



CUARTO INFORME ESTADO DE LA REGIÓN

*Planes anti-crisis aplicados por los gobiernos centroamericanos.
Alcance de las respuestas públicas frente a la crisis*

Informe final

Investigador:
Víctor Godínez

Julio, 2010

Nota: Las cifras de las ponencias pueden no coincidir con las consignadas por el Cuarto Informe Estado de la Región en el tema respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

Índice

Resumen	3
Descriptores	3
Introducción	3
1. Secuelas de la crisis financiera internacional en Centroamérica.....	4
1.1 El ámbito económico	4
1.2 El ámbito social	10
2. Programas y acciones de los gobiernos Centroamericanos para mitigar la crisis	15
2.1 Inventario y caracterización de los programas y medidas de política pública para mitigar la crisis en Centroamérica	15
3. Sobre la implementación, ejecución y evaluación de los programas de mitigación de la crisis.....	27
4. Marco monetario y fiscal de los programas de mitigación de la crisis: condiciones y resultados	34
5. A manera de colofón: diez consideraciones sobre la crisis y sus secuelas en América Central	43
Bibliografía.....	50
Notas	52

Resumen

El objetivo de este documento es estudiar y analizar las acciones y medidas que adoptaron los países de la región, como respuesta a las implicaciones que tuvo la crisis internacional financiera para Centroamérica. Para una mayor comprensión, se presenta una descripción general del panorama económico que se vivía en la región al momento de que la economía mundial entrara en recesión, para ello se estudian variables como: desempleo, deuda pública, inversión extranjera directa (IED), entre otros.

En general, Centroamérica tuvo un ciclo importante de crecimiento, previo a la crisis, que en gran medida le permitió a los países hacer frente a los desafíos, que esta implicó para la región, con un mayor margen de acción, sin embargo, muchos analistas conservan dudas con respecto al verdadero impacto que el ciclo expansivo tuvo sobre la economía nacional y regional, y sobre la capacidad de los Estados de asegurar un crecimiento sostenido de su economía. Lo cierto es que, a pesar de los programas adoptados por los Estados, el asunto es complejo y las características particulares de cada país demandó actuar de acuerdo a la realidad propia con un enfoque holístico que permitiera aplicar estrategias que combinara factores estructurales, políticos e institucionales.

Descriptores

Crisis financiera internacional, Producto Interno Bruto (PIB), desempleo, subempleo, comercio exterior, pobreza, programas de mitigación de la crisis, ingresos, gastos, deuda pública bruta.

Introducción

“La etapa fácil de apertura e inserción internacional de Centroamérica ha concluido”. Las implicaciones estratégico-económicas de esta aseveración del tercer informe sobre el *Estado de la Región*, parecen encontrar una ilustración empírica en el desempeño de la economía regional frente a la crisis desencadenada en los mercados financieros internacionales desde fines de 2007. En efecto, el impacto de las ondas de choque de esta crisis sobre las economías centroamericanas puso de manifiesto algunas de las principales fragilidades implícitas en el estilo de desarrollo asociado a dicha forma de apertura e inserción internacional, y que aquel informe identificó como “serios desafíos”. Primero, la casi nula capacidad de la región para influir en las condiciones de oferta y demanda de sus propios productos, lo que confirma su tradicional estatuto como tomadora neta de precios en el mercado internacional. Segundo, el reducido grado de integración del aparato productivo del conjunto regional y de cada uno de los países, que sigue caracterizándose en una medida importante por una gran heterogeneidad, bajos niveles promedio de productividad, reducida capacidad de generación de valor agregado y una demanda de mano de obra en general poco calificada. Tercero, la

progresiva bifurcación del sendero de crecimiento y desarrollo de las economías centroamericanas entre un puntal dominado por los países del sur (Costa Rica y Panamá) y otro dominado por los países del denominado CA-4 (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua), entre los cuales no sólo tienden a ahondarse las brechas de desarrollo sino a divergir las orientaciones de inserción internacional.ⁱ

En un contexto global de crisis como el que prevalece con distintos grados de intensidad desde finales de 2007, afloraron, en torno a cada una de estas dimensiones de la economía centroamericana, mecanismos de restricción del crecimiento y el desarrollo. En la mayoría de los casos estos mecanismos tuvieron un despliegue a escala regional, pero su manifestación y significado varió de un país a otro debido a una combinación de factores estructurales, políticos e institucionales que es propia de cada circunstancia nacional. Es éste otro rasgo distintivo de la región que las secuelas de la crisis internacional también pusieron de manifiesto, mostrando la imposibilidad de homologar, tanto en términos analíticos como prácticos, situaciones que son objetivamente distintas.ⁱⁱ

Si bien el conjunto de la economíaⁱⁱⁱ centroamericana ha sido relativamente más sensible que otras regiones de América Latina ante los embates de la crisis internacional, la incidencia de esta última sobre cada uno de los países tiene alcances diferenciados. En correspondencia con lo anterior, las respuestas instrumentadas por los gobiernos nacionales frente al agravamiento del panorama económico y financiero internacional en el transcurso de 2008 tuvo énfasis y definiciones sectoriales y programáticas igualmente diferenciadas aunque su motivación fuera en todos los casos la misma: mitigar el impacto del *shock* externo sobre los sectores sociales y productivos más expuestos y vulnerables.

Luego de una caracterización general del contexto económico-social en el que fueron adoptados, en las páginas que siguen se presenta un análisis comparativo de dichos programas, de sus metas y objetivos específicos y de su implementación. De acuerdo con la disponibilidad de información, también se identifican algunos de sus logros programáticos. Por último, se hace un examen general de las consecuencias fiscales de las respuestas de mitigación de la crisis emprendidas por los gobiernos centroamericanos.

1. Secuelas de la crisis financiera internacional en Centroamérica

1.1 El ámbito económico

La crisis financiera que estalló entre 2007 y 2008 puso fin a un ciclo de expansión económica que había cobrado un impulso generalizado a escala internacional desde 2003.^{iv} Su alcance global ha sido ampliamente discutido, lo mismo que su impacto recesivo en un arco muy extendido de países y regiones. Para Centroamérica, la crisis internacional se tradujo desde un inicio en una paulatina reducción de la tasa de crecimiento de algunos rubros muy significativos en la formación y la dinámica de la

demanda agregada subregional: las exportaciones, el turismo, las transferencias netas y la inversión extranjera directa.

Una primera consecuencia para Centroamérica fue la desaceleración de su tasa de crecimiento en 2008 (4.4%) con respecto al ritmo anual promedio sostenido en el trienio precedente (6.2%). Posteriormente, con la agudización de la crisis internacional en 2009, que fue especialmente pronunciada durante el primer semestre del año, la economía centroamericana se contrajo.

En efecto, el PIB de Centroamérica disminuyó 0.5% en 2009 y el PIB por habitante observó una caída de 2,3%, la más severa de las últimas dos décadas.^v En comparación con el de las otras subregiones de América Latina y el Caribe, el PIB centroamericano registró la caída más acentuada (aunque es claro que la contracción de la tasa de crecimiento regional fue considerablemente menor a la de algunas economías nacionales consideradas individualmente, como México, Paraguay o Venezuela) (Cuadro 1).

El desempeño económico por país en 2009 presentó, sin embargo, algunas diferencias. Mientras que en Guatemala y Panamá las tasas de crecimiento fueron positivas (0.6% y 2.4%, respectivamente), en Costa Rica (-1.1%), El Salvador (-3.5%), Honduras (-1.9%) y Nicaragua (-1.5%) se contrajeron. Las dos economías centroamericanas que crecieron en 2009 representan cerca del 45% del valor de PIB total de la región.

Cuadro 1
América Latina y el Caribe: crecimiento real del PIB total y por subregiones 2009

Subregión	Tasa de crecimiento real
América Latina y el Caribe (1)	-1,9
México	-6,5
Paraguay	-3,8
Venezuela	-3,3
Mercosur (2)	-0,2
Comunidad Andina (3)	0,9
Centroamérica (4)	-0,5
Caribe (5)	1,4

(1) 33 países; (2) Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela; (3) Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú; (4) Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá; (5) Cuba, República Dominicana, Jamaica y Trinidad y Tobago.

Fuente: Elaboración propia con base en cifras de CEPAL.

La contracción de la economía centroamericana en 2009 puso fin a un período de relativas y paulatinas mejorías del empleo en Centroamérica. En cuatro de los cinco países que cuentan con esta información, la tasa de ocupación disminuyó entre un máximo de 2.5 puntos porcentuales (Nicaragua) y un mínimo de 0.4 puntos porcentuales (Panamá), cifra esta última que duplica el promedio de la caída registrada en este rubro por el conjunto de América Latina y el Caribe (cuadro 2). Este rasgo parece corroborar la estrecha correlación que hay en las economías centroamericanas

entre la tasa de crecimiento y la variación de la tasa de ocupación.

En consonancia con lo anterior, la tasa de desempleo urbano tuvo en 2009 un incremento generalizado en todos los países del istmo. Sólo en el caso de Honduras el aumento de esta tasa se situó ligeramente por debajo del promedio latinoamericano (0.8 contra 0.9 puntos porcentuales). En el resto de los países la tasa de desempleo observó aumentos que fueron desde 1.4 puntos porcentuales (Panamá) hasta 2.8 (Costa Rica).

Con base en las estadísticas demográficas puede estimarse que, además de incrementarse el número de desempleados, en 2009 se dejaron de generar unos 250 mil empleos en la región debido a la contracción del crecimiento económico.

2009 también registró un deterioro relativo de la calidad del empleo. Así lo deja de manifiesto el incremento del subempleo por horas, fenómeno que se registró en todos los países que cuentan con esta información, con la excepción de Panamá (donde este indicador no tuvo cambio).^{vi}

Cuadro 2
Países Centroamericanos: indicadores de desempleo y subempleo 2009

País	Ocupación (a)		Desempleo abierto urbano		Subempleo por horas (b)	
	Tasa	Variación anual (c)	Tasa	Variación anual (c)	Tasa	Variación anual (c)
Costa Rica	52,1	-1,8	7,6	2,8	11,9	1,4
El Salvador	52,1	-2,1	7,1	1,6	7,7	1,4
Honduras	51,5	2,1	4,9	0,8	4,2	0,7
Nicaragua	47,6	-2,5	10,5	2,5	---	---
Panamá	59,9	-0,4	7,9	1,4	2,1	0,0

(a) Porcentaje de población ocupada con respecto a población en edad de trabajar. (b) En porcentaje de los ocupados. (c) Puntos porcentuales de variación con respecto al año anterior.

Fuente: Elaboración propia con base de cifras de CEPAL y OIT.

En todos los países centroamericanos (salvo Panamá), los salarios crecieron en términos reales durante 2009. Un factor explicativo fue la política de salario mínimo, que en general se orientó a evitar pérdidas en términos reales. El incremento de los salarios medios reales del sector formal contrarrestó relativamente en muchos hogares centroamericanos el efecto desfavorable sobre el ingreso familiar que ejercieron la evolución negativa el empleo y los menores montos de remesas recibidas del exterior.

Las características de la crisis internacional, que redujo drásticamente el consumo en los países industrializados y el precio de los combustibles en el mercado mundial, combinadas con los rasgos estructurales de las economías centroamericanas, produjeron en 2009 una notable disminución del saldo tradicionalmente deficitario de la cuenta corriente. El valor del déficit de operaciones corrientes de la balanza de pagos de Centroamérica disminuyó casi 10 mil millones de dólares en 2009 (de 12.2 a 2.5 mil millones de dólares).^{vii} En proporción del PIB centroamericano, se estima que el desequilibrio corriente de la región con el exterior se redujo del 9.1% al 2,7% durante

2009.

Cuadro 3

**Centroamérica: desempeño de los principales componentes del comercio exterior 2009
(Variación anual del valor en dólares corrientes)**

País	Exportación de bienes	Exportación de servicios	Importación de bienes (FOB)	Importación de servicios
Costa Rica	-4,4	-8,1	-24,4	-12,6
El Salvador	-16,3	-19,8	-25,5	-24,5
Guatemala	-6,6	-19,2	-20,8	-12,4
Honduras	-21,2	6,9	-28,1	-8,9
Nicaragua	-10,0	17,8	-17,3	-8,7
Panamá	5,6	-6,7	-13,1	-17,4
Centroamérica	-7,1	-8,2	-21,6	-14,7

Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras de la CEPAL.

La disminución del déficit de operaciones corrientes de la balanza de pagos es el resultado combinado de varios factores. Por un lado, está la contracción de la demanda mundial, y en especial, en el caso de los países de la región, la de Estados Unidos – pero también la proveniente del propio comercio intrarregional, que representa el segundo mercado más importante de las economías centroamericanas. El efecto comercial de la recesión internacional sobre Centroamérica se dejó sentir con intensidad desde el último trimestre de 2008, intensificándose durante 2009, particularmente en el primer semestre. En ese año, tanto la exportación de bienes como la de servicios sufrieron un duro revés en la región, salvo en Panamá en el primer rubro y en Honduras y Nicaragua en el segundo.^{viii}

Entre los sectores más afectados por la caída de la demanda internacional se encuentran algunas actividades emblemáticas del estilo vigente de desarrollo centroamericano, como las que realizan las empresas maquiladoras y las que operan en las llamadas zonas francas. Pero la crisis internacional también afectó en una medida importante al turismo, que ha sido otra fuente significativa de crecimiento e ingreso en la región. Junto con México, Centroamérica fue en 2009 la subregión más afectada de América Latina y el Caribe en lo que hace a las llegadas de turistas internacionales.^{ix} La caída del turismo tuvo efectos negativos en materia de empleo, ingreso y expansión de una actividad que tiene una enorme importancia a escala macroeconómica y a la vez territorial en Centroamérica.

En un contexto signado por la baja generalizada de los ingresos de exportación, queda claro que el ajuste a la baja de la cuenta corriente centroamericana provino de una notable compresión de la capacidad regional de importación. Éste fue un fenómeno generalizado que afectó a todos los países, y que incluyó por igual la importación de bienes que la de servicios (cuadro 3).

Una contracción de las importaciones tan acentuada como la ocurrida en

Centroamérica en 2009 refleja en unos casos contención y en otros disminución de algunos componentes clave de la demanda interna. Dado el alto nivel importado de la inversión interna en la región, una parte de la caída de las importaciones tuvo como origen el desplome de los coeficientes de la inversión fija bruta en todos los países (salvo Panamá), que marcó un punto de inflexión en la tendencia al alza de este indicador en la región durante el quinquenio precedente a 2009. El desplome de este coeficiente supone la suspensión y la posposición de proyectos de infraestructura y de ampliación de la capacidad productiva en los países. Y aunque fue un rasgo común a todos los países de América Latina y el Caribe, sus dimensiones en Centroamérica estuvieron en casi todos los casos por encima del promedio subcontinental (cuadro 4).

Cuadro 4
Centroamérica y América Latina: coeficientes de inversión en 2009

País	IFB/PIB en 2009	Cambio con respecto a 2008 en puntos porcentuales
Costa Rica	18,7	-2,4
El Salvador	13,3	-2,3
Guatemala	16,6	-1,4
Honduras	20,3	-9,2
Nicaragua	22,2	-3,8
Panamá	27,2	0,8
América Latina y el Caribe	20,2	-1,7

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de Cepal.

La recesión de 2009 tuvo un impacto negativo sobre el ingreso de los hogares centroamericanos, como lo refleja el estancamiento o, como fue más frecuente, la contracción del gasto de consumo privado y de las unidades familiares en toda la región. En Costa Rica y Guatemala este tipo de gasto frenó la velocidad de la progresión mantenida los años precedentes, observando un casi estancamiento con respecto a 2008. En el resto de los países, este componente principal de la demanda agregada tuvo un retroceso anual cuyas dimensiones variaron entre un máximo de -9.8% (El Salvador) y un mínimo de -0,3% (Honduras).

El gasto de consumo privado en Costa Rica representa el menor porcentaje nacional del consumo total en Centroamérica (73%, una proporción cercana al promedio latinoamericano). En el resto de los países esta variable presenta cuotas de participación más elevadas, en torno al 80% (Nicaragua, Honduras y Panamá) y el 90% (El Salvador y Guatemala). No es por tanto extraño que el impacto del ajuste del gasto del consumo privado haya sido uno de los factores más activos en la configuración del escenario recesivo de 2009 en Centroamérica. Como puede advertirse en el cuadro 5, el gasto privado de consumo privado se desacelera prácticamente en todos los países en 2008, dando paso el año siguiente a un franco retroceso. Tras estas cifras generales se esconde toda una miríada de situaciones diferenciadas en lo que hace a las

participaciones relativas de las unidades familiares y los individuos en el ingreso y la riqueza que, a su vez, remiten a un entramado distributivo que implica una desigual afectación en términos del ajuste del gasto final.

Cuadro 5
Evolución reciente del gasto de consumo
(Porcentaje de variación anual en términos reales)

País	2005	2006	2007	2008	2009
Costa Rica					
Privado	4,4	5,7	7,5	3,9	1,5
Público	0,2	2,9	2,3	4,3	5,1
El Salvador					
Privado	5,0	5,0	8,7	3,8	-9,8
Público	2,1	2,2	-2,0	5,6	4,4
Guatemala					
Privado	4,3	4,7	5,4	4,4	0,7
Público	1,7	5,7	8,3	11,3	8,8
Honduras					
Privado	6,1	8,7	6,1	4,8	-2,8
Público	10,1	3,9	12,8	5,3	9,5
Nicaragua					
Privado	3,4	2,9	4,0	3,0	-0,3
Público	4,7	1,9	4,3	-0,3	-6,2
Panamá					
Privado	8,8	4,4	0,9	6,7	-1,5
Público	4,1	3,1	4,1	2,6	3,2

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos oficiales de los países.

El descenso de la tasa de ocupación y el aumento del desempleo son dos causas poderosas que explican buena parte del deterioro del consumo privado. Otra razón que no es menos importante fue la desaceleración de las remesas familiares que envían los trabajadores centroamericanos emigrados a Estados Unidos, que son un componente muy dinámico e importante del gasto de numerosos hogares centroamericanos, particularmente en el llamado CA-4 (Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua).

En 2008 y 2009 el superávit de la balanza de transferencias corrientes de la región se redujo debido al frenazo observado por las remesas familiares, que es su componente más importante. Como es bien sabido, estos flujos son una fuente importante de divisas para los países de Centroamérica. Como puede verse en el cuadro 6, las remesas cayeron en todos los países para los que se cuenta con información, estimándose una reducción ligeramente mayor al 11% para toda la subregión.

Cuadro 6
Centroamérica: variación de las remesas de los emigrados
(Serie desestacionalizadas, en porcentajes)

País	2008	2009
Costa Rica	-1,6	-15,8
El Salvador	2,5	- 8,5
Guatemala	4,6	- 9,2
Nicaragua	10,6	- 6,1

Fuente: elaboración propia sobre la base de datos de Cepal.

La casi totalidad de las remesas que llegan a los países centroamericanos provienen de los Estados Unidos, donde la crisis ha determinado aumentos significativos de la tasa general de desempleo, que pasó del 5,8% en 2008 al 9,3% en 2009 (y a 9,5% en junio de 2010). En este mismo país, tasa de ocupación de trabajadores de origen hispano o latino se redujo un 3,4% en 2009. Las dificultades por las que atraviesa el mercado de trabajo estadounidense, que están totalmente fuera de control de los países centroamericanos, permiten prever como improbable una recuperación de la tasa de crecimiento observada por las remesas en los años anteriores a la crisis de 2008-2009.

x

1.2 El ámbito social

Los efectos de la crisis financiera internacional sobre Centroamérica tienen una inevitable extensión social y representan un alto riesgo para la población sujeta a dinámicas de marginación y exclusión. Esto es así debido a la fragilidad social que sigue prevaleciendo en la región, caracterizada por la persistencia de índices relativamente altos de pobreza y desigualdad multidimensional. En los años previos a la crisis, los países de la región observaron algunos progresos con respecto a los objetivos del milenio, pero casi todos ellos fueron moderados. En todos los países ha aumentado el nivel relativo del gasto social, y la adopción de algunos programas de transferencias condicionadas ha contribuido a reducir la magnitud de la indigencia. No obstante, los efectos inmediatos y mediatos de la crisis han puesto de manifiesto que el ámbito social centroamericano dista mucho de haber consolidado un clima de estabilidad y cohesión con redes de protección institucionalizada que salvaguarden a la población en general, y a los grupos más vulnerables en particular, frente a situaciones críticas como la que se ha configurado a raíz de la crisis financiera internacional.

La pérdida de empleos formales y de la cobertura de protección que está asociada a ellos, la disminución de las remesas familiares y el deterioro en cantidad y calidad del gasto público social que suelen producir las crisis económicas, son factores que ejercen un impacto directo e inmediato en el ingreso de las familias afectadas. En Centroamérica hay una alta prevalencia de niveles de desigualdad y de incidencia de la pobreza, incluso entre la población ocupada en el sector formal. Este hecho pone de manifiesto la importancia de cualquier fuente de ingreso y a la vez la vulnerabilidad a la que está expuesto un segmento mayoritario de las familias centroamericanas ante

eventos críticos como la reducción (o la suspensión) de las remesas externas o la pérdida de empleo (cuadro 7).

Cuadro 7
Centroamérica: desigualdad y pobreza 2007-2008
(En porcentajes y coeficientes)

	Pobreza (%)	Coeficiente de GINI	Incidencia de pobreza entre ocupados por cuenta propia/familiares no remunerados (%)	Incidencia de pobreza entre otros ocupados (%) ^a
Centroamérica	50,8	0,57	50,4	40,8
Costa Rica	16,4	0,51	20	10
El Salvador	47,5	0,58	46	36
Guatemala	54,8	0,62	50	44
Honduras	68,9	0,54	73	60
Nicaragua	61,9	0,57	62	53
Panamá	27,0	0,54	34	19

^a Otros ocupados incluyen a todos los mayores de 15 años y a los que no son trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados.

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

El punto de inflexión en la tendencia histórica de las remesas que parece estar significando la crisis de 2008-2009 tiene en sí mismo un gran significado económico y social para los países centroamericanos, y abre una serie de interrogantes sobre sus efectos actuales y futuros sobre un amplio sector de la población que cubre una importante porción de sus necesidades de consumo inmediato con los recursos provenientes de este tipo de transferencias internacionales. Para la mitad de la población más pobre de algunos países centroamericanos —es el caso concreto de Guatemala— las remesas llegan a representar una tercera parte del ingreso.^{xi}

La disminución del flujo de remesas familiares en 2009 ha puesto en situación crítica a individuos, familias y comunidades pobres de Centroamérica para quienes estas transferencias constituyen un componente fundamental del ingreso. Para este segmento de la sociedad, la reducción o la eventual suspensión de las remesas produce impactos adversos de bienestar a largo plazo, y en algunos casos hasta de carácter intergeneracional.

Otra fuente de vulnerabilidad social a la que están expuestos los centroamericanos y que ha sido activada por la crisis es la pérdida o declinación del empleo formal, cuyo impacto es mayor en los hogares y sectores de la población que padecen alguna forma de marginación. El empleo formal es un mecanismo por excelencia de inclusión y constituye una de las bases más sólidas de la cohesión social. Cuando la operación de este mecanismo se entorpece en un contexto de coberturas de protección precaria e insuficiente, no sólo se magnifican los efectos individuales y colectivos de las crisis;

también se debilita el sentido de pertenencia de grupos e individuos y se fractura el tejido social.

En una perspectiva de más largo plazo, la crisis internacional pone en peligro la utilización del llamado bono demográfico de los países centroamericanos debido a que uno de sus efectos laborales ha sido la disminución de las posibilidades de inserción productiva de los jóvenes, posibilidades que por sí propias ya eran precarias en los años de precrisis.

Las mujeres centroamericanas constituyen otro grupo social con alto grado de vulnerabilidad ante los efectos de la crisis. En 2008, la proporción de mujeres sin ingresos propios rondaba en los países centroamericanos en torno al 40% (33% en Panamá), en tanto que la proporción de hombres en la misma situación fluctuaban alrededor de 8% (cuadro 8).

Cuadro 8
Centroamérica: población sin ingresos propios por género y tramo de edad 2008

País	15-24 años	25-34 años	35-44 años	45-59 años	60 años y más
Costa Rica					
mujeres	40,5	34,3	37,9	41,6	36,0
hombres	16,4	5,6	3,7	3,7	6,1
El Salvador					
mujeres	55,9	36,4	27,9	33,0	35,3
hombres	3,2	10,7	6,8	8,4	17,3
Guatemala					
mujeres	51,8	39,9	36,6	34,1	36,9
hombres	19,5	4,6	2,2	2,4	9,7
Honduras					
mujeres	56,0	38,9	36,0	31,2	28,0
hombres	28,4	7,1	4,2	3,6	10,5
Panamá					
mujeres	47,3	34,9	30,5	27,5	23,7
hombres	18,5	5,3	2,6	3,1	6,1

Nota: Población de 15 años y más que no percibe ingresos monetarios y no son estudiantes según su condición de actividad registrada en las encuestas nacionales de hogares.

Fuente: Elaboración propia con datos de Cepal, Estadísticas de género, www.cepal.org/mujer/

La falta de autonomía económica de las mujeres centroamericanas se ve agravada por otro hecho característico de la región, que la crisis podría profundizar: cuando las mujeres tienen una ocupación remunerada, la mayoría de ellas (más del 60%) obtienen sus ingresos en el sector informal, en ocupaciones de baja productividad, y por tanto escasamente remunerativas, y carentes de beneficios sociales.^{xii} En Centroamérica, las mujeres han enfrentado tradicionalmente serias dificultades para ingresar al mercado de trabajo, y la crisis puede haberlas agudizado debido a la menor disponibilidad de oportunidades laborales que con ella se ha producido.

Igual que en el resto de América Latina, en la mayoría de los países centroamericanos tuvo lugar durante el decenio que precedió a la crisis un descenso relativo de la

pobreza –aunque no de los niveles de desigualdad. En los países donde la incidencia de la pobreza es más acentuada, Honduras y Nicaragua, que son, a la postre, los de menor desarrollo relativo en la región, disminuyó 8 puntos porcentuales la tasa de incidencia de la pobreza. En otro país donde este indicador es elevado, Guatemala, la reducción correspondiente fue de cinco puntos porcentuales. En Panamá, que después de Costa Rica muestra los niveles más bajos de la región en la materia, el descenso fue aun más acelerado (diez puntos porcentuales). En Costa Rica, donde la incidencia de la pobreza es una de las más reducidas de América Latina y el Caribe, la disminución fue de 2 por ciento.^{xiii}

Con todo, el panorama regional muestra que a pesar de estos progresos la pobreza persiste en niveles elevados y que en dos países involucra a dos terceras partes de la población (68,9% en Honduras, 61,9% en Nicaragua), en otros dos entre la mitad y dos quintas partes de la población (54,8% en Guatemala y 40% en El Salvador),^{xiv} y solo en otros dos últimos a menos de un tercio (27% en Panamá) y de una quinta parte (16,4% Costa Rica). La información disponible muestra que la incidencia de la pobreza afecta en una proporción mayor a colectivos sociales tradicionalmente vulnerables, como las mujeres, los niños y los ancianos.

Cuadro 9
Centroamérica: indicadores de pobreza e indigencia
(Porcentajes de la población)

País y años	Pobreza (a)	Indigencia
Costa Rica		
2002	18,6	10,1
2008	16,4	5,5
Guatemala		
2002	60,2	30,9
2006	54,8	29,1
Honduras		
2002	77,3	54,4
2007	68,9	45,6
Nicaragua		
2001	69,9	42,5
2006	61,9	31,9
Panamá		
2002	36,9	18,6
2008	27,0	13,5

(a) Incluye a las personas en indigencia o pobreza extrema.

Fuente: Elaboración propia con base a datos de Cepal, *Panorama social de América Latina 2009*, Santiago, abril de 2010, Cuadro I.A-1, p 86.

Una de las metas centrales de los Objetivos del Milenio consiste en reducir a la mitad el porcentaje de personas en estado de indigencia o de pobreza extrema.^{xv} Se trata de una meta principal de los ODM debido al cerrado vínculo de la extrema pobreza con el resto de carencias y factores de vulnerabilidad y exclusión, tanto material como simbólica, que se derivan de esa condición social. En Centroamérica sólo Costa Rica está cerca del cumplimiento de esta meta (sobre todo en el ámbito urbano). En el resto

de la región el progreso registrado en este rubro parece aún insuficiente. Uno de los mayores riesgos sociales provenientes de los efectos de la crisis consiste en la posibilidad de frenar y aún de revertir dichos progresos que, por modestos que pudieran parecer en algunos casos, ya han marcado una trayectoria que lejos de detenerse debería acelerarse en los años venideros.

La CEPAL ha estimado el crecimiento del PIB por habitante que se requeriría para alcanzar esta meta estratégica de los ODM.^{xvi} Dada la heterogeneidad de situaciones nacionales, la perspectiva regional también es diferenciada en este aspecto. De acuerdo con este ejercicio, Costa Rica requeriría mantener un crecimiento anual por habitante de 1% para alcanzar holgadamente esta meta. El resto de los países tendrían que realizar un esfuerzo considerablemente mayor en materia de crecimiento por habitante para alcanzar la meta: El Salvador requiere elevar su tasa anual promedio a 2,5%, Nicaragua a 3%, Guatemala a 4%, Panamá a 5% y Honduras a 8%. En todos los casos, con la sola excepción de Costa Rica, la tasa de crecimiento económico que se requiere para el cumplimiento de la meta A.1 de los ODM es superior (y a veces incluso *muy superior*) a la tendencia del crecimiento económico observado por cada economía desde 1990, e incluso en el periodo de expansión más reciente, 2001-2007 (cuadro 10). Este tema será retomado al final del presente documento.

Cuadro 10
Centroamérica: producto interno bruto real por habitante
(Porcentajes de variación anual promedio)

País	Tasa de crecimiento observada			Tasa de crecimiento requerida para alcanzar en 2015 los ODM
	2001-2007	2008	2009	
Costa Rica	3.4	1.5	-2.3	1.0
El Salvador	2.5	2.0	-4.0	2.5
Guatemala	1.3	0.8	-1.9	4.0
Honduras	3.1	1.9	-3.8	8.0
Nicaragua	1.9	1.4	-2.7	3.0
Panamá	4.2	8.9	0.8	5.0

Fuente: Elaboración propia con base a datos de la Cepal.

En un escenario de lento crecimiento de la economía internacional, como es el que se anticipa incluso en los pronósticos más optimistas, la posibilidad —en sí misma incierta— de que las naciones centroamericanas aceleren sostenidamente sus ritmos de crecimiento por encima de sus propias trayectorias históricas es poco realista. Este hecho pone de manifiesto la necesidad de que en todos los países se empeñen, además de fortalecer las fuentes del crecimiento económico, en un esfuerzo por mejorar la distribución del ingreso. Un esfuerzo en este sentido es en efecto indispensable no sólo para que los países reduzcan los rezagos en el cumplimiento de esta meta primordial de los ODM, sino también para paliar algunos de los efectos inmediatos y mediatos de la crisis sobre los sectores más vulnerables de la población —sectores que por su circunstancia socioeconómica carecen de capacidades y activos para contrarrestar los impactos de la crisis sobre su situación laboral, de ingreso y patrimonial.

Dado el alto grado de concentración del ingreso que prevalece en Centroamérica el esfuerzo que se requiere en materia de distribución es considerable. En todos los países el índice de Gini permanece por encima del umbral de 0,50 (cuadro 7), lo que traduce la prevalencia de rígidas estructuras distributivas cuya transformación exige, en las condiciones propias de cada contexto nacional, la concertación de consensos y arreglos político-institucionales explícitamente diseñados para reducir esta fuente primaria de la desigualdad social.

2. Programas y acciones de los gobiernos Centroamericanos para mitigar la crisis

2.1 Inventario y caracterización de los programas y medidas de política pública para mitigar la crisis en Centroamérica

Igual que en un número muy significativo de países latinoamericanos y de otras regiones, los gobiernos centroamericanos tomaron una serie de iniciativas para enfrentar los embates de la crisis financiera global y tratar de mitigar algunos de sus efectos económicos y sociales. Ello se tradujo en la adopción y puesta en marcha de una serie de programas.

Cuadro 11
Programas de los gobiernos centroamericanos para contrarrestar los efectos de la crisis

País	Programa	Fecha
Costa Rica	Plan Escudo	enero 2009
El Salvador	Plan Global Anticrisis	junio 2009
Guatemala	Programa Nacional de Emergencia y Recuperación Económica	enero 2009
Honduras	Plan Anticrisis	marzo 2009
Nicaragua	Programa de Defensa de la Producción el Crecimiento y el Empleo 2009	marzo 2009
Panamá	Programa de Estímulo Financiero	enero 2009

Dichos programas fueron dados a conocer por los gobiernos centroamericanos desde el inicio de 2009 (cuadro 11). En su conjunto, las medidas y propósitos que se incorporaron a estos programas cubren un amplio espectro temático y sectorial. En los planteamientos programáticos anunciados en su momento por los gobiernos se identifican once ejes particulares de intervención (cuadro 12). Si bien ninguno de los programas nacionales contempla la totalidad de dichos ejes,^{xvii} todos consideran acciones en los planos social (protección de grupos vulnerables) y macroeconómico (ámbitos monetarios, financiero y fiscal), así como en el plano del apoyo y el fomento a la producción (con énfasis sectoriales que cambian de un caso a otro). Todos los programas contemplan propósitos expresos de apoyo al empleo y a las PYMES, salvo el de Panamá en el que tal objetivo queda implícito en algunas otras líneas de acción.

De una u otra forma, los planes dados a conocer por los gobiernos para contrarrestar los efectos de la crisis incluyeron algunos planteamientos generales sobre la planeación del gasto público, orientándolo primordialmente al ámbito social y a la generación de empleo por medio de planes de edificación de viviendas, reforestación y mantenimiento y construcción de infraestructuras. En un gran número de casos, sin embargo, no se identificaron explícitamente recursos adicionales a los ya presupuestados.

Cuadro 12

Definición y alcances sectoriales de los programas para contrarrestar los efectos de la crisis

Ejes de intervención	CR	ES	GUA	HON	NIC	PAN
Monetario-financiero	x	x	x	x	x	x
Fiscal	x	x	x	x	x	x
Cambiario	x		x			
Comercio exterior	x					x
PYMES	x	x	x	x	x	
Agropecuario	x	x	x			x
Industrial	x				x	
Turismo					x	
Vivienda	x			x	x	
Laboral	x	x	x	x	x	
Social	x	x	x	x	x	x

Un examen más detallado por ejes de intervención de los programas centroamericanos para mitigar los efectos de la crisis permite comparar con mayor precisión sus contenidos, propósitos y alcances originales, así como, en algunos casos, la identificación parcial de las necesidades y posibles fuentes de financiamiento de algunos de sus componentes (cuadro 13). El principal elemento en común de estos programas concierne al campo monetario y financiero de la política pública. Dada la naturaleza de la crisis internacional y de su impacto sobre los mercados y flujos de capital, en todos los países centroamericanos se adoptaron dispositivos orientados a garantizar la liquidez y evitar una sequía crediticia excesiva que habría magnificado la tendencia recesiva que empezó a proyectarse desde finales de 2007 sobre el llamado sector real de la economía. Los dispositivos a favor de la liquidez se acompañaron en algunos de casos de medidas dirigidas a reforzar la regulación de los sistemas financieros locales.

El ámbito fiscal es un segundo eje de intervención en el que todos los países adoptaron disposiciones que, más allá de las particularidades nacionales —sin duda importantes—, tuvieron algunos elementos en común al menos en su definición inicial. Entre éstos esta la intención declarada de anticipar desembolsos del gasto público en sectores y programas considerados estratégicos y de interés público y social, así como la asignaron de recursos para subsidiar rubros sensibles del consumo, como energía eléctrica y combustibles. En tres casos los programas incluyeron rebajas tributarias destinadas a estimular la inversión productiva (fue el caso de Costa Rica con la

depreciación acelerada) o para proteger el ingreso disponible de los asalariados de menores percepciones (Honduras, Panamá). Algunos países contemplaron además el congelamiento o la reducción de renglones del gasto corriente considerados superfluos o innecesarios en una situación de crisis.

El tercer eje de intervención común a todos los países es el social. Las acciones enunciadas al respecto en los programas de gobierno de mitigación de la crisis son similares en un aspecto particular: todos prescriben incrementos de recursos o de cobertura (a veces ambas cosas a la vez) de programas sociales focalizados, casi siempre operados bajo la modalidad de transferencias directas. En el caso de El Salvador estas medidas se complementaron con la creación de algunos nuevos programas sociales para grupos vulnerables.

El examen de los otros ejes de intervención, en particular los relacionados con los sectores productivos, la vivienda social y el mercado laboral contemplan medidas que combinan la promoción y el reforzamiento del nivel de actividad con objetivos explícitos de protección, estímulo y promoción económica de sectores tradicionalmente vulnerables, por lo que pueden considerarse como complementarios de las acciones identificadas en el eje “social” de intervención. Éste es claramente el caso de las acciones definidas hacia las PYMES y los microempresarios en cuatro de los seis países (incluyendo la exoneración temporal de impuestos a la importación de bienes intermedios y de capital de las PYMES en Nicaragua). Una intencionalidad similar se advierte en los programas diseñados para el sector agropecuario en El Salvador, Guatemala y Panamá. Y lo mismo puede decirse de los distintos enunciados de los programas en materia laboral y de vivienda, cuyos contenidos están diseñados expresamente para mitigar impactos de la crisis en sectores y grupos sociales pobres y con situaciones socioeconómicas de mayor fragilidad relativa.

Las líneas de acción con respecto al comercio exterior (en Costa Rica, Nicaragua y Panamá), la industria (en Costa Rica y Nicaragua) y el turismo (solo Nicaragua) ofrecen algunas medidas de fomento y de apoyo a la producción.^{xviii} Como puede verse, las disposiciones de este tipo son escasas tanto por el número de iniciativas como de países, pero además son muy genéricas y de alcance general y a la vez difuso.

Se puede decir, en resumen, que las principales medidas adoptadas por los gobiernos centroamericanos para mitigar los efectos de la crisis financiera internacional se enfocaron principalmente a minimizar los riesgos de inestabilidad en los mercados monetario y financiero, a tratar de proteger a grupos y sectores económicamente más vulnerables y a aminorar el impacto adverso sobre el empleo. Prácticamente en todos los programas para contrarrestar la crisis se contemplan medidas que confirman una voluntad de los gobiernos para ampliar los programas de transferencias condicionadas hacia las familias más pobres y para reforzar algunos programas de seguridad social en el ámbito de la salud y de las pensiones de régimen no contributivo.

Cuadro 13

Principales medidas incluidas por eje de intervención en los programas para contrarrestar los efectos de la crisis en los países centroamericanos

Eje de intervención	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Monetario-financiero	<ul style="list-style-type: none"> -Financiamiento del Banco Central a entidades financieras. -Capitalización bancos estatales. -Reducción de la tasa de interés neta. 	<ul style="list-style-type: none"> -Retención 3% de los activos bancarios como reserva de liquidez. -Devolución paulatina de la reserva desde abril de 2009. -Creación de Comité de Estabilidad Financiera. 	<ul style="list-style-type: none"> -Requerimientos de reservas genéricas para la cartera crediticia. -Suspensión temporal de colocaciones de certificados a plazo fijo. -Aumento de la liquidez con recursos de caja del gobierno. 	<ul style="list-style-type: none"> -Reducción del encaje legal a bancos con cartera en actividades productivas. -Provisión de liquidez en apoyo de productores. -Gestión activa de la tasa de política monetaria. - Inyección de US \$ 30,2 millones por medio de la Capitalización FOSEDE y el Sistema Financiero, para garantizar la solvencia y la estabilidad del sistema bancario y proteger los ahorros de la población. 	<ul style="list-style-type: none"> -Provisión de liquidez en moneda nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> -Provisión de liquidez con préstamos internacionales y fondos del Banco Nacional de Panamá.
Fiscal	<ul style="list-style-type: none"> -Subsidios al consumo de combustible de sector pesquero. -Depreciación acelerada de activos. -Plan de inversión en infraestructura educativa y 	<ul style="list-style-type: none"> -Subsidios generalizados para consumo de energía y combustibles y transportes públicos por 1.8% del PIB. -Restricción de gastos presupuestales 	<ul style="list-style-type: none"> -Prioridad al gasto en infraestructura física y social con uso intensivo de mano de obra. -Déficit fiscal moderado de alrededor del 2% del PIB financiado principalmente con 	<ul style="list-style-type: none"> -Exención de impuestos sobre la renta para trabajadores con ingresos anuales inferiores a 7,940 dólares. -Anticipación del gasto en infraestructuras y 	<ul style="list-style-type: none"> -Subsidios al combustible de transporte colectivo urbano. -Congelación de salarios públicos y de compras de vehículos, equipo informático y viajes al exterior. -Sucesivos recortes 	<ul style="list-style-type: none"> -Disminución del impuesto sobre la renta a percepciones salariales por debajo de mil dólares mensuales. -Modificación de la ley de responsabilidad

	carretera por 5% del PIB. -Presupuesto extraordinario en octubre 2009 con ampliación de techo de endeudamiento publico.	“superfluos”. -Programa de combate a elusión y evasión fiscales.	recursos externos obtenidos en condiciones concesionales. -Mejoramiento de la recaudación tributaria mediante la regulación de exenciones y la optimización del presupuesto de ingresos; ambos objetivos deberán ser aprobados por el Congreso.	energía. -Programa de austeridad que supone reducción de 8,2% del presupuesto aprobado para 2009 y de 10% del gasto corriente del gobierno central.	presupuestales en 2009, hasta por un 20% del gasto corriente.	fiscal para que el déficit público pueda llegar a un techo máximo (condicionado) de 2,5% del PIB.
Cambiarío	-Ajuste de 6 a 20 centavos diarios a la banda cambiaria.		-Modificación de margen de fluctuación promedio móvil del sistema cambiario flexible de 0,50% a 0,75%.		-Mantener deslizamiento de 5% anual del córdoba con respecto al dólar.	
Comercio exterior	-Programa de promoción de PROCOMER a empresas exportadoras.		-Promoción de la inversión nacional y extranjera mediante un mayor impulso a la oficina de promoción de inversiones “Invest in Guatemala”. -Incorporación de Guatemala a la Corporación Andina de Fomento. -Suscripción del protocolo de Modificación al Convenio Marco para el		- Reducción/eliminación temporal de aranceles sobre algunos productos alimenticios. -Exoneración temporal de derechos e impuestos a la importación e materias primas, bienes intermedios y de capital y equipamientos para empresas agropecuarias y MIPYMES industriales y pesqueras.	-Creación del Banco Nacional de Panamá de un nuevo esquema de financiamiento de exportaciones. -Agilizar las negociaciones para lograr la firma del acuerdo de libre comercio con Estados Unidos.

			establecimiento de la Unión Aduanera entre Guatemala y El Salvador.			
PYMES	<p>-Capital semilla para jóvenes emprendedores (PROJOVEN).</p> <p>-Bolsa de 400 millones dólares para PYMES afectadas por la crisis internacional.</p> <p>-Reducción en 1% tasa de microcrédito de INFOCOP.</p> <p>-Los tres bancos estatales posponen por 24 meses amortizaciones de deuda de PYMES.</p> <p>-Crédito y servicios de desarrollo empresarial.</p>	<p>-Proyecto de banco estatal de fomento para la producción y el financiamiento de las PYMES.</p> <p>-Creación del sistema de garantías estatales que posibilite a los sectores productivos acceder al crédito bancario.</p> <p>-Contratación con MIPYMEs de la confección de uniformes escolares de distribución gratuita para 1.4 millones de estudiantes.</p>	-Programa de fortalecimiento de PYMES.	<p>-Fondeo con recursos no reembolsables del BID de la Red de instituciones de microfinanzas (REDMICROH) para otorgar crédito blando a MIPYMES.</p> <p>-Los fondos públicos de financiamiento al sector privado ofrecerán tasas preferenciales a las PYMES.</p>	-Financiamiento a través del Programa Usura Cero, se pretende atender entre 70,000 a 90,000 mujeres	
Agropecuario	-Plan Nacional de Alimentos, que incluye políticas productivas.	<p>-Constitución de una reserva estratégica de maíz y frijol.</p> <p>-Importación de insumos y fertilizantes para ser distribuidos al costo a 450 mil pequeños y medianos productores.</p>	-Reasignaciones presupuestarias para ampliar recursos de programas en apoyo al sector agropecuario: PRORURAL, AGEXOPRT, MAGA/FIDA, PINFOR.			-Implementación del Programa Agro Compita, que otorga financiamiento preferencial.
Industrial	-Reducción a 30 días el plazo para pago a proveedores				--Creación de Ventanilla Única para empresas de zonas	

	industriales del sector público.				francas para estimular la atracción de nueva IED.	
Turismo			-La promoción del turismo hacia Guatemala		-Eliminación de visas al turismo internacional.	
Vivienda	-Reducción de 2% de la tasa bancaria a crédito hipotecarios de vivienda popular. -Reducción de 2,5% de tasa hipotecaria. -Incremento del bono familiar de vivienda de INFOCOP. -Condonación de deudas del Banco Hipotecario de la Vivienda a 2,100 familias	-Construcción y mejoramiento de 25 mil viviendas de interés social -Construcción de 5 mil viviendas financiadas por el sector bancario -Programa de Vivienda Piso y Techo que beneficiará a 20 mil familias en los municipios de extrema pobreza severa.	-Creación del Fondo para el Financiamiento de la Vivienda, con un fondo de garantía orientado a al sistema bancario para ampliar disponibilidad de crédito hipotecario.	-Apertura de líneas de crédito temporales por 106 millones de dólares para construcción de vivienda social.	-Propósito de construcción de 4,800 viviendas populares financiadas por BID y BCIE.	
Laboral	-Ampliación de 3 a 6 meses de plazos de cobertura de seguridad a desempleados y sus familias. -Capacitación para trabajadores afectados por la crisis. - Aumento del 15% en las pensiones del régimen no contributivo de la Caja Costarricense del Seguro Social.	-Plan e apoyo para la generación de 100 mil empleos en 18 meses. -Plan empleo temporal para mejoramiento de vivienda social, servicios básicos e infraestructuras .	-Incremento de 10,6% del salario del sector agrícola. -Regularización legal del trabajo a tiempo parcial.	-Programa de apoyo por 700 millones de dólares para los sectores productivos (agropecuario, forestal, turismo, MIPYMES), para fomentar el empleo. -Identificación de la demanda laboral, análisis de la oferta laboral disponible, apoyo estratégico a las migraciones y de formación profesional	-Mediante el Programa Nacional e Inserción Laboral se espera insertar productivamente a mil jóvenes en el mercado laboral. -Concertación de acuerdos con cámaras empresariales para abrir el mercado a los recién egresados del sistema educativo técnico y superior.	

				mediante los cursos y transferencias condicionadas para la formación profesional.		
Social	<p>-Reasignaciones del presupuesto a gasto social.</p> <p>-Incremento de 15% de pensiones de régimen no contributivo.</p> <p>-Ampliación del programa Avancemos. Ampliar la cobertura en 18,000 becarios.</p> <p>-Incremento de 15% de pensiones de régimen no contributivo.</p> <p>-Dotar de alimentos los fines de semana a niños de los CEN-CINAI en los 37 cantones de menor desarrollo. La meta es dotar al programa con US\$2.8 millones.</p>	<p>--Aumento de ayudas de Programa Red Solidaria para familias con hijos en educación primaria.</p> <p>-Instauración programa Alianza par la Familia, dirigido a sectores de ingreso medio.</p> <p>-Creación programa de Comunidades Urbanas Solidarias, que reparará y construirá once mil viviendas y otorgará bonos de educación.</p> <p>-Mejoramiento de infraestructura social en al menos 40 asentamientos de mayor precariedad de 10 municipios (67 mil personas).</p> <p>-Pensión básica universal a 42 mil personas mayores de 70 años que no cuentan con seguro.</p> <p>-Ampliación</p>	<p>-El programa Mi Familia Progresa espera sumar en como beneficiarios 200 mil familias más, para llegar en 2010 a un total de 458 mil.</p>	<p>-Ampliación de programas de merienda escolar, matrícula gratuita de escuelas comunitarias rurales, paquete básico de salud y bonos educativos.</p> <p>-Ampliación en marzo de 2009 del número de beneficiarios de las transferencias sociales de 150 mil 220 mil familias de municipios pobres.</p>	<p>-Negociación de crédito del Banco Mundial por mil quinientos millones de dólares para ampliar programa social Oportunidades.</p> <p>-Fortalecimiento y creación de programas sociales como Alimentos para el Pueblo, de Distribución Venta de Alimentos a Precio Justo.</p>	<p>-Crédito por 11 millones de dólares para programas de la canasta básica, de subsidios a la producción de granos básicos y de salud para personas no aseguradas en las regiones de Chilibre, Las Cumbres y San Miguelito.</p> <p>-Los usuarios de bajo consumo de energía recibirán un descuento en la tarifa.</p> <p>-Bono mensual de 100 dólares a los mayores de 70 años que no perciben jubilación.</p>

		<p>programa de alimentación escolar en áreas urbanas: 500 mil estudiantes adicionales de parvularia; se pretende beneficiar a un total de 1.4 millones de estudiantes, a los que además se les dotará gratuitamente de dos uniformes, un par de zapatos y un paquete de útiles escolares.</p>				
<p>Sobre algunos requerimientos y fuentes de financiamiento</p>	<p>-Endeudamiento externo para obra pública generadora de empleo: i) aprobación de préstamo del BID por US\$ 850 millones para infraestructura vial; ii) negociación con la misma fuente crédito por US\$ 500 millones para expansión de la infraestructura eléctrica; iii) Aprobación de préstamo por US\$ 80 millones para obra urbana y fortalecimiento portuario en la</p>	<p>El Plan requiere de un financiamiento total cifrado en US\$ 588 millones. De este monto, 61% está asegurado (13% con recurso propios; 5% donaciones; 43% préstamos internacionales). Se espera que el 39% restante provenga del ahorro fiscal producido por la mejor gestión y de la cooperación internacional.</p>	<p>-Gestión de recursos por medio de la aprobación de los préstamos negociados con el BID y Banco Mundial y la de la negociación de líneas de crédito contingentes provenientes de los programas de apoyo contra los efectos de la crisis del Banco Mundial, el BID y el FMI. -Gestiones ante el BID para crédito por US\$ 300 millones en apoyo al sector financiero, y ante el BCIE para la</p>		<p>- Gestión ante el BID de préstamo por \$US 300 millones con el objetivo de destinarlo al apoyo de actividades productivas. – Reactivación ante la cooperación extranjera de los montos de ayuda al presupuesto que no se recibieron en 2008. - Búsqueda de préstamo por \$US 200 millones del BCIE para fortalecer actividades productivas. – Aprobación de crédito del BID por \$US 40 millones para mejoras</p>	<p>-Con el lanzamiento del programa de mitigación se anunció la ejecución de un Programa de Estímulo Financiero (PEF) por \$US 1,110 millones, para estimular el crédito y la inversión., financiados por la Corporación Andina de Fomento, el BID y el Banco Nacional de Panamá. En junio de 2009 se hicieron ajustes al PEF, después de no aceptarse \$US 500 millones del BID.</p>

	<p>ciudad y el puerto de Limón.</p>		<p>apertura de nuevas líneas de crédito para el sector privado, la munivipalidades y el gobierno central hasta por \$US 1,500 millones..</p>		<p>del sistema de interconexión eléctrico centroamericano. - Entrega del FMI al Banco Central de \$US 150,7 millones, parte del apoyo auspiciado por el G-20 para fortalecimiento de las sus reservas internacionales. -Aprobación de la segunda y tercera revisiones del Programa Económico Financiero de Nicaragua, por el FMI lo que representó el desembolso de \$US 36 millones. Gracias a ello, Nicaragua puede por \$US 53 millones del Banco Mundial y el BID.</p>	
--	-------------------------------------	--	--	--	--	--

Cuadro 14

Costa Rica, El Salvador y Guatemala: resultados parciales de algunas medidas incluidas en los programas para contrarrestar los efectos de la crisis

Eje de intervención	Costa Rica	El Salvador (junio 2009-febrero 2010)	Guatemala (enero-agosto de 2009)
Fiscal		-Ampliación temporal del subsidio al transporte público de pasajeros, que redujo los montos entregados de 800 y 400 dólares a 500 y 250 dólares por autobús y microbús, respectivamente.	-Como parte del reordenamiento presupuestario se aseguró una asignación de los recursos necesarios para apoyar el desarrollo productivo en el área rural, a través de los programas PRORURAL (Q405 millones), AGEXPORT (Q15 millones), MAGA-FIDA (Q137 millones), PINFOR (Q92 millones), fertilizantes (Q205 millones) y arrendamientos de tierras (Q83 millones).
PYMES			-Se ha brindado apoyos crediticios a más de 7,000 pequeños empresarios, con un impacto estimado de 28,000 empleos indirectos temporales generados.
Agropecuario	Plan Nacional de Alimentos: Se destinaron 1.500 millones de colones para modernizar 15 Ferias del Agricultor; 18.002 millones de colones para aumentar la cantidad de becas para la educación primaria y secundaria, se subsidió a 16.000 familias en condición de pobreza así como 2.000 millones de colones para subsidiar los seguros de los pequeños productores.	-Entrega de 573,824 paquetes agrícolas a 385,414 pequeños productores, por un monto de 33.3 millones de dólares, para la siembra de granos básicos. -Extensión de unos 4,000 títulos de propiedad de la tierra a igual número de familias.	-Renegociación de la Deuda Agraria para un total de 150 Fincas por un valor estimado de 78 millones de quetzales. -17,517 créditos, con un desembolso total superior a los 35 millones de quetzales.
Vivienda		-Concesión de créditos a la construcción de vivienda social por medio de cinco proyectos valorados en \$US 8.7 millones, con una garantía de \$US 2.9 millones. -Programa Piso y Techo: 128 viviendas mejoradas en el municipio de Guatajiagua. -Construcción de 40 viviendas en Atiquizaya, y licitación 340 viviendas en diez municipios de	

		Comunidades Solidarias Rurales. -Programa de Vivienda Social-Empresa Privada: se tienen registrados 14 proyectos con 430 viviendas (por un monto de 8.56 millones de dólares). De estas se encuentran disponibles 188 viviendas	
Laboral	Capacitación: En Marzo de 2009, el INA ofreció 400 becas de formación técnica para capacitar a los trabajadores de la industria alimentaria costarricense.	- El 23 de noviembre inició el plan piloto del Programa de Apoyo Temporal al Ingreso en los municipios de San Martín y Ahuachapán; beneficiará a 650 participantes (74% mujeres, 59% hombres y mujeres jóvenes), que recibirán formación laboral y trabajarán durante 6 meses en 21 proyectos comunitarios, con ingresos de 100 dólares mensuales.	-En el marco del PNERE, se crearon más 94,000 empleos directos e indirectos. Puerto de Champerico: 3,400. Dirección General de Caminos: 11,400. Unidad Ejecutora de Conservación Vial: 4,900. Foguavi: 2,000 empleos temporales. Udevipo: 565 empleos temporales. Mineduc: 30,000 empleos temporales reportados 25,000 empleos en la Administración Pública FONTIERRA: 9,000 empleos temporales. Programa MIPYMES de MINECO: 28,000 empleos temporales. Registro de Empresas como beneficiarias de los Decretos de Maquilas y Zonas Francas: 6,500 empleos reportados. Sistema Nacional de empleos: 10,700 empleos reportados.
Social	-Programa Avancemos: 25 mil nuevos becarios. -A partir del 1° de febrero 2009 las pensiones pasaron de ¢57.000 a ¢66.125	-106 mil familias recibieron bonos de educación y de salud, equivalente a una inversión de 40 millones de dólares a diciembre de 2009. Pensión Básica Universal (50 dólares mensuales), a partir de noviembre de 2009, a más de 7 mil personas mayores de 70 años de edad en los 32 municipios de pobreza extrema severa. -Ampliación de cobertura del Programa de Alimentación Escolar a 764 centros educativos públicos del área urbana, que ha beneficiado a 464 765 estudiantes.	-Protección social a más de 517,000 personas en situación de pobreza, beneficiando de forma indirecta a más de 2 millones de personas apoyando el mercado interno a nivel micro-regional (con una inversión de cerca de 700 millones de quetzales)

Fuente: Elaboración propia con base en información de "Principales resultados del Plan Global Anti Crisis, junio de 2009-febrero 2010", <http://tecnica.presidencia.gob.sv/temas/plan-global-anti-crisis/65.html> ; Programa Nacional de Emergencia y Recuperación Económica, *Primer Informe de Ejecución Trimestral y Segundo Informe de Ejecución del PNERE*, Gobierno de Guatemala, mayo de 2009 y 28 de septiembre de 2009; OIT, Impactos de la crisis mundial en el mercado laboral de Centroamérica y República Dominicana, San José, 14 de septiembre de 2009, pp 25 y ss.

3. Sobre la implementación, ejecución y evaluación de los programas de mitigación de la crisis

Tanto la implementación como la ejecución de estos programas de mitigación de la crisis quedaron sujetas a la disponibilidad de recursos fiscales. Otros factores condicionantes fueron, por una parte, la evolución misma de la crisis y sus impactos específicos en la situación económica y financiera de cada país, y por otra parte, las circunstancias político-institucionales propias de cada contexto nacional.

No se cuenta con instrumentos de evaluación e impacto de los programas, y la información disponible sobre los recursos financieros movilizados en cada caso o de manera agregada es dispersa y parcial, lo que dificulta hacer distinciones más o menos certeras entre actividades y asignaciones presupuestales ordinarias y extraordinarias en las distintas áreas de ejecución. Salvo en casos aislados (Recuadro 1), la falta de dispositivos de coordinación institucional de las acciones incluidas en cada programa es otro factor que dificulta el seguimiento de los progresos o logros de ejecución. Las excepciones detectadas al respecto, al no haber tenido continuidad, confirman, desafortunadamente, este hecho. En Costa Rica, durante los primeros meses de 2009, la publicación de un informe de avance del programa en la página *web* de la presidencia fue descontinuado al cambio de gobierno. En Guatemala se emitieron dos informes de avance en mayo y septiembre de 2009, pero no volvieron a actualizarse. El segundo de estos informes resumió de esta manera el grado ejecución a agosto de 2009: de 83 líneas de acción del programa de mitigación, 37 (44%) se habían ejecutado “satisfactoriamente”; 32 (38%) presentaban “avances significativos”; 14 (16%) tenían “atrasos significativos” o “estaban totalmente detenidas”.^{xix} Se cuenta por tanto con información no exhaustiva sobre la ejecución y sobre algunos resultados parciales, en especial de los programas de mitigación de Costa Rica, El Salvador y Guatemala (cuadro 14), pero no con balances integrales de las acciones emprendidas, de los recursos presupuestales *ad-hoc* que fueron reasignados y de sus incrementos (si los hubo) y ejecución. Tampoco existen mediciones de los efectos compensatorios o remediales de los programas *vis-à-vis* los impactos específicos de la crisis en cada eje de intervención, particularmente en los ámbitos de la producción, el empleo, los ingresos y el consumo de los sectores sociales objetivo de los programas.

La suma de los factores anteriores y de las incidencias generales de la crisis y sus efectos durante 2009 —que se intensificaron en el primer semestre, periodo en el que se dieron a conocer y arrancaron casi todos los programas, para tender en los últimos meses del año a una moderación relativa asociada a la aparición de ciertos síntomas de reanimación económica a escala internacional y regional— diluyeron paulatinamente varias acciones particulares incluidas en los programas de mitigación en la gestión de los asuntos corrientes de cada área de responsabilidad de los gobiernos, o bien en planteamientos programáticos de mayor alcance estructural y temporal. Así, en la práctica, los programas de mitigación adoptados por los gobiernos centroamericanos al inicio de 2009 para amortiguar los impactos económicos y sociales de la crisis internacional, sin desaparecer de manera formal, se han desvanecido progresivamente, en unos casos en el marco de acciones de gobierno que con frecuencia tienden a encuadrarse en planteamientos estratégicos de más largo plazo, como los contenidos en los planes nacionales de desarrollo vigentes en los países, y en otros casos en la

gestión de problemas coyunturales que han producido restricciones adicionales a la implementación de dichas acciones.

Recuadro 1 Guatemala: Dispositivos de coordinación y seguimiento del Plan Nacional de Emergencia y Recuperación Económica.

La Ejecución del PNERE quedó bajo la coordinación directa del Presidente de la República y contó con dos cuerpos colegiados de apoyo: i) El Comité de Ejecución, integrado por las principales entidades ejecutoras del Programa y ii) El Comité de Coyuntura, presidido por el Ministerio de Finanzas Públicas, e integrado por Banco de Guatemala, la Superintendencia de Bancos, PRONACOM, *Staff* Político de la Presidencia de la República, e invitados del Sector Privado Empresarial, del Sector de Cooperativas, y de Sectores Sociales.

Para institucionalizar el seguimiento de la ejecución del PNERE por parte del Organismo Ejecutivo, se integró el Comité de Ejecución al Gabinete Económico. Asimismo, para paliar la contracción de la recaudación fiscal con una mayor movilización de recursos externos, se estableció un Grupo Inter-Ministerial de Gestión de Préstamos, coordinado por el director ejecutivo del PNERE con el apoyo de la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Finanzas. Finalmente, se instauró la Oficina de Dirección Ejecutiva del PNERE, integrada por el Director Ejecutivo, un Asistente Técnico de Monitoreo y un Asistente Ejecutivo. Y para monitorear la marcha de los distintos componentes del PNERE, se designaron funcionarios, técnicos y consultores sectoriales de apoyo de parte del Ministerio de Finanzas Públicas, SEGEPLAN, PRONACOM del Ministerio de Economía, Ministerio de Energía y Minas y Prorural, entre otros.

Fuente: Programa Nacional de Emergencia y Recuperación Económica, Primer Informe de Ejecución Trimestral, mayo de 2009.

En algunos casos, en efecto, esta reorientación se ha operado con frecuencia a favor de diseños de política pública de mayor alcance estructural. Acaso el ejemplo más claro al respecto sea el “Plan Global Anticrisis” adoptado en El Salvador, y cuya vigencia oficial es de dieciocho meses (junio de 2009- diciembre de 2010). Las acciones de mitigación previstas en él han sido incorporadas al *Plan Quinquenal de desarrollo 2010-2014*, de manera que ahora, además de “responder de forma inmediata al impacto de la crisis económica”, contribuirán “en el largo plazo [...] a sentar las bases de un nuevo modelo de desarrollo económico y social integral, sostenible e inclusivo, mediante una nueva forma de gobernar basada en el diálogo, la consulta y la unidad nacional”.^{xx} Se estableció así una articulación con los grandes objetivos estratégicos fijados para el quinquenio. En el ámbito económico, uno de los componentes principales de este planteamiento se refiere precisamente a la necesidad de redefinir el modo de inserción internacional de la economía salvadoreña y de propiciar una transformación cualitativa cuantitativa de su estructura de la estructura productiva,^{xxi} por medio de una serie de medidas y reformas cuya finalidad expresa es propiciar un escalamiento del perfil de especialización internacional El Salvador y por tanto de su capacidad competitiva en el mercado exterior (recuadro 2).

Recuadro 2 El Salvador: Planteamientos estratégicos y metas para mejorar la calidad de la inserción internacional de la economía

En este ámbito se han definido cinco objetivos específicos para el quinquenio son los: i) diversificar y consolidar los mercados de destino de los productos y servicios de exportación; ii) institucionalizar mecanismos de fomento de exportación concentrados, accesibles, integrados, conmensurables en el tiempo y compartidos con el sector privado; iii) diversificar con proyección estratégica la oferta exportable, dotándola de valor agregado para que esto permita tener una presencia competitiva en el mercado global; iv) desarrollar una cultura exportadora, de innovación y calidad que promueva capacidades y emprendimientos orientados a alcanzar una inserción efectiva en el mercado exterior; y v) conformar una estructura de gestión, coordinación y control interinstitucional de alto nivel para fortalecer los vínculos entre el Gobierno, el sector privado y los sectores académicos.

Se espera lograr en el quinquenio las siguientes metas: a) aumentar el número de exportadores con ventas mayores de 500 mil dólares anuales, y pasar de 428 exportadores registrados en el año 2008 a 540 en el año 2014; b) aumentar a 2014 el volumen exportado al menos en un 35%; c) incrementar el número de productos exportados (con más de 500 mil dólares) de 462 en el año 2008 a 530 en el año 2014 y d) aumentar el número de destinos de las exportaciones (con más de 500 mil dólares) de 52 a por lo menos 60 al final del período.

Fuente: Plan quinquenal de desarrollo 2010-2014, p 99.

Un caso diferente es el del “Programa de defensa de la producción, el crecimiento y el empleo 2009” de Nicaragua. Su implementación fue fuertemente afectada por la frágil situación fiscal de país y los efectos adicionales que sobre ella ejerció la crisis misma, factores que obligaron al gobierno a tomar “nuevas medidas que permitirán mantener la disciplina fiscal consistente con las metas de inflación y cerrar las brechas con el menor daño posible para el programa social”.^{xxii} Estas medidas están contenidas en la actualización de Plan Nacional de septiembre de 2009, e implican un reordenamiento de prioridades de la política pública que se expresan en una nueva “Matriz Directiva” que incluye seis Perspectivas, con Objetivos Estratégicos, Indicadores de Resultados y Metas al 2011. Si bien estas seis perspectivas y sus objetivos estratégicos cubren un amplio arco temático (recuadro 3), el factor crítico a resolver es la sostenibilidad de las finanzas públicas. De hecho, para alcanzar las metas de desarrollo redefinidas en el horizonte de 2011, “la consecución de nuevas asistencias técnicas y de recursos financieros externos adicionales a los ya asignados al país son un elemento clave”.^{xxiii} Satisfacer esta condición *sine qua non* ha pasado a ser, en la práctica, un objetivo primaria y sustantiva de la estrategia de desarrollo.

Recuadro 3 Perspectivas y objetivos estratégicos definidos en la actualización del Plan Nacional de Desarrollo Humano de Nicaragua

Perspectiva 1: Estabilidad macroeconómica y Financiera

Objetivos estratégicos: Crecimiento económico con baja inflación; i) Finanzas 2) Públicas eficientes y sostenibles que aseguren el esfuerzo fiscal necesario para el combate a la pobreza; 3) Cooperación Internacional alineada con las prioridades nacionales.

Perspectiva 2: Bienestar y equidad social

Objetivos estratégicos: 1) Reducir la pobreza extrema; 2) Aumentar la producción de alimentos para el autoconsumo; 3) Aumentar el promedio de años de escolarización; 4) Reducción del analfabetismo; 5) Garantizar el acceso universal y gratuito a servicios de salud de calidad; 6) Restituir a niños, niñas y adolescentes a vivir en condiciones normales, en familia y sin correr riesgos en las calles y a una vida digna sin trabajo infantil; 7) Garantizar el cuidado de las hijas e hijos de madres que trabajan, brindando atención integral para mejorar sus condiciones educativas, nutricionales y de salud; 8) Cobertura nacional de agua potable; 9) Cobertura nacional de alcantarillado sanitario.

Perspectiva 3: Productiva

Objetivos estratégicos: 1) Aumento en Generación de Energía Eléctrica para el Pueblo y la Economía; 2) Aumento de la expansión de la red de transmisión de energía eléctrica; 3) Mejoramiento de la red vial, para ampliar el acceso a servicios básicos y al mercado; 4) Incrementar la producción agropecuaria.

Perspectiva 4: Medio ambiente y desastres naturales

Objetivos estratégicos: 1) Bosques para el futuro; 2) Control y reducción de la contaminación; 3) Reducir el impacto de los desastres naturales en el país; 4) Consolidar los procesos de planificación y organización con enfoque de gestión del riesgo, para atender a familias afectadas por desastres naturales.

Perspectiva 5: Desarrollo de la Costa Caribe

Objetivos estratégicos: 1) Reducción del analfabetismo; 2) Seguridad al derecho de Propiedad; 3) Transformación económica equitativa, sostenible y armónica desarrollada entre los seres humanos y la naturaleza; 4) Desarrollo institucional autónomo fortalecido.

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo Humano Actualizado 2009-2011 (A salir adelante a pesar de la crisis económica internacional), Matriz directiva de perspectivas, objetivos estratégicos, indicadores de resultado y metas al 2001, pp 73-77.

Por su parte, la ejecución efectiva del “Plan Anticrisis” de Honduras, anunciado en marzo de 2009, se vio fuertemente perturbada por los acontecimientos políticos asociados al proceso electoral y el subsiguiente cambio de gobierno. Con la ascensión del nuevo gobierno en enero de 2010 se dio prioridad a un proceso comprometido con “la paz, la reconciliación [...], la participación, el orden, la justicia y la prosperidad”, que esté sustentado en el “establecimiento de principios, objetivos, metas y lineamientos estratégicos que deberán ser alcanzados durante los próximos siete periodos de gobierno”.^{xxiv} En el plazo más inmediato este compromiso se materializó en un “Plan de Nación” para el periodo 2010-2022 con diez planteamientos estratégicos y 56 metas específicas.

Recuadro 4 Honduras: lineamientos estratégicos y metas a 2013 del Plan de Nación

Lineamiento estratégico 1: **DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA POBLACIÓN**

Metas: 1) Reducción de 4 puntos de la tasa de Dependencia Demográfica (INE); 2) 15% de la población recibiendo Información y Valores; 3) Reducción de 22 a 19.8 de la tasa de de Embarazos en Adolescentes.

Lineamiento estratégico 2: **DEMOCRACIA, CIUDADANÍA Y GOBERNABILIDAD**

Metas: 4) Mitad de los partidos políticos sometidos a auditorias de origen de recursos invertidos en campañas; 5) la mitad de los cargos de elección popular presentando informes públicos sobre su contribución al logro de las metas del Plan; 6) aumento de 0.58 a 0.6 del índice de potenciación de género; 7) Reducción de 23 a 21 del índice de conflictividad social; 8) Aumento de 20.8 a 25 del Indicador de Control de Corrupción; 9) Establecimiento de 5 mecanismos comunitarios y ciudadanos de rendición de cuentas sobre recursos utilizados en cumplimiento del Plan; 10) 10 mil consultas ciudadanas por año al sistema de información presupuestaria del PN; 11) Reducción de 70 a 60% de la tasa de ocupación extralegal de tierras:

Lineamiento estratégico 3: REDUCCIÓN DE LA POBREZA, GENERACIÓN DE ACTIVOS E IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

Metas: 12) Reducción de 36.2% a 32 % de los hogares en situación de pobreza extrema; 13) Reducción de 59.2% a 55% de los hogares en situación de pobreza; 14) Reducción de 2.9% a 2.7% de la tasa de desempleo abierto; 15) Reducción de 29.8% a 29% de la tasa de subempleo invisible; 16) Incremento de 13% a 23% de asalariados afiliados a sistemas de prevención;

Lineamiento estratégico 4: EDUCACIÓN COMO MEDIO DE EMANCIPACIÓN SOCIAL

Metas: **Incrementos** 17) de 0 a 90% del porcentaje de cumplimiento del calendario escolar; 18) de 38.6% a 45% de cobertura neta de educación pre-básica; 19) de 92.5% a 95% de cobertura neta en educación básica en primeros dos ciclos; 20) de 39.7% a 42% cobertura neta en educación básica en tercer ciclo; 21) de 24.2% a 27% en cobertura neta educación media; 22) de 0% a 10% centros educativos certificados; de 5 a 5.8 tasa de escolaridad promedio; 23) de 40 a 45 el rendimiento promedio en español y matemáticas en nivel básico y medio;

Lineamiento estratégico 5: SALUD COMO FUNDAMENTO PARA MEJORAR LAS CONDICIONES DE VIDA

Metas: 24) Reducción de de 32 a 30 de tasa de mortalidad menores de cinco años; 25) Reducción de de 108 a 60 tasa de mortalidad materna por cien mil NV; 26) de 3,742 a 3,500 y de 12,828 a 11,00 incidencia de malaria y dengue, respectivamente; 26) Reducción de 31.9 a 27.3, de 70.1 a 60 y de 50 a 45 tasas de incidencia de diarreas, IRAS po mil habts. y TB por cien mil, respectivamente; 26) Elevación a 60% de porción de prescripciones médicas atendidas totalmente en hospitales del Estado; 27) Aumento de 63.2 a 70% de cobertura de hogares rurales con agua potable; 28) Incremento de 25.7 a 35% de hogares con eliminación de excretas;

Lineamiento estratégico 6: SEGURIDAD COMO REQUISITO DE DESARROLLO

Metas: 29) Reducción de 57.9 a 52 de la tasa de homicidios por cada mil habitantes; 30) reducción de 7.8 6 de tasa de homicidios asociados a robo; 31) Reducción de 17.2 a 14 de tasa de muertes por accidente de tránsito; 32) Reducción de 21 a 19 tasa de delitos sexuales por cada cien mil habitantes; 33) Reducción de 710 a 400 número de delitos relacionados con narcotráfico.

Lineamiento estratégico 7: DESARROLLO REGIONAL, RECURSOS NATURALES Y AMBIENTE

Metas: 34) Aumento de 0 a 50% regiones con mecanismo de Mesa Regional funcionando y 35) de 0 a 50 de Regiones con Planes de ordenamiento territorial aprobados y en ejecución; 36) Aumento de 3 a 10% tasa de descentralización del gasto público; 37) de 5 a 7.5% tasa nacional de represamiento y aprovechamiento de recursos hídricos; 38) de 0 a mil hectáreas tierras forestales en restauración ecológica y productiva y participando en mercado

internacional de bonos de carbono; 39) de 10 a 35 porcentaje de zonas de recarga hidráulica bajo planes de manejo; de 12 a 50 porcentaje de áreas protegidas con planes de manejo con mecanismos financieros de sostenibilidad; 40) de 3 a 15 índice global de riesgo climáticos; 41) de 0 a 100 número de municipios certificados en licenciamientos y gestión ambiental;

Lineamiento estratégico 8: INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA

Metas: 42) de 0 a 25% avance Programa nacional de rehabilitación y reconstrucción vial; 43) de 72 a 75% tasa nacional de articulación social o acceso a red vial primaria; 44) de 47 a 62% tasa nacional de articulación productiva o acceso a red vial primaria; 45) de 15,500 a 20,000 miles toneladas métricas de transporte de carga transitando por territorio para fines de exportación; 46) de 2% a 6% el PIB en inversión del gobierno central; 47) de 90 mil a 140 mil número de hectáreas de tierras agrícolas irrigadas; 48) de 20 a 40% de energía eléctrica renovable participando en matriz de generación;

Lineamiento estratégico 9: ESTABILIDAD MACROECONÓMICA

Metas: 49) de 4% a 5% crecimiento anual real del PIB; 50) reducción de 0.55 a 0.51 del coeficiente del Gini; 51) de 21% a 23% proporción del PIB representado por el ahorro total; 52) Reducción de 7% a 5% de la tasa de inflación anual promedio;

Lineamiento estratégico 10:

COMPETITIVIDAD, IMAGEN PAÍS Y SECTORES PRODUCTIVOS

Metas: 53) Avance de 89 a 84 de la posición de Honduras en el índice de competitividad global; 54) de 49% a 53% relación exportaciones a PIB; 55) de 0 a 75 millones de dólares anuales de inversión pública y privada en Programa Imagen País; 55) llevar de un millón 600 mil a dos millones el número promedio de turistas; 56) de 6 a 7 el número de procesos de atención ciudadana en las instituciones del Estado realizados por medios electrónicos.

El recuadro 4 resume este planteamiento con un acotamiento de las metas específicas a 2013. El examen de esta información deja ver con claridad el efecto de dilución ocurrido con las líneas de acción establecidas en el Plan Anticrisis adoptado en marzo de 2009. Las acciones de mitigación de la crisis han sido sustituidas, o se han disuelto, en las prioridades de la política pública fijadas en el Plan de Nación 2010-2022, en el que se traza un itinerario estratégico que incluye, sin establecer un orden de prelación, toda una miríada de objetivos que cubren un amplio espectro sectorial en una perspectiva de largo mediano y largo plazos. Los distintos apartados y consideraciones de este plan de desarrollo no hacen mención a la crisis internacional, y se concentra en la resolución de factores internos de carácter más estructural y en la atención de rezagos históricos de orden social, económico, institucional y de gestión de los recursos naturales.

Recuadro 5 Panamá: grandes objetivos estratégicos de desarrollo 2010-2014

Estrategia económica

En este rubro del desarrollo, el objetivo de Plan Estratégico es preparar a Panamá para enfrentar nuevos retos después de una década de rápido crecimiento en cuya fase final enfrentó una crisis económica financiera internacional. Con base en un diagnóstico situacional de los sectores económicos, se identificaron áreas donde la inversión pública y la acción gubernamental son susceptibles de una mayor rentabilidad en términos de crecimiento económico y generación de empleo. De dicho diagnóstico resulta que la Logística, el Turismo,

la Agricultura y los Servicios Financieros se consideren como los motores de crecimiento en los que Panamá puede desarrollar ventajas competitivas sostenibles. En el diseño estratégico del Plan se estima que en estas actividades productivas la acción de las fuerzas globales son relativamente favorables a Panamá, que en torno a ellas las acciones gubernamentales pueden ser más eficaces para detonar potenciales de desarrollo competitivo. Por tanto, se concluye que el Gobierno debería concentrar su atención inicial en el desarrollo de dichos sectores, cuya capacidad no aprovechada hasta ahora de crecimiento anual de se cifra entre 6% y 9%, con una capacidad de generación de 860,000 nuevos empleos decentes en los próximos diez años. Para desencadenar este potencial económico no aprovechado, Panamá tendrá que efectuar inversiones importantes de largo plazo en infraestructura por un monto total estimado de B/.9.6 mil millones., monto que equivale 70 % del total de las inversiones programadas (B/.13.6 mil millones) para los próximos cinco años.

Estrategia social

No obstante el crecimiento económico sostenido en los años recientes, Panamá sigue teniendo niveles de pobreza comparativamente más altos que los de otros países de ingreso similar en América Latina. Más de un tercio de los Panameños viven en situación de pobreza y cerca de un 14% en situación de pobreza extrema. Casi no de cada cinco niños menores de cinco años padece malnutrición crónica. Entre las poblaciones indígenas se observan retrasos de crecimiento en 61% de los niños menores de cinco años. Estos y otros índices sustanciales de desarrollo social reflejan grandes brechas en la disponibilidad de servicios básicos y de oportunidades económicas que afectan a la población de bajos ingresos en general, y a la radicada en el medio rural y a la población indígena en particular. En el Plan se reconoce que pesar de que en los últimos años la cobertura de servicios básicos se ha extendido notoriamente, no todos los panameños tienen acceso a servicios y particularmente a servicios de calidad. Y en el campo educativo, la calidad de la educación básica, medida en base a resultados de pruebas estandarizadas regionales, es baja: Panamá ocupa la posición 14 de 16 países en matemáticas y lenguaje en 3ro y 6to grado. De cara a esta situación de conjunto, los objetivos del Plan son reducir la pobreza y la exclusión social creando oportunidades para todos los individuos y grupos sociales. Las diversas líneas de acción establecidas al respecto en el Plan se organizan en torno a dos ejes prioritarios: la Formación del Capital Humano para el Desarrollo y la Inclusión Social. Su meta estratégica es dotar a los panameños de capacidades para su propio desarrollo personal y social y para el impulso que requiere el desarrollo competitivo de los sectores económicos en los cuales el país tiene ventajas competitivas, a fin de asegurar su crecimiento sostenido y su productividad.

Fuente: Panamá. Plan estratégico de gobierno 2010-2014, diciembre de 2009.

Los casos de Costa Rica y Panamá son un capítulo aparte.^{xxv} En Costa Rica no es fácil dissociar con claridad los efectos, por un lado, de la ejecución del Plan Escudo y, por el otro, de la significativa expansión del gasto público asociada al ciclo político-electoral de 2009.^{xxvi} Además, la transición presidencial de mayo de 2010 dio lugar a una redefinición del orden de prelación de los programas y objetivos de la política pública en cuyo marco se desvanecieron, sin que necesariamente hayan desaparecido en todos los casos, las líneas de acción establecidas a principios de 2009 para mitigar los efectos de la crisis internacional.^{xxvii}

Panamá, donde el programa de mitigación fue instaurado en enero de 2009, también tuvo elecciones presidenciales (la votación fue en mayo y el nuevo gobierno tomó posesión en julio). Además de los efectos del cambio subsecuente de prioridades de la política pública, la aplicación del plan de mitigación tendió a disiparse ulteriormente

debido que el impacto efectivo de crisis internacional sobre la economía panameña fue menor al anticipado (así lo muestra el hecho de que la de Panamá haya sido, después de las de Bolivia y Uruguay, la economía que observó en 2009 el mayor crecimiento en la plataforma continental de América Latina). En tales condiciones, el diseño estratégico del plan nacional de desarrollo para el periodo 2010-2014 se orienta francamente al fortalecimiento y construcción de ventajas competitivas en sectores clave de alto potencial productivo y capacidad de arrastre (recuadro 5). Tanto en la letra como en el espíritu del diseño estratégico de este plan de desarrollo, los efectos de la crisis internacional sobre la economía de Panamá son evocados de manera implícita —si no es que hasta explícitamente—^{xxviii} en pretérito.

La evidente heterogeneidad de circunstancias nacionales también se manifiesta en el plano de sus planteamientos estratégicos de desarrollo. Contemplados a la luz de las debilidades estratégicas que la crisis ha puesto en evidencia, resaltan algunos matices y diferencias dignos de ser considerados aunque sea de manera general. Por su naturaleza, todos trazan una perspectiva de mediano y largo plazo por medio de la cual proyectan, partiendo de un diagnóstico situacional, una trayectoria deseable de la economía en los años porvenir. En todos los casos, las características cualitativas de dicho itinerario y los medios que se plantean para impulsarlo constituyen, en su conjunto, la respuesta estratégica de los gobiernos a las debilidades y falencias del desarrollo identificadas en cada caso como prioritarias. En este cuadro general, los planteamientos de El Salvador y —en especial— de Panamá definen acciones orientadas claramente a fortalecer, por medio de procesos de escalamiento productivo y una redefinición estratégica de sus respectivos perfiles de especialización internacional, su inserción en los mercados mundiales. En ambos casos, esta opción se identifica como uno de los medios idóneos para detonar en el conjunto de la economía procesos dinámicos y de arrastre sostenibles en los cuales sustentar políticas de inclusión social concebidas, en ambos casos, en una perspectiva de creación de capacidades que rebasa, al menos en el plano conceptual, el enfoque de las transferencias monetarias focalizadas. Por su parte, los planteamientos de Honduras y Nicaragua, siendo ambos de corte integral en la medida que abarcan un amplio espectro de temáticas económicas, sociales, institucionales y sectoriales, orientan sus prioridades estratégicas a la resolución de otro tipo de problemas, cuya atención es sin duda pertinente y necesaria para la acción general de gobierno y la implementación de políticas de desarrollo sostenibles en el largo plazo: los arreglos institucionales (Honduras) y la fragilidad fiscal (Nicaragua).

4. Marco monetario y fiscal de los programas de mitigación de la crisis: condiciones y resultados

Las acciones de mitigación de la crisis adoptadas por los gobiernos centroamericanos a partir de 2009 —lo mismo que, en varios casos, su ulterior encausamiento dentro de planteamientos estratégicos de más largo plazo— han sido ejecutadas en un contexto fiscal y monetario cuyo denominador común en la región es, a la vez, la necesidad de

preservar la estabilidad monetaria y financiera y la estrechez de los márgenes de acción presupuestaria de los gobiernos. Ambos factores son un telón de fondo que está presente en todos los países, a pesar de las diferencias sustantivas que existen en estas materias al interior de la región.

En el campo monetario y cambiario, los países sortearon con solvencia, en términos generales, la fase más aguda de la crisis internacional, que se verificó en 2009 y en particular durante el primer semestre. A diferencia de lo ocurrido con frecuencia frente a choques externos de similar magnitud, la combinación de políticas monetarias y financieras preventivas instrumentadas con oportunidad y de un conjunto de factores exógenos favorables determinó que la inflación observara en 2009 una significativa desaceleración a escala regional.^{xxix} Durante 2009 las autoridades monetarias fueron ajustando a la baja la tasa de política monetaria de manera más o menos generalizada—lo que tuvo efectos anticíclicos; dada la tendencia a una menor inflación, esto creó condiciones favorables a la implementación de las políticas activas de gasto público que fueron adoptadas para mitigar los efectos adversos de la crisis financiera internacional sobre la producción y el empleo. Como puede verse en el cuadro 15, las estrategias de política monetaria de los bancos centrales se centraron de manera generalizada y expresa en objetivos de inflación, actuando de manera prudente frente a las condiciones coyunturales, sobre todo en el segundo semestre de 2009, para asegurar el anclaje de las expectativas de inflación a la meta de mediano plazo.^{xxx}

Cuadro 15
Políticas monetaria y cambiaria de los países centroamericanos en 2009

País	Política	
	Monetaria	Cambiaria
Costa Rica	-En 2009 se adoptó una postura restrictiva para seguir combatiendo posibles presiones inflacionarias, a pesar de la contracción de la actividad económica. La tasa de interés de política monetaria se redujo en una ocasión, en un punto porcentual (del 10% al 9%). El promedio de la tasa de interés activa nominal del sistema financiero cerró el año en un 24,6%, lo que representó una tasa real de un 17,8%. Por su parte, la tasa pasiva media nominal cerró en 10,7%, regresando a una tasa real positiva (3,8%) luego de los valores negativos observados en 2008. Los depósitos en moneda extranjera se expandieron un 25%, lo que refleja una tendencia acentuada a la dolarización de la	-En comparación con el año precedente, durante 2009 hubo una menor necesidad de ajustar la banda cambiaria, debido principalmente a que se registraron menores turbulencias y presiones en el mercado cambiario. Desde fines de agosto, el tipo de cambio se despegó del límite superior de la banda, gracias al menor déficit de la cuenta corriente. Al cierre de año, el tipo de cambio nominal del colón frente al dólar había acumulado una depreciación de alrededor de 3% con respecto al nivel observado doce meses atrás. Se considera que ello habría producido una leve depreciación del tipo de cambio real bilateral con los Estados Unidos, después de tres años de movimientos en sentido contrario.

	economía.	
El Salvador	-En virtud de la dolarización adoptada en 2001 El Salvador no posee política monetaria. En este sentido no dispone de instrumentos de política monetaria ni financiera para controlar la inflación, por lo que recibe directamente las evoluciones inflacionarias del exterior que se conjuntan con las presiones de demanda interna. En 2009 la inflación interanual a diciembre cerró en -0.2% (frente a 5.5% en diciembre de 2008).	-Tanto las autoridades monetarias del país como el Fondo Monetario Internacional han considerado que la dolarización de El Salvador, además de reducir los riesgos cambiarios, dota a a la economía de una vigorosa ancla nominal que asegura una baja inflación. La dolarización ha desempeña un papel central en la preservación de la estabilidad macroeconómica; sin embargo, también se reconoce que el no contra con la posibilidad de utilizar instrumentos monetarios y cambiarios para mitigar choques externos, es un factor que impone algunos costos no despreciables a los procesos de ajuste.
Guatemala	-La reducción significativa de la inflación observada en 2009 generó espacios a la política monetaria para reducir la tasa de interés líder en 275 puntos básicos e incrementar los niveles de liquidez del sistema bancario. En la Junta Monetaria disminuyó la tasa de interés líder en enero a 7.00%, febrero a 6.50%, en marzo a 6.25%, en abril a 5.75%, en junio a 5.25%, en julio a 4.75% y en septiembre a 4.50%.	-En 2009 el Banco de Guatemala debió intervenir en el mercado cambiario en 20 ocasiones. Con todo, se estima que en 2009 el tipo de cambio nominal bilateral respecto del dólar de los Estados Unidos se depreció un 7% (3% en términos reales). Se identifica cuatro etapas en el comportamiento del tipo de cambio del quetzal respecto del dólar estadounidense: i) hasta 31 de marzo de 2009, período en el que el tipo de cambio tuvo un variación a la baja de 4.21%, explicada principalmente por el aumento de activos externos netos de los bancos del sistema como consecuencia de los pagos de líneas de crédito con sus corresponsales del exterior ante las restricciones crediticias provocadas por la crisis financiera internacional; ii) hasta el 15 de juli el tipo de cambio registró un comportamiento estable, con una leve depreciación de 0.57%, asociada a la normalización en los flujos derivados de líneas de crédito del exterior; iii) hasta el 14 de octubre, con una depreciación de 2.49%, reflejo, por un lado, de menores ingresos de capital privado y de factores estacionales y, por otro lado, de los efectos parcialmente compensatorios de la participación del Banco de Guatemala en el mercado cambiario mediante la venta de US\$245.7 millones; iv) al cierre del año el tipo de cambio registró un giro hacia una ligera apreciación, ligeramente superior a 0.55%, congruente con su estacionalidad.
Honduras	-En 2009 la política monetaria	El tipo de cambio nominal se mantuvo

	<p>tuvo dos etapas muy distintas: En el primer semestre fue expansiva y estuvo orientada a apoyar la actividad económica que se vio afectada por la crisis financiera internacional. Se rebajó la tasa de política monetaria del 7,75% en diciembre de 2008 al 3,5% en junio de 2009. El encaje legal se redujo al 0% y se suspendieron las operaciones de mercado abierto que habían sido empleadas con el fin de reducir la liquidez excedente. A partir de julio se dio prioridad a la defensa de las reservas internacionales netas y la estabilidad del tipo de cambio. La tasa de política monetaria se incrementó al 4,5%, el encaje legal ascendió al 6% y las inversiones obligatorias, que se cubren con bonos de gobierno, aumentaron del 9% al 12%. De esta manera se frenó la caída de las reservas y se garantizaron los recursos para financiar la brecha fiscal. A su vez, las tasas de interés nominales pasivas también subieron.</p>	<p>sin variación, lo que significó una pequeña apreciación en términos reales con respecto al dólar.</p>
Nicaragua	<p>El objetivo de la estrategia de política monetaria del Banco Central es mantener un nivel satisfactorio de reservas internacionales, las que define y monitorea con base en las metas negociadas con el Fondo Monetario Internacional. A la vez mantiene como ancla nominal, un régimen cambiario de minidevaluaciones. Las tasas de interés real, que tuvieron valores negativos durante todo 2008, mostraron valores positivos en 2009 como consecuencia de la reducción de la inflación, agravando la contracción del crédito al sector privado.</p>	<p>-En 2009 la política cambiaria siguió basándose en un esquema de minidevaluaciones preanunciadas, constituyéndose en una ancla de las expectativas inflacionarias. La tasa anual de devaluación se mantuvo en un 5%, por lo que el tipo de cambio nominal oficial cerró el año en casi 21 córdobas por dólar. El tipo de cambio real bilateral (respecto de los Estados Unidos) se depreció ligeramente y terminó con la tendencia de apreciación cambiaria registrada en los tres años previos.</p>
Panamá	<p>-La dolarización de su economía hace que este país pueda conducir una política monetaria autónoma. No obstante, cuando ocurren cambios en las condiciones monetarias estadounidenses éstos se transmiten a Panamá y afectan su economía.</p>	

Fuentes: Elaboración propia sobre la base de información de CEPAL, Estudio económico de América

Latina y el Caribe 2009-2010, op. cit; Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano, Informe Económico Regional 2009 , San José, 2010; FMI, “El Salvador:2010 Article IV Consultation and First Review Under the Stand-By Arrangement—Staff Report; Public Information Notice and Press Release on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for El Salvador” (IMF Country Report No. 10/307 octubre de 2010) y “Panama: 2010 Article IV Consultation—Staff Report; Public Information Notice on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Panama”, (Country Report No. 10/314, octubre de 2010); Banco de Guatemala, “Evaluación de la política monetaria, cambiaria y crediticia a noviembre de 2009”, Dictamen CT – 4/2009.

La conducción de las políticas cambiarias en 2009, por su parte, fue en términos generales consistente con los objetivos de política monetaria. Independientemente de la variedad de regímenes cambiarios que sigue imperando en la región,^{xxxí} la acción cambiaria de las autoridades centroamericanas se subordinaron en todos los casos al objetivo de inflación establecido. Las intervenciones, cuando ocurrieron (cuadro 15), no sólo fueron compatibles con estos objetivos sino que también permitieron minimizar la volatilidad cambiaria en una periodo particularmente turbulento de la economía internacional.

La política monetaria también facilitó que en el ámbito financiero de la economía centroamericana las medidas de adoptadas como parte de posprogramas de mitigación fueran compatibles con la consecución de objetivos de estabilidad y a la vez de contención de las presiones producidas por la crisis internacional y la recesión interna (Recuadro 6). El buen desempeño relativo del sector financiero, en un contexto tan complejo como el que vivió la economía de la región en los últimos meses de 2008 y durante 2009, también puede atribuirse en una medida importante a las reformas regulatorias, prudenciales y de supervisión que norman la actividad de las instituciones que operan en este sector y que fueron implantadas en diversas rondas en los años que precedieron a la crisis.

En el campo de la política fiscal, la postura contracíclica que adoptaron en diversos grados los países por el lado del gasto —una de cuyas principales expresiones fue la ejecución de los programas de mitigación— produjo efectos globalmente positivos en lo que hace al mantenimiento de la demanda y el consumo internos en 2009. No obstante, el incremento del nivel del gasto público, en un contexto de fragilidad fiscal como el que predomina de manera casi secular en la región,^{xxxii} produjo un efecto de erosión de las finanzas públicas cuyo ulterior impacto macroeconómico podría resultar contraproducente.

La recesión del nivel de actividad económica que progresivamente fue activándose en la región desde finales de 2008 mermó la situación fiscal de los países como resultado del movimiento combinado de los aumentos registrados en el gasto y la disminución de los ingresos tributarios. De esta manera, la sustentabilidad del objetivo contra cíclico de los programas de mitigación de la crisis se ha comprometido. Hay aquí un relevante grado diferencia con respecto a la situación en que las economías avanzadas adoptaron en el periodo 2008-2009 diversas políticas para contener y contrarrestar los impactos de la crisis internacional en el periodo 2008-2009. Tal diferencia de grado tiene que ver con los espacios de acción presupuestal con que cuentan dichas economías, donde el peso relativo del sector público es por regla general

considerablemente mayor que en las economías centroamericanas, y por tanto disponen de más capacidad, a la vez, de movilizar recursos presupuestarios suficientes como para influir por medio del gasto público en la tendencia general de la economía y para restablecer progresivamente, a lo largo del tiempo, los equilibrios fiscales.

Recuadro 6 Comportamiento reciente del sector financiero Centroamericano

En 2009 ante un entorno macroeconómico de severas caídas de la actividad económica y aumento considerable del desempleo, la reacción generalizada de la banca centroamericana se concentró en proteger la liquidez y solvencia de las instituciones. La actividad bancaria de la región (medida por el monto de activos) continuó con la tendencia decreciente que inició desde 2008. Esa menor actividad y el entorno económico se reflejaron en: i) una fuerte contracción crediticia; ante la disminución de la capacidad de pago de numerosos deudores bancarios, los bancos limitaron severamente el crédito al sector privado, siendo su crecimiento nulo o negativo en la mayoría de países de la región, ii) Bajo crecimiento de las captaciones del público, en razón del bajo crecimiento del ingreso disponible, pero una mayor preferencia por el ahorro en moneda extranjera (en los países parcialmente dolarizados) producto de mayores expectativas de devaluación; iii) mayor deterioro en la calidad de la cartera crediticia, iv) una menor cobertura de las provisiones, v) una baja considerable en la rentabilidad producto de la menor actividad bancaria, del desapalacamiento y de la necesidad de constituir mayores provisiones vi) un aumento en la liquidez vii) una tendencia a una mayor capitalización y a mejorar el indicador de suficiencia patrimonial como consecuencia de una recomposición del activo. En síntesis, 2009 fue un año difícil para los sistemas bancarios de la región. No obstante, lograron mantener su estabilidad, en buena medida gracias a algunas medidas implementadas que permitieron que el deterioro de las carteras crediticias se mantuviera dentro de límites razonables y manejables.

Fuente: Consejo Monetario Centroamericano, Informe de Estabilidad Financiera Regional 2009, "Resumen Ejecutivo", San José, abril de 2010, p 5.

La erosión fiscal producida en los países centroamericanos también pone de manifiesto insuficiencias de los procesos de reforma y consolidación de las finanzas públicas que se emprendieron en casi todos los países en los años de crecimiento que precedieron al estallido de la crisis económica. Dichas insuficiencias conciernen en particular a la estructura impositiva, que en varios países está sustentada en una medida importante en la tributación indirecta, estrechamente ligada al consumo,^{xxxiii} pero también, en diversos grados, a un variado conjunto de factores adicionales, muy vinculados a modos tradicionales y discrecionales de gestión fiscal: el llamado gasto tributario, la extensión y estructura de los sistemas de transferencias, las reducidas bases tributarias de casi todos los países, la no actualización de los catastros fiscales, la débil capacidad de *enforcement* de la autoridad tributaria, entre otros elementos constitutivos de la administración tributaria de los países.

La decisión de utilizar el gasto público como un factor de sostenimiento de la demanda interna impulsó su expansión en todos los países durante 2009. Costa Rica y El Salvador y en ese orden, registraron los mayores incrementos del gasto en proporción del producto interno bruto Con incrementos de 2.76 y 1.92 puntos porcentuales del PIB, respectivamente); los siguieron Guatemala (0.63), Panamá (0.4), Nicaragua (0.37) y Honduras (0.21), cuyos aumento fueron comparativamente menores a los del primer grupo (cuadro 16). En contraste, y como producto de la contracción del nivel de

actividad de las economías, el ingreso fiscal de todos los gobiernos experimentó descensos que en varios casos fueron de mayor envergadura que el aumento del gasto. La caída del ingreso fue pronunciada en Honduras (1.78 puntos del PIB), en Panamá (1.4 puntos) y El Salvador (1.28 puntos). En Costa Rica y Guatemala el descenso estuvo muy cerca de un punto porcentual (0.94 y 0.93, respectivamente) y en Nicaragua fue relativamente moderado (0.25).

En los países del CA-4 las donaciones internacionales desempeñan un papel central de morigeración de los desequilibrios presupuestarios, pues su incidencia en los resultados fiscales es determinante, como puede apreciarse en el mismo cuadro 16. Sin su concurso, los déficit de los gobiernos centrales sería mayores —e incluso considerablemente mayores, como es el caso particular en Nicaragua y Honduras, donde las donaciones ascienden a porciones cercanas y aun mayores en algunos años a dos puntos porcentuales del PIB.

Los déficit públicos resultantes trastocaron la situación fiscal de la región. Los países donde los gobiernos centrales venían manteniendo superávit (Costa Rica, Panamá) dieron un giro pronunciado en sentido contrario, en tanto que en los otros los déficit preexistente observaron ampliaciones que en algunos casos fueron incluso sustanciales, como es el caso de El Salvador.

Cuadro 16
Ingreso, gasto y resultado fiscales de los gobiernos centrales
(En porcentajes del PIB)

País	Resultado fiscal	Ingreso total (a)	Gasto total	Donaciones
Costa Rica				
2007	0.59	16.13	15.53	0
2008	0.24	15.27	15.04	0
2009	-3.47	14.33	17.80	0
El Salvador				
2007	-0.27	14.32	14.86	0.27
2008	-0.63	14.43	15.30	0.24
2009	-3.67	13.15	17.22	0.40
Guatemala				
2007	-1.46	12.81	14.43	0.16
2008	-1.59	11.74	13.46	0.12
2009	-3.12	10.81	14.09	0.16
Honduras				
2007	-2.99	17.51	22.08	1.58
2008	-2.67	17.54	22.25	2.07
2009	-4.98	15.76	22.46	1.72
Nicaragua				
2007	0.65	19.98	23.13	3.80
2008	-1.19	19.36	23.50	2.95
2009	-2.29	19.11	23.87	2.47
Panamá				
2007	1.2	19,2	18.0	nd
2008	0.3	19,7	19.4	nd
2009	-1.5	18,3	19.8	nd

(a) Incluye contribuciones a seguridad social.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras del Consejo Monetario Centroamericano, y en el caso de Panamá, de la CEPAL.

En ausencia de mediciones del efecto contracíclico buscado de manera explícita o implícita por los gobiernos centroamericanos con el aumento del gasto público, considerar su composición permite identificar algunos elementos cualitativos generales de su impacto económico. En los países donde dicho aumento fue más intenso (Costa Rica, El Salvador y Guatemala), el incremento efectivo del gasto se concentró en una alta proporción en el gasto corriente. Esto sugiere que su impacto fue importante en diversos rubros vinculados con el consumo, variable con efectos multiplicadores inmediatos. Este sesgo del incremento del gasto es congruente, por lo demás, con los objetivos y naturaleza de la mayoría de las líneas de acción de los programas de mitigación de la crisis que los gobiernos adoptaron en el primer semestre de 2009. En consecuencia, sólo una parte relativamente marginal del incremento del gasto público fue asignada a gastos de capital, y específicamente para la ampliación de la inversión fija bruta del sector público (cuyos efectos multiplicadores tienen un ciclo de maduración distinto al del gasto corriente, aunque, a diferencia de éste, que se materializa en el consumo, crea capacidades que se proyectan a los años venideros).^{xxxiv}

Cuadro 17
Estructura de los ingresos tributarios por país
(En porcentajes del PIB)

País	Total ingresos tributarios	Directos	Indirectos
Costa Rica			
2009	15,6	5,0	10,3
2009	13,8	4,8	8,6
El Salvador			
2008	14,6	4,6	8,1
2009	14,0	4,6	7,4
Guatemala			
2008	11,5	3,3	7,9
2009	10,7	3,2	7,1
Honduras			
2008	16,3	5,2	9,9
2009	15,7	4,8	9,7
Nicaragua			
2008	22,1	5,8	12,2
2009	22,2	6,3	11,4
Panamá			
2008	16,5	5,5	5,1
2009	17,0	6,0	5,1

Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras de la CEPAL.

Con todo, el hecho fiscal más relevante durante en el periodo es la caída de los ingresos tributarios, originada en un descenso, sin precedentes para un año determinado, de los ingresos provenientes de los impuestos indirectos. En Guatemala y Costa Rica (país donde los impuestos indirectos registraron el mayor descenso relativo), dos terceras partes de la variación observada en 2009 son imputables a los impuestos generales sobre bienes y servicios (IGBS) y el resto, por partes iguales, a los impuestos especiales sobre bienes y servicios (IEBS) y a los impuestos sobre el comercio y las transacciones internacionales (ICTI). En El Salvador la variación se debió en su totalidad a los IGBS, impuestos que también cayeron fuertemente en

Honduras, pero en este país el descenso fue compensado por medio de incrementos de las tasas de los ICTI (que por lo general gravan el consumo de artículos pertenecientes a las llamadas “industrias fiscales”: cigarrillos, licores, gaseosas). En Nicaragua descendió la contribución de todos los impuestos indirectos. En Panamá, por último, mantuvieron la misma proporción del PIB que el año precedente, debido, por un lado, a que su crecimiento económico no se contrajo en 2009, y por otro lado, a la reforma tributaria puesta en marcha por el gobierno (que, presumiblemente, ha empezado a mejorar la capacidad recaudatoria).

Es claro que el desplome de los ingresos tributarios fue propiciada por la menor recaudación sobre el consumo y el comercio de importación. En este último caso, la menor recaudación se originó no sólo en la compresión generalizada de las importaciones, sino en el descenso en el curso de 2009 de los precios internacionales de bienes clave que la región adquiere en el mercado mundial.

En todo caso, contribución neta de los impuestos indirectos a la caída de los ingresos públicos totales fue un factor determinante en los resultados fiscales de la región en 2009, ya que en algunos casos su descenso fue mayor a la reducción de los ingresos tributarios totales. El papel de los impuestos indirectos en la configuración de la situación fiscal centroamericana fue magnificada por la interacción de un sistema tributario que descansa ampliamente en la imposición indirecta y una crisis económica que, como ya fue señalado (ver cuadro 5), se tradujo en una retracción generalizada de la demanda privada.

Los déficit fiscales han alcanzado niveles que no se registraban en la región desde el decenio de los años 1980.^{xxxv} Su ampliación, que no estaba contemplada en el diseño fiscal original de ninguno de los gobiernos al inicio del ejercicio, ha obligado a los gobiernos a recurrir tanto al endeudamiento externo como al interno. En todos los países, salvo en Panamá donde su nivel se mantuvo inalterado con respecto a 2008, la necesidad de endeudamiento dio lugar a aumentos considerables de la proporción del PIB representado por la deuda pública. El mayor aumento se verificó en El Salvador, con un incremento anual equivalente a 8,3% del PIB, seguido de Nicaragua (5,1%) y Honduras (4,4%).

Cuadro 18
Deuda pública bruta del gobierno central
(En porcentajes del PIB)

Fuente: Elaboración propia sobre la base de cifras de Cepal.

País	2007	2008	2009
Costa Rica	27,6	24,9	27,4
El Salvador	34,5	33,4	41,7
Guatemala	21,3	33,4	41,7
Honduras	17,3	19,9	24,3
Nicaragua	43,7	39,0	44,1
Panamá	52,3	44,4	44,5

El financiamiento del déficit de los gobiernos centrales centroamericanos siguió distintos

patrones en 2009. En Costa Rica provino fundamentalmente de fuentes internas: mientras que el endeudamiento interno observó una variación absoluta por aproximadamente 1,250 millones de dólares, el endeudamiento externo sólo lo hizo por 4 millones de dólares. En El Salvador, en cambio, el déficit fue financiado casi en su totalidad con fuentes externas. Según el análisis del Consejo Monetario Centroamericano, esto se debió, en parte, a los menores costos de fondeo en el exterior (principalmente los multilaterales) *vis-à-vis* los del mercado crediticio local. El financiamiento del déficit fiscal de Guatemala también fue satisfecho en su mayor parte en el exterior con créditos concesionales de los organismos financieros internacionales. En Honduras, donde la crisis política provocó serias restricciones de financiamiento oficial y de la cooperación internacional, el déficit debió ser sufragado con recursos del mercado interno. En Nicaragua la mayor proporción del financiamiento del déficit gubernamental fue de origen externo, principalmente, el que proviene de financiamiento en condiciones concesionales.^{xxxvi}

A diferencia de lo ocurrido en episodios anteriores (como en 2000-2001), la decisión de los gobiernos centroamericanos de activaren en 2009 el gasto público para enfrentar la crisis internacional introdujo un factor compensatorio que mitigó en parte algunos de sus efectos económicos y sociales. El desequilibrio fiscal resultante abre ahora requerimientos de financiación al mismo tiempo que la economía reclama el mantenimiento de los niveles del gasto público, cuya restricción es indeseable en una perspectiva de reanimación y recuperación del nivel general de actividad, como la que empezó a verificarse progresivamente desde fines de 2009 y se ha mantenido en general en 2010. Se abrió así un dilema clásico de las “trampas fiscales”: financiar el desequilibrio fiscal con nuevo endeudamiento incrementaría a término los déficit y pondría en marcha un mecanismo con gran potencial de desestabilización macroeconómica cuyas consecuencias ya ha experimentado la región en otros tiempos.

Por sí mismos, estos dilemas plantean para cada país centroamericano y para la región en su conjunto una agenda de política pública cuyo centro gira en torno al fortalecimiento de las capacidades del Estado de generar mayores ingresos tributarios. Es éste un imperativo complejo de resolver en el corto plazo, pero que reclama decisiones inminentes que concilien la necesidad de perseverar en la contención de los efectos inmediatos y mediatos de la crisis sobre la estructura económica y social y de mantener los niveles de gasto social con la de estimular la economía para consolidar una salida sostenible de la crisis. La necesidad de asegurar la sostenibilidad fiscal se añadió, así, a la estela de problemas viejos y nuevos activados por la crisis financiera internacional en Centroamérica.

5. A manera de colofón: diez consideraciones sobre la crisis y sus secuelas en América Central

El análisis y la interpretación de las crisis son inseparables del análisis y la interpretación de la fase ascendente del ciclo económico que las crisis interrumpen, o la que ponen fin. Las crisis se gestan en el marco de configuraciones productivas, financieras, comerciales, institucionales, políticas y sociales específicas, y es por ello

que sus modalidades, así como las respuestas particulares a que dan lugar, suelen estar sujetas a ciertas “predeterminaciones”. En las consideraciones que siguen, se hacen varias alusiones a algunas de estas predeterminaciones.

1. La crisis financiera internacional supuso un conjunto de grandes desafíos para el conjunto de la sociedad centroamericana y para cada uno de sus componentes nacionales. Tal reto condensó numerosos factores de distinta naturaleza que, por un lado, han puesto a prueba las fortalezas y debilidades del estilo de desarrollo construido en la región en el transcurso de los lustros recientes (y en particular el modo de inserción en la economía global), y por el otro, la capacidad del orden político e institucional para ofrecer respuestas y tratar de mitigar los mayores impactos mediatos e inmediatos de una crisis generada en el exterior pero portadora de un gran potencial desestabilizador en áreas y sectores claves para el bienestar económico y social de la población centroamericana.
2. En América Central, los efectos generales de la crisis financiera internacional de 2008-2009 están estrechamente vinculados a un estilo de desarrollo que aún antes del estallido de esta crisis mostraba ciertos síntomas de agotamiento en su capacidad de asegurar un crecimiento sostenido de la economía con progreso social. El supuesto de base de dicho etilo de desarrollo, según el cual la apertura y la liberalización habrían de eliminar por sí mismas las principales distorsiones de las economías (como su heterogeneidad estructural), además de incrementar su capacidad competitiva, ampliar su base de capital y generar suficientes empleos remunerativos, no se verificó cabalmente. De manera implícita o explícita, se esperaba que las distintas oleadas de reformas emprendidas en los tres o cuatro lustros precedentes propiciarían una distribución más eficiente de los recursos, entendiendo por ello su canalización gradual (especialmente en el caso de los trabajadores menos calificados) hacia las actividades dinámicas y modernas de la economía y, de manera más general, hacia aquellas en que los países de la región cuentan con ventajas comparativas. En términos agregados, sin embargo, la reasignación efectiva del trabajo tuvo otras direcciones: el autoempleo, los servicios informales del sector urbano y, en algunos casos, la pequeña producción agrícola de baja productividad, opciones a las que se añadió, como un recurso de última instancia, la emigración de un flujo continuo de mano de obra hacia los Estados Unidos. Estos rasgos generales del estilo de desarrollo afloraron y se profundizaron con el advenimiento de la crisis de 2008-2009.
3. Las modalidades de transmisión de la crisis internacional a Centroamérica y sus efectos sectoriales en materia de producción y empleo en los distintos países pusieron de manifiesto los límites (y en algunos casos, ciertos potenciales no explotados) de una forma específica de especialización internacional. La sensibilidad de la economía centroamericana ante las variaciones del mercado mundial ha sido extrema, mostrando la necesidad de diseñar estrategias y procesos de integración y densificación del aparato productivo regional, así como de diversificación de sus relaciones económicas con el exterior. Desde este punto de vista, una de las mayores lecciones planteada por la crisis a los países centroamericanos es la pertinencia de operar un cambio de énfasis en la

orientación de la política pública, concibiendo la estrategia de desarrollo como un proceso volcado explícitamente a superar la fuerte heterogeneidad productiva por la que secularmente se han caracterizado sus economías. El estilo de crecimiento perfilado en las últimas dos décadas no sólo no contribuyó a reducir esta distorsión económica estructural de la región, sino que en algunos aspectos incluso la profundizó. La coexistencia funcional de actividades productivas de elevada eficiencia relativa (como las directamente vinculadas a los flujos comerciales internacionales) con otras que utilizan prácticas y tecnologías atrasadas y tienen muy bajos niveles de productividad (en las que sigue concentrándose una parte sustancial de la producción y del empleo), es una característica estructural cuya pervivencia está estrecha y directamente relacionada con el carácter irreductible de la desigualdad económica y social en la región. En este sentido es fructífero realizar un balance sobre la relación entre el comercio y la liberalización comercial, por un lado, y el desarrollo concebido como un proceso socialmente inclusivo, por el otro. El abandono más o menos generalizado en los lustros precedentes de estrategias activas de cambio productivo y fomento sectorial ha significado para América Central un desaprovechamiento de la capacidad de detonación del producto y el empleo que está implícita en el despliegue del sector exportador —sector que prácticamente en todos los países recibió diversos estímulos en los años precedentes, erigiéndose su expansión en una meta privilegiada y prioritaria de la política económica.

4. En las discusiones sobre los saldos del actual modelo de desarrollo de la región hay cierta tendencia a magnificar el innegable dinamismo que casi en todos los países acusó el sector exportador en los últimos dos decenios. Un dinamismo que proyectó sin duda un cambio deseable y largamente esperado en la mecánica de operación de las distintas economías nacionales. Sin embargo, el sector exportador no ha ejercido una fuerza neta de arrastre suficiente para ejercer sobre el desempeño agregado de las economías los efectos multiplicadores o de propagación que se daban por descontado al suponer que las exportaciones serían una locomotora del crecimiento general. Hay una fuga de energía evidente que ha propiciado que no se aproveche el gran potencial de arrastre sobre el producto y el empleo que podrían ejercer las exportaciones. Todo esto parece avalar la tesis según la cual los procesos de liberalización, en este caso de liberalización comercial, pueden abrir ventanas de oportunidades para un buen desempeño económico, aunque también demuestra que por sí mismos no lo garantizan; para contribuir a este propósito dichos procesos deben ser parte de una estrategia integral de desarrollo. El desarrollo de la crisis ha puesto en evidencia esta debilidad estructural del estilo de desarrollo vigente en América Central.
5. Las características específicas de esta crisis, gestada en Estados Unidos y Europa, pusieron de relieve la fragilidad de la estrategia de inserción que está asociada al actual estilo de desarrollo de las economías centroamericanas. La caída de los niveles de producción, empleo e ingreso de estos países tuvo un efecto directamente recesivo en actividades de un gran peso relativo en la dinámica agregada de las economías centroamericanas, como la producción

maquiladora y de las zonas francas o el turismo internacional. A diferencia de algunos países del Cono Sur que en los años anteriores emprendieron una activa estrategia de diversificación de sus mercados y productos hacia los nuevos centros de dinamismo económico internacional, situado en Asia, los países centroamericanos (como los del Caribe y México) mantuvieron prácticamente inalterado la apuesta de concentrar el grueso de sus relaciones comerciales en el mercado estadounidense. La integración productiva y comercial con este mercado, que sigue siendo el mayor del mundo es sin duda una prioridad impuesta por la realidad geoestratégica y económica de la región. No obstante, y debido a que las secuelas de la crisis internacional presagian el paso a un periodo de lento crecimiento del producto y de los flujos comerciales y financieros en Estados Unidos y Europa, es previsible que los espacios internacionales del crecimiento económico de la región se estrechen si no se emprende la estrategia de diversificación de mercados y productos más acorde con el nuevo escenario económico mundial. Pero dicha diversificación difícilmente tendrá posibilidades de éxito si no se acompaña de cambios efectivo de las políticas de fomento productivo, que deben orientarse más firmemente a la prosecución de objetivos de integración industrial y escalamiento tecnológico (incluyendo, desde luego, la puesta en valor de los productos primarios de la región, cuya promoción estratégica en los nuevos mercados dinámicos es indispensable).

6. Los costos reales y potenciales de la crisis internacional en términos de generación de riqueza, ingreso y empleo para la sociedad centroamericana, si bien fueron distintos para cada país, también hicieron evidente la fragilidad de un modelo social carente de dispositivos institucionales de protección que garanticen a toda la población, y en particular a los grupos más vulnerables, un piso de seguridad que mitigue los efectos más nocivos de oscilaciones de la coyuntura económica tan drásticas y complejas como la configurada en la región por los choques externos de 2008 y 2009. De manera particular, la crisis y sus secuelas revelaron las limitaciones de los programas focalizados de combate a la pobreza, e hicieron patente la necesidad de emprender acciones y reformas de alcance estructural encaminadas a dar un sesgo incluyente al proceso de desarrollo, a fin de hacerlo compatible con la consecución sostenible de mayores grados de cohesión social. La dimensión social de la crisis deja ver, en las circunstancias propias de cada país centroamericano, el carácter impostergable de asumir, como otro objetivo estratégico de la agenda de desarrollo, el diseño de mecanismos de integración productiva y social que estén al alcance de toda la población y operen en la raíz misma del sistema económico y social, a fin de asegurar una mejor distribución primaria del ingreso y las oportunidades. La crisis ha enseñado que, a falta de una estrategia expresamente diseñada —y socialmente asumida— para reducir las desigualdades en la fuente misma de gestación del ingreso, se tiende a perpetuar una matriz económico-social reproductora de procesos de exclusión. En este sentido, es posible concluir que uno de los mayores equívocos implícitos en el actual estilo de desarrollo fue suponer que las diversas medidas de liberalización económica garantizaban por sí solas un mejor desempeño económico, al margen de un diseño estratégico, integral y explícito, de desarrollo. La experiencia regional e internacional

demuestra que el impulso de un proceso de transformación productiva dinámico y generador de equidad no surge automáticamente de la liberalización más o menos indiscriminada de los mercados y de la sola estabilización macroeconómica; una y otra son condiciones necesarias para el despliegue de un modelo competitivo, pero son insuficientes y corren el riesgo de convertirse en una finalidad en sí mismas sin la adopción de acciones estratégicas activas que den rumbo y orientación al cambio económico y social.

7. En términos de una evaluación general, es preciso reconocer que algunos de los mayores desafíos tanto económico-financieros como sociales planteados en Centroamérica por la crisis internacional y sus secuelas fueron contenidos con relativa eficacia. Es el caso en particular del mantenimiento de la estabilidad financiera y monetaria y del sostenimiento por medio del gasto público de un piso mínimo de la demanda agregada interna (lo que impidió su desplome y produjo un efecto contracíclico en cuya ausencia es posible que la recesión y el desempleo hubieran sido en términos generales mayores a los registrados en 2009). La gestión de ambos objetivos de la política pública se llevó a cabo en condiciones coyunturales sumamente complicadas. En el ámbito financiero y monetario su prosecución fue facilitada en una medida importante por las distintas rondas de reformas regulatorias y de organización que fueron operadas en el sector en los lustros precedentes prácticamente en todos los países. Hay aquí un caso sobre el que conviene reflexionar al momento de hacer el balance de los saldos de la crisis y su gestión. El sector financiero y monetario es uno de los centros neurálgicos del modelo de liberación económica inherente al estilo de desarrollo vigente; no obstante, en el decurso de los años anteriores, su propia evolución fue planteando prácticamente en todos los países y en la región exigencias de regulación prudencial que eran necesarias para modular los “excesos del mercado”, asegurar la estabilidad económica de conjunto y acercar su operación, así fuera de manera indicativa, a las necesidades de financiamiento de la economía. Esta línea de actuación, adoptado más por necesidades prácticas y operativas del sector que como producto de una preferencia política o teórico-ideológica, resultó a la postre muy apropiada para que, en términos generales, el sector financiero centroamericano sorteara la crisis con relativa solvencia y sin grandes sobresaltos –lo que eliminó, por primera vez al menos desde los años 1970, que una crisis de gran envergadura como la presente no se acompañara en la región de turbulencias monetario-financieras incontrolables. La ecuación entre libertad de operación de los mercados financieros centroamericanos y una estructura regulatoria y prudencial permitió prevenir y detener dichas turbulencias. En una crisis internacional cuyo origen y desarrollo es de orden financiero, este hecho no es irrelevante y no debiera pasar desapercibido como una de las lecciones en torno a las que reflexionar.
8. En el caso del sector de la política fiscal, la expansión del gasto público se operó en un contexto marcado por restricciones fiscales de orden histórico y estructural que las oleadas de reforma económica de los años precedentes no han llegado a solucionar, especialmente en el eje tributario de las finanzas públicas. Los programas de mitigación de los principales efectos de la crisis internacional que

los gobiernos centroamericanos diseñaron en 2009 fueron gestionados en el marco de estas restricciones fiscales de orden estructural. Más allá de sus efectos específicos, estos programas fueron el principal vehículo de expansión del gasto público y de la política contracíclica que en la práctica todos los gobiernos centroamericanos instrumentaron en 2009. Al tener como contraparte en todos los países una de las mayores caídas históricas de los ingresos tributarios en la región para un año determinado (originada en el desplome de los ingresos indirectos), la acción contracíclica y mitigadora de los programas anti-crisis produjeron un desequilibrio fiscal cuyas magnitudes no tienen precedentes en las últimas dos décadas en la región. De esta manera, la sostenibilidad de una salida rápida y durable de la crisis y la superación dinámica de sus secuelas principales están puestas en entredicho por la reemergencia de la fragilidad fiscal característica de la región. Así como la reacción de los gobiernos a la profundización de la crisis en 2009 evidenció la importancia estratégica de contar con parámetros monetario financieros sanos y con una orientación contracíclica de la política de gasto público para una gestión menos costosa de los choques externos, la fragilidad fiscal resultante pone de manifiesto el carácter igualmente estratégico —y en esa medida impostergable— de fortalecer las estructuras tributarias de los países por medio de reformas estructurales que resuelvan de raíz esta debilidad histórica de las economía política de la región.

9. El “factor fiscal” es quizá el mayor problema económico legado por la crisis de 2008-2009 a la región. La proyección intertemporal de sus efectos (en términos de restricciones del gasto y de endeudamiento público) debe aquilatarse debidamente al momento de evaluar los modelos de intervención macroeconómica y de políticas sociales anticíclicas que fueron instrumentados. El asunto es complejo. Por un lado, los programas de mitigación de los efectos de la crisis, por más que en casi todos los países fueron diseñados con orientaciones sectoriales más o menos precisas, carecieron de mecanismos que permitieran dar seguimiento a su progreso y aplicación, y tampoco contemplaron instrumentos de medición y evaluación de impactos. Sólo es posible avaluar sus principales impactos agregados, que por un lado se tradujo en el mantenimiento más o menos efectivo (según el país) del nivel de la demanda global, lo que en conjunto impidió una caída más profunda de la actividad económica, y por lo tanto tuvo un impacto globalmente positivo en el corto plazo. Pero, por otro lado, esa acción mitigadora generó un fuerte desequilibrio fiscal que proyecta hacia delante un panorama financiero poco halagüeño para el sector público en un momento en que su contribución será decisiva para sostener una salida dinámica de la crisis. El legado de restricción fiscal generado por el modelo de intervención anticíclica es una fuerte llamada de atención acerca del imperativo estratégico de una reforma fiscal integral, que incluya una reestructuración amplia del marco tributario (en especial en el ámbito de los impuestos directos) y de los mecanismos de diseño, asignación, ejecución, evaluación y transparencia del gasto público. No es éste un problema técnico-fiscal, sino uno eminentemente político y social; su naturaleza toca inevitablemente fibras muy sensibles de la estructura de poder y de los acuerdos y consensos sociales básicos de la sociedad. Por eso es que casi nunca es un “buen momento” para las reformas

fiscales integrales, y que su adopción se vincula con una decisión de acuerdo social y político vinculado a una redefinición del modelo de desarrollo.

10. A la luz de estas constataciones la noción de cohesión social emerge como un referente indispensable tanto para la reflexión sobre los grandes problemas del desarrollo centroamericano como para el diseño y ejecución de las políticas públicas. Dadas las secuelas fiscales de la crisis, los gobiernos centroamericanos tienen ante sí un desafío inmediato de difícil resolución y de profundas implicaciones para el futuro. Por un lado, deben restablecer los fundamentos financieros de las finanzas públicas; en el pasado, en la prosecución de este objetivo, los criterios macroeconómicos y financieros asumieron una preponderancia sin precedentes en el campo de las políticas públicas. En algunos casos su primacía llegó a ser casi absoluta, produciendo fuertes disputas distributivas, con altos costos para numerosos sectores sociales. Para impedir que a los efectos de la crisis ahora se superponga una nueva división entre “ganadores” y “perdedores”, el imperativo de estabilización debe combinarse con el objetivo prioritario de preservar o restablecer, según el caso, los fundamentos sociales de los países.

Bibliografía

- BCIE. Presentaciones Taller “Avances y desafíos de la integración centroamericana: Una revisión a 50 años de historia”, en http://www.bcie.org/spanish/documentos/Agenda_taller_integracion_centroamericana_23_y_24_septiembre.pdf. Tegucigalpa, Banco Centroamericano de Integración Económica.
- BM. 2009. *Evaluación de la pobreza. Buen desempeño a bajo nivel*, en <http://www.segeplan.gob.gt/downloads/GuatemalaPovertyAssessmentSpanish.pdf>. , Washington, Banco Mundial.
- CEPAL. 2009. Panorama social de América Latina 2009, en <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/37839/PSE2009-Sintesis-Lanzamiento.pdf>. Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Dirección General de Estadística y Censos. 2010. Sitio oficial, en www.digestyc.gob.sv.
- Gobierno de El Salvador. 2010. Plan quinquenal de desarrollo 2010-2014, en <http://www.amchamsal.com/uploaded/content/category/884832931.pdf>. El Salvador, República de El Salvador.
- Gobierno de Nicaragua. 2009. Plan Nacional de Desarrollo Humano Actualizado 2009-2011, Resumen Técnico del PNDH 2009-2011, en <http://www.pndh.gob.ni/documentos/pndhActualizado/pndh.pdf>. Managua, República de Nicaragua.
- ICEFI. 2010, Lente fiscal centroamericano. Investigación de coyuntura, en Publicación periódica trimestral N° 01, año 01, en http://www.icefi.org/publications/14/publication_file. Guatemala, Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales.

IMF. 2010. Nicaragua: Poverty Reduction Strategy Paper, en IMF Country Report No. 10/108, en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2010/cr10108.pdf>. Washington, D.C., International Monetary Fund.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. 2010. Sitio oficial, en www.mideplan.go.cr.

Programa Estado de la Nación. 2010. Decimosexto Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.

Proyecto Estado de la Región. 2008. Tercer Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Proyecto Estado de la Nación.

República de Honduras. 2010. *Visión de País 2010-2038 y Plan de Nación 2010-2022*, en http://www.enlaceacademico.org/uploads/media/VISION_DE_PAIS.pdf. Tegucigalpa, República de Honduras.

República de Panamá. 2009. Plan estratégico de gobierno 2010-2014, en http://www.acobir.com/Documents/Comunica/plan_estrategico_2010-2014.pdf. Panamá, Gaceta Oficial Digital.

SECMCA. 2010. *Informe Económico Regional 2009*, en http://www.secmca.org/INFORMES_ECONOMICOS/Anuales/2009/Informe%20Economico%20Regional%202009%20vFinal.pdf. San José, Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano.

SECMCA. 2010. Matriz de Principales Políticas Macroeconómicas en Centroamérica y República Dominicana vigentes a julio de 2010. San José, Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano.

Notas

ⁱ Programa Informe de la Nación, *III Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*, San José, 2008, Capítulo 13, pp 525-564.

ⁱⁱ Este aspecto también fue señalado en el *III Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible* (*op. cit.*, p 572), pero a propósito de la falta de complementariedad de las economías centroamericanas desde el punto de vista de su inserción internacional.

ⁱⁱⁱ

^{iv} De hecho, en el quinquenio 2003-2007 la economía mundial observó la tasa de crecimiento más intensa de los últimos cuatro decenios.

^v En el periodo 1990-2008, el PIB por habitante de Centroamérica solo había retrocedido en 2001, cuando observó una disminución anual de 0.3%

^{vi} Restricciones de información impiden hacer una evaluación detallada de los costos laborales de la crisis a escala regional. Según un informe especializado, “para hacer un diagnóstico de la situación económica presente, contar con indicadores asociados con la evolución reciente del empleo es fundamental. Desafortunadamente la región dispone únicamente de una estimación por año de esta variable, la cual es establecida con base en las Encuestas de Hogares y Propósitos Múltiples. Como consecuencia, se dificulta conocer con certeza cuál ha sido realmente la fluctuación sufrida por el nivel de ocupación en respuesta a la actual crisis económica mundial”. OIT, “Impactos de la crisis mundial en el mercado laboral de Centroamérica y República Dominicana”, Avance, San José, 14 de septiembre de 2009.

^{vii} Esta significativa disminución del déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos está en consonancia con lo ocurrido en el resultado agregado de América Latina y el Caribe, en donde el valor de esta variable en 2009 cayó a la mitad del valor observado un año antes. Con grados diferentes, esta tendencia estuvo presente en todos los países, salvo en los exportadores de productos energéticos, como Colombia, el Ecuador, Bolivia y Venezuela, cuyos superávits disminuyeron drásticamente en el año debido principalmente al desplome de los precios internacionales de los combustibles.

^{viii} La exportación de bienes de Panamá en 2009 creció a la mitad de la tasa del bienio precedente. Por su parte, el valor de las exportaciones de servicios de Honduras y Nicaragua equivalen a 12% y 15%, respectivamente, de la exportación de bienes.

^{ix} La variación interanual de las llegadas de turistas internacionales a México cayó -5,2% en 2009 (luego de un aumento de 5,9% en 2008); siguieron Centroamérica, con -5,1% (7% en 2008), el Caribe, con -2,3% (1,2% en 2008) y América del Sur, con -1,6% (3,9% en 2008). Cepal, *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2009-2010*, Documento informativo, pp. 26-27, www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/3/402

^x La tasa anual de desempleo de Estados Unidos promedió 4.6% en 2006 y 2007 (porcentaje equivalente a 7 millones de personas); en 2008 subió a 5.8% (9 millones) y en 2009 a 9.3% (14.3 millones). Se estima que la tasa promedio de 2010 será de 9.7% (15 millones). Para 2011 y 2012 se pronostica una tasa anual promedio de 9.2% (14.4 millones) y de 8.4% (13.3 millones) entre 2013 y 2015. The Economist Intelligence Unit, Country Forecast, “United States of America”, noviembre de 2010.

^{xi} Véase Banco Mundial, *Guatemala. Evaluación de la pobreza. Buen desempeño a bajo nivel*, Departamento de América Central, Informe No. 43920-GT, Washington, 18 de marzo de 2009, pp. 117-119.

^{xii} En Costa Rica 42% de las mujeres ocupadas lo están en el sector informal (contra 34% de los hombres); en El Salvador esta porción asciende a 62% (contra 47%), en Guatemala a 65% (52%), a 42% en Honduras (45%), a 64% en Nicaragua (54%) y en Panamá a 39% (34%). Cepal, *Indicadores sociales de la subregión norte de América Latina y el Caribe*, Sede Subregional en México, diciembre de 2010.

^{xiii} La incidencia de la pobreza y la indigencia se estima por medio de tabulaciones de los microdatos de las encuestas nacionales de hogares.

^{xiv} El dato de El Salvador se refiere al porcentaje de “Hogares en pobreza”, según la definición de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2008” (San Salvador, agosto de 2009). El criterio para medir la pobreza es el umbral trazado por la capacidad de adquisición de la Canasta Básica Alimentaria (“conjunto de alimentos básicos que conforman la dieta usual de una población en cantidades suficientes para cubrir adecuadamente, por lo menos, las necesidades energéticas de todo individuo”). Página web de la Dirección General de Estadística y Censos, Ministerio de Economía: www.digestyc.gob.sv

^{xv} La meta 1.A de los ODM consiste en “reducir a la mitad entre 1990 y 2015 el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día”.

^{xvi} *Panorama social de América Latina 2009*, Santiago, abril de 2010, gráfico II.10 y pp. 43 y 44.

^{xvii} De los once ejes identificados Costa Rica incluye diez, Nicaragua ocho, Guatemala siete, El Salvador y Honduras seis, Panamá cinco.

^{xviii} No es el caso de la reducción y exoneración temporal de aranceles a la importación de productos alimentarios en Nicaragua, cuya finalidad es garantizar el abasto interno de dichos productos.

^{xix} En El Salvador también se rindió un informe general de acciones emprendidas de junio de 2009 y febrero de 2010, pero no se establecen grados de avance o de cumplimiento de metas.

^{xx} Gobierno de El Salvador, *Plan quinquenal de desarrollo 2010-2014*, San Salvador, 2010, p 32. El Plan fue dado a conocer en el mes de junio.

^{xxi} *Ibid.* p 98.

^{xxii} Gobierno de Nicaragua, “Plan Nacional de Desarrollo Humano Actualizado 2009-2011. (A salir adelante a pesar de la crisis económica internacional)”, Resumen técnico, Managua, septiembre de 2009, p 7. De acuerdo a las estimaciones oficiales, Nicaragua enfrenta un “escenario muy restringido producto del impacto de la crisis financiera internacional, que en el período 2009 – 2011 genera una pérdida acumulada de US\$997.1 millones en el presupuesto de gastos del gobierno central, de US\$980.7 millones en los ingresos corrientes y de US\$403.1 millones en donaciones y préstamos, elevando en casi cuatro veces la brecha presupuestaria en este período, al aumentar de US\$109.6 millones en el marco presupuestario de mediano plazo antes de la crisis, a US\$402.4 millones con crisis, lo que genera un incremento neto de la brecha por el orden de los US\$292.8 millones. A nivel sectorial, esta pérdida acumulada impacta en mayor grado al gasto social del gobierno central, a pesar de los esfuerzos realizados para protegerlo, cuya reducción de US\$555.2 millones representa el 55.7 por ciento del total de la pérdida acumulada en el periodo 2009 – 2011 (US\$997.1 millones)”. *Id.*, numerales 203 y 204, p 62.

^{xxiii} *Id.*, numeral 206, pp 62 y 63. Este planteamiento es asumido literalmente en FMI, *Nicaragua: Poverty Reduction Strategy Paper*, Country Report 10/108, Washington, mayo de 2010.

^{xxiv} República de Honduras, *Visión de País 2010 y Plan de Nación 2010-2022*, Tegucigalpa, enero de 2010, p 10.

^{xxv} El gobierno de Guatemala no elaboró un documento que pueda denominarse Plan Nacional de Desarrollo.

^{xxvi} Esta expansión es analizada en el *XVI Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*, San José, 2010.

^{xxvii} No se incluye en el análisis del caso de Costa Rica, donde el Plan Nacional de Desarrollo para 2011-2014 está en proceso de elaboración. La información al respecto puede ser consultada en la página web del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, www.mideplan.go.cr

^{xxviii} De hecho, el documento considera, para Panamá, “superada [la] crisis económica financiera internacional”, *Panamá. Plan estratégico de gobierno 2010-2014*, diciembre de 2009, p 13.

^{xxix} “La inflación regional se desaceleró fuertemente desde mediados de 2008 hasta tocar piso en octubre de 2009. En los últimos dos meses del año, la inflación repuntó hasta finalizar diciembre en 3.2% (9.1% en diciembre de 2008), lo que equivale a una contracción interanual de 5.9 puntos porcentuales.” Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano, *Informe Económico Regional 2009*, San José, 2010. P 14.

^{xxx} Id. P 16.

^{xxxi} Según la Matriz de Medidas de Políticas Macroeconómicas del Consejo Monetario Centroamericano, así definen los bancos centrales definen sus respectivos regímenes cambiarios: Costa Rica, sistema de banda móvil; El Salvador, tipo de cambio fijo por ley; Guatemala, sistema flexible; Honduras, sistema de bandas; Nicaragua, sistema de minidevaluaciones. En la práctica, los regímenes cambiarios de Costa Rica y Guatemala son relativamente cercanos al de libre flotación. SECMCA, *Matriz de Principales Políticas Macroeconómicas en Centroamérica y República Dominicana vigentes a julio de 2010*, San José.

^{xxxii} Se trata de un rasgo estructural por demás conocido y documentado. Una visión actualizada sobre este tema se encuentra en las presentaciones de W. Calvo (SECMCA), F. Delgado (FMI), H. N. Pino (ICEFI) y H. Maúl (CIEN) en el seminario internacional celebrado el 23 y 24 de septiembre en Tegucigalpa con motivo del 50 aniversario del Banco Centroamericano de Integración Económica. <http://www.bcie.org/spanish/publicaciones/presentaciones.php>

^{xxxiii} Este aspecto es puesto de relieve en *Lente fiscal centroamericano. Investigación de coyuntura*, Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, año 1, nº 1, mayo de 2010, p 13.

^{xxxiv} En Costa Rica y Guatemala el volumen del gasto de capital del sector público perdió, en cada caso, 0,4 puntos porcentuales del PIB. En Nicaragua y El Salvador solo se incrementó, respectivamente, en una y dos décimas de punto porcentual del PIB. En Guatemala y Panamá se incremento en 0,4 y 0,7 puntos porcentuales.

^{xxxv} BCIE, op. cit. P 9.

^{xxxvi} Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano, op. cit, p 66. *Informe Económico Regional 2009*,