the temporary opportunities of economic relief such as the offers of Petrocaribe that already caused the exploration and/or the commitment of some governments. The concern is also valid because of the intent of its interpretative application in each country, but above all, because in a regional geopolitical vision it also implies making value judgments about the undue intervention of external political forces in the internal social and political processes of each one of the Central American countries, but with a regional design.

One way to address it, therefore, is that of government decisions at the highest level. But outside the turn-around of president Zelaya in Honduras, and the crisis that came from it, is extremely difficult to determine only from the

very different according to the prior political situation".

See: http://www.papep-undp.org/index.php?option=com_content&task=view&id=87&Itemid=166

40 Andrés Benavente U., "Social outbursts and scenarios of non-governance: considerations on social rupture in Latin America". Paper presented at the International Seminar "Strategic Objectives of the Hemisphere for the coming decade" p. 2.

expressions and decisions that were made public. It was not our role to try to decipher undeclared political plans of the rulers. Another way to address them is departing from concrete collective behaviors.

In other words, one has to ask whether in the Central American reality there is a tendency among the popular sectors that are being the hardest hit by the crisis, to show collective confrontational behavior of the so-called “social rupture” type, which would put at risk the governance of the countries. And as a consequence, we would ask whether that potential behavior of rupture facing the crisis, would be nurtured by covert political interests from outside the region. In this paper, the institutions of the RED decided that it was worthwhile to try to take the road of the former. The clarification and solving the latter, is the job of the government authorities in each country.

While we recognize that there are various positions on the issue of governance, here we attempt to give the version according to which non-governance is linked to the overloading of the government and the erosion of authority, together with the intensification of the political competition. These aspects were emphasized by the Trilateral Commission in 1975, in its report on Governance. Diego Achard and Manuel Flores summarize this way the thesis of that report: “whether it is because the large number of demands is not taken care of, or because they are addressed artificially in the beginning –until the lack of competitiveness, indebtedness and inflation no longer allow it- the truth is that the state limitation to solve the problems accounts for a loss of public confidence in the capacity of the State; an eventual and consequent crisis of legitimacy which, in extreme situations it was stated that it could derive into a crisis of democracy (...) and, hence, in a political crisis shown in citizen disenchantment, apathy and *malaise*—a state of ill being— with respect to political actors and the State itself”⁴¹.

In this paper, that reading about governance is relevant because it intends to make a reflection of the social impact of the worldwide financial crisis. That is, how the international crisis influences the development of the society, once the crisis has had an incidence in the evolution of the local economic variables. And the ways in which societies can react to such impact, open the door to possible situations of non-governance, that is, the emergence of social demands that overflow the capacity of the States, to respond to them.

In the case of Central America, no one can discuss that there are currently other factors of non-governance: for instance, organized crime, the national and regional mafias and the gangs (referred to later on). But regarding the purpose of this paper –the social impact of the international financial crisis and its social and political implications— one of the possible forms to read that impact as a key to governance or non-governance consists in addressing the manner in which the social movements have taken a position regarding the

41 Diego Achard and Manuel Flores. Governance: a report of Latin America. México, FCE-PNUD, 1997, p. 28-29.

economic crisis. In other words, there are other factors that defy governance in Central America. Also, the challenges for governance cannot come from social movements alone. But here, we make an effort to address those that have a more direct relationship with the social impact of the crisis. It is in that frame that we place the ideas that follow, regarding the category of reading for “social rupture” that was already attempted in South America.

3.2. Social rupture: Latin America and Central America

In Latin America, social rupture has been nurtured, in a high extent by situations of economic crisis –for instance, the crisis of indebtedness of the eighties- and where it occurred, translated in a serious questioning to the governments by large social sectors. As Andres Benavente points out: in the context of the economic crisis, “acute social problems arise for which the governments are not perceived as capable of solving them, thus affecting the capacity of the institutions. This gives way to extensive protest demonstrations without significant ideological characteristics that are rather the expression of a mood, with a mixture of anger and frustration. If the political parties become affected by a crisis of representation, it is most probable that they will end up with a crisis of governance”⁴².

In Central America, the debt crisis in the mid 80s coincided with enhanced schemes of public security in the middle of armed conflicts. The population of some of the countries, in the face of the crisis and with no options for public protests, chose two ways out: migrating to the north or slide towards the informal economy.

Different South American countries during the nineties and early 2000 ended at situations of non-governance in which an economic crisis placed a decisive role: for example, Ecuador (1997), Paraguay (1999), Peru (2001)⁴³, Argentina (2001) and Bolivia (2003). It happened as the culprit of social mobilizations which, tinted with violent practices, not only overflowed the institutional established paths, but also evidenced the incapacity of the governments to “handle in an efficient manner, interactive scenarios, accomplishing a balance among various and not seldom opposed factors”⁴⁴.

42 Ibid., p. 4.

43 In the case of Peru, it must be said that the economic crisis was preceded by a deep political crisis caused by the scandals of corruption which involved Vladimiro Montesinos, a member of the cabinet of president Alberto Fujimori. Cfr., José Luis Martínez, “From the political crisis to the economic crisis”. *La Honda. Revista Digital*, No. 16. See: <http://www.laondadigital.com/laonda/laonda/001-100/16/Peru%20de%20la%20crisis%20politica%20a%20la%20crisis%20economica.htm>

44 Ibid., p. 11.

¿Is this what has happened or what could happen in Central America with this crisis? Apparently not. From the two previously mentioned tendencies, it seems that the second one already happened and is currently happening: the existence of social and political dynamics which have diluted their impact, and that, as a consequence, have prevented it to become the catalyst of disconformities and of the ill feelings which are a characteristic of large social sectors.

Perhaps, in the frame of the current crisis, Mexico is the country where the role being played by the economic crisis as a catalyst of the prevailing ill political and social feelings. In fact, the Mexican unions announced in mid October 2009, a general strike as a response to the economic crisis. And one month earlier, Fabiola Alanis, a state leader of the Democratic Revolution Party (PRD) had forecasted heavy mobilizations against the Federal government. Also, the PRD leader stated that it was foreseeable that the unions would demonstrate in an organized manner due to the effects of the crisis in the labor field and due to the loss of the power of acquisition of salaries. The party member stated in detail that people are desperate, after the economic crisis that “we have been suffering for months. Therefore it is to be expected to have mobilizations throughout the country, due to the poor performance of the Federation”⁴⁵.

It would be too long to explain the reasons why in Mexico things are evolving this way. Undoubtedly, the strength of the Mexican unions have a great weight; a Mexican unionism which evolved under the umbrella of the PRI and that now, without many of the institutional support which it enjoyed in the past, has to make use of its own means in order to accomplish its demands. And at this time, a good part of those demands are around the impact of the crisis on the Mexican labor sector.

In the case of Central America, however, despite its harshness, the economic crisis as such, *has neither been the spark for large social mobilization, nor of social and political ruptures which could have damaged the institutional stability of the countries in the region.*

Nevertheless, this does no mean that there were no social reactions to the crisis. There have been some, but they have been precise reactions –centered on demands of a sector characteristics, keeping subsidies, assistance for those who stopped receiving remittances from abroad, creation of jobs, defense of the acquisition power, calls from the private sector so that governments help them somehow-, with low consequences in the social and political advances in the medium and long term for the countries in the region. And there, where the possibility of the Central American social movement would move forward towards demands of a greater social and political advocacy, the diagnosis made on the crisis *did not translate into concrete actions* to put a strong pressure on the governments to respond to the social demands.

45 “In the face of the crisis, there will be protests against neo-liberal politicians: Fabiola Alanís”. *Cuadratín. Agencia Mexicana de Información y Análisis*. Morelia, Michoacán. Tuesday October 13, 2009.

One of the first samples of this was the "Declaration of the Assembly of Social Movements" dated January 2009⁴⁶, subscribed by some Central American social organizations and called for many popular mobilizations. In Central America, at least until now, there have been none. And something similar can be said about the specific case of Central American popular organizations and social movements that met in Tegucigalpa, Honduras in April 2009, in the frame of the VII Round of negotiations between the European Union and Central America. In the position of these popular organizations and social movements it can be read, among other things, the following: "we see how the global crisis has a direct impact which continues to make worse the conditions of poverty, exclusion, discrimination and marginality of our peoples, which has become worse with the enforcement of the FTA with the United States and has made us more dependent on the economy of that country, which causes a greater economic vulnerability and loss of sovereignty as peoples and as the Central American region. The crisis has shown that the neo-liberal model imposed and expressed through the free trade agreements, has failed and that it is necessary to find new alternatives, favoring options from our own societies, seeking more equity, more solidarity, social justice and environmental sustainability ⁴⁷".

As can be seen, this is not a call for actions linked directly to the crisis, but with something prior to the crisis. Also, such calls did not translate into pressures or real mobilizations that would make the government accountable for the demands presented at those forums.

Before all of this, it is possible to ask about the reasons or conditions that have prevented the Central American social movements from responding to the impact of the crisis and transform their public presence into a warning sign for the governments, and more generally, for the current institutionalism. ¿Which are the possible reasons that have intervened (or intervene) for it to be so?

3.3. Conditionings of the Central American social movements

Without exhausting the possible conditionings that would allow to understand how the social movements have faced, in practice, the impact of the crisis, it is necessary to point out three of them that seem to be the most relevant and that obviously, change shades in the particular case of each country: (a) their deep organizational weakness; (b) Diverse degrees of confidence in the political processes that took place in the region prior to or during the crisis; and (c) the

46 The Assembly of social movements was held in the frame of the of the IX FSM, in Belém, Amazonia.

47 "Position of the Central American social movements in view of the failure of the VII Round of negotiations European Union/Central America". *Enlazando Alternativas. Red Birregional Europa-América Latina y el Caribe*.

presence of social dynamics that leave a stronger mark on the social life, than the effects of the crisis.

Obviously, the situation (strength or weakness) of the social movement in each country –unions, community organizations, cooperative associations, guilds etc- is different. In summary, it can be said that Nicaragua –due to the empowerment of social organizations during the Sandinista revolution and to the favourable scenario for it with the return of Daniel Ortega to the presidency— and Costa Rica- due to the favourable frame for organization, made possible by the weight of the middle class in the Costa Rican social dynamics and by a social-democratic tradition of its political institutions- are the countries with a firmer development of the social movement in the region⁴⁸.

On the opposite side, in relative terms, are all the other Central American countries – El Salvador, Guatemala and Honduras—where, due to their particular history, the social movement shows weakness in terms of organization and capacity for pressure. Panama, on its part, is a case apart from the rest of Central America: to its economic apparatus, historically anchored to services, a firm popular belief must be added (83%) that democracy is the best of the existing political regimes, despite the scepticism about the performance of most institutions in the country. On another hand, the union of construction workers, the most powerful in the country, is under construction boom in Panama, like never before in the history of the country. And the economy of Panama is one of the only two that showed a significant growth in 2008 and 2009, in spite of the crisis. As pointed out by Armando Ortuño, “in general, democracy continues to be valued in a positive way by the majority of the population, but there is an evident frustration with respect to its results. Dissatisfaction on account of the performance of democracy in Panama tends to increase, even beyond specific economic situations”⁴⁹. In the frame of the current financial crisis, such dissatisfaction, together with a rejection for issues of corruption, found a way in the electoral process that gave a victory to candidate Ricardo Martinelli of Cambio Democrático over Balbina Herrera of the PRD.

This does not mean that the social movement is totally useless or that it has no presence, but in the specific cases of El Salvador and Guatemala, the dismemberment suffered by the social movement –unions, popular organizations, student associations, guilds, universities and religious groups-, in the seventies and early nineties⁵⁰, due to the strong military and paramilitary repression.

48 Cfr. Freddy Quezada, “The social movements in Nicaragua”. En <http://www.geocities.com/Athens/Pantheon/4255/movsofq.html>; Allen Cordero Ulate, “Middle Classes and social movements in Costa Rica”. *Revista de Ciencias Sociales*, No. 109, 2005.

49 Armando Ortuño, “Panamá: social and political scenerios in the médium term”. En *Crisis y cambio en América Latina*. Democratic governance notebooks. México, siglo XXI, 2006, p. 303.

50 Al respecto, Cfr., Paul Kobrak, *En pie de lucha. Organización y represión en la Universidad de San Carlos, Guatemala, 1944-1996*. Washington, American Asociation for the Advancement of Science, 1999; Patrick Ball, Paul Kobrak, Herbert F. Spirer, *Violencia institucional en Guatemala, 1960-1998. Una reflexión Cuantitativa*. Washington, American Asociation for the Advancement of Science, 1999; Luis Armando González, “1970-1992: dos décadas de violencia socio política en El Salvador”. *ECA*, No. 588, octubre de 1992.

During the eighties and early nineties, both countries operated in a scenario of acute internal military conflicts – that in El Salvador acquired the formal character of a civil war- which sensibly decimated the energy of the organized popular movement. Those conflicts having ended during the first half of the nineties, through negotiated solutions inspired on the consensus of Washington- that on one side, discouraged the resurgence of the union movement, and on another, accounted for alternative options to the historical union leadership in foreign financing for agendas in development projects (abandoning the fundamental issues of union work).

Honduras, while not having gone through an internal military conflict, similar to that lived in Guatemala and El Salvador, has not been known for having a social movement that is sufficiently large and organized, so as to unchain a situation of non-governance. Military repression –together with mechanisms of social political and cultural control- prevented the Honduran society in the sixties and seventies, from developing processes of social and political organization similar to those that were taking place in Guatemala and El Salvador.

The “security” agenda prevailed in the region. In spite of Honduras not having gone through an internal armed conflict, such as those of El Salvador and Guatemala, it was there that the social and political possibility of articulate popular mobilizations with a potential armed defiance, took place; the Honduran military State –that during the eighties turned this country into a platform of U.S aggression against Nicaragua and one of contention against the guerrillas of El Salvador and Guatemala—responded with firmness, aborting from its roots, any political-military challenge to the established order.

Towards the mid 2000 –which is when weakness or exhaustion symptoms begin to appear on the neo-liberal program assumed during the previous decade- the Salvadoran, Guatemalan and Honduran social movements began to show more strength, although incapable of articulating fighting platforms that can be sustained over long periods of time. Neither a rejection for neo-liberalism or the free trade agreements, nor the resistance against mining companies or construction projects for hydroelectric plants, give way to large mobilizations, that, in addition to articulating the dispersion of the existing organizations, added up other significant social actors and achieve a temporary continuity that goes beyond the punctual protest, whether against a particular confrontation (the presence of a mining company in a certain territory) or the celebration of a memorable date (International Labor Day, or the Independence Day).

A good example of the difficulties faced by the social movements in Honduras, El Salvador and Guatemala to sustain demands with a span was the weak position shown before the subscription of the free trade agreements with the United States. With the exception of Costa Rica, -a country where the process ended up in a referendum (in October 2007) –in the rest of the countries there were no serious consultations held with the society by the authorities, nor an opposition movement capable of modifying important aspects in the treaties.

In short, this is the situation of Guatemala, El Salvador and Honduras —seen from the side of their respective social movements— at the time in which the current economic crisis is hitting the three countries. Together, they are in a situation that places serious limitations to their response capacity for the social impact of the crisis. And ¿what happens in Nicaragua and Costa Rica, countries with more firm social movements? ¿What happens in Panama where over the past few years the firm belief in democracy has been accompanied by mistrust in the institutions? In none of these countries one can see massive social mobilizations in response to the impact of the crisis, nor open challenges to the established governments- which is more important from a social and political standpoint. This takes us to the need to walk through recent national political processes that can add up interpretation elements to the weak response of the Central American social movements before the impact of the crisis.

A warning is in order since these attempts to make summarized national readings are always ephemeral in time and must be constantly updated, but in addition, they may generate instant criticism due to the absence of ingredients that other feel are indispensable, and due to interpretation biases.

3.4. The national political processes

These are processes that cannot be left aside and that have to do with the transfer that took place in the government apparatus at times just before the crisis or when it was already making an impact on the countries of the area. Let us recall that in Central America and Panama the effects of the crisis began to be felt during the last quarter of 2008, forecasting its greater impact towards mid 2009 and from there

on, including all of 2010, a year when —according to some entrepreneurial associations- the economy would begin to recover.

3.4.1. Nicaragua

Beginning with the case of Nicaragua, in 2006, Daniel Ortega (of the FSLN) was elected President of the Republic, who knew how to capitalize in his favour, the institutional tricks forged in previous years, thanks to the covenant between Ortega-Aleman (FSLN-PLC). The elections became an opportunity for large sectors of the Nicaraguan society to show their disagreement with a scheme of power supported on practices rooted in the political tradition of the country, such as patrimonial will in the state operations, patronage and corruption. Such a scheme of power had as its main expression, the mentioned covenant Ortega-Aleman. For the first time in the recent political history of the country, in the

electoral process, alternative forces emerged against the FSLN-PLC binomial, which accounted for almost 40% of the electoral numbers.

Ortega`s electoral victory was read by different sectors –perhaps in a sort of critical way- inside and outside Nicaragua, as a “defeat for neo-liberalism”⁵¹. However, this does not mean that Ortega`s victory was a landslide. In fact, as chronicled by the *Envío* Magazine: The Sandinista Front won without growing. “Daniel Ortega won with a minority support of the population. And the majority of the population voted against him. In Nicaragua the Presidency of the Republic can be won with only 35% of the votes, if a difference of 5% is obtained over the candidate in the second place. It is one of several electoral amendments plotted in the Ortega-Aleman pact of 1999. Previously, it was necessary to obtain 45% to win the Presidency. Ortega now won with 38% of the votes cast. In the three previous elections he obtained similar or better percentages: in 1990 against Doña Violeta de Chamorro, 41%; in 1996 against Arnaldo Aleman, 38% and in 2001 against Enrique Bolaños, 42%. Despite his extremely expensive electoral campaign and the organized activism of his electoral commands, in addition to his vast policy of alliances –with Somocistas, with former Contras, with business associations, with Yatama in the Caribbean- the FSLN barely grew in some 15 thousand votes as compared with its voters in 2001”⁵² In November 2008 municipal elections were held. A massive electoral fraud by FSLN was broadly denounced and documented by the opposition forces and independent organizations of the Nicaraguan civil society, and internationally. It was alleged that the fraud extended to almost forty municipalities, out of a national total of 153. The Supreme electoral Council refused to publish the full data of the electoral results, thus throwing more doubts on the legitimacy of the election. Different analysts placed the Aleman-Ortega pact in the origin of the electoral fraud. Despite the strong accusations of the national and international civil society, neither the Central American governments, nor the regional inter-governmental integration organizations intervened. Nor did the international organizations

“Since ten years ago –says the *Envío* Magazine- the Ortega-Aleman pact works, every time it is more beneficial for Ortega. The electoral tribunal, the CSE was increasingly affected by this political covenant. In the early 2008, an electoral year, the CSE placed calculated obstacles on the way to the opposition political parties and paving the way for the ruling party. The CSE advanced the electoral schedule, suspended the elections in seven municipalities of the Caribbean, cancelled the juridical personality of two opposition parties and removed the legal representation of ALN to Eduardo Montealegre in order to give that party to politicians who were in the orbit of the ruling party. All of these measures were pre-electoral maneuvers of the Ortega-Aleman pact. As a result

51 Cfr. Oscar René Vargas, “El fracaso neoliberal en Nicaragua”. En <http://www.rlp.com.ni/noticias/2835>

52 “Daniel Ortega presidente: del poder ‘desde abajo’ al gobierno. *Envío*, No. 296, noviembre de 2006. <http://www.envio.org.ni/articulo/3418>

of all of them, supported through actions or omissions, by the magistrates who were in favor of Aleman in the PLC-, all the Electoral Power, from the highest authorities to the direction of the 11,808 committees where the Nicaraguans voted on Sunday the 9th, were practically in the hands of persons who were close to the party of the government or controlled in one way or another by the ruling party”⁵³.

Ortega’s government is supported mainly on three pillars:

- The funds of the Venezuelan oil cooperation, the management of which was privatized and operate under the direct control of organizations linked to the FSLN. According to official figures, in 2008, these resources amounted to 456 million dollars, equivalent to more than the tax revenues of that year. In 2009 those revenues are estimated in almost 300 million dollars. For the size of the Nicaraguan economy, these resources have a considerable weight and nurture a new and powerful economic group, the core of which is the Ortega family.
- The second pillar is the institutional control. The results of the mentioned pact enable Ortega to control in effective terms the Supreme Court of Justice, the Attorney General, the Comptroller of the Republic and the Ombudsman and to a sizable extent, the National Assembly. From this control position he has been able to gradually strengthen a regime of a clear authoritarian cut that uses the institutions and the laws for the desires and designs of the Executive.
- The third pillar is the crashing forces formed, mainly by marginal sectors and delinquents who are utilized as mechanisms for social repression and control against those who oppose the regime. Civil society organizations, organizations of women and the media have been the victims of the actions of those forces who act with impunity.

In practice, the government has kept the same neo-liberal economic policies of the former governments, both in regard to salaries, Exchange rates, trade, finances and credit. And it implements a program supported by the IMF, with the complacency of the IDB and the World Bank. The consequences of such policies show a marked deterioration in the unemployment and income indexes. The structural problems of poverty, backwardness and social inequality continue to get worse, in spite of the government having showed its willingness to improve the services of health and education.

However, different opinion surveys show that Ortega’s government has accomplished to preserve the support of a significant part of his traditional constituency. This has occurred due to a permanent campaign of agitation and propaganda, and the promotion of programs that while characterized

53 “Elecciones municipales: una crisis anunciada- Perdió Nicaragua”. *Envío*, No.320, noviembre de 2008. <http://www.envio.org.ni/articulo/3890>

by assistance and are oriented to benefit those that sympathize with the government, it is a fact that they take care of immediate demands (Hunger Zero, Loan sharks zero, Streets for the People).

In conclusion, the major challenge in Nicaragua today is the extent to which President Ortega will be able to control the social unrest caused by failed promises, unemployment and the impact of the crisis, together with the political unrest generated by authoritarian practices of the regime. The proof of fire for the recovery of a climate of full freedoms and democratic spaces will be the process, already begun, leading to the general elections in 2011, and in which there has already happened with a new attempt at forcing a democratic institutionalism, by granting a new re-election for Ortega in abnormal conditions, by the Constitutional Chamber of the Supreme Court of Justice. The dynamics and the resolution of that process have the potential to open spaces for the recovery of democracy, but it also has the potential to open a scenario marked by confrontation and political and social violence.

3.4.2. Costa Rica

As it is well known, Costa Rica, is the country that is distinguished not only from Nicaragua, but from all the other Central American countries, because of the firmness of its democracy, its solid institutional development and notable social conquests, derived from a state exercise that placed a bet on social welfare since the decade of the forties in the XX Century. Historically –and in concrete terms since the well being model was implemented in the forties–, the Costa Rican social movement, in spite of its strength, has not been characterized by a disruptive nature, but rather its organizational and participation goals have followed the legal and institutional ways which, in addition, enjoy a recognized legitimacy that is accepted by the different sectors of the Costa Rican society.

There is no doubt that Costa Rica is the country most prepared at a social and economic level but also institutionally and politically, to face up to the social impact of the crisis. While it is true that for a social movement to acquire a rupturing character—and place the society on the verge of non-governance—the established political regime has to be perceived as with no legitimacy, in Costa Rica such legitimacy is a historical and well founded conquest. Hence the second time election of Oscar Arias as president of the Republic, far from being a rejection for past governments, was the confirmation of a historical record of trust and in which Arias is an emblematic figure. The election at the first round of the official candidate (Sunday January 17, 2020), Laura Chinchilla, who was his Vice President, confirms this trend, beyond the meaning internally for the country, of the second presidency of Arias.

That is why in his electoral platform, Arias emphasized in the recovery of a citizenship who was disenchanted with the confidence in its rulers, and the

illusion to continue to advance on the road of the social and economic progress. And his offer was based on “eight fundamental pillars”: fight against corruption, fight against poverty –suffered by 18% of the population, even if it is a low rate compared to what is usual in the region—and inequality, creating “quality jobs” by means of its “integration to the world”, set the foundations of an “education for the XXI Century, fight against delinquency and drugs, “put in order the priorities of the State”, “recover the infrastructure” and “make our foreign policy noble”. The Government would develop five grand policies, social, productive, foreign, environmental sustainability and reform of the juridical and political frame, to make a “more progressive Costa Rica and on the path of the right way of development”⁵⁴.

Also, from the constituency of the PLN – Arias’ party—it was assured that his proposal was a “renewed social-democratic proposal”, and added: “a modern social democracy is that which understands that macroeconomic discipline, the control of public spending, public debt and inflation are not the fruit of a delirious neo-liberal conspiracy, but the legacy of many episodes of macroeconomic populism throughout Latin America, which make the poor people poorer, more than any privatization”. Arias’ macroeconomic policy would be “at the service of the citizens” because it pursued to accelerate economic growth –going from 4% recorded in 2005 to an annual rate between 6% and 7%-- and distribute equitably its benefits, which at the time of governing would imply a monetary policy to defend the Colon in order to reduce inflation—higher than 13% per year, the highest index in the region—and protect the acquisition power of the population, and a tax policy aimed at reducing the deficit and still increasing social spending, which would necessarily go through increasing tax revenues making “those who have more, pay more”⁵⁵.

Thus, from Arias’ victory no one could say what at a certain time, some analysts said about Ortega’s triumph: that it was a defeat for neo-liberalism⁵⁶. And that is because for the above mentioned reasons, the hits of neo-liberalism –that in the rest of the Central American countries were superimposed to structural exclusions inherited from the past— in Costa Rica they were and have been in relative terms, less severe, which does not mean that for some Costa Rican sectors this was not something serious⁵⁷. A global balance of the nineties, such as the one made by Edelberto Torres Rivas leaves Costa Rica in good standing. “The situation of poverty and indigence in Central America –says

54 In political leaders. Biographies. http://www.cidob.org/es/documentacion/biografias_lideres_politicos/america_central_y_caribe/costa_rica/oscar_arias_sanchez

55 *Ibíd.*

56 This does not mean, however, that in this country a neo-liberal program was not implemented during the eighties and nineties. Cfr., Antonio Luis Hidalgo Capitán, “The forced comercial opening and the neo-liberal development model in Costa Rica”. *Revista de Ciencias Sociales*, Números 78-79, diciembre 1997-marzo 1998, pp. 51-60.

57 Por ejemplo, el Arzobispo de San José, Hugo Barrantes, sostuvo, en vísperas de las elecciones que dieron el triunfo Oscar Arias, que el neoliberalismo tenía secuestrado al país, pues un grupo muy pequeño de ricos empresarios y políticos tiene “secuestrada” la democracia costarricense, mientras que “la clase media está al borde de la pobreza y los pobres al punto de la miseria”. *Radio La Primerísima*, 21 de enero de 2006. <http://www.radiolaprimerisima.com/noticias/1119>

the author—shows differences in its magnitude and evolution over the past few years. The poverty levels, except for Costa Rica, are extremely high. The available information proves that Guatemala, Honduras and Nicaragua have the highest levels in Latin America. During the nineties, with the come-back of the economic growth, it was expected to have a reduction in poverty and indigence, which was only accomplished in Costa Rica, due to the active role played by the State which diminished the magnitude of poverty”⁵⁸.

On their part, some sectors accused Arias –in the frame of the campaign that resulted in the elections of 2006, of being a party to the neo-liberal policies –in fact, some consider him as one of those responsible for having promoted the neo-liberal agenda during his first mandate (1986-1990)--, while his political adversary, Otton Solís of the Accion Ciudadana Party (PAC), was seen as someone who openly questioned the economic model of the country and preferred a re-negotiation of the Free Trade Agreement to correct aspects that might affect the national producers.⁵⁹

Thus, in Costa Rica, the impact of the crisis has not unchained social mobilizations that defy the current institutionalism. This is due, on one hand to the lower relative impact of the crisis on the Costa Rican society and, on the other, due to the legitimacy of its political system. In other words, the Costa Rican social movement has not deemed necessary to overflow the existing institutional frames because they offer an ample field to process the social demands and because from the State, certain efforts have been made to ensure the economic and social rights that enable to face adverse situation such as the current economic crisis.

3.4.3. Panama

In regard to Panama, the elections in May and the displacement of the power of the PRD—expressed in the support for Martinelli, rather a punishment for a party Project –that of the PRD–, just as someone who did not meet the citizens expectations with respect to fighting corruption, institutional inefficiency and the incapacity to manage conflicts. The increase in cases of citizen violence which appeared recently in the Panamanian society, blaming the administration of President Torrijos of being incapable of facing up to it.

Towards the year 2006, different “leaders interviewed said [...] that corruption in itself is one of the major problems of Panama, and one of the causes of the failure of public policies that put a brake to the development of the country [...].

⁵⁸ Edelberto Torres-Rivas, *La piel de Centroamérica*. San José, Costa Rica, FLACSO, 2007, p. 187.

⁵⁹ *Ibid.*

Another element of dissatisfaction is linked to the capacity of the State to respond to social demands and assume a more proactive role in national development. Nevertheless, the persons interviewed pointed out to three ideas on the current strengths of the Panamanian State institutionalism: 1) the State is not short of resources; 2) it rests on legitimacy and not on imposition, that is, the Panamanians would recognize the value of institutions, and the State would have been traditionally permeable to their demands and petitions, and 3) it being a centralistic State with scant population and small dimensions, it would have more advantages to implement its decisions. Nevertheless, the second statement tends to be doubted by an important part of public opinion.

At the same time, important weaknesses are recognized: 1) inefficiency and lack of executive qualities; 2) patronizing practices and corruption; 3) excessive intrusion in the doings of certain sectors of the economy; and 4) absence of a strong leadership [...].

In summary, while there are no elements that indicate the presence of a generalized crisis in the political system, there are important dissatisfactions and frustrations, together with a general consensus on the fact that public institutions need urgent transformations in order to increase their efficiency and transparency⁶⁰.

The crisis blew out and nevertheless, those "dissatisfactions" and "frustrations" did not translate into social protests that destabilized the Panamanian government and create a situation of "social rupture". Rather, the Panamanian society decided to follow the institutional paths to "punish" in the elections a government (and the party that supported him) that had not responded to the citizen expectations, especially during the second half of his term. And it had happened that during the first two years in office, the government of Martin Torrijos (2004-2009) reached 67.2% of popular approval⁶¹.

There is no doubt that the Panamanians expected much from Martin Torrijos: in a certain way, he connected the present of the country with the greatest accomplishments of the past, when his father Omar Torrijos ruled Panama (from 1972 until his tragic death in 1981), establishing the foundations of national modernization and democratization. After Torrijos' death a long night of violence, corruption and abuse fell on Panama, the most visible face of which was Manuel Antonio Noriega, ousted from power in 1989 by the United States in the frame of an invasion –called "Operation just cause"—to Panama. It was not easy for the citizens of this country to recover from the impact of the invasion, especially when what came afterwards were governments (Guillermo Endara, Ernesto Perez Balladares, Mireya Moscoso) during which notable deeds of corruption

60 Armando Ortuño, *Ibíd.*, p. 307.

61 "Panama: government of Martín Torrijos has 67.2% of approval". *La Gente*, Managua, 9 September 2006. <http://www.radiolaprimerisima.com/noticias/3414>

and maladies incubated, and that gave way to social dissatisfaction. That is when Martin Torrijos was able to capitalize in his favor not only the memory of his father, but also the social unrest accumulated after the United States invasion. When he failed to be capable during his term in office to respond to the social expectations regarding the problems identified as the most serious ones, his party was relieved from power, confirming a tendency to alternate politically that began since the ousting of Noriega, except that this time it was not between the PRD and the Arnulfista party, but between the PRD and Cambio Democrático⁶².

3.4.4. Guatemala

What happened in Nicaragua—that is, the deactivation of generalized social overflows in response to the crisis, for the reasons mentioned above—also happened with the specifics of each case, with the countries of the so-called Northern Triangle: Guatemala, Honduras and El Salvador. Although, as it is obvious, it is not possible to extrapolate the peculiar conditions of Nicaragua for each one of these three cases, thanks to the arrival of a government that had a certain popular legitimacy, and a political pact between Ortega and Aleman, a supporter of the Independence of powers and the demobilization of participation.

In the first of the three countries, Guatemala an electoral process took place in 2007 that was won by Alvaro Colom, who assumed the conduction of the Guatemalan executive in January 2008 with a social democratic discourse but, after almost two years in office, he has shown an ambiguous performance. Colom's victory in a second round over retired Gen Otto Pérez Molina, linked to the rightist circles of his country, however, lends itself to complex readings, in a country so diverse and fragmented, with such a large indigenous population (more than half of the country, and 23 linguistic groups), cannot be considered simply as a rejection of neo-liberalism, or as an open popular victory, since the indigenous leader –Nobel Peace Prize-, Rigoberta Menchu also entered the competition, with a catastrophic result in the first round.

The result in votes at the second round did neither mark an overwhelming support (52.23% of votes for Colom, and 47.24% for Pérez Molina). It may be interpreted in part as a reflection of the definite weight that the problem of citizen insecurity had in the decision of the vote, and the manner in which the voters interpreted both offers: "a hard hand" on the part of Pérez Molina and "violence is fought with intelligence" from Colom.

It was not an absolute radical platform, but rather a moderate platform that proposed to tackle some of the serious problems of the Guatemalan society, but without altering the foundations of the economic, military and political poser.

62 Guillermo Endara and Mireya Moscoso left the Arnulfista Party, while Ernesto Pérez Balladares and Martin Torrijos left the PRD.

But certainly, Alvaro Colom represented a more progressive option than that of Perez Molina, with a larger number of voters in the provinces than in the Capital city, and greater sympathy on the part of unions and popular organizations, historically characterized as leftist and even made formal alliances with some of them, such as the teachers union. And it was indeed read by several sectors of Guatemalan society as a possibility for the endemic maladies of Guatemala could be confronted in a different way. His rhetoric was and has stayed in the field of privileged attention for the poor, without disregarding productivity.

President Colom tried to put distance since the beginning of his mandate with the previous administration, which was often regarded as a "government of entrepreneurs" (so labeled by his predecessor, President Berger himself) and launched a series of measures and programs of a social nature of the assistance type, under the Council of Social Cohesion created by his government. Along the two years of his government, programs of conditioned transfers have been implemented to encourage school attendance and permanence, subsidized popular diners, solidarity purses especially in rural areas, totally free education, free health attention and other derivatives. After an initial moment of popular sympathy for these efforts seen as a relief to a situation that, before the impact of the crisis showed signs of a serious social and economic deterioration, has moved to a stage of skepticism and, on the part of some popular organizations, especially of peasants and indigenous, to an open criticism and the emergence of public protests for failure to comply with their promises of take care of them.

With real but still incipient impacts, these assistance programs have been strongly criticized in part because they represent a mitigation that can easily be utilized with electoral patronizing purposes, more than an effective public policy to fight poverty, which implies a different type of measures. And it can neither be neglected that in the extent that the management of the funds of these programs is not transparent, they may favor corruption and illicit enrichment of some of those involved in their execution. This type of suspicion has clouded the possible relevance and validity of these programs, due to the strong public refusal on the part of the government to make the information of the programs transparent, especially regarding the beneficiaries. The deterioration of credibility towards the government by popular sectors (and even more in the middle strata), however, is also due to composite causes that include in the very first place the poor results in the fight against crime and citizen insecurity.

This could give way to a logical inference of potential mobilizations and enormous social protests that could threaten the governance, with some sprouts already beginning to show up. Nevertheless, in Guatemala, it does not seem to be the case that they could originate or be provoked by the social movements, only for reasons of the impact of the economic crisis.

In general, the social movement has been much weakened in the country. The causes are any: lack of leadership, lack of causes, the prevalence of private interests over the collective, which is linked to the lack of consciousness and of class, and joins the historic resistance of the majority of the large companies to accept the organization of unions in their midst, (or procedures of co-opting whenever they exist). The unions with the greatest influence are some of the public sector (such as the teachers and health workers) who in spite of their numerical capacity to pressure for social demands, are rather oriented towards objectives of their trade and do not dare to pull the strings up to a point of rupture in order not to lose their jobs. The indigenous and peasant expressions have been more aggressive, with strong actions at a national level that, nevertheless, more than threatening to the stability of the government, they give it arguments to press social reforms. The indigenous movements –still very much politically fragmented, just as is the indigenous population, can neither for now put such pressure as to lead to a governance crisis on account of the impacts of the economic crisis.

The hunger⁶³ that hit hard on Guatemala in the mid 2009 –and that not being generated by the crisis, has become more severe by it-- , found a government that was unprepared to face it efficiently having weakened the institutions of vigilance, early warning and emergency attention set up by the former government. But it is a government that still has the capacity to resist social mobilizations that, expressing dissatisfaction with its performance, defy it with uncontrollable overflows⁶⁴. The question still stands of how much the government will be capable of staying without being cornered by a popular irruption on the streets, if the hunger became worse and the effects of the crisis prevent it from taking care of not only the food crisis problem, but other serious social problems that Guatemala suffers. But as of now, no serious confrontations are foreseen for those reasons.

More than that, the possibility of governance problems should be sought in the amalgam of the factors mentioned above, that have more to do with an insufficient and exhausted State, made worse by the penetration of organized crime in its weak institutions, not having the capacity to manage politically unforeseen situations in a much fragmented society, with ill reputed political intermediations with no credibility, as happened with the commotion of a public murder of great notoriety especially because of a video recorded by the victim –the Lawyer Rodrigo Rosenberg, accusing directly the president, the First Lady and high government officials for his death. This is an element for reasonable concern because, as the electoral year approaches (2011) a contingent deed in the middle of so much precariousness of public institutionalism, and of the

63 "Hambruna en Guatemala". *La Jornada*, 27 de agosto de 2009; "Gobierno declara alerta por hambruna en Guatemala". *El Mundo*, 10 de septiembre de 2009.

64 Even what could have been a popular overflow –the peasant march of October 12, 2009—did not have such carácter, in spite of the demonstrators having claimed the government for not complying with important agreements with the peasant sector. "Guatemala, gigantic vehicle chaos as a means of peasant protest". Tulum, 12 de octubre de 2009. <http://revistatumum.wordpress.com>

social weave, could result in situations of clashes and rupture. At least politically, the presidential couple was greatly relieved in early January 2010 when the International Commission against Impunity in Guatemala (CICIG) exonerated them fully from any direct responsibility in the murder of the lawyer Rodrigo Rosenberg.

3.4.5. Honduras

In Honduras, as mentioned before, the impact of the crisis also occurred with a government that, while already was halfway through its mandate –Manuel Zelaya took office in January 2006 and in December 2009, elections would be held to choose a new President of the Republic—had taken an unexpected populist turn in the conduction of the government, with tax measures deemed to be irresponsible, which made him enjoy a certain share of popular legitimacy when the crisis began to have an impact on the Honduran society. This turn was particularly significant for critical sectors of the Honduran society, because Zelaya was a figure that came from the circles of power of the right and his party the Liberal party, one of the two traditional parties in Honduras (the other one is the National)⁶⁵. At the moment he was elected, he did not represent what Alvaro Colom did in Guatemala – and much less what Ortega represented in Nicaragua—but rather the confirmation of a routine political exercise, at which the competition between the Liberal and National parties accommodated their positions and those of the interest groups behind them.

However, after almost two years, the Honduran president began to promote measures that were not in tune with the interests of the groups that supported him to gain power. Without significant social pressures, practically “from the top”, Zelaya began having public behaviors and implementing measures that openly put him closer to the agendas of the member governments of the ALBA.

The political crisis that had its highest moment at the forced expulsion of President Zelaya from his office by military hands and his subsequent removal from the country has been the object of a profuse and confusing news and opinion coverage, in the midst of a growing polarization of the Honduran and international societies. This is not the place to reproduce the details of the background and evolution of the crisis under such particular conditions and circumstances. But it is worth mentioning that on one part, the Honduran society, -deeply divided around such crisis and the interpretation of what occurred, went to an electoral process that had been summoned and had begun prior to the crisis, with the largest attendance of voters in the electoral history of Honduras. It should be mentioned also that all of the governments of the world denied their recognition to the provisional government that emerged from the crisis

65 Manuel Díaz Galeas, “Honduras 2005: primer vistazo a unas elecciones generales controversiales”, 6 de diciembre de 2005. <http://www.observatorioelectoral.org/informes/analisis/?country=honduras>

and that it was not until after the election of President Porfirio Lobo and after his very recent taking of office that things have begun to change with a gradual recognition by some governments.

President Lobo is assuming as his own, the commitment to form and install a Truth Commission, contained in the Agreement of Tegucigalpa-San José that did not materialize during the transitory government. This Commission will have to arrive at a clarification of the facts occurring prior to, during and after the incidents of June 28, 2009. For the purpose of this paper, it is not feasible to assume that, had this coup d'état not occurred; the Zelaya government would have faced movement of social protest whether due to the impact of the crisis or for other reasons. This does not seem to be the case for the new administration of President Lobo.

Although the lessons of that crisis, not only for Honduras, but for the rest of the region, have not yet been drawn off and profiled in depth, they certainly surpass in their political dimension and complexity, the mere environment of the impacts of the worldwide financial crisis and reach even the spheres of regional and international organizations. In any case, the problems that existed during the Zelaya administration are still present and have not been solved during this administration, aggravated by the isolation suffered by the country during more than a half year.

3.4.6. El Salvador

Finally we have the case of El Salvador. In this country two electoral events were held in 2009, the first one –in January- to elect congressmen and municipal councils and the second one –in March- to elect the president of the Republic. This second electoral event coincided with the initial sensible effects of the crisis and the taking office of the new President, on June 1, 2009, coincided with the appearance of the most severe economic and social effects. The presidential election had a particularly important significance: the electoral victory of a candidate –Mauricio Funes- who belonged to a party of the left, built on guerrilla organizations by virtue of the Peace Accords of 1992, and after four successive administrations of the ARENA party. The political ascent of Funes –a well known journalist- and his victory- which was also a victory of the FMLN- in spite of not having been a landslide, seemed to express increasingly generalized disconformities among large sectors of the society –at a popular level and among the middle class, but also in certain entrepreneurial groups—not only due to the natural wear and tear of two decades of presidential periods of ARENA, but also due to events that happened directly during the administration of the last of its Presidents, Emilio Saca⁶⁶. With the exception of the hard votes

66 Cfr., Luis Armando González, "Balance preliminar de la coyuntura política 2009". En www.sanchezceren.com/index.php?...la...2009.

of the FMLN, for whom the electoral defeat of ARENA was an expression of rejection for the neo-liberal model that such party had openly defended; for a large number of sympathizers of the Funes-FMLN formula, what was at stake was the relief of a party that for 20 years had headed the Executive and had openly favored entrepreneurial sectors, without finding significant solutions for the basic problems of the country.

No one knows what would have happened in El Salvador, on the issue of governance, had ARENA won again the presidential election. It is probable that the social impact of the crisis would have mobilized sectors opposed to the ARENA government, but perhaps the greatest problem that such administration would have faced is the deficit in public finance that, while not caused by the crisis -because it has to do with the specific management of the financial resources of the State and with failures inherent to the current tax structure--, that this last government administration made more acute. In such a context, a new ARENA government could hardly have been able to prevent protests and popular mobilizations, which however, cannot be assured -judging the behavior of the social movement during the post-war time—that would have created a climate of social rupture and as a consequence, of non-governance. The possibility of the social movement overflowing the institutional ways with disruptive protests was contained by the arrival of a leftist government to the executive precisely when the social effects of the crisis were being felt the most.

This new government is the one that had to “manage the crisis” since its assumption, both from the strictly economic standpoint -which has subjected it to the pressures of the entrepreneurial sectors that have claimed rescue measures for their companies—and from the social point of view. And President Funes government has had to do it without financial solvency -due to the high fiscal deficit inherited from the former administration-. But with an important share of popular legitimacy -and among important sectors of the middle class—which began to grow, long before the election - practically since Funes’ nomination as a candidate of the FMLN, at the end of 2007 - until the first 100 days of his government, in early September 2009⁶⁷.

If the attention is focused on the social effects of the crisis, the government of Funes -at least until October 2009—was able to handle them quite well in the sense that he did not have to face systematic demands from the street -although he had pressures from entrepreneurial organizations—, sustained in time and with a significant dosage of violence that would threaten the social and political stability of the country. In a large extent, that was due to the legitimacy

67 In this respect, the evaluation of the first 100 days of Mauricio Funes, undertaken by the University Institute of Public Opinion (IUOP), of the UCA, showed that 68.4% of the surveyed population thought that Funes was doing a good job (against 11.3% who said that he was doing it wrong), while 59.1% held that his image had improved since he took office (against 11.2% who said it was worse). And on the concrete issue of the economic crisis, 71.5% of the surveyed population stated that the measures of the anti-crisis plan proposed by the government would reduce its impact somehow or by much.). Cfr., IUDOP, “Los salvadoreños y salvadoreñas evalúan los primeros cien días de Mauricio Funes”, *Boletín de Prensa*, 7 de septiembre de 2009.

obtained as the first leftist government in the history of el Salvador, but also to the relative solidity, at least until now, of the social and political alliance that carried Funes to the executive: that established with the FMLN and the "Friends of Mauricio"- Also, the way in which President Funes addressed a conciliatory and rather moderate agenda, openly stating his sympathy for the model of President Lula of Brasil, more than for other models that are more confrontational. How much will that popular legitimacy depends not only on how the government of Funes addresses the most serious social problems of the country -which are not exclusively or mainly those derived from the worldwide financial crisis--, but also on his capacity to maintain, beyond the unavoidable differences, a strong link with the FMLN, which on account of its historical trajectory, is in itself an important source of popular legitimacy for Funes and his government.

Some worrisome signs that this link was being eroded appeared intermittently a couple of months after Funes took office in the Presidency of the Republic; those signs became more evident when in October, the coordinator of the FMLN, Medardo Gonzalez stated that his party had won the elections but it was not the ruling party. At that time, Gonzalez held that in fact, with Mauricio we have an alliance, everybody knows that Mauricio is not a historical militant of the FMLN, that was never a problem and it is not going to be a problem. We are a government of an alliance. It could be, if the people feel as a majority and give us their vote, that the next president of the Republic is a militant of the FMLN. There is the issue, regardless of whether he is a militant or not, we have clarity: every official is committed to respond to the people according to the mandate of the Constitution of the Republic. We do not assume, when we take a position of responsibility, the mandate of defending the interests of the party, but what the law says, what the Constitution commands. The FMLN official tries to comply with such responsibility. He who does otherwise, or if he has no interest in his job, it is normal to find a way to remove him. What I am saying is that the party must be vigilant so that from the government the policies are well implemented⁶⁸.

The possibility of a rupture between the FMLN and the government of Funes which is implied in these words -or at least of some distance between them- leads us to think about the political strength of the president of the Republic when launching the social and economic reforms to which he was committed during the campaign and which gave him the popular support that carried him to the Executive⁶⁹. Surely, some distancing from the FMLN would bring Funes closer to a sector of the "Friends of Mauricio" -which now has a strong presence

68 Sergio Arauz, "Entrevista con Medardo González, coordinador general del FMLN". *El Faro. Net*, 22 de octubre de 2009.

69 It is probable that the "wear and tear" in the alliance that carried Funes to the presidency is not enabling him to capitalize on the institutional crisis that has erupted in ARENA, after the rebellion of 12 of its congressmen and which could -if it becomes worse- change the existing correlation of forces in the Legislative Assembly in favor of the leftist initiatives. In fact, one of the greatest fears in the circles of the Salvadoran right is the political advantages that the FMLN could get, in the legislature, from the internal rupture of the ARENA party. "Rebelión de diputados agrava crisis de oposición salvadoreña". *Notimex*, 23 de octubre de 2009. <http://sdpnoticias.com/sdp/contenido/2009/10/23/4/518347#>

in the government—and the more influential entrepreneurial sectors, because otherwise he would be left alone. And in such a scenario, the only way in which the legitimacy obtained on March 15 would not collapse, would be to implement social policies with tangible results for the majority sectors of the country.

The problem is that in a frame of government actions, conditioned by the entrepreneurial groups on one hand, and by the FMLN on the other, one cannot see how—and the experiences of the four governments of ARENA are an example in this respect—a priority is going to be placed on the most urgent social needs and demands at the same time that the issues of productivity are dealt with.

In summary, all the Central American countries had prior to or during the financial crisis, political process that contributed to cool down –specifically in Nicaragua, Honduras⁷⁰, Guatemala and El Salvador— possible social mobilizations that could have occurred with different intensity according to each country, as a reaction to the impact of the crisis. All in all, not only did those processes contribute to soften the reaction of the social movements in the face of the crisis, but other social and political dynamics added to them, the predominance of which in the collective imaginary –on account of their weight in the configuration of social coexistence—is stronger than the impact of the crisis, since this is something more occasional together with its specific social effects.

70 For Ludolfo Paramio, “the Honduran crisis which at this moment is getting so much attention: it is not the product of an economic crisis”. See in http://www.papep-undp.org/index.php?option=com_content&task=view&id=87&Itemid=166

4. Other important social-political challenges

Other conditionings that must be taken into account when reading the impacts of the crisis in Central America as well as the identification of democratic options to confront it, are the old structural problems of poverty and inequity that existed before the crisis, together with the recent difficulties of citizen violence linked to the increase of organized crime, the juvenile gangs and weakness of the justice structures.

These issues have been thoroughly studied and analyzed in the Isthmus. They are mentioned in an extremely summarized manner because they account for a series of conditionings that become attached to the difficulties generated by the recent crisis which, as mentioned before, tend to make the pre-existing situations much worse.

4.1. The prevailing poverty in the region

Part of the reactions by the Central American societies –specifically in Honduras, El Salvador, Guatemala and Nicaragua—have to do with dynamics and phenomena that took place a long time before the crisis and that, due their strength and seriousness, configure decisively –and daily—the behavior, attitudes and expectations of a large part of the society. The problems directly caused by this worldwide financial crisis per se, add up to the old problems not at all resolved by our societies and their governments: drawbacks exclusions, unbalances and institutional weaknesses that have been endemic obstacles that hinder the accomplishment of more stable and more democratic societies.

One of them –surely important—is the precariousness in which large sectors of the Central American societies live: a precariousness that is rooted in a situation of structural poverty that the transition of the nineties has not yet been able to overcome⁷¹. Not only poverty in itself, for what it means by a constant lacking in the development of large sectors of the population, but also the extreme inequality in some of the countries, making it more difficult to overcome.

71 That structural poverty forced a migrating movement of great proportions (in Guatemala, Honduras, El Salvador and Nicaragua) that translated in an important flow of remittances that contributed to alleviate the situation of poverty. In the frame of the crisis, the remittances diminished, and precariousness became present again, in those households that depended upon the remittances they received.

When the conflicts were over, during the first half of the nineties, the economic reforms implemented in each one of the countries in the area did not necessarily concentrate on establishing conditions of equity and social justice, but rather in consonance with the theses of “overflowing”, they sought to promote the emergence of new economic models that would propitiate post-conflict growth, and that gradually would produce significant advances in our societies but they were however, most beneficial for the economic elites of the region, which were the groups capable of taking advantage of the new rules of the game. In particular, the groups attached to financial services, trade and drawback operations. Some medium income groups benefited from the growth that the economic reforms generated, with the creation of jobs in the services sector and, mainly with the granting of loans to stimulate their consumption. At the closing of the nineties, the well-being of these medium income groups gradually decreased and, during the following decade, the economic burden –payment of mortgages, loans for the purchase of vehicles and credit cards— became daily concerns, in the face of the pressure of the lenders in order to recover the loans granted.

The impact of the crisis has aggravated those concerns, because it added new difficulties – the loss of jobs, a reduction of income, hardening the conditions to obtain new loans, impossibility of returning (or selling) goods acquired through loans—to those that already existed, in trying to meet the economic commitments made previously. The same thing happened to the popular sectors -busy trying to survive, when the crisis hit--. Significant sectors of the middle class were also busy taking care of (and responding) to the pressures coming from some lenders who, at the same time were increasingly worried about the possibility of not being able to recover the loans granted.

4.2. Violence and citizen insecurity

Since the mid nineties, in a greater or lesser extent and with unequal intensity, in the Central American countries, different forms of crime and social violence have become evident, which have become increasingly complex and which have taken roots with the passing of time and the state response has not been up to the challenge they represent.

The juvenile gangs or “maras”⁷² present mainly in Honduras, El Salvador and Guatemala, are the most visible expression of a problem of violence that goes beyond them, since it involves, in addition to common crimes, organized crime which has extended its activities –going from drug trafficking, the trafficking of arms and smuggling of vehicles, up to kidnappings, the trafficking of persons

72 ERIC, IDESO, IDIES, IUDOP, *Maras y pandillas en Centroamérica* (Vol. I). Managua, UCA Publicaciones, 2001; *Maras y pandillas en Centroamérica* (Vol. II). San Salvador, UCA Editores, 2004.

and prostitution slavery—throughout the region, Mexico and South America⁷³. However, without the serious expression of the juvenile gangs, Costa Rica and Panama are also suffering a growing increase in violence associated with the networks of drug trafficking, and the delinquency and crime associated with it. Nicaragua, in contrast, being a country with high poverty indexes and having gone through an internal struggle, however, has a low index of homicides which has not increased.

In fact, this violence –especially that linked to organized crime- poses a serious challenge to the governance of the countries in the Central American region, to the extent that its growing overflows have put “at stake” not only capacity of the Status to contain them –and to respond to the demands of security made by the citizens- but also their legitimacy in their role as guarantors of law and order. But this criminal violence is not attributed to the current economic crisis, but rather is prior to it. It is probable that it may have aggravated in the frame of the current crisis, but it is difficult to prove it conclusively. What cannot be discussed is that in a study on the possible causes of non-governance in Central America, criminal violence cannot be overlooked, since it is a relevant social aspect within the countries of the Central American Isthmus.

Chart 8
Homicides per 100 thousand inhabitants

Country	2007	2008
Costa Rica	8	11
El Salvador	57	52
Guatemala	45	48
Honduras	50	58
Nicaragua	13	13
Panamá	13	19

Source: Human Development Report for Central America 2009-2010

In order to have a clearer picture on the situation of violence, Chart 8 shows the homicide rate per every one hundred thousand inhabitants in the Central American countries. As can be seen, the figures that correspond to El Salvador, Guatemala and Honduras are the most alarming. On its part, Costa Rica and Panama show the lower homicide rates in the region with 11 and 19 homicides per every one hundred thousand inhabitants, in 2008 respectively. When comparing these figures to those corresponding to some European countries –Germany (0.6), Spain (0.7), France (0.8), Italy and Sweden (0.9)- it may be

73 Cfr., Luis Armando González, “Violencia, integración regional y globalización”. ECA, No. 595-596, mayo-junio de 1998, pp. 433-447.

said that even those lower rates, referring to Costa Rica and Panama seem to be alarming, taking into account that in such countries there is a larger number of inhabitants than in the Central American countries.

In addition, we must keep in mind that the more concrete social and economic aspects –like violence and the permanence of poverty – next to the citizens perception of the little confidence they have on the institutions that make up the State –Congress, the Judiciary and the National Government– are aspects that have a close link with the situation of governance within the countries (See Chart 9).

**Chart 9
Indicators of citizen perception in Central America : 2008**

Categoría	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Citizens satisfied with democracy*	45.4	41.2	32.1	34.4	19.9	22.7
Citizen confidence in Congress*	27.5	49.2	22.3	26.4	23.5	17.9
Confidence in the Judiciary*	31.7	41.4	24.3	25.6	23.9	18.5
Confidence in the National Government*	35.5	51.4	28.8	24.7	35.0	24.9
Confidence in the political parties*	20.3	40.6	23.7	19.9	23.0	16.2
Índice of Perception of corruption**	5.1	3.9	3.1	2.6	2.5	2.0

Source: ECLA database in www.eclac.cl, with information on the Latinobarometro survey and Transparency International

*Percentage of persons age 18 and older

**1 corresponds to equally corrupt and 10 corresponds to highly transparent

If to all of the above we add the significant increment in digital and electronic channels and the available information together with the significant increase as well, of social auditing in recent years, carried out not only on public spending, but also on institutional effectiveness, we are before societies that in several of the countries, are having an increasing awareness of their rights and of the public ways to claim them.

5. Tentative Conclusions: Impacts to address and Issues to study in depth

In summary, not only the impact of the recent crisis, but the previously existing social, economic and institutional problems accumulated in each one of the countries of the region, pose challenges of a different nature, that all together are unavoidable. The same thing happens with regional complex problems and processes that require typically regional solutions, combined with vigorous national undertakings (such as environmental issues, food or drug trafficking), as well as regionally promissory perspectives of development and integration, potentially beneficial, both individually and for each society, as well as for the Central American Isthmus as a whole, In such an interconnected and interdependent world as it is today, it is difficult to think about an issue, the attention of which can be rendered exclusively through national internal efforts, without the potential or the vocation to be supplemented with regionally shared tasks, but not as simple summations of national policies, programs and tasks, but rather with conceptions, strategies and actions conceived and executed regionally.

In this final section, some elements of tentative conclusions are identified, together with impacts to be addressed and issues that need to be studied in greater depth.

- A. The first general conclusive element derived from this global reading refers to the verification that the worldwide financial crisis, far from causing new difficulties and disturbances, increases and aggravates pre-existing situations in several countries. New difficulties, not necessarily caused by the crisis, but by the processes of globalization prior to the crisis, including the trans-national organized criminal networks and actions that add to the old structural problems which have not yet been resolved. The crisis aggravates and uncovers structural aspects of an economic, social, political and environmental nature. The fundamental task for the Central American countries, therefore, continues to be the deep attention to these issues of structural poverty and inequality, and the development of productive opportunities accessible for all sectors of society.

- B. The second element is the undeniable verification of the progress that the region has experienced. Despite all of the outstanding agendas, in spite of all the new problems that become mixed with the old ones, in spite of the poverty and indigence in various countries, the region has advanced positively, both in ordering public finances, as well as on issues that tend for the less favored population, even accomplishing a modest but important progress in the reduction of poverty and indigence, and in a better distribution of its internal resources. The current crisis seems to have pulverized these advances and important drawbacks can be detected for sectors of the population that had accomplished to get out of poverty and extreme poverty.
- C. The third important element is that we cannot face the severe drawbacks and problems of national and regional development *only* through economic and macroeconomic measures. We need to attend to the *social development* with the same degree of importance. Indeed, it is indispensable to face this fiscal and financial tightness in a responsible, accurate and disciplined way. But it is not sufficient. If we continue to promote the economic development and neglect the social issues, we are in the wrong path. It is fundamental to address in an integral way the strengthening of the so-called "Social State" in order to be able to overcome the historical causes that hinder Central America from accomplishing its social development, the necessary institutional strengthening and the Rule of Law.
- D. A fourth element identified in this paper, very much related with the above, is the verification of the fact that in several countries we are facing a progressive weakening or deterioration of the Democratic State. It has to do, not only with the devastating impacts of drug trafficking and other cross-border criminal activities in the Isthmus, (with all the financial, technological and armed power with which these networks operate, and being transnationalized, their capacity to corrupt and co-opt locally and nationally the public institutions), but also the exhaustion of the institutional structures of a Tired State and increasingly incapable of caring for the needs of the population and their demands of participation in the route decisions and those of public investment.
- E. A fifth element, more of a short term, that the study clearly makes evident, is that the global crisis, at least regarding its impact in Central America, is not over yet. Those festive analyses that say the crisis is over, can be quite dangerous, if contrasted with its continued impacts in the daily life of households, which seem to be getting worse in 2010 from the evident signs of inflation in the energy and food sectors, together with a reduction in employment and in remittances.

F. And the sixth element, already mentioned in the Third Part, is that Central America is not at an imminent risk of massive social protests by organized movements in the frame of the so-called "social rupture" as has already occurred in South America, related directly with the immediate impacts of the worldwide financial crisis. They could rather occur in some societies, after other compounded problems where the capacity for political leadership to reach negotiated solutions would be extremely weak, or if it became evident that it is incapable due to internal political reasons, different from the crisis.

All of the above compels the region (governments in exercise at the level of all their powers, and leadership in the organized civil society) to reconsider three obligatory global strategic routes.

- One of them points to the implementation of economic models that in addition to being efficient from a productive point of view are environmentally sustainable and in harmony with the demands of inclusion, inherent to democracy.
- In the second place, launching solid institutional designs, framed in the logia of the democratic Rule of Law.
- And, in the third place, the empowerment of the regional integration mechanisms that enable advancing towards increasingly better levels of a process still unfinished that can certainly strengthen and increase the national efforts. As mentioned before, the deterioration of fiscal indicators and the great challenges being faced by the governments of the Isthmus on social issues could be, if an adequate management of the fiscal policies and public policies is not undertaken, a detonator of non-governance. The lack of sufficient resources for a social and productive investment on one hand, and a growing cumulus of unsatisfied social demands, on the other, is a condition for the irruption of a possible scenario of non-governance in which some groups of the society claim attention for their needs on the part of the State.

From this perspective, "non-governance is the product of an overload of demands to which the state responds with the expansion of its services and its intervention, but which inevitably causes a fiscal crisis".⁷⁴ But it is important to emphasize that it is not the fiscal crisis by itself what prevents the government officials from performing the tasks that have been assigned to them. The non-compliance of tasks causes not only a cumulus of unsatisfied social demands in the population, but also the loss of credibility in the government and its officials, thus generating a vicious circle that deteriorates their legitimacy. If to the above we add the hints of corruption being tolerated in the government, the erosion

74 Bobbio, Norberto; Matteucci, Nicola; y Pasquino, Gianfranco. "Gobernabilidad" en *Diccionario de Política*, vol. a – j, Editorial Siglo Veintiuno. p. 704.

of legitimacy increases together with mistrust in their honesty with respect to the resources that come from taxes, and therefore the difficulties in collecting revenues become greater.

The need for the State to have more resources to face the impacts of the crisis is indeed valid, but it is coming from afar, due to the above mentioned drawbacks and the lack of clarity in the budgetary relocations together with the destination of resources. The need for additional resources, however, cannot be solved by simply negotiating with economic or party elites or making elitist covenants that enable increasing taxes, if the administrations do not make efforts to:

- Increase the transparency in *public spending*,
- Clearer and accurate public accountability on the destination of the funds and on the quality of their utilization.
- A concerted and negotiated logic in the budgetary reviews and adjustments, being more representative and relevant for the needs of the population.
- A clear and efficient commitment, supported by significant facts that are publicly verifiable, on a plan of *governmental austerity*. .

One cannot ask for more taxes without increasing controls and transparency. That is why the reiterated calls from various governments to all the political and economic forces for new fiscal pacts that deep down do not re present more than an increase in taxes to solve the lack of resources due to a fall in collecting revenues, but they do not seem to provide guarantees with facts, that the government is the first one to show austerity, that public spending can be monitored, not only in regard to the destination of the funds and an accountable support, but also in its relevance and the quality of its application.

Things being that way, it is important to underline the importance of increasing public revenues, as well as the social responsibility of the citizens. This implies increasing *the levels of contribution* in the countries of the region, so that there are sufficient resources in order to attend to the needs caused by the crisis and those that are more of a structural type –extreme poverty, low levels of education, and high levels of morbidity, among others-. But also it is indispensable to accompany these efforts with a *constant and disciplined exercise of honesty and transparency* in the use of resources and their *accountability*.

In this sense, the governments need to make greater efforts to combat evasion, elusion and smuggling. Measures such as improved controls at customs offices, selective audits in the payment of the Income Tax and evaluation of real estate, would contribute to improve revenues in the countries of the region. Likewise, they need to increase the schemes of transparency and public accountability and the effective control in the use of public funds; with

the participation of the organized civil society; any public sign to resist being subjected to such public controls weakens all the efforts to try to increase the tax revenues.

Recently, some Central American countries launch tax reforms to face the fall of their revenues due to the effects of the international economic crisis. Nevertheless, such reforms are more focused on increasing tax contributions by taxing consumption –also called indirect taxes-. An increase in tributes due to the more indirect taxes could easily *favor a greater inequality in the region*, an aspect that may contribute in a way, to a climate of non-governance. It would be more convenient to reduce inequality by a greater contribution to the tax administration through income taxes and, no doubt through a better quality and efficiency of public spending focalized in the most vulnerable groups of society.

It is important to highlight that the governments of the Isthmus should weigh the benefits and losses that could be linked to the promotion of tax reforms at a time in which a contraction in the economies is being experienced. For that, it is undoubtedly a key, to open spaces for dialogue among the officials that manage the public finances of the countries and the entrepreneurial sectors of the region, and increase the procedures of transparency and public accountability.

On another hand, in the social and political fields, as mentioned before, it does not seem to exist at this time, in any of the Central American Countries, the imminence of social mobilizations that might generate serious problems of governance. However, it is necessary to address very carefully the evolution of new increases that are showing up on fuels and food, directly related to the crisis. The return of food and energy inflation, together with the high level of unemployment in most countries, and the impossibility of migrating, could aggravate the most serious crisis which is that of the households, through 2010.

Despite encouraging indicators in the financial sector (particularly initial and tentative reports on the increased use of credit cards by the middle classes during the Christmas season), and some lose signs in other sectors, for now, there is a discouraging forecast for the sectors with lower incomes, with the most alarming being perhaps the increased reduction of family remittances (According to the Bank of Guatemala, they were reduced in 15.2% in January 2010, with respect to January 2009).

This situation must be placed in the wall of accumulated mistrusts in many sectors of the Central American populations, in the structures of political intermediation and in particular, in the political parties, and in some countries, in the weakness of their public structures. The eroded public legitimacy, with diminished budgets to take care of the impacts of the crisis –due to the general drop in revenues-, could lead to situations of non-governance of a different sign, which in some cases could be sparked by unforeseen deeds of a great

impact. It is necessary to involve more and more the organized population in the search for practical, negotiated and agreed solutions with the largest number of sectors.

In order to move forward in this direction, not only the existing regional instances have to be strengthened -SICA, PARLACEN—, but rather they must be *redefined* and in case it is necessary, transform them and create new ones. The member Organizations of the RED, after the tasks related to this study, are more and more convinced of the need to RETHINK CENTRAL AMERICA, and, departing from a strategic re-conceptualizing of the region we want to be, then decide what is the regional institutionalism that we need.

In fact, one of the greatest challenges of Central America and Panama –and from the results of which depend in a large extent the viability of each one of the countries in the area- is regional integration. It would not only permit to address in a better way, the situations of economic crises such as the current one, but also problems of a structural nature (or of a *cuasi* structural nature) such as poverty, ecological deterioration, violence, organized crime and migrations.

At this time it is not easy to foresee whether the governments of the area will take substantive steps in order to improve integration -that is, go beyond the point at which it is now, in formal-institutional terms- due to complex political dynamics of the area, a complexity in which the situation of Honduras is the most significant axis. The recent decision of the new government of Panama to withdraw from PARLACEN is a symptom in that direction.

We must turn our attention to the fact that despite the violence and organized crime which provoke insecurity and affect the business environment, some entrepreneurial groups together with migration movements are helping to make a real integration in Central America, when the formal and institutional integration –the one that must be promoted by the States- is being left behind and becoming incapable of regulating, controlling, demanding results and even placing limits on the former one.

El estudio persigue visualizar el tipo de impactos que la crisis financiera global puede tener y está teniendo en Centroamérica, en ámbitos tradicionalmente llamados "sociales", así como contribuir a advertir sus consecuencias en las agendas sociales y la gobernabilidad en países del Istmo.

Constituye una lectura más allá de lo estrictamente económico y financiero, para conocer sus implicaciones en la convivencia social y la estabilidad de las sociedades. El estudio intenta prever si, en las condiciones de pobreza, de problemas estructurales, de inseguridad ciudadana y de graves desigualdades en la mayoría de nuestras sociedades, los impactos de la crisis provocarían tensiones y trastornos políticos que deterioraran la gobernabilidad.

Como instituciones de investigación e incidencia nos propusimos contribuir a advertir las consecuencias de esa crisis financiera global, a partir de un análisis de situación, pero incluyendo consideraciones sobre medidas de corto plazo, así como esbozar elementos de políticas públicas.

ISBN: 978-9929-8010-3-5



9 789929 801035