



Organización
Internacional
del Trabajo

RED de Observatorios
del Mercado Laboral
CENTROAMÉRICA Y
REPÚBLICA DOMINICANA



La crisis mundial en el mercado laboral de Centroamérica y República Dominicana

Impactos y respuestas políticas
Segundo informe

Septiembre 2012



Organización
Internacional
del Trabajo

RED de Observatorios
del Mercado Laboral
CENTROAMÉRICA Y
REPÚBLICA DOMINICANA

OLACD
Observatorio Laboral
Centroamérica y República Dominicana

La crisis mundial en el mercado laboral de Centroamérica y República Dominicana

Impactos y respuestas políticas
Segundo informe

Septiembre 2012

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2012
Primera edición 2012

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a pubdroit@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

OIT. Equipo técnico de Trabajo Decente y Oficina de países para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana. Proyecto Fortalecimiento del Observatorio Laboral de Centroamérica y República Dominicana (OLACD).

La crisis mundial en el mercado laboral de Centroamérica y República Dominicana: impactos y respuestas políticas. Segundo informe. Organización Internacional del Trabajo, 2012.

ISBN 978-92-2-326787-2 (impreso)
ISBN 978-92-2-326788-9 (web pdf)

Mercado de trabajo, economía de trabajo, recesión económica, indicador económico, mano de obra, desempleo, subempleo, América Central, República Dominicana.

13.01.2.

Datos de catalogación de la OIT.

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones informados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones y los productos electrónicos de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: OIT, Equipo Técnico de Trabajo Decente de la OIT para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana, Apartado Postal 502-2050 Montes de Oca, Costa Rica. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: centrodocumentacion@oit.or.cr

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de nuestra Organización. Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de hacerlo en nuestro idioma. En tal sentido y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español o/a para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.

NOTA

La presente publicación ha sido elaborada por los consultores Koen Voorend (coordinador) y José Esquivel Román en el marco del Proyecto de la OIT "Fortalecimiento del Observatorio Laboral de Centroamérica y República Dominicana (OLACD)", financiado por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social de España, con base en la información aportada por la Red de Observatorios del Mercado Laboral de Centroamérica y República Dominicana y coordinado por el equipo del Observatorio Laboral de Centroamérica y República Dominicana.

Vea nuestro sitio en la red: www.oit.or.cr

Índice General

Presentación	9
1. Introducción	11
2. La crisis después del 2008: Breve panorama del desarrollo económico y laboral	13
2.1. La actividad económica y el PIB	13
2.2. La población ocupada y asalariada	18
2.2.1. Población ocupada por edad y sexo	21
2.2.2. Población ocupada por rama de actividad	23
2.3. Desempleo, subempleo visible e invisible	25
2.3.1. Desempleo y subempleo en la región	25
2.3.2. Desempleo por sexo e intervalo de edad	28
2.4. Impacto en la seguridad social	33
3. Respuestas políticas ante la crisis	35
3.1. Costa Rica	37
3.1.1. Medidas de tipo asistencial	38
3.1.2. Medidas de Empleo	39
3.1.3. Empresas	42
3.1.4. Eje Financiero	44
3.1.5. Instituciones públicas	44
3.2. El Salvador	44
3.2.1. Apoyo a la producción y generación de empleo	45
3.2.2. Sistema de Protección Social Universal y las políticas sociales estratégicas	47
3.2.3. Fortalecimiento de las finanzas públicas	49
3.2.4. Construcción de políticas de Estado para el desarrollo	51
3.3. Guatemala	51
3.3.1. Política fiscal anticíclica	52
3.3.2. Políticas sectoriales prioritarias	52
3.3.3. Política de empleo	53
3.3.4. Política de protección social	55
3.3.5. Política monetaria, crediticia y bancaria	55
3.4. Honduras	56
3.4.1. Protección social	57
3.4.2. Medidas de equilibrio macroeconómico	59
3.4.3. Inversión en Infraestructura	60
3.4.4. Estímulo a los sectores productivos	60

3.4.5. Protección y generación de empleo	62
3.5. Nicaragua	63
3.5.1. Estabilidad macroeconómica, sistema financiero y política fiscal	64
3.5.2. La inversión pública	64
3.5.3. Apoyo a la producción	65
3.5.4. Medidas de Empleo	66
3.6. Panamá	66
3.6.1. El Programa de Estímulo Financiero	67
3.6.2. Reforma de la Ley de Responsabilidad Social y Fiscal (LRSF)	68
3.6.3. Generación de empleo en 2011	68
3.7. República Dominicana	69
3.7.1. Instituciones públicas	69
3.7.2. Economía y competitividad	70
3.7.3. Generación y protección del empleo	72
3.7.4. Educación	75
4. Reflexiones finales	77
5. Recomendaciones	82
6. Bibliografía	85
7. Anexos	90

Siglas

ANDA	Asociación Nacional de Acueductos y Alcantarillado
BANDESAL	Banco de Desarrollo de El Salvador
BANHVI	Banco Hipotecario de la Vivienda
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BFA	Banco de Fomento Agropecuario
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BNP	Banco Nacional de Panamá
CAF	Corporación Andina de Fomento
CCSS	Caja Costarricense del Seguro Social
CEN-CINAI	Centros de Educación y Nutrición – Centros Infantiles de Nutrición y Atención Integral
CNEE	Comisión Nacional de Energía Eléctrica
CONAEMPLEO	Comisión Nacional de Empleo
CONAMYPE	Comisión para el Fomento de Micro y Pequeña Empresa
CONAPE	Comisión Nacional de Préstamos para la Educación
CUNCM	Cumbre por la Unidad Nacional Frente a la Crisis Económica Mundial
DGII	Dirección General de Impuestos Internos
ENEE	Empresa Nacional de Energía Eléctrica
FISDL	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOPA	Fondo para la Protección del Ahorro
FOSEDE	Fondo de Seguro de Depósitos
FOSOFAMILIA	Fondo Solidario para Familias Microempresarias
FUSADES	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social
IFAM	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal
IFPRI	International Food Policy Research Institute
IMAE	Índice Mensual de Actividad Económica
IMAS	El Instituto Mixto de Ayuda Social
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje
INATEC	Instituto Nacional Tecnológico
INFOCOOP	Instituto Nacional de Fomento Cooperativo
INFOTEP	Instituto Nacional de Formación Técnico Profesional
INSAFORP	Instituto Salvadoreño de Formación Profesional
ISSS	Instituto Salvadoreño del Seguro Social

ITBMS	Impuesto a las transferencias de bienes corporales muebles y la prestación de servicios
LRSF	Reforma de la Ley de Responsabilidad Social y Fiscal
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MEP	Ministerio de Educación Pública
MEIC	Ministerio de Economía, Industria y Comercio
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transportes
OLACD	Observatorio Laboral de Centroamérica y República Dominicana
OML	Observatorio del Mercado Laboral
OMLAD	Observatorio Laboral Dominicano
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PATI	Programa de Apoyo Temporal al Ingreso
PEF	Programa de Estímulo Financiero
PFE	Programa de Fomento del Emprendedurismo
PNERE	Programa Nacional de Emergencia y Recuperación Económica
PROJOVEM	Programa Jóvenes Empresarios
PROVICCSOL	Programa de Vivienda Ciudadana y Crédito Solidario
SAG	Secretaría de Agricultura y Ganadería
SBD	Sistema de Banca para el Desarrollo
SENAE	Servicio Nacional de Empleo
SENAEH	Programa de Servicio Nacional de Empleo
STP	Secretaría Técnica de la Presidencia
UCCAEP	Unión Costarricense de Cámaras de la Empresa Privada
UNAT	Unidad de Apoyo Técnico
UNED	Universidad Estatal a Distancia
VUI	Ventanillas Únicas de Inversión

Presentación

El Equipo de Trabajo Decente y Oficina de países de la Organización Internacional del Trabajo para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana se congratula en presentar el informe *La crisis mundial y el mercado laboral de Centroamérica y República Dominicana: impactos y respuestas políticas*, elaborado por la Red de Observatorios del Mercado Laboral de dichos países en el marco del proyecto Fortalecimiento del Observatorio Laboral de Centroamérica y República Dominicana (OLACD) financiado por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social de España.

Este estudio es la actualización del Informe que, sobre la misma temática, fue elaborado por dicha Red en el año 2009.

La Red de Observatorios, creada en el año 2006, está formada por siete observatorios del mercado laboral nacionales, correspondientes a cada uno de los países de la subregión, y un observatorio de carácter regional, con sede en la OIT, en su oficina de San José, Costa Rica.

En estos años, la Red ha mostrado vitalidad, sirviendo de foro de encuentro entre los observatorios de la región, haciendo posible el intercambio de información y experiencias, facilitando la formación de sus analistas y permitiendo abordar proyectos comunes, uno de los cuales es el que ahora presentamos.

La OIT ha estado muy atenta al inicio y evolución de la reciente crisis mundial, aportando a sus Constituyentes distintos documentos, orientaciones y lineamientos de políticas destinados a estimular la recuperación económica, la generación de empleo, la sustentabilidad de las empresas y la protección de los trabajadores y sus familias.

Buen ejemplo de ello es el Pacto Mundial para el Empleo, adoptado por la 98 reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo del año 2009, que propone una serie de medidas para responder a la crisis, basadas en los principios fundamentales del Programa de Trabajo Decente de la OIT: el empleo, la protección social, el diálogo social y los derechos en el trabajo.

En su discurso de apertura de la 99 reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (junio 2010), el Director General de la OIT, Juan Somavía, señaló la necesidad de abordar una "estrategia de convergencia política equilibrada" para enfrentar la crisis. Ésta incluye tres ámbitos: "una recuperación con alto coeficiente de empleo; un crecimiento fuerte, sostenible y equilibrado; y, por último, remediar los desequilibrios estructurales de la economía mundial anteriores a la crisis, con inclusión de las inversiones, el consumo y la deuda pública y privada de los países".

Más recientemente, también el Director General, en su alocución a los líderes del G20 en Los Cabos, México (junio de 2012), destacó la necesidad de que las políticas macroeconómicas y otras medidas dirigidas a la recuperación establezcan objetivos cuantificables para la creación de empleo y destacó la atención en el Plan de Acción de los Cabos al trabajo decente, los ingresos, los empleos de calidad, el empleo juvenil, las inversiones y las medidas significativas sobre el mercado laboral.

Este Informe aspira a presentar los principales efectos de la crisis después del impacto inmediato del año 2008 y las respuestas de los gobiernos del área ante esa situación. En este sentido, la información que se incluye en el Informe puede ser de utilidad para extraer lecciones valiosas para las autoridades públicas.

Un gran mérito de este Informe es ser el producto de un esfuerzo coordinado y colectivo de los equipos de trabajo de los Observatorios Nacionales del Mercado Laboral, así como del Observatorio Regional del Mercado Laboral, mostrando que un trabajo asociado y en red puede generar productos regionales pertinentes y de calidad.

Pertinencia y calidad son dos de los criterios centrales que orientan la gestión por resultados que busca desarrollar la OIT para hacer más eficaz y eficiente su cooperación técnica en los países del Istmo Centroamericano y de la antigua Hispaniola.

Virgilio Levaggi
Director del Equipo de Trabajo Decente y Oficina de Países de la OIT para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana

1. Introducción

En el 2008 la subregión de Centroamericana y República Dominicana experimentó una contracción financiera y económica, como reacción a los acontecimientos en la economía de Estados Unidos. En el año 2007 en Estados Unidos, su principal socio comercial, se desató una crisis financiera que poco después tuvo sus primeras repercusiones. Aunque la transmisión de los efectos de la crisis desde Estados Unidos se hizo esperar, las condiciones favorables para las economías centroamericanas cambiaron, algo que se evidenció en el estudio "Impactos de la crisis mundial en el mercado laboral de Centroamérica y República Dominicana (2009)". Este estudio fue realizado de manera conjunta por la Oficina Subregional de la OIT para Centroamérica, Haití, Panamá y República Dominicana, con el apoyo del Proyecto Promoción del Diálogo Social, la Especialista de Género de la Oficina, y el Programa Formación Ocupacional e Inserción Laboral (FOIL) de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), a través del Observatorio Laboral de Centroamérica y República Dominicana (OLACD). Asimismo, se contó con el apoyo de la Red de Observatorios del Mercado Laboral de Centroamérica y República Dominicana.

El informe mencionado mostraba que la crisis tuvo un impacto inicial en la capacidad de los mercados laborales para absorber la fuerza de trabajo, y, como resultado, se produjo un aumento del desempleo y de la informalización de la economía, siendo sobre todo las ramas de actividad comercio, restaurantes y hoteles, industria manufacturera y construcción las primeras que sintieron los efectos de la crisis y de una forma más fuerte.

Asimismo, se señalaba que las condiciones de la subregión la llevaron a encontrarse en una posición vulnerable, ya que el petróleo y los insumos para la producción industrial y de alimentos vieron incrementados sus precios. Como primer mecanismo de transmisión, la reducción de la actividad económica en Estados Unidos provocó una disminución de las importaciones desde ese país, con impacto tanto en las maquiladoras como en otras empresas exportadoras. Aunado a ello, la inversión extranjera directa (IED) se redujo y, debido a la contracción de los sectores que empleaban a los emigrantes centroamericanos y dominicanos en EEUU, se observó también una reducción en las remesas. Por último, los acontecimientos en el mercado financiero condujeron a que los países sufrieran una contracción en el sistema financiero y, por ende, una disminución del crédito disponible ante la volatilidad de los mercados. Además, el informe incluía proyecciones sobre el posible impacto de la crisis en el empleo en el año 2009, así como un análisis del tipo de medidas económicas y sociales que se anunciaron en los diferentes países para enfrentar los efectos de la crisis.

Tomando en cuenta la importancia de este tema y con el fin de valorar las lecciones aprendidas, la Red de Observatorios del Mercado Laboral de Centroamérica y República Dominicana, en el marco del proyecto Fortalecimiento del Observatorio Laboral de Centroamérica y República Dominicana, ejecutado por el Equipo de Trabajo Decente y Oficina de Países de la OIT para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana y financiado por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social de España, en su XI Reunión celebrada en San José, Costa Rica, en octubre del 2010, acordó actualizar dicha investigación.

El presente informe tiene un enfoque diferente. Por un lado, su objetivo es conocer los efectos de la crisis después del impacto inmediato del 2008 en los diferentes países de la subregión y las respuestas de los gobiernos ante esta situación. Por otro lado, si bien los indicadores económicos parecen sugerir una recuperación económica en el período 2010-2012, los acontecimientos económicos recientes, sobre todo en las economías europeas, hacen pensar en un posible resurgimiento de la crisis. Esta preocupación fue una de las razones para dar seguimiento al estudio.

Con el fin de conocer el impacto de la crisis y las respuestas de los países de la región, se hace, en primer lugar, un breve análisis del desarrollo económico y laboral con los datos más recientes. En segundo lugar, se comparan las proyecciones sobre el efecto de la crisis en el empleo en la región presentadas en el 2009 con los datos reales, y, finalmente, se analizan las medidas de políticas anunciadas y emprendidas para enfrentar la crisis en los diferentes países de Centroamérica y República Dominicana.

Es importante señalar que la información contenida en el capítulo 3 sobre las respuestas de políticas ante la crisis fue aportada por los Observatorios del Mercado Laboral de los respectivos países.

2. La crisis después del 2008: Breve panorama del desarrollo económico y laboral

2.1 La actividad económica y el PIB

En Centroamérica y República Dominicana, las primeras noticias de pérdidas de empleo y de los efectos de la crisis financiera se produjeron a principios de 2009. Después de un largo período de crecimiento económico y de tendencia al aumento del índice mensual de actividad económica (IMAE)¹ hasta el 2008, a finales de ese año y a principios del 2009 las economías centroamericanas y de República Dominicana desaceleraron. En el gráfico 1, se muestra el IMAE para los países centroamericanos de enero 2005 a enero 2012. La información del gráfico incluye el período justo antes de la crisis, cuando las economías centroamericanas tuvieron un buen desempeño, y el período de la crisis, cuando este desempeño se vio afectado. Finalmente, comprende el período después de los efectos inmediatos, que muestra la incipiente recuperación económica a partir de la segunda mitad del 2010.

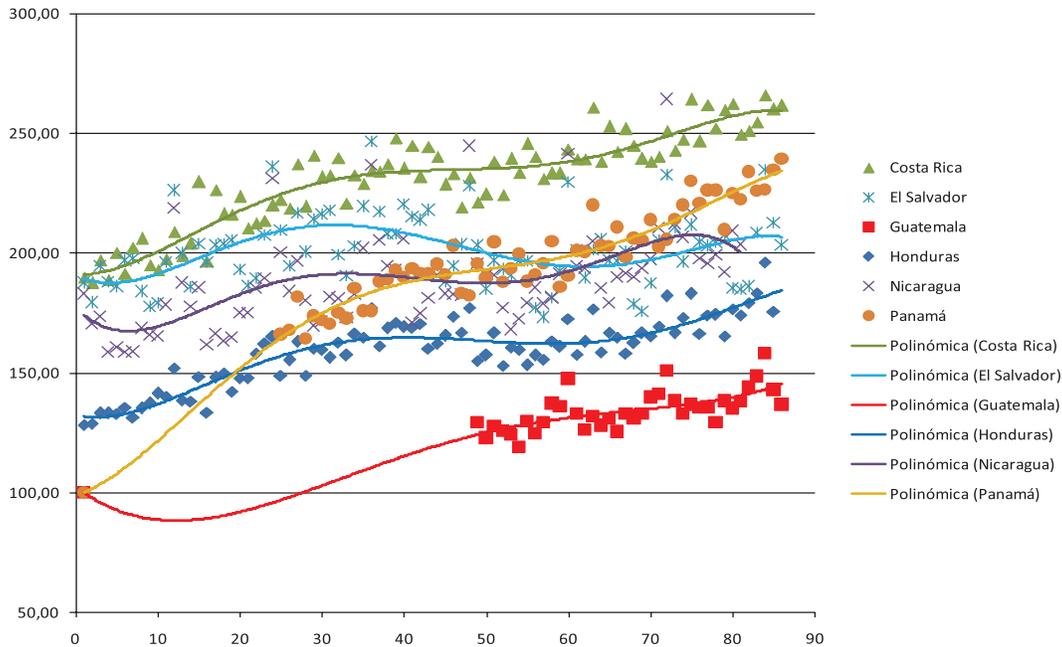
El efecto de la crisis en la actividad económica destaca claramente como un cambio en las tendencias de la curva, con base en la serie de datos del IMAE para el período mencionado. En todos los países, esta curva baja alrededor de 2008 hasta principios del 2010, o bien muestra un cambio en su pendiente, evidenciando así una desaceleración en la actividad económica.

Si bien para la mayoría de los países esta desaceleración se produce a partir de finales de 2008, para algunos países, como Honduras y El Salvador, pareciera haberse producido antes, desde finales de 2007. Panamá aparece como una excepción a la tendencia general, dado que la crisis financiera no tuvo el impacto esperado en la economía panameña, como se discutirá también en la sección 3.6. Estos efectos se sintieron durante el primer semestre del año 2009, para luego dar paso a una rápida recuperación por parte de las exportaciones y el movimiento de carga que transita por el Canal de Panamá.

¹ Para El Salvador, se reporta el Índice de Volumen de Actividad Económica (IVAE), que es un indicador muy parecido al IMAE para los otros países.

Gráfico 1

Centroamérica: IMAE enero 2005 a enero 2012



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de los Bancos Centrales de los países.

El IMAE también sugiere que si bien se experimentó una desaceleración de la actividad económica, las economías centroamericanas parecen estar en un proceso de recuperación, con una aceleración de la actividad económica a partir de la segunda mitad de 2010. Estas son buenas noticias para las economías centroamericanas, pero la desaceleración tuvo un impacto real en la capacidad de los mercados laborales para absorber la fuerza de trabajo, lo cual afectó a la población ocupada, al desempleo y al subempleo, como se mostrará más adelante en este informe. También tuvo un efecto directo en el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), lo cual se muestra en el gráfico 2.

Destacan claramente tres fases de crecimiento del PIB. En una primera fase, hasta el 2008, los países de la región presentan tasas de crecimiento positivas, y relativamente altas. Estos años de bonanza económica antes de la crisis (2005-2008) se tradujeron en tasas por encima del 6% anual en los años 2006 y 2007 para Costa Rica (8.8% y 7.9%, respectivamente), República Dominicana (10.7% y 8.5%, respectivamente), Honduras (6.6 % y 6.2%, respectivamente) y Panamá, que pasó por dos años de crecimiento económico muy alto (8.5% y 12.1%, respectivamente)

e incluso cuando se sintieron los primeros efectos de la crisis en el 2008, siguió creciendo a un ritmo del 10.1%.

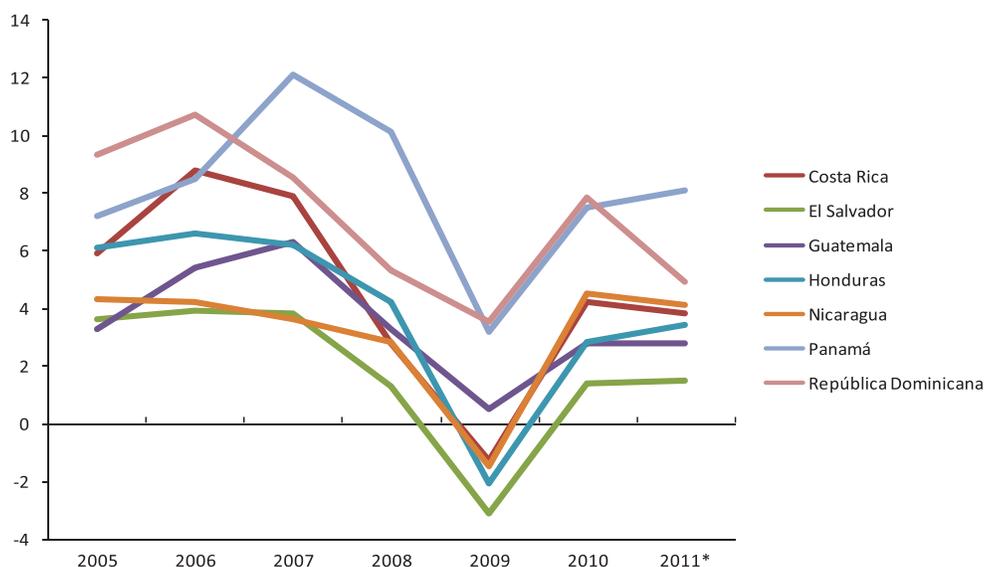
Sin embargo, en un segundo momento, en el 2008, destaca claramente la desaceleración del crecimiento del PIB, y en el 2009 en algunas economías se produce una contracción del producto. Este es el caso para Costa Rica (-1.3%), El Salvador (-3.1%), Honduras (-2.1) y Nicaragua (-1.5%), mientras que República Dominicana, Guatemala e incluso Panamá, experimentan significativas desaceleraciones.

Finalmente, a partir de la segunda mitad de 2010, comienza una fase de recuperación del PIB, que se traduce en tasas de crecimiento positivas para todos los países, aunque para el grupo de países que tenían tasas de crecimiento negativas en el 2009, incluyendo Guatemala, esta recuperación es más lenta. De este grupo, Nicaragua y Costa Rica parecen recuperarse un poco más rápido, con tasas de crecimiento de 4.5% y 4.2%, respectivamente, mientras que Guatemala (2.8%), El Salvador (1.4%) y Honduras (2.8%), tienen tasas de crecimiento significativamente más bajas.

La recuperación económica es, sin embargo, lenta, y con la excepción de Panamá, todavía no muy segura, dado que cifras preliminares del crecimiento del PIB para el 2011 (Banco Mundial, 2012) no necesariamente confirman la tendencia positiva que se dio en el 2010, y más bien proyectan un estancamiento.

Gráfico 2

Centroamérica y República Dominicana: Producto interno bruto, 2005-2010



Fuente: OIT (2011) con base en información oficial de los países y CEPAL; para el 2011: Banco Mundial (2012)

El gráfico 3 muestra la evolución del PIB del 2007 al 2010 por rama de actividad, para Costa Rica, Panamá, Honduras, El Salvador y República Dominicana². En general, la composición del PIB no registra cambios muy significativos, con algunas excepciones notables, lo que indica que las diferentes ramas de actividad mantienen su peso relativo en el PIB a pesar de la crisis. El Salvador, por ejemplo, es un país donde en el período 2007-2010 hay muy pocas variaciones en la estructura del PIB (ver gráfico 3e). Sin embargo, existen algunas excepciones, como el caso del turismo en Costa Rica, que se ve afectado más que otros sectores. Esto se traduce en una disminución de la rama comercio, restaurantes y hoteles de 17% del PIB en 2007 a 16% en el 2010. La industria manufacturera también disminuye, de 24.8% al 22.3%, como también ocurre en otros países: Panamá (del 8.4% al 7.2%), Honduras (del 21.4% al 19.9%), y el caso extremo de República Dominicana (17.8% al 5.4%).

En grandes rasgos, son los sectores de industria manufacturera y los vinculados al turismo los que se ven más negativamente afectados en este período, mientras que otros servicios, categoría compuesta por electricidad, gas y agua; administración pública; enseñanza; salud y atención social; servicios comunitarios y personales, aumenta su participación en el PIB.

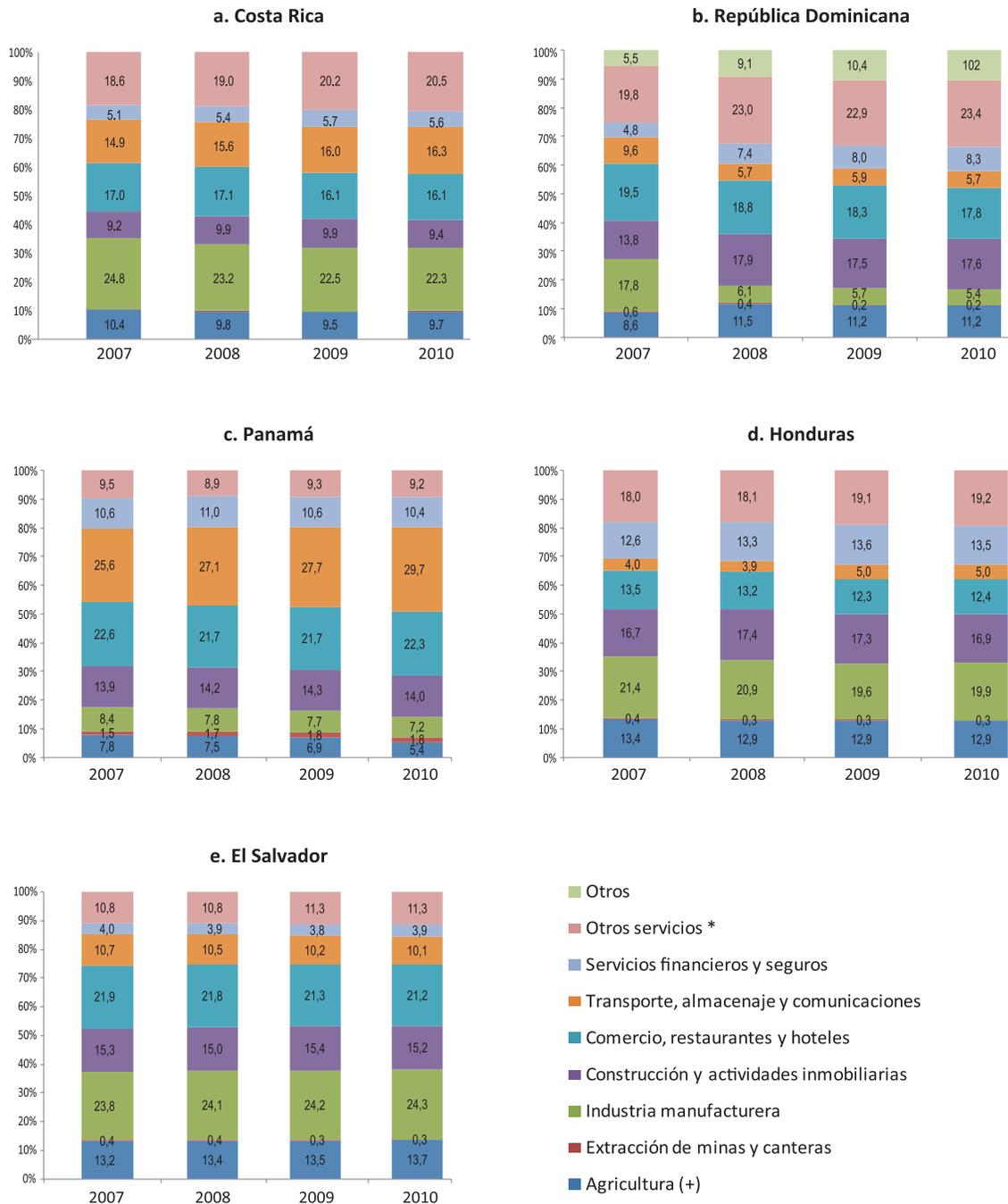
El informe OIT/OLACD y Red de Observatorios (2009) señaló la importancia de dar "seguimiento a los sectores de agricultura, manufactura, comercio, restaurantes y hoteles, así como servicios sociales, comunales y personales" (15). Parece que la peor parte del impacto de la crisis se dio en el turismo y la industria manufacturera, sectores que perdieron importancia relativa en la composición del PIB.

La agricultura, en contraste, no parece haber sufrido mayores cambios en cuanto a su participación en el PIB, salvo en Panamá, donde pasó de representar el 7.8% del PIB en 2007 al 5.4% en el 2010. En los demás países, se mantiene o incluso aumenta su participación relativa. Más que un aumento de la producción en este sector, estas tendencias reflejan el impacto de la crisis en los sectores antes mencionados. Dado que la industria y el comercio, restaurantes y hoteles perdieron peso relativo en el PIB, por ende, la agricultura ganó peso relativo, sin que esto signifique que este último sector haya aumentado su producción.

² Por razones de falta de información no se pudo incluir Guatemala y Nicaragua en una gran parte del análisis. Para estos países, los datos no permiten un análisis de evolución de los principales indicadores laborales.

Gráfico 3

Centroamérica y República Dominicana: Composición del PIB por rama de actividad



Nota: *Incluye: Electricidad, gas y agua; Administración pública; Enseñanza; Salud y atención social; Servicios comunitarios y personales.

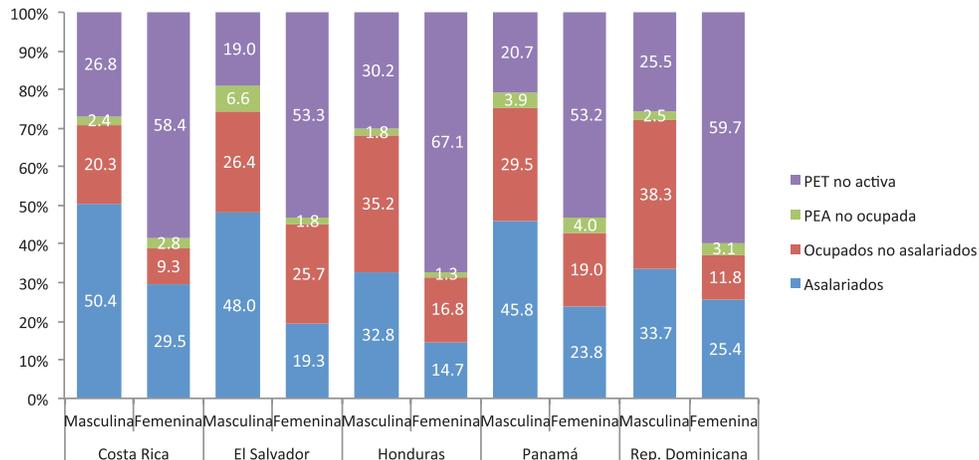
Fuente: Elaboración propia a partir de las encuestas de hogares de los países.

2.2 La población ocupada y asalariada³

En Centroamérica y República Dominicana existen altas tasas de ocupación, con una participación predominante de la población asalariada. La crisis no cambió este rasgo de los mercados laborales de la región (ver gráfico 4a y 4b).

Gráfico 4a.

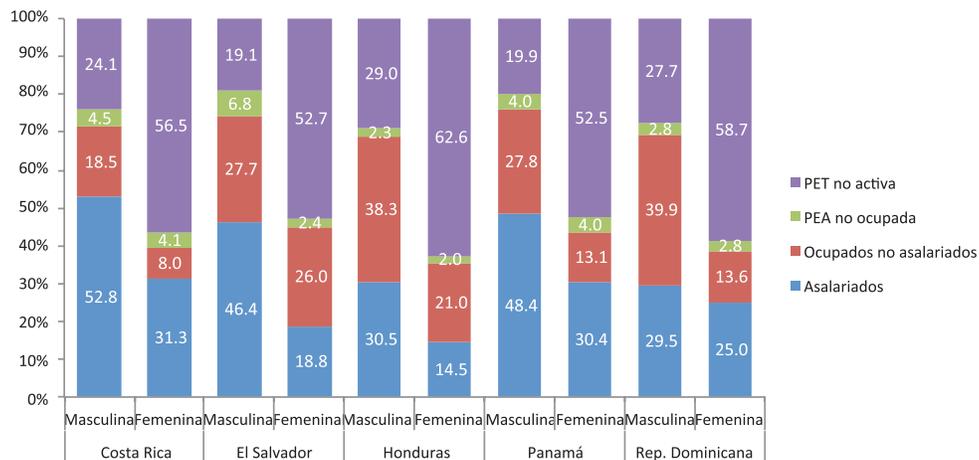
Composición de la PET, según PEA, ocupados y asalariados, 2007



Fuente: Elaboración propia a partir de las encuestas de hogares de los países y usando definiciones de cada país.

Gráfico 4b.

Composición de la PET, según PEA, ocupados y asalariados, 2010



Fuente: Elaboración propia a partir de las encuestas de hogares de los países y usando definiciones de cada país.

³ Para el caso de Honduras, es importante señalar que el mes de la encuesta que se usó para obtener los datos, no necesariamente coincide con el que utiliza el Observatorio del Mercado Laboral hondureño. En una comunicación con la persona coordinadora del Observatorio del Mercado Laboral (OML) de la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social (STSS), se mencionó que esta institución ha "utilizado los resultados de mayo de cada año [mientras que el estudio] ha utilizado los resultados de septiembre de cada año y los datos de empleo, desempleo y subempleo son diferentes en ambas encuestas".

Los gráficos no permiten analizar bien la variación que puede haber causado la crisis en el comportamiento de las personas que participan en el mercado laboral, aunque en los cinco países para los cuales se hizo el análisis, sí hay un aumento en la población económicamente activa (PEA) no ocupada. Esto sugiere que la crisis tuvo un efecto en el desempleo, algo que se analizará más adelante.

Además, la tendencia, bastante generalizada, es que la población en edad de trabajar (PET) no activa disminuye entre el 2007 y el 2010, especialmente entre las mujeres.

Los gráficos 5a-5f muestran el efecto de la crisis en los mercados laborales de la subregión. Los primeros, 5a y 5b, muestran la evolución de la población ocupada, y su variación anual, en los cinco países mencionados. Destaca claramente que, con la excepción de Honduras, la población ocupada en 2009 disminuye, caso de Costa Rica o República Dominicana, o bien baja el ritmo de crecimiento en comparación con años anteriores, como en Panamá y El Salvador. Esto ya sugiere que los mercados laborales perdieron capacidad de absorber la fuerza de trabajo, como resultado de la crisis, lo cual se traduce en una disminución de la población ocupada.

Dado que la mayor parte de la población ocupada es asalariada, no sorprende que se presente la misma tendencia para la población ocupada asalariada (ver gráficos 5c y 5d). De nuevo, destaca la desaceleración en el crecimiento de esta población, y, para Costa Rica (0%), República Dominicana (-0.01%) y El Salvador (-0.03%), incluso su estancamiento o disminución.

Finalmente, los gráficos 5e y 5f muestran la población en desempleo abierto y la tasa de desempleo. Los datos, de nuevo, indican que la crisis tuvo un efecto real, ya que a partir del 2008 en todos los países el desempleo aumenta significativamente. Sólo en Honduras, tal vez, la tasa de desempleo no aumenta muy claramente, pero este país también sufre efectos negativos en su mercado laboral, con un aumento de la cantidad de personas en desempleo abierto de 101,296 en 2009 a 133,737 un año después.

Parece que en Honduras, a diferencia de los otros países, los efectos de la crisis sobre el desempleo se sienten más tarde: en 2010, mientras otros países como Costa Rica, El Salvador, Panamá y República Dominicana logran emplear de nuevo a más personas y, con ello, reducir las tasas de desempleo, en Honduras, en contraste, esa tasa empieza a crecer.

Gráficos 5a-5f.

Centroamérica y República Dominicana:
Evolución de indicadores del mercado laboral.

Gráfico 5a. Población ocupada

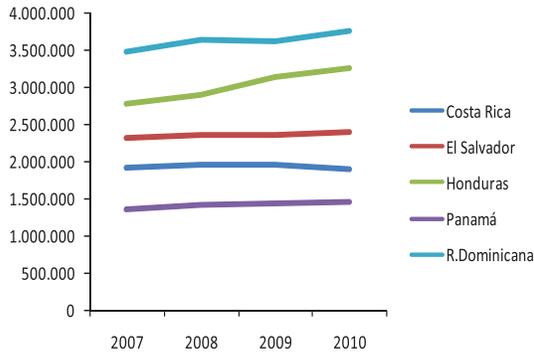


Gráfico 5b. Variación anual en la población ocupada

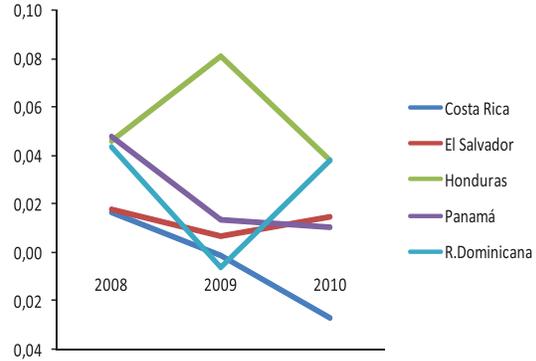


Gráfico 5c. Población ocupada asalariada

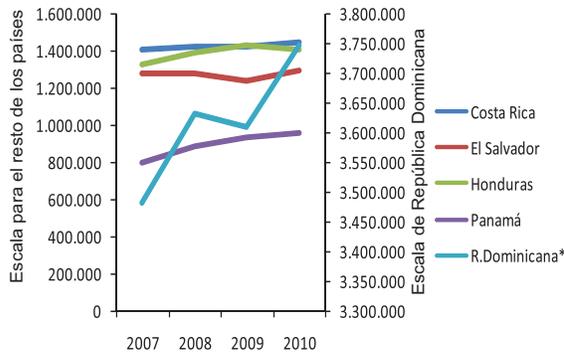


Gráfico 5d. Variación anual en la población ocupada asalariada

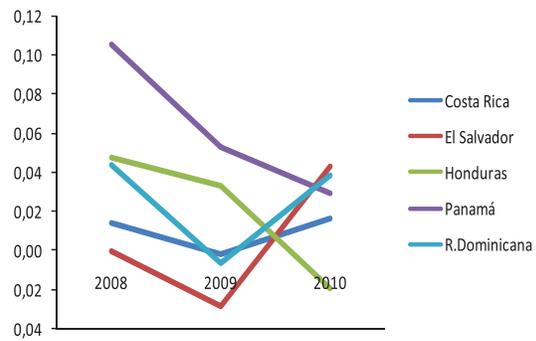


Gráfico 5e. Población en desempleo abierto

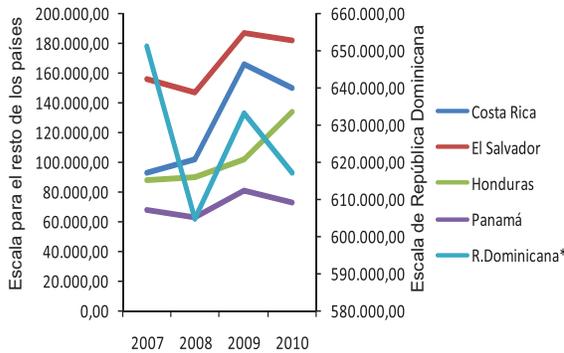
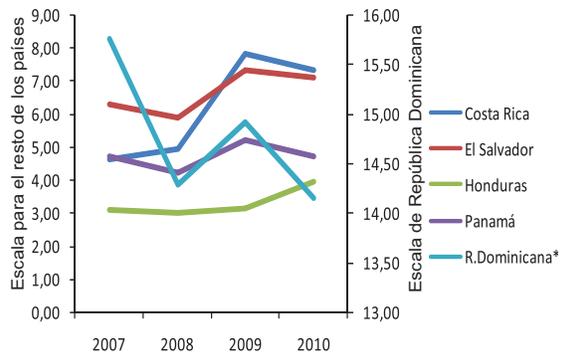


Gráfico 5f. Tasa de desempleo



* República Dominicana en el eje secundario.

Fuente: Elaboración propia a partir de las encuestas de hogares de los países.

2.2.1. Población ocupada por edad y sexo

Un análisis más detallado permite estudiar algunas características de la población ocupada. La composición en los gráficos 6a-e muestra que si bien el grupo etario 30-49 años siempre es el más grande, dentro de la población ocupada hay un extenso grupo de personas ocupadas relativamente jóvenes. En todos los países, las personas menores de 30 años representan alrededor de un tercio de la población ocupada. Esto es cierto tanto para los hombres como para las mujeres, aunque en general hay una proporción un poco más pequeña de mujeres jóvenes que de hombres. Para estos últimos, en Honduras, por ejemplo, el 45% de la población ocupada tiene menos de 30 años.

En el informe OIT/OLACD y Red de Observatorios (2009) se anota que la población joven es especialmente vulnerable ante contracciones económicas, y que ante la crisis "existe un reducido aumento en su actividad, e incluso, a veces lo que se observa es una contracción de la participación en el mercado laboral". En las tasas de participación del grupo etario 15-24 años en la PEA, se confirma esta contracción en el caso de Costa Rica (de 14%) y Panamá (de 3%), pero no para los otros países. Sin embargo, con la información de los gráficos 6a-e, se aprecia que la proporción de jóvenes menores de 30 años en el total de la población ocupada en todos los países disminuye entre 2007 y 2010, a excepción de los hombres hondureños y las mujeres dominicanas (Ver cuadro 1).

El cuadro 1 sugiere que, como efecto de la crisis, los jóvenes menores de 30 años perdieron importancia relativa en el total de la población ocupada. Por ejemplo, en Costa Rica, entre las mujeres, esta reducción en la proporción fue de 4.24 puntos porcentuales. Esto podría indicar que los efectos de la crisis cayeron desproporcionalmente sobre las personas jóvenes en general, y sobre las mujeres jóvenes en particular. Frente a una contracción económica, son ellos y, sobre todo, ellas, quienes enfrentan más dificultades para encontrar un empleo. Estos datos se pueden corroborar en la sección 2.3, que trata sobre el desempleo y el subempleo visible e invisible.

Cuadro 1.

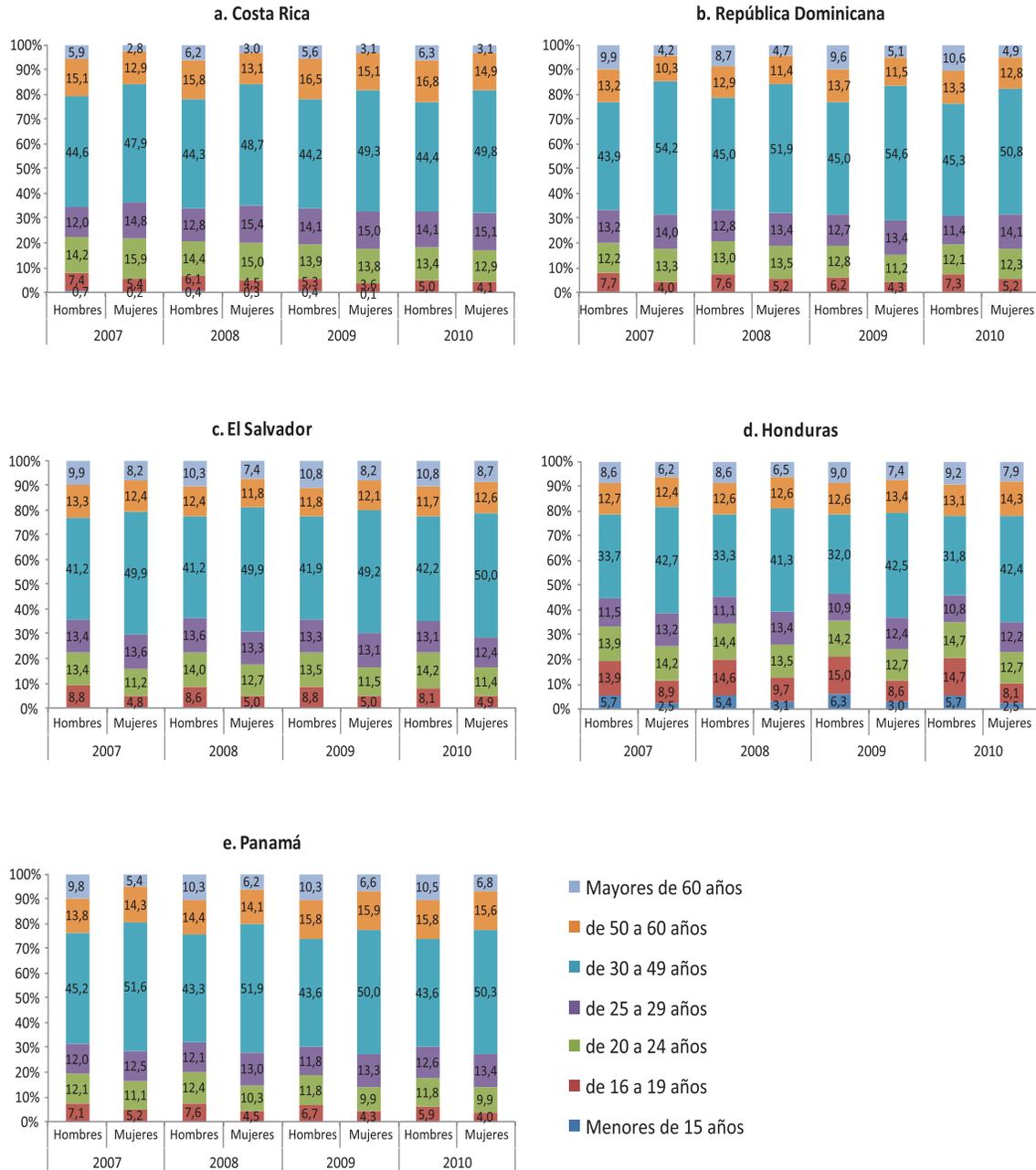
Diferencia en puntos porcentuales de la población ocupada menor de 30 años en la población ocupada total entre el 2007 y el 2010

País	Hombres	Mujeres
Costa Rica	-1.86	-4.24
República Dominicana	-2.27	0.27
El Salvador	-0.27	-0.84
Honduras	0.89	-3.40
Panamá	-0.96	-1.47

Fuente: Elaboración propia a partir de las encuestas de hogares de los países.

Gráfico 6a-e

Centroamérica y República Dominicana: Población ocupada por sexo y edad



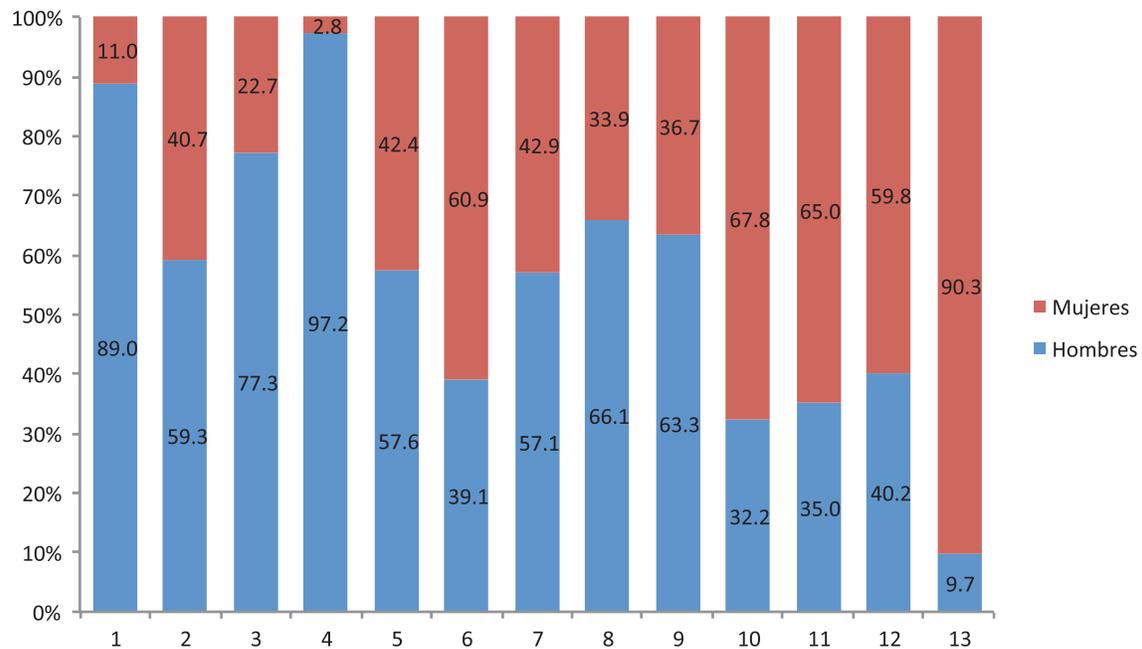
Fuente: Elaboración propia a partir de las encuestas de hogares de los países.

2.2.2. Población ocupada por rama de actividad

Como ya se mencionó, las ramas que se vieron más afectadas por la crisis fueron el comercio y reparación, restaurantes y hoteles, y la industria manufacturera, las cuales tienen una alta participación de mujeres, como se aprecia en el gráfico 7: 41%, 42% y 61%, respectivamente. Como quiera que las mujeres constituyan un grupo especialmente vulnerable ante las contracciones económicas, el hecho de que estos sectores tengan, precisamente, una participación de mujeres muy significativa es preocupante. Esto en parte explica las mayores tasas de desempleo entre las mujeres, que se discuten en la sección 2.3.2.

Gráfico 7.

Centroamérica y República Dominicana:
Composición de la población ocupada por ramas de actividad y sexo, 2010



Fuente: Elaboración propia a partir de las encuestas de hogares de los países.

Dado que la composición por rama de actividad de la población joven no muestra mayores variaciones en el período 2007-2010 (Ver Anexo A1), el análisis se enfocó en la población ocupada total por sexo según rama de actividad (gráficos 8a y b). El gráfico 8a muestra las mujeres empleadas en los diferentes sectores como proporción del total de mujeres ocupadas en la región centroamericana⁴ y República Dominicana. El gráfico 8b hace lo mismo para los hombres.

Gráfico 8a.

Centroamérica y República Dominicana: Mujeres ocupadas por rama de actividad, 2007-2010

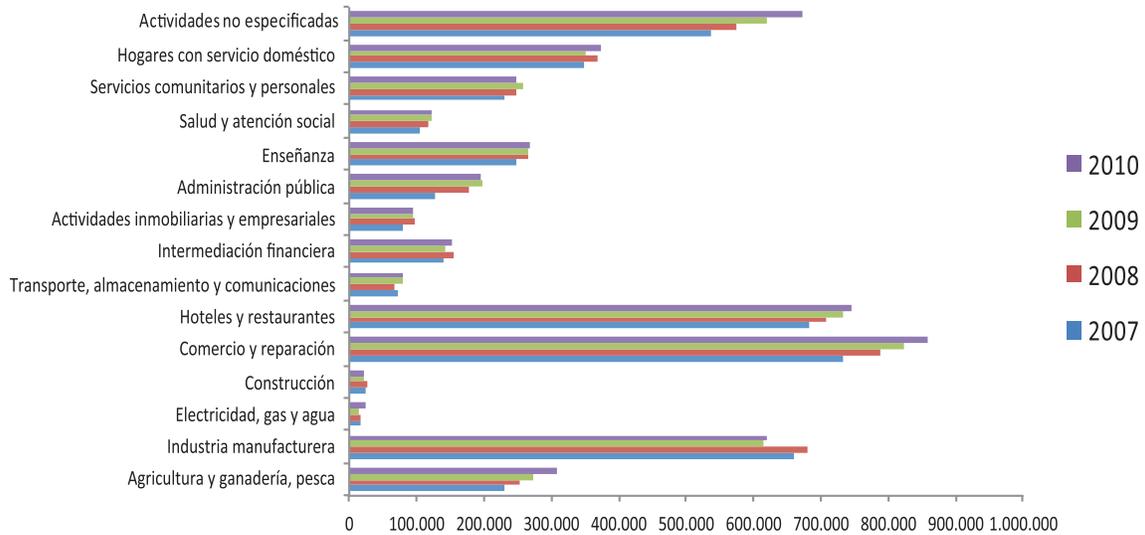
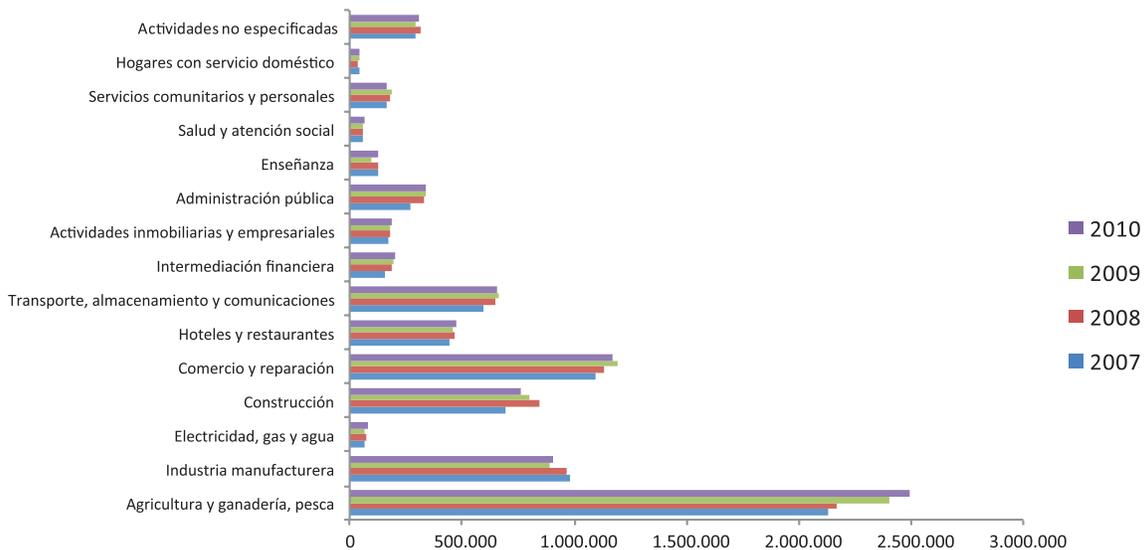


Gráfico 8b.

Centroamérica y República Dominicana: Hombres ocupados por rama de actividad, 2007-2010



⁴ Menos Guatemala y Nicaragua: ver nota de pie no. 2

Notas: Incluye datos de Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Honduras, Panamá. En "Actividades no especificadas" se encuentran también las ramas: "Minas y canteras" y "Organizaciones extraterritoriales".

Fuente: Elaboración propia a partir de las encuestas de hogares de los países y usando definiciones de cada país.

Los datos sugieren un efecto en el empleo femenino, principalmente en el sector de la industria, donde se produce una clara disminución del número de puestos de trabajo entre 2008 y 2010, es decir, cuando más se sintieron los efectos de la crisis: de 680,461 puestos a 619,594, respectivamente, más de 60,000 empleos. Esto representa una disminución del 8.9%. Otros sectores que mostraron una contracción para el empleo femenino en el mismo período fueron la intermediación financiera (-2.20%), las actividades inmobiliarias y empresariales (-3.18%) y los servicios comunitarios y personales (-0.78%). Estos sectores, entre el 2007 y el 2008, es decir, justo antes de la crisis, habían aumentado el número de empleos en 12%, 24% y 8%, respectivamente. Las otras dos actividades que se vieron más afectadas por la crisis, el comercio y los hoteles, y restaurantes, no perdieron importancia relativa como fuente de empleo para las mujeres, y pudieron emplear a 72,000 y 37,000 mujeres más, respectivamente.

Entre los hombres, es principalmente la construcción el sector que deja de crear empleos, aunque también hubo menos posibilidades de empleo en el sector de industria. Ambos experimentaron una contracción de 10.3% y 6.8%, respectivamente, mientras que los demás sectores sí crearon más puestos de trabajo, aunque casi todos a un ritmo menos acelerado que en el período 2007-2008, justo antes de la crisis.

2.3. Desempleo, subempleo visible e invisible

2.3.1. Desempleo y subempleo en la región⁵

La evolución reciente de los principales indicadores laborales en Centroamérica y República Dominicana muestra varias tendencias interesantes. Debido a las moderadas tasas de crecimiento experimentadas en algunos países de la subregión durante la segunda mitad de la última década, y hasta el año 2008, se pudo lograr, en algunos casos, una reducción general de las tasas de desempleo y subempleo y, en otros, mantener las tasas de desempleo en niveles bastante bajos y disminuir paulatinamente el subempleo (ver gráfico 9).

En el caso de Panamá, país con el mayor crecimiento económico de la subregión, por ejemplo, la tasa de desempleo abierto, que durante 2006 alcanzó un 8.8%, disminuyó hasta un 4.2% en 2008. El subempleo invisible experimentó también un decrecimiento significativo, pasando de 16% a 11% en el mismo período. Paralelamente a estas tendencias, el subempleo visible se mantuvo en niveles muy bajos.

También se registraron reducciones ligeras de ambos tipos de subempleo en Costa Rica y República Dominicana en el período 2006-2008.

⁵ Esta sección se basa en el informe OLACD (2011).

Recuadro 1:

El subempleo en Centroamérica y República Dominicana

Es cierto que la medición de empleo y desempleo no abarca todos los problemas de empleo de la subregión, debido a ciertas características de los países. Existe una proporción elevada de personas ocupadas en actividades informales y/o independientes o por cuenta propia. En general, cuando los trabajadores atraviesan por períodos en los que no tienen trabajo, su estrategia consiste en movilizarse hacia este tipo de actividades, incluso si éstas les significan un ingreso y condiciones laborales inferiores, o una reducción de las horas en actividades. Estos trabajos tienden a sufrir de problemas de subempleo.

Por ello, se debe complementar con estadísticas como el subempleo para mejorar el análisis de los problemas relativos al empleo que sufren los hombres y las mujeres. La incorporación de las estadísticas de subempleo ofrece un panorama diferente de la situación laboral entre los trabajadores y trabajadoras de la subregión (Ver Cuadro 2). Una tercera parte de los ocupados sufre de subempleo, ya sea porque trabajan menos horas de las que desearían (subempleados visibles) o porque, a pesar de trabajar una jornada completa, ganan un salario inferior al mínimo establecido por ley (subempleados invisibles). Casi en todos los países es mucho más común el subempleo por insuficiencia de ingresos.

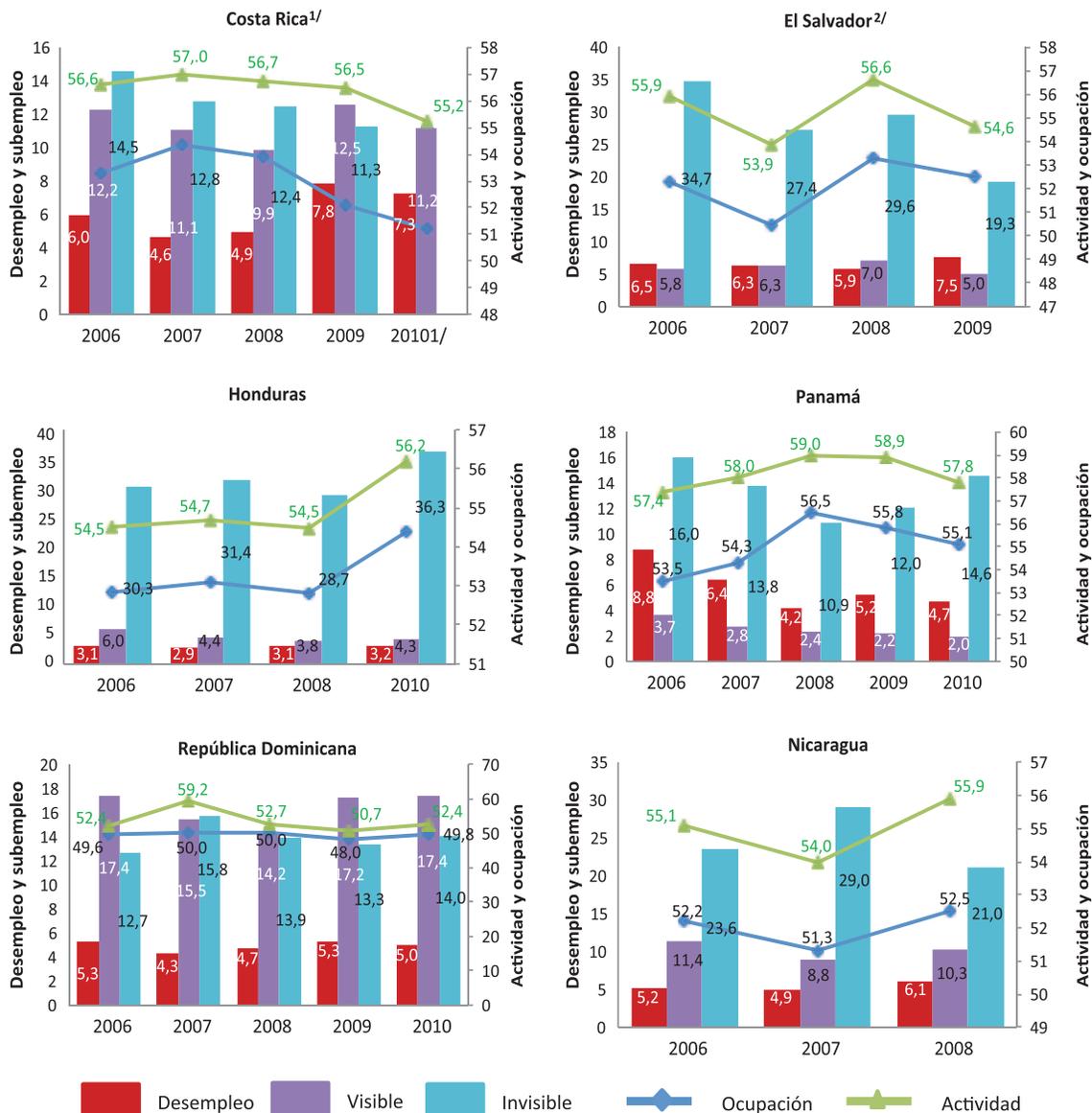
Fuente: OIT/OLACD y Red de Observatorios (2009).

Por otra parte, los indicadores laborales en El Salvador, Honduras y Nicaragua han mostrado un comportamiento más inestable. Honduras representa un caso particular, pues es el país que tiene las tasas de desempleo más bajas de toda la subregión, al igual que un porcentaje muy reducido de la población ocupada afectada por el subempleo visible; sin embargo, al mismo tiempo, presenta niveles muy altos de subempleo invisible. Es decir, cerca de una tercera parte de la población ocupada, aun trabajando jornada completa, gana un salario inferior al mínimo establecido por ley. Este último tipo de subempleo es también bastante común entre la población ocupada salvadoreña y nicaragüense. En ninguno de estos países se ha notado una tendencia que indique un decrecimiento sostenido de estos indicadores en el período 2006-2008 (gráfico 9).

⁶Dado que los parámetros para definir los distintos tipos de subempleo varían ampliamente de un país a otro, no se deberían hacer comparaciones entre las tasas calculadas; es decir, no se puede establecer si en un lugar u otro se da mayor incidencia del subempleo. Por tal motivo, no se presenta el promedio subregional de los distintos indicadores. No obstante este inconveniente, las tasas estimadas permiten establecer algunas características de los subempleados dentro de los países, además de observar algunos patrones a nivel subregional de las tasas de subutilización de la población trabajadora.

Gráfico 9.

Centroamérica y República Dominicana:
tasas de desempleo, subempleo, actividad y ocupación, 2006-2010 (porcentajes)



Notas

1/ A partir de 2010 el Instituto Nacional de Estadística y Censos de Costa Rica (INEC) sustituye la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) por la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), la cual tiene un nuevo marco conceptual e incluye nuevas preguntas. Desde 2010 el dato de subempleo invisible se deja de publicar.

2/ Se refiere a las tasas de subempleo en las zonas urbanas

Fuente: OLACD (2011). "Evolución de los principales indicadores del mercado de trabajo en Centroamérica y República Dominicana, años 2006-2010". San José: OIT. Procesamiento de OLACD con base en las encuestas de hogares de los países proporcionados por el Sistema de Información Laboral para América Latina y el Caribe de la OIT (SIALC).

A partir de 2009, con el advenimiento de la peor parte de la crisis, todos los indicadores de desempleo y subempleo sufrieron un empeoramiento general en la subregión. Costa Rica fue el país que experimentó el mayor incremento en la tasa de desempleo, que pasó de 5% a 7-8% entre 2008 y 2009. De no ser porque las tasas de actividad en este país han venido decreciendo sostenidamente, pasando de 73.5% en 2006 a 70.5% en 2010, el aumento del desempleo pudo haber sido todavía mayor. El nivel de subempleo visible también experimentó un deterioro, pasando de 10% a 12.5% en el mismo período. Dicho de otra forma, la crisis provocó un aumento de la población ocupada que desea trabajar a tiempo completo, pero que sin embargo no lo puede conseguir.

Curiosamente, a diferencia de los indicadores anteriores, se produjo un decrecimiento de la población ocupada con problemas de subempleo invisible. Esta caída fue todavía más fuerte en El Salvador: 10 puntos porcentuales (29.6% a 19.3% de 2008 a 2009). Esto podría indicar que la estrategia de los empresarios de estos países para contrarrestar los efectos adversos de la crisis estuvo más enfocada en la reducción de jornadas que en la disminución de los salarios. Evidentemente, esta reducción en las horas trabajadas implicó una pérdida salarial para las trabajadoras y trabajadores, aun cuando el salario no haya decrecido.

El efecto de la crisis todavía se hizo sentir durante 2010. En los países de los cuales se tiene información disponible para ese año (Costa Rica, Panamá y República Dominicana), se observa que, aun cuando se produjo una pequeña caída de las tasas de desempleo y subempleo, éstas todavía siguen estando por encima de las que había antes de la crisis. Prácticamente todos los países de la subregión sufrieron un incremento importante de la tasa de desempleo, excepto Honduras, cuyo nivel sigue siendo sumamente bajo. No obstante, el desempleo abierto es sólo una parte del problema en ese país, ya que la falta de acceso a trabajo decente es un problema más imperante. Esto se aprecia, como se mencionó, por la gran proporción de trabajadores y trabajadoras que sufren de subempleo invisible. Este último, precisamente, sufrió un fuerte incremento durante la crisis, pasando de 28.7% en 2008 a 36.3% en 2009 (ver gráfico 9).

2.3.2. Desempleo por sexo e intervalo de edad

En el informe OIT/OLACD y Red de Observatorios (2009), se hizo un ejercicio con base en el cálculo de la elasticidad empleo-producto, y se asumió un cierto nivel de crecimiento demográfico de la PEA. Con base en estos datos se hicieron proyecciones sobre el impacto de la crisis en el empleo, calculando una tasa de desempleo para 2009 a partir de los datos de años anteriores. El cuadro 2 resume las proyecciones para los diferentes países de la subregión, y agrega la tasa de desempleo real de 2009 para analizar la precisión de las proyecciones y cuál de los posibles escenarios se acercó más a la realidad.

Cuadro 2. Tasa de desempleo según escenario

Escenario	Costa Rica	El Salvador	Honduras	Panamá	Rep. Dom.
Sin crisis	3.5	5.9	2.3	2.9	5.0
Proyección escenario crisis 1	7.9	7.7	4.7	6.7	7.7
Proyección escenario crisis 2	7.8	8.0	5.3	6.7	8.4
Real en el 2009	7.8	7.3	3.1	5.2	5.3

Fuente: Elaboración propia en base a OIT/OLACD y Red de Observatorios (2009) y las encuestas de hogares de los países

A partir de este cuadro, se destaca que las proyecciones en el caso de Costa Rica y El Salvador fueron muy acertadas, aunque menos para Honduras, Panamá y República Dominicana. Sin embargo, muestra que las proyecciones con base en un análisis de la elasticidad del empleo pueden proporcionar un buen análisis y permiten hasta cierto punto anticipar tendencias. Esto, especialmente para la formulación de políticas públicas, se puede traducir en una herramienta poderosa para los analistas económicos y políticos. Además, las tasas reales de cuatro de los cinco países que cuentan con proyecciones, son menores que las tasas proyectadas. Es decir, las proyecciones anticiparon un mayor impacto de la crisis que el que en realidad se produjo. Es importante aclarar que la cantidad de población desempleada que se proyectó es la que se daría en el peor de los casos, debido a que se asumió que la tasa de crecimiento de la población económicamente activa sólo responde al crecimiento demográfico. En la práctica puede suceder que, ante la pérdida de oportunidades laborales, algunas personas decidan retirarse del mercado trabajo, o que, incluso, algunas políticas proempleo ante la crisis hayan surtido efecto.

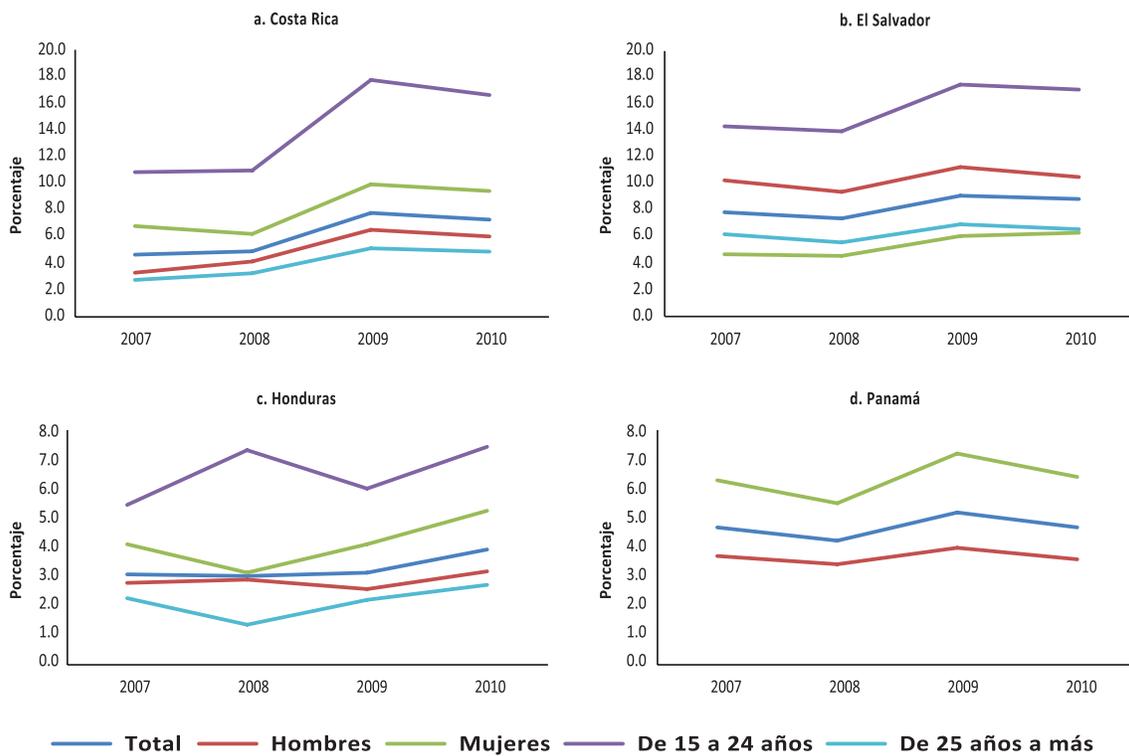
Sin embargo, al mismo tiempo, en todos los países la crisis tuvo un efecto real. Esto se evidencia si comparamos la proyección en el caso de un escenario sin crisis con la tasa real de 2009, ya que la tasa de desempleo en ese año resultó significativamente más alta que la tasa proyectada en el escenario sin crisis, salvo en República Dominicana, donde la diferencia es de 0.3 puntos porcentuales. Pero para países como Costa Rica, Panamá y El Salvador, la diferencia es de 4.3, 2.3 y 1.4 puntos porcentuales, respectivamente.

Los gráficos 10a-d muestran la evolución de las tasas de desempleo por sexo y por grupos etarios para cuatro países centroamericanos, aquellos para los que se cuenta con datos. Éstos evidencian, primero, que en todos ellos la crisis tuvo un efecto real en las tasas de desempleo, especialmente entre el 2008 y el 2009. Segundo, que este aumento se produce para ambos sexos y para los diferentes grupos etarios, para los jóvenes (15-24) y los de 25 o más años. Tercero, que si bien el desempleo ha dejado de crecer en tres de los cuatro países (en El Salvador se ha estabilizado, en Costa Rica ha

empezado a disminuir levemente y en Panamá la recuperación del empleo ha sido un poco más rápida), todavía las tasas alcanzan mayores niveles que antes de la crisis. En otras palabras, en 2010 había todavía más desempleo que en 2007. Esto apoya la idea de una recuperación lenta en la capacidad de los mercados laborales de absorber el excedente de la fuerza de trabajo. Cuarto, que en todos los países menos en El Salvador, la tasa de desempleo entre las mujeres es más alta que entre los hombres, y es una diferencia significativa. En Panamá, por ejemplo, el desempleo femenino está siempre dos puntos porcentuales por encima del desempleo masculino, y aunque en Costa Rica y Honduras la diferencia no es tan marcada como en Panamá, siempre se muestra la misma tendencia a la mayor vulnerabilidad de las mujeres ante las contracciones económicas.

Gráfico 10.

Tasas de desempleo por sexo y edad, 2007-2010



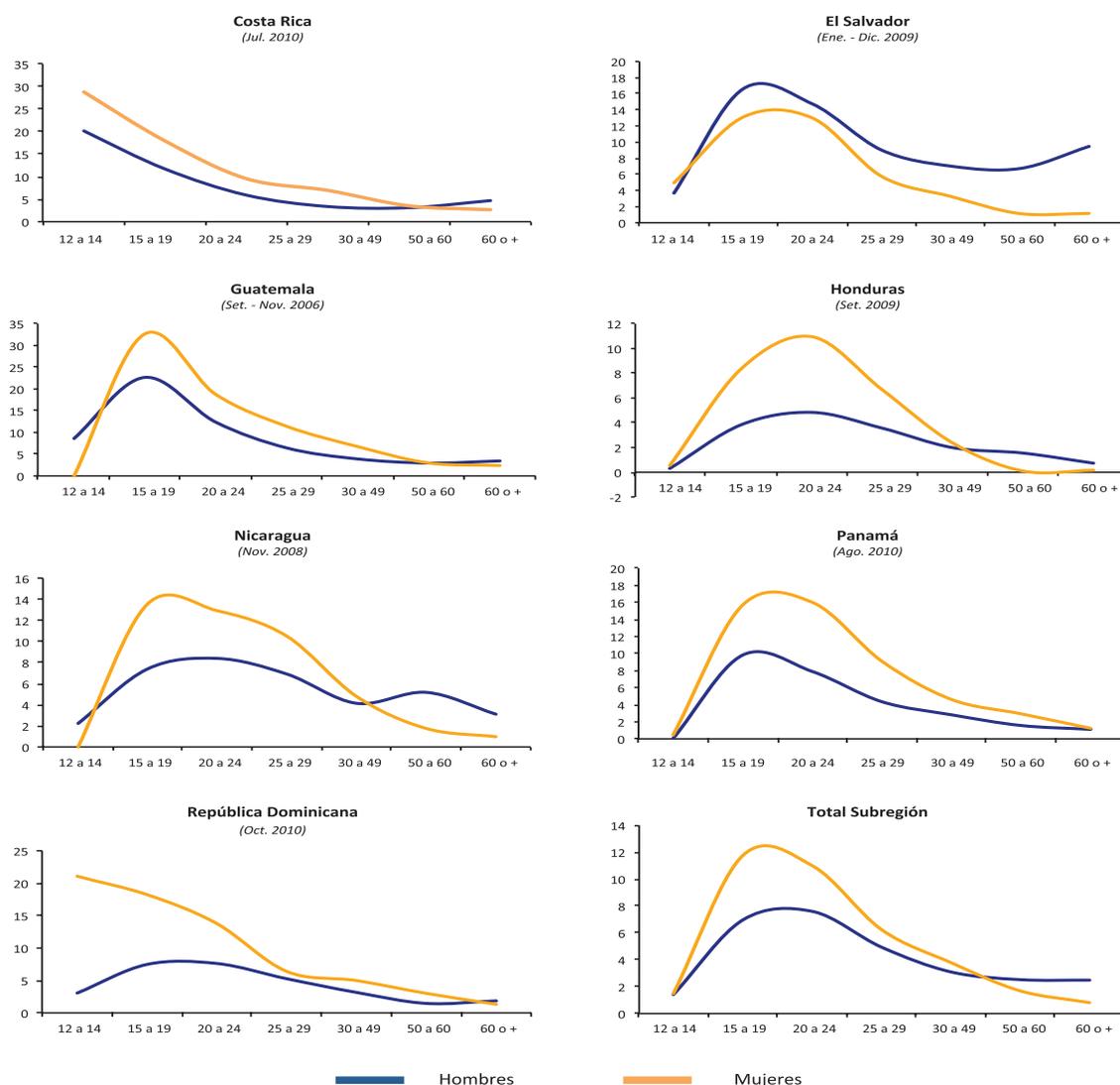
Fuente: Elaboración propia a partir de las encuestas de hogares de los países.

Finalmente, destaca la mayor vulnerabilidad de la población joven. Las personas jóvenes están especialmente afectadas por el desempleo como efecto de la crisis y las tasas en los gráficos muestran claramente esta diferencia. En Costa Rica, la tasa de desempleo del grupo etario 15 a 24 años está más de 10 puntos porcentuales por encima de la tasa para el grupo con más de 25 años. Algo parecido ocurre en El Salvador, y aunque la diferencia no es tan marcada en Honduras, esto también sucede en este país.

En el gráfico 11 se confirma que las mayores tasas de desempleo se presentan entre los 15 y 24 años y, en menor medida, entre los 25 y 29 años, tanto para hombres como para mujeres, pero con tasas más altas en el caso de estas últimas. La tasa de desempleo en estas edades casi duplica la tasa de desempleo total, aunque con diferencias entre los países y por sexo, y casi triplica la tasa de desempleo de los adultos. Los altos niveles de desocupación juvenil podrían estar apuntando a la falta de oportunidades laborales debido a la poca experiencia o a la escasa calificación con la que muchos jóvenes entran al mercado laboral.

Gráfico 11.

Centroamérica y República Dominicana:
Tasas de desempleo por sexo y grupo de edad (en porcentajes)

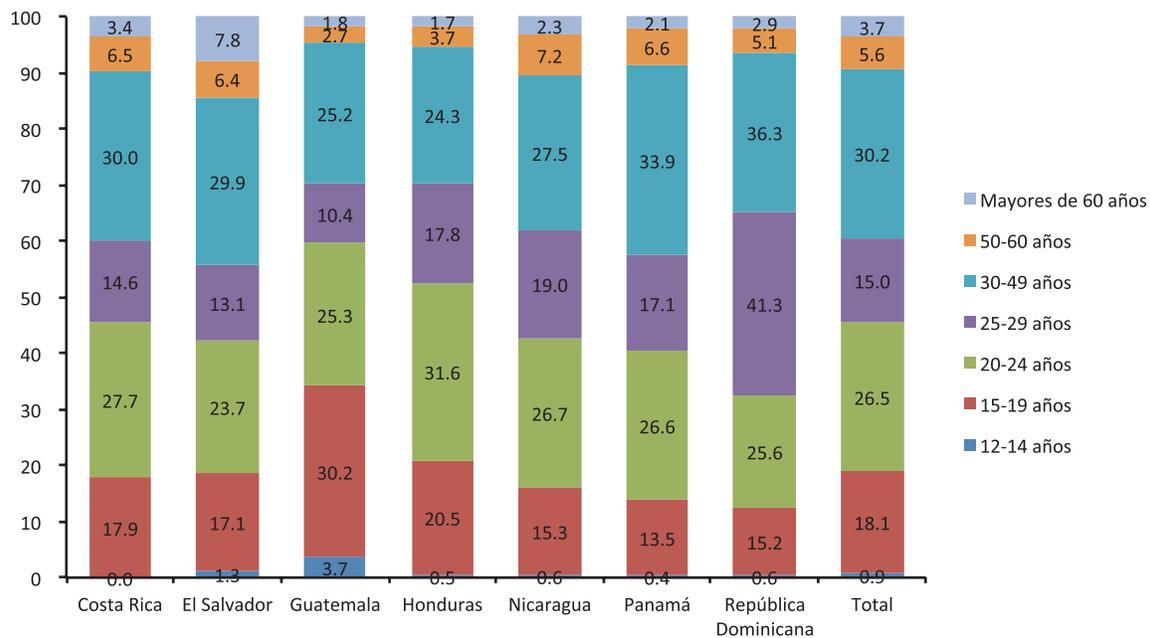


Fuente: OLACD (2011). "Evolución de los principales indicadores del mercado de trabajo en Centroamérica y República Dominicana, años 2006-2010". San José: OIT. Procesamiento de OLACD con base en las encuestas de hogares de los países proporcionados por el Sistema de Información Laboral para América Latina y el Caribe de la OIT (SIALC).

Ahora bien, analizando la composición del desempleo por edad (ver gráfico 12), la población entre 15 y 24 años desempleada en la subregión representa cerca de la mitad del total de personas desempleadas (44.6%). Y dentro de este grupo de jóvenes, generalmente las edades entre 15 a 19 años representan las más altas tasas de desempleo, como por ejemplo en Guatemala donde las tasas para este grupo etario están entre 20% (hombres) y 32.6% (mujeres), o Costa Rica con un 28.8% entre las mujeres y aproximadamente 20% para los hombres. La población que se ubica entre los 30 y 49 años también alcanza una participación significativa (30.2%), siendo todavía más alta en Panamá y República Dominicana (33.9% y 36.3%, respectivamente).

Gráfico 12.

Centroamérica y República Dominicana:
Población desocupada por grupo de edad, 2010



Fuente: OLACD (2011). "Evolución de los principales indicadores del mercado de trabajo en Centroamérica y República Dominicana, años 2006-2010". San José: OIT. Procesamiento de OLACD con base en las encuestas de hogares de los países proporcionados por el Sistema de Información Laboral para América Latina y el Caribe de la OIT (SIALC).

La relativa juventud de las personas desocupadas constituye un reto importante para la subregión, especialmente porque esta población se encuentra en edades reproductivas, sus familias están en etapas de inicio, expansión y consolidación del ciclo de vida familiar y por ende tienen una mayor presión sobre el acceso y el uso de los recursos. Generalmente, existe una correlación entre los ingresos del hogar y la estructura familiar (por ejemplo, en los hogares pobres hay mayor número de hijos que son dependientes económicos)⁷.

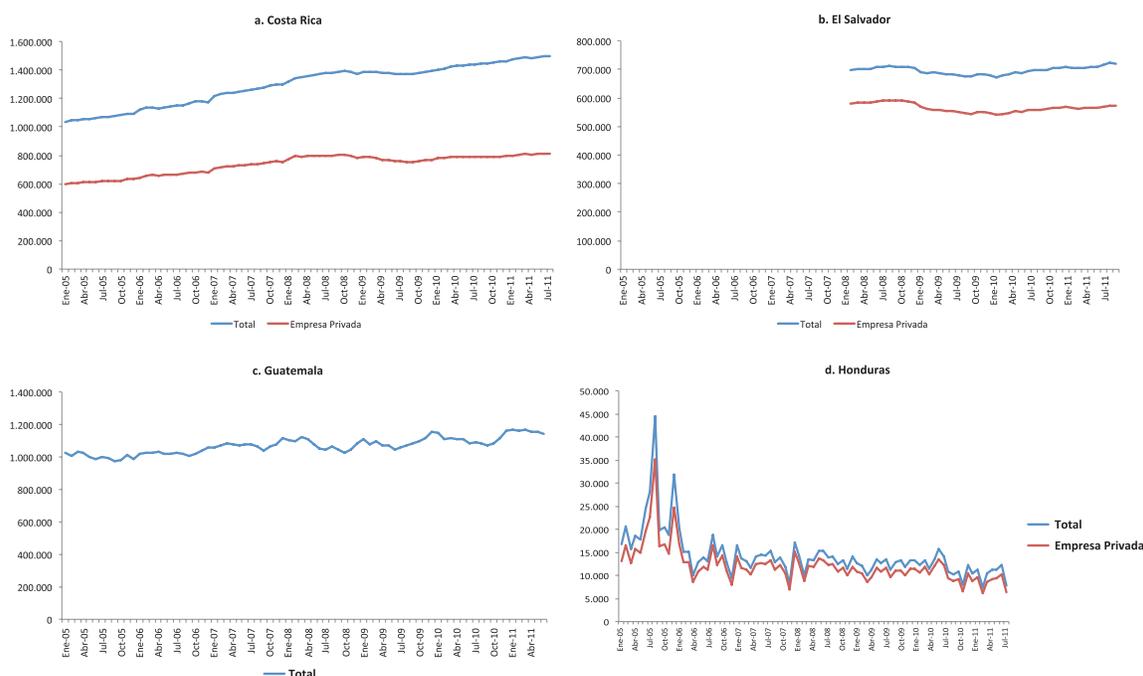
⁷ Arriagada (2002).

2.4. Impacto en la seguridad social

Como se mencionó anteriormente, la mayor parte de la población ocupada es asalariada, lo cual en teoría implicaría que esta población también se encuentra asegurada. Como se plantea en OIT/OLACD y Red de Observatorios (2009), se debería dar una correlación entre altas tasas de ocupación, una participación predominante de la población asalariada y la población cubierta por la seguridad social. El gráfico 13 muestra la evolución de las personas aseguradas en cuatro países centroamericanos: Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras.

Gráfico 13.

Evolución de las personas aseguradas en Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras, por sector institucional, 2005-2011



Fuente: Costa Rica - Departamento de Estadísticas, Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS); El Salvador - Instituto Salvadoreño de Seguro Social; Guatemala - DAE; Honduras - Instituto Hondureño de Seguridad Social.

Es necesario resaltar que el aseguramiento directo, el cual se representa en el gráfico, sólo contabiliza al trabajador cotizante, sin incluir la cobertura que se extiende a dependientes en la familia.

Los datos muestran para el caso de Costa Rica y El Salvador una clara disminución en la cantidad de personas ocupadas con cobertura del seguro social. El informe OIT/OLACD y Red de Observatorios (2009) ya mostró, con base en proyecciones sobre el

impacto de la crisis en la cobertura del seguro social, que la caída del aseguramiento a partir de 2008 no puede ser explicada por una tendencia estacional, sino que sólo se puede explicar por un evento mayor: la crisis económica. En otras palabras, como se previó en el informe anterior, y como se confirma en éste, la crisis tuvo un efecto real y negativo en la cobertura del seguro social. Los datos presentados aquí, al menos los de Costa Rica y El Salvador, sin embargo, parecen sugerir que a partir del 2010 empieza una lenta, pero segura, recuperación de esta cobertura.

En Costa Rica se venía dando una tendencia creciente del número de personas aseguradas entre enero del 2005 y julio del 2008, pero ya desde principios de 2008 se produce una desaceleración de esta tendencia. A finales del mismo año, hay una disminución real y sólo en el 2010, con la lenta recuperación de la economía, empieza a crecer de nuevo el número de personas aseguradas, para llegar a niveles pre-crisis a principios del 2010. En El Salvador, la situación era muy parecida, aunque hasta principios del 2011 todavía no se había llegado a los mismos niveles de cobertura del seguro anteriores a la crisis.

Los datos de Guatemala y Honduras son más volátiles y más difíciles de interpretar⁸. En Guatemala, destaca que el ritmo de crecimiento de la población asegurada en general parece ser bajo. Hasta el 2008, sin embargo, se evidencia una tendencia creciente de la población asegurada, aunque este crecimiento es volátil y más lento que en Costa Rica y El Salvador. Sin embargo, a partir del 2008 y hasta finales del 2010, se producen tres bajones significativos en la cobertura que podrían explicarse por efecto de la crisis. Pero es también en este período, específicamente en diciembre del 2009, cuando se alcanza la cobertura más alta del período enero 2005-diciembre 2010. En otras palabras, se necesitaría un estudio más profundo para entender el comportamiento de la cobertura del seguro guatemalteco ante la crisis.

Los datos de Honduras son, tal vez, aun más preocupantes. Desde el 2005, se ha producido una disminución en la cobertura del aseguramiento, y desde abril del 2006 hasta la fecha, éste ha mostrado un comportamiento muy volátil, aunque con una tendencia general decreciente. Si bien no se identifica claramente como un efecto de la crisis, ésta no puede haber mejorado la cobertura del seguro, por los efectos negativos que ha tenido en el crecimiento de la población ocupada y asalariada. Es muy probable que la crisis, entonces, haya contribuido a este proceso de disminución de la cobertura del seguro hondureño.

En síntesis, la crisis ha tenido un efecto real sobre las economías de Centroamérica y de República Dominicana. Ante esta situación, los gobiernos anunciaron medidas para enfrentar estos efectos, las cuales se discuten en la siguiente sección.

⁸ Esto debido a que la calidad de la información no es muy buena.

3. Respuestas políticas ante la crisis

El gran reto de las economías de Centroamérica y República Dominicana era no permitir que empeoraran los ya deficitarios, en la mayoría de los casos, indicadores sociolaborales. El contexto de crisis podía significar una oportunidad para poner de relieve respuestas productivas generadoras de empleo y trabajo decente, que a la vez sirvieran para paliar los efectos de la crisis sobre la producción y el empleo.

La salida de la crisis pasaba necesariamente por impulsar cada una de las dimensiones que conforman el trabajo decente: el empleo pleno y productivo en un entorno institucional y económico sostenible; las medidas de protección social; el diálogo social y tripartismo; y los principios y derechos fundamentales en el trabajo⁹. La OIT ofreció apoyo a sus constituyentes para identificar, diseñar y poner en marcha respuestas prácticas, que podían ser activadas en el marco de los diferentes Programas de Trabajo Decente existentes en los distintos países de la subregión.

El Consejo de Administración de la OIT sugirió seis medidas para abordar el impacto de la crisis en la economía real y proteger a las personas, apoyar a las empresas productivas y preservar los empleos: i) garantizar el flujo de crédito al consumo, el comercio y la inversión y estimular una demanda adicional mediante el gasto y la inversión públicos y privados; ii) proteger a los grupos más vulnerables; iii) apoyar a las empresas productivas, rentables y sostenibles; iv) asegurar el respeto a los derechos fundamentales en el trabajo; v) promover la cooperación de la OIT con el sistema multilateral, el diálogo social y la práctica del tripartismo; y vi) mantener la ayuda al desarrollo y proporcionar líneas de crédito y apoyo adicionales para permitir que los países de bajos ingresos puedan amortiguar la crisis¹⁰.

Partiendo de estos planteamientos, se estableció el "Pacto Mundial para el Empleo" que buscaba impedir una crisis de trabajo "prolongada y severa", la cual conduciría a un enorme aumento del desempleo y a la pobreza laboral. "Precisamos implementar lo antes posible una estrategia de recuperación que sea coherente, coordinada, y que esté orientada hacia el empleo y basada en empresas sustentables", señaló el Director General de la OIT, Juan Somavía, en comunicado al Consejo de Administración.¹¹

Dicho pacto incluía medidas para los desempleados y los empleadores; la extensión de la protección social y protección de las pensiones; el apoyo dirigido a los grupos y sectores

⁹ Ver Declaración de la OIT sobre la Justicia Social para una Globalización Equitativa.

¹⁰ Organización Internacional del Trabajo. Consejo de Administración. "Informe sobre la Reunión Tripartita de Alto Nivel sobre la actual crisis financiera y económica mundial". 304 Reunión. Ginebra, marzo 2009.

¹¹OIT. Comunicado de prensa del 24 de marzo del 2009.

vulnerables, como los jóvenes; las inversiones en el desarrollo de la capacitación de los trabajadores como preparación para la recuperación; el fortalecimiento de los servicios de empleo; el apoyo a las empresas, en especial a las pequeñas y medianas (PYMES); las inversiones públicas en infraestructura, a través de trabajos públicos de emergencia que utilicen técnicas de alto coeficiente de mano de obra; los incentivos e inversiones en tecnologías de energía eficiente y "empleos verdes"; la reestructuración responsable de las empresas y sectores; y el fortalecimiento de los convenios de negociación colectiva para facilitar la negociación de los acuerdos salariales, en particular los que se refieren a los trabajadores de bajos salarios, con el objetivo de sostener los ingresos reales y por lo tanto la demanda del consumo. El referido pacto fue acordado por los mandantes tripartitos de la OIT en la nonagésima octava reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (2009), basándose en la Declaración de la OIT sobre la Justicia Social para una Globalización Equitativa y los principales instrumentos de la Organización, como contribución de la OIT a la toma de decisiones a nivel nacional y a la cooperación internacional y convergencia política sobre la crisis.

Antes del "Pacto Mundial para el Empleo", los países de la subregión anunciaron programas y acciones para enfrentar los efectos económicos, sociales y financieros negativos de la crisis. Una síntesis de estas medidas se presentó en el estudio "Impacto de la crisis mundial en el mercado laboral de Centroamérica y República Dominicana" (OIT/OLACD y Red de Observatorios, 2009). Como conclusión y después de un análisis por país, en ese documento se señala que "las medidas adoptadas por los gobiernos son variadas, lo cual responde al hecho de que el impacto de la crisis golpea de manera diferente a un país u otro y los márgenes de maniobra de éstos" (OIT/OLACD y Red de Observatorios, 2009:25). En general, las políticas implementadas por los diferentes países se enfocaron principalmente en la conservación y creación de empleo y en medidas para respaldar al sector financiero, fomentar la austeridad fiscal, y aumentar la protección social, casi siempre a través de programas de asistencia social. Algunos programas que se anunciaron eran nuevos, otros eran ampliaciones de iniciativas ya existentes.

Más recientemente, el Director General de la OIT, en su alocución a los líderes del G20 en la Cumbre de Los Cabos, México, en junio de 2012, señaló la necesidad de que las políticas macroeconómicas y otras medidas dirigidas a la recuperación establezcan objetivos cuantificables para la creación de empleo y destacó la atención en el Plan de Acción de los Cabos al trabajo decente, los ingresos, los empleos de calidad, el empleo juvenil, las inversiones y las medidas significativas sobre el mercado laboral.

El Informe de la OIT "Tendencias mundiales del empleo 2012: prevenir una crisis mayor del empleo" señala que el mundo enfrenta un desafío adicional: el de crear trabajo decente para los aproximadamente 900 millones de trabajadores que viven con sus familias por debajo de la línea de la pobreza de 2 dólares al día, la mayoría de ellos en países de desarrollo. "A pesar de los esfuerzos que han realizado los gobiernos, la crisis del empleo no disminuye y uno de cada tres trabajadores en el mundo está desempleado

o vive en la pobreza”, dijo el Director General de la OIT, Juan Somavía. “Lo que se precisa ahora es que la creación de empleo en la economía real se convierta en nuestra mayor prioridad”.

Tres años después del Pacto Mundial para el Empleo, en este documento se realiza un seguimiento de las medidas propuestas, con el fin de conocer cuáles efectivamente se implementaron y cuáles, por diferentes razones, no pudieron llevarse a cabo. Se analizan brevemente, con base en la información aportada por los Observatorios del Mercado Laboral de cada país, miembros de la Red de Observatorios del Mercado Laboral de Centroamérica y República Dominicana, las acciones implementadas como parte de las políticas diseñadas para minimizar los efectos negativos de la crisis.

El objetivo es entender las respuestas de política pública ante la crisis, y también los obstáculos que enfrentaron los gobiernos de los diferentes países para implementar las medidas anunciadas. Este análisis puede brindar insumos para, primero, comprender los efectos de la crisis y la capacidad de respuesta de los gobiernos ante contracciones económicas, y segundo, facilitar la formulación de políticas públicas en el futuro cercano.

Como se expuso anteriormente, se realiza un análisis a partir de la información enviada por los observatorios y se complementa con la revisión de fuentes secundarias, especialmente noticias, que pudieran brindar insumos para entender las respuestas políticas en los diferentes países.

A continuación, se presentan los hallazgos más importantes de este ejercicio. El informe se estructura de la siguiente manera. En las secciones 3.1 a 3.7 se examinan los programas que se anunciaron como medidas ante la crisis y los que efectivamente se implementaron en cada país. En la última sección se resumen las políticas que se pusieron en marcha, comparando el tipo de políticas para ofrecer, de esta forma, un panorama de las respuestas que dieron los gobiernos de la subregión ante la crisis financiera mundial.

3.1. Costa Rica

Según el informe OIT/OLACD y Red de Observatorios (2009), Costa Rica anunció en enero del 2009 un plan, bajo el nombre “Plan Escudo”, para enfrentar la crisis financiera a través de una serie de medidas que pretendían “ofrecer protección social y estímulo económico a los sectores más afectados por la crisis” (OIT/OLACD y Red de Observatorios, 2009: 30), por medio de cuatro pilares fundamentales: las familias, los trabajadores, las empresas y el sistema financiero nacional (ídem). A continuación, se hace una breve síntesis de la implementación de estas medidas, comparando lo anunciado con lo realizado según la misma estructura del informe mencionado.

3.1.1. Medidas de tipo asistencial

En 2009, se anunciaron una serie de políticas que incluyeron mejoras en la dotación de alimentos a través de los Centros de Educación y Nutrición – Centros Infantiles de Nutrición y Atención Integral (CEN-CINAI); ampliación de la cobertura del Programa Avancemos; reducción de la tasa de interés en el sector de vivienda; reducción en las tarifas del transporte público; aumentos en las pensiones del régimen no contributivo de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS); y medidas favorables en el sector de vivienda para familias de escasos recursos. En realidad, la mayoría de las medidas de tipo asistencial se aplicaron estableciendo como temas centrales las deserciones en la educación secundaria, las pensiones y la vivienda. Sin embargo, la asistencia alimenticia a niños y niñas aun queda pendiente, al igual que las reducciones tarifarias en el transporte público.

La principal política asistencial consistió en la ampliación del Programa Avancemos. Si bien este programa de transferencias monetarias condicionadas (TMC) no fue creado con miras a la crisis financiera, sí se incorporaron ampliaciones al plan para enfrentar los efectos de la misma, por parte del gobierno costarricense. Avancemos brinda apoyo económico a familias de escasos recursos con estudiantes de secundaria, para así mantener o reintegrar a las y los jóvenes a las instituciones de educación formal. El Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) con el Ministerio de Educación Pública (MEP), son responsables de la implementación del programa. La ampliación del TMC implicó un progresivo avance en la cobertura, pasando de beneficiar a 56.125 estudiantes en el 2008 a 165.749 estudiantes a finales del 2009; en el año 2010 se produjo una inversión de US\$ 97,6 millones (₡49.520 millones) por parte del Estado costarricense, alcanzando la cifra de 185.214 estudiantes cubiertos por el Programa, aproximadamente el 43,4% de la matrícula del MEP. Cabe destacar que el Programa Avancemos se mantiene vigente. La ampliación de la cobertura anunciada a 150.000 fue alcanzada (Avancemos, en OML Costa Rica, 2011).

Por otro lado, como se había anunciado, y con la intención de beneficiar a la población mayor, las pensiones del régimen no contributivo de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) aumentaron un 15% a partir del 1 de febrero de 2009, alcanzando la cifra de US\$ 130,3 (₡66.125). Estas pensiones benefician aproximadamente a 82.000 personas. La medida se aplicó con fondos nacionales, por un monto de US\$ 17,4 millones (₡8.842.400.000) (CCSS, en OML Costa Rica, 2011).

En el tema de la vivienda, el Estado costarricense aplicó varias medidas para intentar mitigar los embates de la crisis. Como se anunció, a partir de enero de 2009 y hasta enero del 2011, se redujo la tasa de interés de los créditos de vivienda vigentes en la Banca Estatal en 2 puntos porcentuales. Como resultado, se estima en más de 80.000 las personas beneficiarias (OML Costa Rica, 2011). Además de dicha reducción, cada uno de los bancos estatales agregó otras medidas particulares, por ejemplo: el Banco de Costa Rica estableció un límite máximo a las tasas de interés y el traslado de las deudas

de dólares a colones, entre otras. El Banco Nacional, por su parte, habilitó una línea de crédito para un esquema mixto de financiamiento con bonos de vivienda.

De igual forma, se llevo a cabo una condonación de deudas del Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI). Dicha medida está asociada a la Ley N° 8693 (La Gaceta, el 10 de febrero de 2009) y tuvo una vigencia de 18 meses. Como resultado, el 10 de agosto de 2010 la Junta Directiva aprobó la condonación de un total de 1.939 deudas, lo que representa el 88% del total estimado (2203 casos), deudas que alcanzan un monto total de US\$ 2 millones (₡1.061,7 millones). Del total de casos, aun existen 527 operaciones por un monto global de US\$ 505 mil (₡256,5 millones) que tienen pendiente el trámite de liberación de la hipoteca. Adicionalmente, en enero de 2009 se incrementó el Bono Familiar de Vivienda, sumando US\$ 660 (₡335.000) al monto máximo del Bono, con lo cual las familias de menores ingresos seleccionadas como beneficiarias podrán recibir US\$ 9,909 (₡5.025.000) para su solución de vivienda (OML Costa Rica, 2011).

Situación contraria sufrió el proyecto de dotación de alimentos a los niños y niñas los fines de semana, el cual tenía planificado asistir por medio de los CEN-CINAI a la población infantil de los 37 cantones más pobres del país. El proyecto avanzó hasta obtener los US\$ 1,8 millones (₡931 millones) necesarios para su ejecución, así como la identificación de los potenciales beneficiarios, según información proporcionada por el IMAS. Sin embargo, el proyecto se paralizó, y no se manifestó ni está documentada la razón por la cual el Ministerio de Salud no aplicó la medida (CCSS, en OML Costa Rica, 2011).

Con respecto a las reducciones tarifarias en el servicio de autobuses, no se cuenta con información que confirme que la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos aplicara una reducción en las tarifas de transporte público, que pretendía una rebaja del 5% en el costo del pasaje en más de 700 rutas.

3.1.2. Medidas de Empleo

Uno de los temas fundamentales del Plan Escudo consistió en generar las condiciones adecuadas para enfrentar los efectos de la crisis en el empleo. Para el año 2009 se produjo un aumento en la población desocupada, lo cual generó un incremento en la tasa de desempleo abierto de 7.8% y una disminución de la tasa de ocupación de 52.1%. Las actividades más significativamente afectadas fueron la construcción, sector que por el origen y naturaleza de la crisis se vio particularmente perjudicado (Voorend y Robles, 2011), la agricultura y ganadería, la industria y las actividades inmobiliarias. Por lo tanto, las políticas hacia el sector empleador y generación de empleo estaban dirigidas con especial énfasis hacia esas actividades económicas. Se establecieron tres tipos de medidas para mitigar el efecto de la crisis en el empleo, que se discuten a continuación.

Preservación del empleo

Se anunciaron en el Plan Escudo medidas para impulsar el llamado teletrabajo. Efectivamente, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN)

y la Secretaría Técnica de Gobierno Digital pusieron en marcha actividades de capacitación con el sector privado para el impulso del teletrabajo. Sin embargo, esta medida se aplicó de forma parcial, y en pocos casos las empresas privadas (especialmente transnacionales) aplicaron la figura del teletrabajo. No se cuenta con información precisa que indique el volumen de trabajadores bajo dicha condición, o la metodología de trabajo aplicada. De igual forma, se desarrolló el proyecto "Ley de Reforma al capítulo noveno del título segundo del código de trabajo" para incluir la figura del teletrabajo, lo que habilita la posibilidad para que los contratos de trabajo estipulen las condiciones de esta forma de trabajo deslocalizada. Sin embargo, el Proyecto de Ley aún no ha llegado a ninguna Comisión de la Asamblea Legislativa.

La presidencia de la República anunció la necesidad de impulsar un proyecto de ley para reformar el código de trabajo con el objetivo de incorporar otros tipos de jornada laboral. Por ejemplo, la modalidad de cuatro días a la semana con tres días libres, y la jornada anualizada, en la que se trabajan más horas en los días de temporada alta y se reducen en la temporada baja, cumpliendo siempre con el salario mínimo. Sin embargo, este Proyecto se encuentra en la Comisión de Jurídicos de la Asamblea Legislativa y no se ha dictaminado. Vale destacar que éste tiene una fuerte oposición por parte del sector sindical, e incluso el Ministerio de Trabajo destaca que se deben analizar los casos particulares para su potencial aplicación.

Un proyecto similar al anterior, promovido por la Unión Costarricense de Cámaras de la Empresa Privada (UCCAEP) y apoyado por la Presidencia de la República, es el conocido como "Proyecto de Ley para la protección del empleo en momentos de crisis", el cual establece un acuerdo entre patronos y trabajadores, por medio del cual las empresas se comprometen a reducir el número de horas laboradas por sus empleados, sin reducir el valor de la hora y con la condición de no realizar despidos. Éste no logró avanzar en el plenario legislativo, y no trascendió la Comisión Permanente de Asuntos Económicos, en donde se decidió por unanimidad enviar el proyecto de Ley al archivo (Estrada, 2010).

Ante el aumento del desempleo

Las medidas aplicadas para mitigar las consecuencias del desempleo se aplicaron en su mayoría con la implementación del Plan Escudo. Sin embargo, algunas medidas aprovecharon políticas aplicadas con anterioridad, como es el caso de la ampliación del periodo de cobertura del seguro. En mayo de 2006 se modificó el artículo 60 del Reglamento del Seguro de Salud, ampliando la cobertura del seguro de salud de 3 a 6 meses posterior a un despido del asegurado. La CCSS no cuenta con cifras exactas de las personas que se han beneficiado con esta medida.

Como se había anunciado, en marzo de 2009 se inició el Programa Jóvenes Empresarios (PROJOVEM), el cual se institucionaliza con la firma del Decreto Ejecutivo N° 35129-MP-MTSS-MCJ-MEIC, y tiene como objetivo fomentar la cultura empresarial en los adultos jóvenes (entre 18 y 30 años) e impulsar la creación directa de empleos por medio de sus

propias empresas. En julio de 2009, la UNED inició la fase de capacitación y formación empresarial en el cantón de Pérez Zeledón y posteriormente en los cantones de Desamparados, Montes de Oca, Puntarenas y Heredia, con un total de 267 jóvenes matriculados (OML Costa Rica, 2011). Sin embargo, el programa se estancó, y el Director Ejecutivo del Consejo Nacional de Cooperativas propuso el rescate del programa, mediante una propuesta a la comisión del Consejo Nacional de Cooperativas.

Por su parte, la Comisión Nacional de Préstamos para la Educación (CONAPE) aplicó mejoras temporales en las formas de pago de los préstamos, de manera que las personas que tienen problemas de acceso al mercado laboral se les extienda el plazo para iniciar el pago. A diciembre de 2010 la cantidad de beneficiados llegaba a 33,948, y sus respectivas operaciones gozaron de una tasa de interés del 7% anual (actualmente es 8%)(OML Costa Rica, 2011). Además, en algunos casos, se otorgó un período de gracia de hasta seis meses, y, en casos calificados, de hasta un año, antes de iniciar la amortización del préstamo. En el periodo de vigencia, a aquellos trabajadores que estaban pagando un préstamo y perdían el trabajo, se les concedía una amnistía por un año (o hasta obtener empleo) antes de que se iniciaran procesos de cobro a los fiadores.

Una medida no ejecutada en este eje corresponde a la capacitación de trabajadores del sector privado en riesgo de despido por parte del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA). En marzo del 2009, el INA ofreció 400 becas de formación técnica durante un año para trabajadores de la industria alimentaria costarricense(OML Costa Rica, 2011), pero no se pudo aplicar la medida.

Generación de empleo

Con el fin de dar soporte técnico interinstitucional y multidisciplinario a los Gobiernos Locales para facilitarles la ejecución de los recursos provenientes del Fondo Solidario conferido por el Gobierno (OIT/OLACD y Red de Observatorios, 2009), se crearon las Brigadas de Apoyo Municipal. Éstas cuentan con un presupuesto de US\$ 53 millones, el cual fue gestionado por el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM) junto con el MIDEPLAN. El IFAM determinó la distribución del dinero según el Decreto Ejecutivo No 34554-H (mayo de 2008). Posteriormente a esta etapa, el IFAM instruyó a las Municipalidades para que, en forma participativa, seleccionaran los proyectos a ser financiados con estos recursos. Se dispuso que se asignara un monto fijo correspondiente a US\$ 197 mil (100 millones de colones) para cada uno de los ocho Consejos Municipales de Distrito(OML Costa Rica, 2011).

Por otra parte, fue notable el firme impulso a la construcción de obra pública como medio para la generación de empleo. Ante la crisis en el sector, se anunciaron obras públicas para compensar en alguna medida la caída del sector privado (Voorend y Robles, 2011). Según el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), en 2009 se destinó un porcentaje de inversión del 1.95% del PIB y para 2010 un 1.21%, lo cual se

considera un aumento significativo comparado a lo invertido en 2007 (0.89%) y 2008 (1.51%) (OML Costa Rica, 2011). Sin embargo, se había anunciado un presupuesto del 5% del PIB (OIT/OLACD y Red de Observatorios, 2009) y no se cuenta con datos que demuestren el aumento en la cantidad de trabajadores empleados, esto debido a los procesos de contratación externa que realiza el MOPT.

Aunado a lo anterior, se impulsaron medidas de endeudamiento externo para la construcción de obra pública, por un monto total de US\$ 1,439 millones. Sin embargo, dichas medidas se aplicaron de forma parcial. Actualmente, los préstamos de US\$ 850 millones para infraestructura vial y US\$ 500 millones para fortalecer el ICE se encuentran en estudio en las respectivas comisiones de la Asamblea Legislativa; por su parte, el proyecto "Limón-Ciudad Puerto" de US\$ 80 millones fue aprobado en junio del 2009 por la Asamblea Legislativa. Sin embargo, está pendiente la construcción de las obras más importantes (OML Costa Rica, 2011).

3.1.3. Empresas

La crisis tuvo como consecuencia una disminución en la inversión extranjera directa (IED), las exportaciones y la demanda interna. Esto provocó un menor crecimiento en los sectores de la construcción, agropecuario e industrial-manufacturero, y, además, las malas condiciones climatológicas afectaron a la agricultura. De igual forma, la actividad turística sufrió un impacto negativo y con ello el sector comercio, restaurantes y hoteles (OML Costa Rica, 2011). Las medidas anti-crisis para el sector empresarial no se hicieron esperar y cada una de las medidas anunciadas (OIT/OLACD y Red de Observatorios, 2009) se han cumplido.

En octubre de 2008 se inició el trabajo del Consejo Rector del Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD), bajo la responsabilidad del Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) y el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), con la tarea de fortalecer dicho sistema, priorizando las medidas de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas, mediante la implementación de crédito y servicios de desarrollo empresarial. Hasta la fecha se ha invertido un presupuesto de US\$ 531,4 millones (¢269,485 millones).

Los fondos del SBD se distribuyen de la siguiente manera:

1. Fideicomiso Nacional para el Desarrollo (FINADE), que otorga financiamiento a operadores financieros. Desde 2008 se aprobaron por parte del Consejo Rector 10 programas especiales, los cuales han beneficiado a los productores de café, arroz, caña, fresas, mora, así como proyectos de atención a zonas afectadas por sismos y fortalecimiento de las micro y pequeñas empresas en Limón (OML Costa Rica, 2011).
2. Fondo de Financiamiento para el Desarrollo: los recursos suman un total de US\$ 10.1 millones (¢5,158 millones) para 2009. El Banco Nacional se orienta al financiamiento

de proyectos en seguridad alimentaria, desarrollo rural y apoyo a la mujer rural, habiendo colocado US\$ 6.4 millones / ₡3,284 millones. El Banco de Crédito Agrícola aprobó US\$ 260 mil (₡132 millones) para financiar actividades productivas afectadas por el sismo de Cinchona. Hasta la fecha, se han desembolsado US\$ 74.9 mil (₡38 millones). Además, por su parte, el Banco de Costa Rica aprobó una línea de US\$ 985.9 mil (₡500 millones) para el Programa de Arroz, de los cuales se han colocado US\$ 476.6 mil (₡241.7 millones) (OML Costa Rica, 2011).

3. Fondo de Crédito para el Desarrollo: los recursos ascienden a US\$ 381.7 millones (₡193,581 millones), trasladados por los bancos privados a Bancrédito. Este fondo está sin operar por problemas estructurales de la Ley en relación con la emisión de la regulación diferenciada (OML Costa Rica, 2011).

Al igual que los créditos para la vivienda, se aplicó una reducción en las tasas de interés para créditos de micro, pequeñas y medianas empresas de un 2% por medio de los bancos nacionales y cooperativas. Con este programa, el Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP) ha beneficiado a 68.000 personas. De la Banca Estatal, el Banco de Costa Rica propuso la reducción de 2% a las tasas de interés durante 24 meses, y estableció un techo para éstas. El Banco Nacional, igualmente estableció la misma reducción en las tasas de interés, e incorporó un trámite especial de créditos para sectores afectados por la crisis. Por su parte, el Banco Popular aplicó arreglos de pago, analizando caso por caso.

En el sector agropecuario, para el año 2009, los recursos asignados para apoyar la producción del Plan Nacional de Alimentos fueron de US\$ 39,8 millones (₡20.225,6 millones), un 42,5% más que en el año 2008. Al 30 de setiembre de 2009 se habían ejecutado US\$ 18,5 millones (₡9.431,8 millones), lo que permitió un avance en el cumplimiento de las metas establecidas en dicho Plan. Con esto se espera mejorar el acceso y la producción de alimentos necesarios para el país, mediante el apoyo al pequeño y mediano agricultor (OML Costa Rica, 2011).

De igual forma, se cumplió con el objetivo de la renovación de los activos de las empresas, por medio de una Depreciación Acelerada de Activos. Esta medida se estableció por decreto ejecutivo publicado en el Diario Oficial La Gaceta en marzo de 2009. Autoriza a los contribuyentes o declarantes para que puedan utilizar un método de depreciación acelerada sobre los bienes tangibles y nuevos productores de rentas gravadas. Dicha medida fue aplicada por el Ministerio de Hacienda únicamente de marzo del 2009 a enero de 2011.

Finalmente, el Gobierno se propuso facilitar el flujo de caja de las pequeñas y medianas empresas que sirven como proveedoras del sector público, y, para ello, se decretó una reducción del tiempo en la cancelación de las facturas por parte del Estado. Se publicó

la Directriz (La Gaceta No. 64) dirigida a la Administración Central, entes públicos no estatales, Instituciones Descentralizadas y Empresas Públicas del Estado.

3.1.4. Eje Financiero

Como parte de las medidas para dinamizar el sector productivo costarricense, se propusieron mejores condiciones y nuevas posibilidades crediticias y, en este sentido, se realizó una capitalización de la Banca Estatal, por un monto de US\$ 117,5 millones (OML Costa Rica, 2011). Con ello se buscaba asegurar la suficiencia patrimonial de los bancos nacionales. La Superintendencia General de Entidades Financieras exige a los bancos prestar recursos en proporción al tamaño de su patrimonio. En enero de 2009 la Banca Estatal llegó al límite, por lo que el Ministerio de Hacienda transfirió fondos para elevar su patrimonio y, de esa manera, darles la posibilidad de seguir colocando créditos.

En la misma línea, se aprobó el Proyecto de ley sobre deuda subordinada, el cual fue aprobado el 13 de diciembre de 2010. Esta ley genera una serie de modificaciones legales necesarias para que los bancos estatales puedan emitir y contratar deuda subordinada, con una rentabilidad mayor que otros activos de deuda, pero sin la capacidad de cobro en caso de quiebra o bancarrota.

3.1.5. Instituciones públicas

Con el objetivo de controlar el gasto público en la época de crisis, el Consejo de Gobierno del 4 de febrero del 2009, acordó ajustar en un 15% los gastos autorizados en la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República. Dicho acuerdo consiste en una reducción en los gastos en las partidas de publicidad y propaganda, gastos de viajes y productos alimenticios, entre otros. Esta medida implica un recorte de gastos por US\$ 147,1 millones (₡74.643,4 millones) (OML Costa Rica, 2011).

3.2. El Salvador

En el año 2009, la Secretaría Técnica de la Presidencia (STP) del Gobierno de El Salvador (GOES) presentó el "Plan Global Anti-crisis", que constituye un conjunto de medidas orientadas a sentar las bases para la Estrategia Nacional de Desarrollo que a mediano y largo plazo asegure mayores niveles de bienestar para la población.

El Plan se basaba en cuatro pilares: primero, la protección de los empleos existentes y la generación de nuevas fuentes de trabajo; segundo, la protección de la población vulnerable ante los impactos negativos de la crisis; tercero, la implementación del sistema de protección social universal; y cuarto, el entendimiento de la crisis como una oportunidad para construir políticas de Estado inclusivas en materia económica y social (OIT/OLACD y Red de Observatorios, 2009). Más adelante se analizan brevemente estas medidas en los diferentes pilares.

3.2.1. Apoyo a la producción y generación de empleo

Banca estatal para el fomento productivo

Tal como se había anunciado, se creó el Banco de Desarrollo de El Salvador (BANDESAL), mediante decreto Legislativo No.847, con fecha 22 de Septiembre 2011. BANDESAL tiene como objetivo promover, con apoyo financiero y técnico, el desarrollo de proyectos de inversión viables y rentables de los sectores productivos del país, a fin de contribuir a:

- Promover el crecimiento y desarrollo de todos los sectores productivos
- Promover el desarrollo y competitividad de los empresarios
- Propiciar el desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa
- Promover el desarrollo de las exportaciones del país
- Generar empleo
- Mejorar los servicios de educación y salud

Además, como parte de la medida anunciada de crear un sistema de garantías estatales que facilite el acceso al crédito bancario a los sectores productivos, se pusieron a disposición préstamos por medio de los bancos estatales ya existentes: Banco de Fomento Agropecuario y Banco Hipotecario. Es importante señalar que se han abierto líneas de créditos para sectores de micro, pequeñas y medianas empresas mediante la Comisión para el Fomento de Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE), y para familias emprendedoras mediante el Fondo Solidario para Familias Microempresarias (FOSOFAMILIA).

El Banco de Fomento Agropecuario (BFA) reporta haber apoyado a los sectores productivos ampliando sus líneas de crédito para granos básicos, hortalizas y vivienda con bajos intereses. Además, se han generado 127,560 empleos en actividades financiadas por el BFA en el período 2009-2010, aunque no específicamente como acciones incluidas dentro del Plan Anti-crisis, sino como parte de las Acciones del Plan Quinquenal (GOES, 2010).

Distribución de fertilizantes a pequeños y medianos productores

El Plan anunció la importación de fertilizantes e insumos agrícolas y distribución a precios de costo a pequeños y medianos productores. Dentro de este componente se ha beneficiado a 38,514 agricultores hasta el 2011, realizando, según el Ministerio de Agricultura y Ganadería, una inversión de US\$ 33.3 millones. Además, según la Secretaría Técnica de Presidencia, como parte del programa se extendieron 4,000 títulos de propiedad de la tierra a igual número de familias que no contaban con estos documentos, dando con ello garantía sobre la tierra a las familias (Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria, ISTA, 2011).

Durante el 2010, además de lo planteado por el Plan Anti-crisis, y con el objetivo de apoyar la agricultura y garantizar la seguridad alimentaria, el sector agropecuario pudo acceder al crédito agrícola para siembra de café, hortalizas y granos básicos, con una tasa de interés del 4% (según datos del Banco de Fomento Agropecuario).

Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI)

El Plan contemplaba un programa de generación temporal de ingreso por trabajo y capacitación. Así, en esa línea, se creó el Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI). El programa PATI tiene como finalidad proteger de manera temporal los ingresos de las personas, principalmente mujeres jefas de hogar y jóvenes en edades de 16-24 años, que no cuenten al momento con empleo formal, y que pertenezcan a hogares pobres y vulnerables de las áreas urbanas y de las comunidades que fueron afectadas por la tormenta "Ida" en el año 2009.

Las personas seleccionadas participan en proyectos comunitarios del municipio y se les brinda capacitación vocacional, impartido por el Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP). A cambio, reciben un apoyo económico de US\$ 100 mensuales por un período de seis meses. Al finalizar la participación, se espera que hayan mejorado sus capacidades laborales y sus oportunidades de inserción laboral por medio de la Red Nacional de Oportunidades de Empleo del Ministerio de Trabajo y Previsión Social para poder acceder a mejores empleos, así como a microcréditos como parte de la estrategia de salida del programa.

El proyecto PATI está a cargo de Secretaría Técnica de Presidencia y el ente ejecutor del programa es el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo. Entre los ejecutores del proyecto también se encuentran las alcaldías de las diferentes Municipalidades, quienes son responsables de coordinar la ejecución del programa y también de aportar fondos de contra partida para los materiales e insumos de los proyectos comunitarios.

Según datos de la STP, para el 2011, a través del PATI se han beneficiado 56.000 personas, de las cuales 39.000 son mujeres (70%). El presupuesto implementado alcanzó los US\$ 51,7 millones, de los cuales US\$ 14 millones provienen de una donación de USAID-Banco Mundial (STP, 2011 en Unidad de Análisis e Investigación de Mercado Laboral –UAIML–El Salvador, 2011).

Programa de construcción y mejoramiento de viviendas de interés social

También como parte de las medidas anunciadas en el Plan Global Anti-crisis, el Programa Piso-Techo tiene como objetivo introducir un sistema de subsidios para mejorar las condiciones habitacionales de la población ubicada en los municipios de extrema pobreza severa a través del mejoramiento de los pisos, y en algunos casos, paredes y techos de sus viviendas, en un marco integral de intervenciones proporcionado por la plataforma del Programa Comunidades Solidarias Rurales.

El Programa Piso-Techo se ejecuta bajo la responsabilidad del Vice Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano. Según datos del Programa, en 2011 se beneficiaron 7,800 familias, generando 7,645 empleos directos y 15,290 indirectos. La STP reportó 128 viviendas mejoradas en el Municipio de Guatajiagua en Morazán, y se inició un proyecto de viviendas con la construcción de 40 viviendas en Atiquizaya. Además, se entregaron 430 viviendas por un monto de US\$ 8.56 millones del Programa Vivienda Social-Empresa Privada. El Fondo Social para la Vivienda reporta en proceso de licitación 500 viviendas dentro del proyecto Nuevo Belén en San Miguel y 1,500 viviendas en el proyecto Gran Bretaña en San Martín (Ministerio de Obras Públicas, 2011).

Mejoramiento de servicios públicos e infraestructura básica

El Plan anunció un programa para ampliar y mejorar los servicios públicos y la infraestructura básica. En esta línea, de acuerdo con datos del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL), se ha realizado una inversión de US\$ 9, 800,000 para expandir y mejorar los servicios públicos y las condiciones de infraestructura básica en los municipios de extrema pobreza. Sin embargo, no se cuenta con información detallada de los beneficiarios.

3.2.2. Sistema de Protección Social Universal y las políticas sociales estratégicas

Programa Comunidades Solidarias

Si bien el programa Comunidades Solidarias (como continuación y ampliación del programa Red Solidaria) no fue creado para enfrentar la crisis internacional, sí fue incorporado en el Plan Global Anti-crisis. Tiene dos ejes, el urbano y el rural.

El programa rural es el más grande, está destinado a 100 municipios de pobreza extrema severa y alta en las áreas rurales (a partir del mapa de pobreza elaborado por PNUD-MINEC-FLACSO) y pretende mejorar las condiciones de vida de las familias de manera integral. Incluye tres ejes: mejorar la red de servicios básicos; mejorar la vivienda, agua y saneamiento básico; y facilitar el acceso a programas productivos. Cuenta con un presupuesto total (2009 hasta el 2014) de US\$ 185.1 millones distribuido en los siguientes componentes: Bonos salud y educación (US\$ 107.7 millones), pensión básica universal (US\$ 72.7 millones) y paquete integral de atención a la persona adulta mayor (US\$ 4.7 millones) (STP, 2012).

Según la evaluación externa de Comunidades Solidarias Rurales realizada por la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES) y por el IFPRI (International Food Policy Research Institute) (Noviembre 2010), los resultados han sido buenos en cuanto al empoderamiento de las familias, la mejora de la autoestima y la mayor capacidad de expresarse por parte de las beneficiarias. Esto último, debido a las capacitaciones que reciben en el marco del Programa.

Además, se está proporcionando apoyo a los gobiernos locales donde el FISDL se encuentra desarrollando actividades. Este apoyo consiste en capacitaciones sobre eficiencia de la inversión, calidad y transparencia. La inversión en la pobreza que el FISDL desarrolla cuenta con una parte financiada por el Gobierno de El Salvador y la cooperación internacional.

En cuanto al programa de Comunidades Solidarias Urbanas (CSU), se lanzó en septiembre de 2009, y cuenta con cuatro ejes de intervención: capital humano, servicios básicos, desarrollo productivo y gestión territorial. Se trata de un esfuerzo conjunto entre las CSU, las Municipalidades y las instituciones del Gobierno Central. El programa inicialmente tuvo recursos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) equivalentes a US\$ 35 millones, y proyectó su labor en los asentamientos urbanos en precariedad extrema y alta de 15 municipios salvadoreños (FISDL, 2009). Sin embargo, debido a problemas con el presupuesto, el FISDL detuvo el Programa de Comunidades Solidarias en las zonas urbanas. En julio de 2011 relanzó la iniciativa, enfocándose en los 25 municipios de mayores índices de violencia y pobreza. En esta ocasión contó con el apoyo económico de España (US\$ 23.2 millones) (Urbina, 2011). El presupuesto total del programa Comunidades Solidarias Urbanas para el período 2009-2014 es de US\$ 202.1 millones, distribuido en los siguientes componentes: bonos/becas educativas (US\$ 72.3 millones), pensión básica universal (US\$ 74.5 millones) y Programa de Apoyo Temporal al Ingreso, también financiado por USAID y el Banco Mundial (US\$ 55.4 millones) (STP, 2012).

En resumen, a enero de 2012 en el Programa de Comunidades Solidarias se contabilizan 91,098 familias de cien municipios beneficiadas con bonos de salud y educación, consistentes en la entrega de hasta US\$ 20 al mes por ambos bonos; además, el Programa de Apoyo Temporal al Ingreso ha asistido a 13,278 personas de 25 municipios del área urbana y 11 de los afectados por la tormenta Ida (STP, 2012). A dichas cifras se deben sumar los avances del Programa de Pensión Básica Universal descrito en el siguiente punto.

Pensión Básica Universal

Parte del Plan incluía una pensión básica universal destinada a 42 mil personas mayores de 70 años que no tienen seguro y que viven en los 100 municipios con cobertura del Programa Comunidades Solidarias Rurales. A partir de 2009, se entregó a estas personas mayores de 70 años una pensión de US\$ 50 mensuales en los 32 municipios con mayor pobreza extrema severa; esta medida benefició hasta 2011 a un total de 11,153 personas, y significó una inversión cercana a los US\$ 2.3 millones. Durante ese mismo año, el Programa se implementó en 53 Municipios, y se contabilizan 14,931 beneficiarios, a los cuales se les entregan los US\$ 50 mensuales (STP, 2012).

Medidas en la Educación pública

Se propuso una ampliación del programa de alimentación escolar, dirigido a los centros educativos públicos de las áreas urbanas. En esta línea, bajo el Programa de Alimentación Escolar, se realizó una inversión de US\$ 6,587,568, beneficiando con alimentación a 1,386,767 estudiantes en 2011, según datos proporcionados por el Ministerio de Educación (UAIML El Salvador, 2011).

Además, se anunció la dotación gratuita de uniformes y de útiles escolares. Efectivamente, se realizó esta dotación gratuita a estudiantes de centros educativos públicos. Con dicha medida se han beneficiado 1,386,767 estudiantes (dato para el 2011), con una inversión de US\$ 48,587,744. En este componente se registran 3,826 empresas contratadas para la confección de uniformes y 587 empresas para elaborar el calzado (en su mayoría son pequeña, mediana y micro) generando así un total de 75,353 empleos proyectados (Ministerio de Educación, en UAIML El Salvador, 2011).

Medidas en el sector de salud pública

En el sector de salud se había anunciado una garantía y extensión temporal del acceso a los servicios de salud del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS). Con dicha medida, se ha beneficiado a los trabajadores, extendiendo a 6 meses la cobertura de seguridad social de salud del ISSS después de perder el empleo. Esta acción benefició hasta la fecha a 7,733 personas y se asignaron US\$ 2.8 millones para su implementación (ISSS, 2011).

Por otro lado, se anunció la eliminación de cuotas voluntarias para acceder a los servicios de salud pública. El Estado asignó un monto de US\$ 17,2 millones para dar cumplimiento a la medida, beneficiando a un total de 4.823.605 habitantes. Con la eliminación de las cuotas se generó una mayor demanda hacia el sistema público de salud. Para dar cobertura a la demanda se incrementó la contratación de personal con 877 nuevas plazas en el sector salud (Ministerio de Salud, 2011).

Finalmente, se anunció la dotación de insumos médicos, medicamentos, vacunas y reactivos de laboratorios, es decir, medicamentos esenciales para la salud pública. Hasta la fecha, el Gobierno de El Salvador ha invertido US\$ 51.9 millones de fondos nacionales para la dotación de medicamentos esenciales en los centros de salud, con lo cual se calcula que se ha beneficiado a 4,823,605 habitantes (Ministerio de Salud, 2011).

3.2.3. Fortalecimiento de las finanzas públicas

De acuerdo con el plan quinquenal del GOES, se ejecutó la Política Especial de Ahorro y Austeridad del Sector Público que entró en vigencia en el 2010. Además, se implementó una política fiscal anticíclica durante el segundo trimestre de 2009, para contrarrestar la caída del empleo privado. El Gobierno invirtió 371.3 millones de dólares para cumplir este objetivo de acuerdo con lo establecido en el Plan Quinquenal (GOES, 2010).

Como parte del programa de fortalecimiento de las finanzas públicas, se anunció una racionalización de los subsidios, incluyendo la focalización y la eliminación de algunos. Se amplió el subsidio de forma temporal al transporte público de pasajeros, pero aplicando una reducción de los montos, pasando de US\$ 800 a US\$ 500 en los autobuses, y de US\$ 400 a US\$ 250 en los microbuses. Esta medida se mantiene vigente a fecha de hoy. En la misma línea, también se redujo el pliego tarifario del agua potable. En el caso del gas licuado, se aplicó una focalización del subsidio, beneficiando a 1, 171,639 hogares (Ministerio de Economía, 2011).

Como dato importante, la Asociación Nacional de Acueductos y Alcantarillado (ANDA) reporta la generación de 16,264 nuevos empleos entre directos e indirectos durante el período 2009-2010, y las proyecciones para el período 2011-2012 son de creación de al menos 14,360 empleos más, a través de los programas de inversión (Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados, 2010: <http://www.anda.gob.sv/>)¹².

En cuanto al combate a la elusión, la evasión, el contrabando y la corrupción, en diciembre de 2011 se aprobó la Reforma Fiscal dirigida a elevar la carga tributaria. Con esta medida, el Gobierno aspira a impulsar un incremento en la recaudación fiscal del PIB y reducir el déficit fiscal de 3.5% a 2.5%. Además, la reforma implica un incremento del 5% en el impuesto sobre la renta a las empresas con ganancias superiores a US\$ 150 mil (Reuters, 2011).

La Ley de Acceso a la Información Pública se publicó oficialmente en abril de 2011. Esta Ley tiene como objetivo facilitar el acceso a la información pública, asumiendo esta capacidad como un derecho. Además, se busca propiciar la transparencia de la gestión pública; la difusión de la información; la rendición de cuentas de las instituciones y dependencias públicas; así como impulsar la participación ciudadana en el control de la gestión pública (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo -CLAD-, 2011).

Como parte de las medidas anunciadas, el primero de octubre de 2009 se aprobó por Decreto Legislativo N°140, Reformas a la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública. Mediante estas modificaciones se abrió la posibilidad de participación de la micro, pequeña y mediana empresa en las licitaciones del Estado, favoreciendo con ello la actividad económica de los medianos, micro y pequeños empresarios y generando empleos. (Asamblea Legislativa, 2011: www.asamblea.gob.sv). Como ejemplo de esto, la asignación de confección de uniformes fue de un 86% para las microempresas, 13% para las pequeñas empresas y 1% para la mediana empresa (Ministerio de Educación, 2011).

Desde inicios de 2009 se anunció un proceso de reestructuración del Estado Salvadoreño, que establecía, básicamente, la meta de eliminar instituciones, comisiones o figuras

¹²http://www.anda.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=993:titular-de-anda-presenta-informe-de-rendicion-de-cuentas-a-la-nacion&catid=1:noticias-ciudadano&Itemid=139.

con duplicidad de funciones. Dicha labor se llevó a cabo y fue responsabilidad de la Secretaría de Asuntos Estratégicos creada por la administración del Presidente Funes (La Prensa Gráfica, 2009).

3.2.4. Construcción de políticas de Estado para el desarrollo

Se anunció una convocatoria para el diálogo nacional, con el objetivo de definir una estrategia nacional de desarrollo, que consistía en consultas con los sectores empresariales y el movimiento sindical. Como resultado, también anunciado en el Plan, se creó el Consejo Económico y Social por Decreto Ejecutivo N°. 64 del 16 de octubre de 2009. Se conformaron y reactivaron los Consejos Sectoriales:

- Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional
- Consejo Nacional de Energía
- Consejo Nacional de Educación
- Consejo Nacional de Desarrollo Territorial y Descentralización

Además, se concretaron algunos acuerdos estratégicos y se elaboraron políticas de Estado en los siguientes sectores:

- Política de vivienda
- Política de energía
- Política integral de fomento de las exportaciones
- Acuerdo sobre subsidio de transporte
- Política Nacional de Juventud
- Política Nacional de Medio Ambiente

En cuanto a la evaluación de los diferentes componentes de estas políticas, a la fecha de la elaboración de este informe, no se tuvo acceso a los documentos de evaluación del Programa PATI, único de los componentes evaluados. Además, es importante señalar que el componente de Comunidades Solidarias será evaluado en los próximos meses. Asimismo, a solicitud del Presidente de la República, Mauricio Funes, se está realizando una evaluación de medio período de su gestión sobre el impacto de la inversión pública en la generación de empleo.

3.3. Guatemala¹³

El 29 de enero del 2009 se presentó el Programa Nacional de Emergencia y Recuperación Económica (PNERE) en Guatemala, el cual está compuesto por un conjunto de políticas y acciones para superar los efectos de la crisis económica internacional. Durante el 2009 la ejecución del PNERE se caracterizó por su dificultad para avanzar, consecuencia

¹³Esta sección se basa principalmente en un informe del Ministerio de Finanzas Públicas (MFP- 2009). "Segundo Informe de Ejecución Enero-Agosto 2009 PNERE". Guatemala: MFP.

de la falta de consensos políticos y sociales sobre la agenda económica, además de las dificultades para obtener los recursos financieros y factores como el colapso de la recaudación tributaria, la crisis política provocada por el caso Rosenberg, el tiempo para la aprobación de los Bonos del Tesoro, la crisis de salud causada por el virus AH1N1, y la crisis alimentaria causada por la sequía en el "Corredor Seco" (Ministerio de Finanzas Públicas -MFP-, 2009).

Sin embargo, a pesar de este contexto, al 31 de agosto de 2009 Guatemala había completado el 44% de las actividades planificadas en el PNERE, que incluían medidas en áreas centrales como la política fiscal anticíclica; política de empleo; política de protección social; y políticas sectoriales, prioritariamente, monetarias y bancarias. Se estima que se produjeron avances importantes en el 38% de las políticas que se abordaron. Es importante señalar que en esa misma época, Guatemala era de los pocos países que no presentaba una tasa negativa de crecimiento del PIB (MFP, 2009).

3.3.1. Política fiscal anticíclica

Desde el punto de vista fiscal, el Programa Nacional de Emergencia y Recuperación Económica se propuso aplicar tres medidas. Primero, mantener un déficit fiscal moderado (alrededor del 2% del PIB), cuya responsabilidad recaía sobre el Ministerio de Finanzas Públicas. Sin embargo, en diciembre de 2010 el déficit fiscal llegó al 3.3%, y, excluyendo los gastos de reconstrucción, el déficit se mantiene en 3.1%, igual al nivel del déficit de 2009.

La segunda medida anunciada fue la aprobación del proyecto de ley de modernización de la tributación indirecta. Sin embargo, no se logró avanzar con la aprobación de la iniciativa en el Congreso, por lo cual se debilitó la generación de recursos fiscales para cubrir los programas propuestos, y no se cuenta con información sobre si en la actualidad se ha seguido adelante con el proyecto.

Por último, el PNERE propuso mejorar la recaudación tributaria mediante la implementación del sistema Exeniva por parte de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT). Este sistema establece una tarjeta electrónica para uso de las instituciones, organizaciones e individuos exentos de pagar el IVA, realizando, de esta forma, un mejor control de la utilización de este beneficio. El SAT implementó el uso del Exeniva a pesar de que no se había aprobado la Ley Anti-evasión en ese momento y no fue aprobada en el Congreso hasta enero de 2012 (Cifuentes, 2012). Sin embargo, los ingresos fiscales experimentaron una caída, que se explica fundamentalmente por la caída de los impuestos al comercio exterior, que tuvieron una evolución negativa— en agosto de 2009 el índice era de un -18.8%, en comparación con agosto de 2008 (MFP, 2009)-.

3.3.2. Políticas sectoriales prioritarias

Si bien se establecieron sectores prioritarios de inversión, específicamente energía, desarrollo rural, vivienda y microcrédito, no se cuenta con información detallada sobre

su evolución. Únicamente se conoce la asignación de un presupuesto de US\$ 1,000 millones para invertir.

Inicialmente se anunció la licitación internacional para la construcción de Cinco Anillos de interconexión eléctrica por parte de la Comisión Nacional de Energía Eléctrica (CNEE), además de avances en la construcción de hidroeléctricas. Asimismo, se mantuvieron contactos con el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), para discutir la eventual apertura de nuevas líneas de crédito para la iniciativa privada, las Municipalidades y el Gobierno Central (por un monto de hasta US\$ 1,500 millones), que serían habilitadas si Guatemala realiza una inversión soberana de Reservas Internacionales en dicho Banco (de hasta US\$ 500 millones).

3.3.3. Política de empleo

Sin duda alguna, una de las mayores preocupaciones expresadas en el Programa era la lucha contra el desempleo, por lo cual era necesario generar empleos en los sectores público y privado.

En ese sentido, se propusieron las siguientes medidas. Primero, se anunció la ampliación y mejora de la infraestructura vial, educativa y de salud. Esta medida aun se mantiene vigente, y se destinaron aproximadamente US\$ 80 millones (Q623 millones) al Ministerio de Comunicaciones, responsable de ejecutar las acciones correspondientes para dinamizar el sector de la construcción.

Segundo, el Gobierno propuso una regulación del trabajo a tiempo parcial, para lo cual era necesario realizar reformas legales. Dicha propuesta fue impulsada por el Ministerio de Trabajo, pero enfrentó una fuerte oposición del sector sindical, por lo cual no se pudo concretar. La medida aun se encuentra en la agenda legislativa.

Además, se estimuló la actividad productiva en los 125 municipios de mayor pobreza del país a través de la formulación y aprobación del Reordenamiento del Presupuesto 2009 y se aseguró una asignación de los recursos necesarios para apoyar el desarrollo productivo en el área rural, a través de los programas PRORURAL, AGEXPORT, MAGA-FIDA, PINFOR, fertilizantes y arrendamientos de tierras. Para su implementación se destinaron aproximadamente US\$ 76,3 millones, beneficiando a 872.000 personas a finales de 2009.

Se ejecutó el Programa Especial de Arrendamientos de Tierras, que para agosto de 2009 había otorgado un total de 17.517 créditos, con un desembolso total superior a los US\$ 4,4 millones (Q 35 millones). Además, se aplicó la desacumulación del 100% de los intereses moratorios de la Deuda Agraria, con un costo estimado de US\$ 10 millones (Q 78 millones), resultantes de la renegociación de la Deuda Agraria para un total de 150 Fincas (MFP, 2009).

Entre enero y agosto de 2009, el Programa Nacional de la Microempresa del Ministerio de Economía amplió el monto disponible en su Fideicomiso en créditos para la micro,

pequeña y mediana empresa. También se aprobó un total de US\$ 7 millones (Q 54,5 millones) en proyectos para organizaciones intermediarias. Según el Ministerio de Finanzas Públicas (MFP), este apoyo ha beneficiado a más de 7.000 pequeños empresarios, con un impacto estimado de 28.000 empleos indirectos temporales generados (MFP, 2009).

Otra de las medidas adoptadas para la generación de empleo, fue la promoción de la inversión nacional y extranjera mediante un mayor impulso a la oficina de promoción de inversiones *Invest in Guatemala* y a la promoción del turismo hacia Guatemala. Para su implementación se destinaron, aproximadamente, US\$ 95,6 millones.

También se propuso una reorientación de las compras de alimentos para personas por parte de las distintas entidades públicas, principalmente las que adquieren grandes volúmenes, para dar prioridad a los pequeños y medianos productores, así como a cooperativas del interior del país. Sin embargo, no se cuenta con información al respecto, y se desconoce su estado actual.

Por último, se propuso realizar una encuesta trimestral sobre la situación del empleo a nivel nacional, para dar seguimiento periódico a las condiciones del mercado laboral e identificar sectores productivos y áreas geográficas que requieran estímulos adicionales para preservar los puestos de trabajo. No obstante, dicha medida nunca se hizo efectiva.

Como resultado, al mes de agosto del 2009 el PNERE había generado más de 96.000 empleos, y se calcula que para inicios de 2010 se habían alcanzado alrededor de 120.000 empleos creados a nivel nacional, en sectores como construcción e infraestructura, educación (empleos para maestros y personal administrativo), salud, seguridad (nuevos agentes de la policía nacional civil), apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa por parte del Ministerio de Economía, aprobación del registro de 113 empresas nuevas, etc. Estos nuevos empleos se distribuyen de la siguiente manera:

Cuadro 3.

Guatemala: generación de nuevos empleos según entidad

Entidad Empleadora	Cantidad de empleos
Puerto de Champerico	3.400
Dirección General de Caminos	11.400
Unidad Ejecutora de Conservación Vial	4.900
Foguavi	2.000 (temporales)
Udevipo	565 (temporales)
Mineduc	30.000 (temporales)
Administración Pública	25.000
FONTIERRA	9.000 (temporales)
Programa MIPYMES de MINECO	28.000 (temporales)
Empresas (Decretos de Maquilas y Zonas Francas)	6.500
Sistema Nacional de empleos	+10.700

Fuente: MFP (2009)

3.3.4. Política de protección social

Entre las medidas de protección social, se anunciaron una serie de políticas, las cuales, en general, sí se llegaron a implementar. Estas medidas de tipo asistencialista se desarrollaron fundamentalmente con el programa Mi Familia Progresá, así como con los programas presidenciales de Bolsa Solidaria, Escuelas Abiertas y Comedores Solidarios. Se logró la asignación de recursos por un monto de US\$ 65,63 millones, necesarios para consolidar y expandir el programa de transferencias monetarias condicionadas. El programa "Mi Familia Progresá" se estableció como el principal instrumento de protección y cobertura social de los grupos más vulnerables en el contexto de la crisis económica. Posteriormente (junio 2009) se incorporó la ampliación del programa de compensación económica del adulto mayor en situación de pobreza.

Se estima que para el mes de agosto del 2009, las actividades ejecutadas en el marco del PNERE brindaron asistencia social de forma directa a más de 517.000 personas en situación de pobreza, y, de forma indirecta, a más de 2 millones de personas (MFP, 2009).

3.3.5. Política monetaria, crediticia y bancaria

El PNERE buscó recursos a través de préstamos con el BID y el Banco Mundial (BM), y gestionó líneas de créditos de carácter contingente con el BM; además, se estableció un Grupo Interministerial de gestión de préstamos, con el objetivo de maximizar la utilización de los recursos externos disponibles en momentos de contracción de la recaudación fiscal. Asimismo, se suscribió un Acuerdo precautorio de Contingencia con el Fondo Monetario Internacional (FMI) para generar, si fuese necesario, financiamiento de hasta US\$950 millones para apoyo de Balanza de Pagos (OIT/OLACD y Red de Observatorios, 2009).

Se apoyó al sector privado para posibilitar el acceso a recursos del Banco Mundial y a las ventanillas de financiamiento para el sector privado del BID y del BCIE. Se solicitó un préstamo al BID de aproximadamente US\$300 millones para apoyar al sector financiero guatemalteco. Esto implicó un proceso de consulta con las principales entidades financieras para evaluar las necesidades del sector. En el caso del BCIE, como ya se ha señalado, se analizó la apertura de nuevas líneas de crédito para la iniciativa privada, las Municipalidades y el Gobierno Central (con un tope de US\$1,500 millones), condicionadas a que el país realizara una inversión soberana de Reservas Internacionales en dicho Banco de hasta US\$500 millones (OIT/OLACD y Red de Observatorios, 2009).

Por otro lado, en junio de 2009 se oficializó un acuerdo con Petrocaribe, en el cual se establecía que Guatemala cancelará el 50% de la factura en un plazo de 90 días, y el saldo será financiado a 25 años con una tasa de interés del 1% anual. Con esta medida, se proyectaba un beneficio de entre US\$ 23,1 millones (Q180 millones) y US\$ 30,8 millones (Q240 millones) anuales, que se esperaba se canalizaran a proyectos de inversión social. Adicionalmente, parte de los ingresos generados por el nuevo acuerdo

con Petrocaribe, así como nuevos fondos de financiamiento del BCIE, se utilizarían para construir la carretera de la Franja Transversal del Norte. Por otro lado, Guatemala se incorporó a la Corporación Andina de Fomento.

Se buscó fortalecer el sistema financiero, a través de la solvencia de las entidades bancarias por la vía de la constitución de reservas o provisiones que cubran la cartera contaminada, la modificación de las leyes bancarias para mejorar la calificación y gestión de riesgos, el establecimiento de convenios en el ámbito centroamericano para realizar una supervisión consolidada y transfronteriza para los grupos financieros que operan en el país y en Centroamérica y el impulso de reformas legales para viabilizar consolidaciones y resoluciones bancarias. Al respecto, se implementó el requerimiento de reservas genéricas para cartera crediticia, que cubrirían el 100% de la cartera en dificultades, con lo que se pretendía fortalecer la solvencia y la solidez del sistema financiero. Se aprobaron en Junta Monetaria las propuestas de modificaciones a la Ley de Bancos y Grupos Financieros, que facilitan el ingreso de capital extranjero hacia la actividad bancaria; estimulan la disciplina de mercado; amplían los vehículos de resolución bancaria; y limitan la concentración en vinculados, entre otros. En el campo del lavado de activos, se implementó el control de las remesas en dólares, el control de efectivo en las agencias bancarias y el control de operaciones de Personas Obligadas en Régimen Especial (inmobiliarias, agencias de vehículos, comercio de joyas, piedras y metales preciosos) (OIT/OLACD y Red de Observatorios, 2009).

En julio de 2009 se presentó al Congreso Guatemalteco una Propuesta de Reformas a la Ley de Bancos y Grupos Financieros, la Ley Orgánica del Banco de Guatemala por parte del BANGUAT y de la Superintendencia de Bancos. La aprobación de esta iniciativa aspiraba a fortalecer la solvencia de las entidades bancarias, mejorar la calificación y gestión de riesgos de las entidades bancarias del sistema, ampliar los mecanismos de resolución bancaria y de prestamista de última instancia, fortalecer la red de seguridad bancaria, el fondo de capitalización bancaria y el Fondo para la Protección del Ahorro -FOPA- (MFP, 2009).

3.4. Honduras

Como parte del Plan de Gobierno para enfrentar la crisis económica y financiera, con especial enfoque en el ámbito laboral, la Secretaría de la Presidencia, a través de la Unidad de Apoyo Técnico (UNAT), elaboró un Plan Nacional para la Conservación y Generación de Empleo en 2009. Su objetivo era la preservación y generación de empleo, en un contexto de medidas concertadas con los actores sociales que fortalecieran la democracia, el crecimiento económico y el desarrollo humano (OIT/OLACD y Red de Observatorios, 2009). El Plan estaba compuesto por cinco ejes de prioridades: Red Solidaria de Protección Social y Protección al Salario; inversión en infraestructura; creación de empleo y estímulo al sector productivo; estabilidad macroeconómica; y coparticipación de la empresa privada.

Durante el año 2009 se elaboraron planes anti-crisis en diferentes instituciones del Estado. Sin embargo, muchas de esas medidas se transformaron debido a los cambios vividos durante los acontecimientos políticos registrados a mediados del 2009. Por otra parte, es importante destacar que, posterior a la crisis política, dicho Plan se ajustó y se elaboraron otras propuestas. Por tanto, para el caso de Honduras se rescatan algunas de las propuestas iniciales y las modificaciones que se introdujeron, así como las medidas que se incorporaron posteriormente.

En dichas circunstancias, se reunieron representantes del Gobierno, empresarios, obreros y campesinos, para la firma de un gran Acuerdo Nacional, con el objetivo de enfrentar de forma ordenada los posibles efectos de la crisis en el contexto de un crecimiento con equidad. La magnitud de lo que se debe construir para lograr este objetivo queda expresada en las metas, acuerdos y acciones que se definieron entre estos actores en materia de crecimiento económico con equidad, inversión, empleo, salarios, productividad, competitividad y protección de las familias más vulnerables pobres de Honduras¹⁴.

3.4.1. Protección social

Como presenta el informe de OIT/OLACD y Red de Observatorios (2009), el gobierno de Honduras había programado una importante inversión en protección social, en tres sentidos: la focalización de las contribuciones a las familias más pobres en las zonas más pobres del país, la integralidad con la consolidación de los bonos y la corresponsabilidad a través de inversiones en capital humano con el programa Red Solidaria.

Programa Bono 10,000

Hasta el año 2009, el Gobierno de Honduras había ejecutado el proyecto denominado Red Solidaria de Protección Social, el cual incluía programas de salud, educación y vivienda social, transferencias condicionadas a las familias más empobrecidas y subsidios de energía a las familias de menor consumo. En total, se proyectó una inversión de US\$ 232 millones para su ejecución.

Posterior a la crisis política hondureña, a mediados del 2009, el nuevo Gobierno aprobó por Decreto Presidencial una nueva propuesta, el Programa Presidencial Educación, Salud y Nutrición, denominado Programa "Bono 10,000". Su objetivo fundamental es generar capital humano por medio del desarrollo de las capacidades en educación, salud y nutrición de las familias más empobrecidas del país, mediante la entrega de

¹⁴ El gran Acuerdo Nacional que actualmente se propone establecer tiene como fundamento un pacto social de corto, mediano y largo plazo entre gobierno, empresarios, obreros y campesinos con el propósito de enfrentar la crisis nacional y de las economías desarrolladas, en un escenario de crecimiento con equidad. El Pacto Social de Corto Plazo es la expresión de un conjunto de acuerdos y compromisos de las partes para alcanzar, en común, una serie de metas en las siguientes áreas: 1) Crecimiento Económico con equidad social, 2) Inversión privada y pública, 3) Empleo, 4) Salarios, 5) Productividad y Competitividad con Responsabilidad Social, 6) Protección de la población vulnerable, 7) Diálogo y Participación Democrática.

transferencias monetarias condicionadas, y con un componente importante del principio de corresponsabilidad.

Este Programa está dirigido por la Secretaría del Despacho Presidencial, y co-ejecutado por las Secretarías de Educación, Salud y el Programa de Asignación Familiar. Se acordaron convenios con entes internacionales para acceder a fondos: BID (US\$75 millones), Banco Mundial (US\$ 40 millones) y BCIE (US\$ 150 millones)(Oficina Presidencial del Programa Bono 10,000 - Honduras, 2011).

Como resultado del Programa, en el año 2010 se han visto beneficiados 161,000 hogares, superando la meta inicial de 150,000. Actualmente el Programa se mantiene vigente y se espera expandir su cobertura para alcanzar durante el período del gobierno actual los 600,000 hogares asistidos (Oficina Presidencial del Programa Bono 10,000 - Honduras, 2011).

Proyecto Nutrición y Protección Social

Este proyecto consiste en un esfuerzo conjunto de las Secretarías de Salud, del Despacho Presidencial y de Trabajo y Seguridad Social, para atender a las familias más vulnerables en temas como la nutrición de niños menores de 5 años y en salud primaria, en los departamentos de Copán, La Paz, Intibucá y Lempira. Además, se ha fomentado la inversión en capital humano en los municipios de mayor pobreza, promoviendo la inserción laboral de jóvenes. En total, se ha beneficiado a 164 mil personas (Unidad Administradora de Proyectos – Honduras, 2011).

Durante su ejecución, el Proyecto avanzó en la armonización de las políticas sociales, introduciendo al Congreso Nacional la Ley de Protección Social, lo cual generó un marco para la implementación de la Política de Protección Social (PPS) para el 2011. En colaboración con los especialistas del Banco Mundial, se proyectaron las acciones a seguir para impulsar dicha política (Unidad Administradora de Proyectos -Honduras, 2011).

Programa de Vivienda Ciudadana y Crédito Solidario

En atención a la población de menores recursos económicos, el Programa de Vivienda Ciudadana y Crédito Solidario (PROVICCSOL) promueve el acceso a soluciones de vivienda y créditos solidarios. El Programa brinda apoyo para la definición de las políticas nacionales de vivienda, cuenta con fondos nacionales, se encuentra vigente y está adscrito a la Presidencia de la República.

Para su ejecución, se invirtieron aproximadamente US\$ 10.4 millones (200 millones de lempiras). El Programa aporta fondos no reembolsables para viviendas donadas a población en situación de pobreza extrema. Además, otorga créditos a un plazo de hasta 20 años, cuyos beneficiarios son personas sin vivienda, que no sean beneficiarios

de subsidios estatales de vivienda y con un ingreso familiar de hasta dos salarios mínimos (Dirección del Programa de Vivienda Ciudadana y Crédito Solidario – Honduras, 2011).

Hasta el momento, el Programa ha construido 1,293 viviendas en 8 proyectos distintos ubicados en los departamentos de Francisco Morazán, Yoro, La Paz, Olancho, Nacaome. Se estima una generación de 8,256 empleos permanentes y 12,384 temporales (Dirección del Programa de Vivienda Ciudadana y Crédito Solidario – Honduras, 2011).

3.4.2. Medidas de equilibrio macroeconómico

Por su parte, la política fiscal, con la aprobación en abril de 2010 de la “Ley de Fortalecimiento de los Ingresos, Equidad Social y Racionalización del Gasto Público”, acometió el reordenamiento de las finanzas públicas, logrando una reducción del déficit fiscal en el 2010.

Como parte del Plan inicial, se anunciaron medidas para reordenar las finanzas públicas, ampliar la base tributaria y minimizar la evasión fiscal. En este sentido, se aprobó la Ley de Fortalecimiento de los Ingresos, Equidad Social y Racionalización del Gasto Público. Estas medidas fueron aprobadas en abril de 2010. Sin embargo, existen otras medidas que se plantearon antes de la crisis económica, y que fueron adaptadas e incorporadas al Plan ante la crisis. Se trató de incrementar en lo posible los ingresos y recortar los gastos innecesarios, ampliando la base tributaria y reduciendo la evasión fiscal. No obstante, no se reportaron acciones concretas, ni resultados cuantitativos para valorar el avance o retroceso en la relación ingresos/egresos de las arcas del Estado.

En 2010 la economía empezó a dar señales de recuperación, al crecer en 2.8% respecto a una caída de 2.1% en 2009, impulsada principalmente por los sectores de industria manufacturera, comunicaciones, comercio, agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca e intermediación financiera. Por su parte, las presiones inflacionarias fueron moderadas durante el 2010, al registrar una inflación promedio de 4.7%, y una inflación interanual de 6.5%, provocada por la disminución de la oferta de algunos alimentos debido a factores climatológicos, así como por el aumento de los precios de los productos básicos en el mercado internacional que se registró en el último trimestre. No obstante lo anterior, la inflación se ubicó dentro del rango de 6.0% ± 1.0 puntos porcentuales establecidos en el Programa Monetario 2010 – 2011 (Banco Central de Honduras: Programa Monetario 2011-2012).

El Banco Central de Honduras, por su parte, continúa formulando una política monetaria que permite un control de la liquidez en la economía, previendo mayores flujos de remesas familiares e inversión extranjera directa, una acumulación de Reservas Internacionales Netas (RIN) y una recuperación de la actividad económica. A su vez, en el sector público se prevé que la racionalización del gasto público y las reformas tributarias aplicadas desde 2010 y orientadas al aumento de los ingresos tributarios y a la contención del gasto corriente, mejoren la situación de las finanzas públicas. Por su parte,

se espera que el sistema financiero se mantenga sólido mediante la implementación de normas prudenciales y una adecuada supervisión.

Además, para apoyar la solvencia y estabilidad del sistema bancario nacional, se anunció una inyección de US\$30.2 millones, a través de Capitalización del Fondo de Seguro de Depósitos (FOSEDE) y del Sistema Financiero. Durante su ejecución, se negociaron US\$ 31.6 millones, y se realizó la transferencia de fondos en dos partes, una de US\$ 25 millones (fideicomiso con fondo de capitalización) y otra de US\$ 6.6 millones (Banco Central de Honduras: Programa Monetario 2011-2012).

3.4.3. Inversión en Infraestructura

Con la inversión estatal en infraestructura, el Gobierno hondureño se propuso incrementar el crecimiento de la economía a mediano plazo, con el valor agregado de la creación inmediata de empleos. Se planificó una inversión significativa de US\$ 820 millones para desarrollar proyectos considerados estratégicos. Entre ellos se encuentran proyectos de vialidad, comunicaciones, energía, transporte y obras públicas, represas (Patuca III, Los Llanitos y Jicatuyo), energía eólica, rehabilitación de plantas de energía de la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE), planta a base de carbón y ampliación de las instalaciones de la Empresa Nacional Portuaria (Programa para Activar el Trabajo y la Oportunidad – Honduras, 2011).

Para la implementación de estos proyectos la cooperación internacional aprobó la asignación de US\$ 90 millones. No todos los proyectos propuestos en el año 2009 se ejecutaron, debido a la cancelación de la cooperación internacional a partir del segundo semestre de ese año.

En 2011, el Gobierno, por medio del Congreso Nacional, aprobó las adjudicaciones para avanzar en los proyectos de transporte y obras públicas, energía eólica, represas (Patuca III, Los Llanitos y Jicatuyo), y la inversión privada en energía eléctrica. En resumen, se calcula que la inversión pública en infraestructura ha generado un aproximado de 30,000 a 50,000 empleos de tipo permanente y temporal (Programa para Activar el Trabajo y la Oportunidad – Honduras, 2011).

3.4.4. Estímulo a los sectores productivos

Reconociendo la necesidad de crear oportunidades de empleo en el país, se puso en marcha un programa de apoyo al sector productivo. Si bien la propuesta pretendía atender a una diversidad de sectores productivos, no se anunciaron políticas concretas a ejecutar en el caso de los productores con recursos forestales y ambiente, y las actividades turísticas.

Donde sí se registran avances es en los sectores de la agricultura, agroindustria y ganadería, aunque la aplicación de las medidas en estos sectores también es parcial,

pero se mantiene vigente. Se invirtieron US\$ 63.1 millones provenientes de la cooperación internacional, y hasta el momento se estima que se han beneficiado 150,000 familias (Banco Nacional de Desarrollo Agrícola – Honduras, 2011). Con el objetivo de aumentar la cantidad de beneficiarios, el Gobierno impulsa un proyecto orientado a apoyar a los pequeños productores sin acceso a crédito, al mediano productor para que pueda incrementar su producción, y al gran productor que no tenga acceso al crédito por encontrarse en la Central de Riesgo (sistema de registro de deudores crediticios).

Programa de Fomento de Negocios Rurales (PRONEGOCIOS)

La Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAG) y el Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible, a inicios del 2010, lanzan el programa PRONEGOCIOS, que cuenta con US\$ 27 millones financiados por el BID. Por medio de este programa se beneficiará a los departamentos de Olancho, Colón, El Paraíso y Gracias a Dios. Se proyectó favorecer a 8,760 familias de los pequeños productores agrícolas y microempresarios rurales de los 58 municipios objeto del programa. Cuenta con tres componentes: apoyo a servicios empresariales rurales; financiamiento de planes de negocios; y políticas y estrategias complementarias. Estas últimas aspiran a mejorar la coordinación de la inversión pública en el sector agropecuario (Dirección Nacional de Desarrollo Rural Sostenible – Honduras, 2011).

Proyecto de Desarrollo Micro-empresarial de Personas Pobres e Indígenas

Este Proyecto promueve el desarrollo de microempresas por medio del fortalecimiento de la cultura empresarial, las capacidades organizativas, administrativas, técnicas y de comercialización. El Proyecto se concentra fundamentalmente en comunidades rurales empobrecidas, específicamente en los departamentos de Olancho, Yoro, Francisco Morazán y El Paraíso. El presupuesto asciende a US\$ 1.47 millones donados por el Gobierno Japonés y ejecutados por la Secretaría de Agricultura (Unidad Administradora de Proyectos de la Secretaría de la Presidencia – Honduras, 2011).

En el marco de dicha medida se han desarrollado diversas actividades, entre ellas una serie de capacitaciones: 30 talleres de “Inteligencia Empresarial”, 6 Talleres de “Legalización”, y 24 talleres de “Transferencia de Tecnologías”. Como resultado, se han beneficiado 1,500 personas, entre ellas 450 indígenas y mujeres en temas de fortalecimiento institucional y desarrollo de capacidades, y 1,000 personas en mejora de tecnologías. Además, se realizaron 6 ferias empresariales, se hicieron inversiones en 100 microempresas y se asignaron 20 desembolsos para asociaciones de productores (Unidad Administradora de Proyectos de la Secretaría de la Presidencia – Honduras, 2011).

Proyecto de Mejora de la Eficiencia del Sector Energía

El Proyecto de Mejora de la Eficiencia del Sector Energía (PROMEF) tiene como objetivo mejorar el desempeño financiero y la operatividad de la Empresa Nacional de Energía Eléctrica, y, con ello, sostener la producción de energía eléctrica del país. Se

obtuvieron US\$ 12.3 millones de fondos nacionales, y se complementaron con US\$ 30 millones negociados con la cooperación internacional. Actualmente se encuentran en proceso tres licitaciones internacionales, con las cuales se darían los primeros avances significativos del Proyecto.

3.4.5. Protección y generación de empleo

El Gobierno Hondureño, a través de la Secretaría de Trabajo, reconoció la importancia de impulsar programas de protección y generación de empleo, y anunció mejoras en los servicios de coordinación interinstitucional para la identificación de la demanda laboral, el análisis de la oferta laboral disponible, el apoyo estratégico a las migraciones y a la formación profesional mediante los cursos y transferencias condicionadas (OIT/OLACD y Red de Observatorios, 2009).

Programa de Servicio Nacional de Empleo

A través de la Secretaría de Trabajo, el Gobierno ha promovido acciones para la generación de empleo. El Programa de Servicio Nacional de Empleo (SENAEH) tiene como objetivo facilitar el acceso de las personas al mercado de trabajo. También busca incentivar la creación de nuevos empleos a nivel nacional. Como parte del SENAEH, se firmó un acuerdo con las Cámaras de Comercio de las ciudades de Tegucigalpa, San Pedro Sula, Puerto Cortes, Santa Rosa de Copan, Islas de la Bahía, Choluteca, Juticalpa, Comayagua, así como con el Instituto Nacional de Formación Profesional (INFOP). Los proyectos que se diseñaron y ejecutaron para apoyar a las instancias antes mencionadas se presentan a continuación:

Proyecto Mi Primer Empleo

El Proyecto Mi Primer Empleo aspira a promover la inserción laboral y la inclusión social de aproximadamente 6,000 jóvenes (15-19 años) que se encuentran desocupados o fuera del sistema educativo formal. Para su implementación, se negoció con el Banco Mundial un monto de US\$ 2,9 millones (Unidad Coordinadora de Proyectos de la Secretaría de Trabajo y Seguridad Social, 2011).

El Proyecto tiene una duración de cuatro años y se inició en 2009. Durante este tiempo, a los jóvenes se les brinda capacitación técnica de entre 3 y 5 meses. Posteriormente, se realizan pasantías laborales en una empresa de acuerdo con la capacitación recibida, y después son certificados. La totalidad de los cursos del Proyecto son gratuitos, y, además, se les provee de un seguro de riesgo laboral y un incentivo para el transporte y la merienda (US\$ 2.50 por día asistido). Hasta el momento, se han llevado a cabo tres convocatorias: en la última egresaron de la capacitación 1,075 jóvenes, de los cuales el 88% fueron certificados. Sin embargo, sólo 210 jóvenes obtuvieron trabajo de forma inmediata (ídem).

Programa para Activar el Trabajo y la Oportunidad (PACTO)

El Programa para Activar el Trabajo y la Oportunidad (PACTO) incluye un conjunto de leyes que tienen como objetivo constituirse en mecanismos de protección de la inversión y la generación de empleo. En mayo de 2011 se terminó de aprobar la última de las 7 iniciativas que contempla el PACTO. Estas Leyes tienen como objetivo fundamental la estimulación del mercado laboral a través de una mercantilización del empleo. Algunas de estas medidas no tienen precedentes en el mundo, especialmente la creación de Regiones Especiales de Desarrollo. Otras Leyes, como la Ley de Empleo por Hora y la Ley de Promoción y Protección a la Inversión, son objeto de mucha polémica y discusión, ya que se cuestiona su impacto a mediano y largo plazo en las condiciones de trabajo de las personas trabajadoras hondureñas (The Economist, 2011). A continuación, se realiza una breve descripción de las siete leyes aprobadas:

Cuadro 4.

Honduras: Leyes aprobados bajo el PACTO

Proyecto	Beneficiarios (Proyección)		Observaciones
Ley de Empleo por Hora	20,000	(directos)	Los principales sectores beneficiados son: comercio, maquila, servicios y microempresas.
Ley de Participación Público y Privado	330,000 100,000	(directos) (indirectos)	Permite la participación del Estado y la Empresa privada como socios en proyectos de: infraestructura pública, Turismo, Hotelería y Ciudades Modelos.
Ley de Empleo en el exterior	83,000 990,000	(directos) (indirectos)	Brinda oportunidad de un salario justo, permisos legales de trabajo, posibilidad de regresar al país a visitar a sus familiares, la cobertura será en Canadá y Estados Unidos.
Ley de Promoción y protección a la inversión	249,000		Garantiza seguridad jurídica de inversión nacional y extranjera, que asegura proteger las inversiones de problemas políticos y financieros locales con un seguro.
Ley de Empleo Rural y Urbano Marginal	85,000	(directos)	
Creación de Regiones Especiales de Desarrollo	225,000	(indirectos)	Reforma constitucional para crear zonas del país con leyes propias y atraer la inversión internacional, con reglas particulares en el área de educación, seguridad, salud y comercio.
Contratos de energía renovable	50,000 150,000	(directos) (indirectos)	Consiste en la aprobación de 57 contratos de energía renovable.

Fuente: Elaboración propia con base en la información otorgada por el Observatorio del Mercado Laboral hondureño, y notas de prensa.

3.5. Nicaragua

El Gobierno de Nicaragua anunció en 2009 el Programa de Defensa de la Producción, el Crecimiento y el Empleo, como un conjunto de medidas para enfrentar los embates de la crisis financiera internacional. Este programa incluía medidas que apuntaban a mantener la estabilidad macroeconómica y del sistema financiero, una priorización

del programa de inversión pública, apoyo a la producción y la inversión privada, y medidas para mejorar el acceso a los mercados, estimular el empleo solidario y un plan de austeridad fiscal (OIT/OLACD y Red de Observatorios, 2009). Cabe destacar que se implementaron todas las propuestas establecidas en el Programa.

En parte gracias a estas medidas, se experimentó una leve reducción del desempleo abierto, pasando de un 7.7% en 2009 a un 7.4% en 2010. Sin embargo, tanto antes de la crisis como después de 2009, en Nicaragua existen altos niveles de trabajo informal (75.7%) y subempleo (53.7% de la PEA)¹⁵. El Ministerio del Trabajo indica que el promedio del salario real a nivel nacional se mantuvo constante para 2009 y 2010, dándose un aumento leve en el sector de afiliados al seguro del 1.3% real, como resultado del ajuste del salario mínimo nacional (CEPAL, 2011). A continuación, se hace un breve análisis de las medidas anunciadas versus las medidas tomadas.

3.5.1. Estabilidad macroeconómica, sistema financiero y política fiscal

El Programa logró cumplir con sus metas de conservar la política cambiaria inalterada, estableciendo una tasa de deslizamiento del córdoba en relación al dólar en 5% anual, como se había anunciado. De esta forma, los agentes económicos cuentan con la garantía de no enfrentarse a cambios drásticos a nivel cambiario. De igual forma, se alcanzaron niveles adecuados en las reservas internacionales brutas.

Otro objetivo cumplido está relacionado con el mantenimiento del acuerdo con el Fondo Monetario Internacional en el marco del Servicio de Crecimiento y Lucha contra la Pobreza. El FMI recibió un desembolso de US\$ 38 millones de la deuda que tenía el Gobierno nicaragüense con esta institución, cuando se aprobaron la segunda y tercera revisión del Servicio para el Crecimiento y Lucha contra la Pobreza. Con esto, además de mantener el acuerdo con el FMI, se pretendía dar una señal de garantía a los Organismos Financieros Internacionales, propiciando un ambiente de confianza para los inversionistas extranjeros. Además, se gestionó por medio del Banco Central de Nicaragua una línea de asistencia financiera extraordinaria para el Sistema Financiero Nacional, negociando a través del Banco Centroamericano de Integración Económica un monto de US\$ 200 millones para su ejecución (BCN, 2009).

3.5.2. La inversión pública

En el Programa ante la crisis, se anunció una cartera de proyectos en infraestructura y la protección del gasto social para la construcción y reparación de viviendas sociales. Como parte de esta cartera, se implementó el Programa de Inversión Pública, para el cual se utilizaron únicamente fondos nacionales (US\$ 46,6 millones). La inversión

¹⁵Según datos de la Encuesta Continua de Hogares (sf), dentro del documento "Informe de Seguimiento de la Matriz de Políticas Anunciadas" por el Observatorio del Mercado Laboral de Nicaragua.

se realizó en obras como la construcción de carreteras y caminos (1093,8 km) y la expansión de las redes de distribución de energía (285 km). De igual forma, se construyó y dio mantenimiento a 141 centros escolares y 19 centros de salud. En el caso de la vivienda, se finalizó la construcción de 2.095 casas, mientras se mejoraron 311 viviendas. Se tomaron medidas para lograr una mayor eficiencia en la ejecución del Programa. Por ejemplo, se hizo un seguimiento de las obras y las licitaciones de proyectos, con reuniones informativas de control semanal por parte de la Dirección General de Inversión Pública, y se propuso la eliminación del pago de impuestos por adelantado, con lo que se facilitó el inicio de las obras acordadas con el Gobierno (BCN, 2009).

Por último, tal como se había planeado, se adoptaron medidas de austeridad, y se redujeron un 20% los gastos en bienes y servicios del sector público. Para esto, se eliminó la compra de vehículos, se congelaron las plazas vacantes del sector público, se redujo la jornada laboral, y se aplicaron ajustes que beneficiaban sólo a los empleados de menores salarios (menores a US\$ 866 o 20 mil córdobas). Esta medida aun se mantiene vigente.

3.5.3. Apoyo a la producción

El Programa ante la crisis también incluía medidas de apoyo a la producción y a la inversión privada. Las medidas más importantes son el Programa Nacional de Semilla, así como el fortalecimiento del Programa Productivo Alimentario. Con esto se buscó dinamizar a los sectores productivos más sensibles, procurando un aumento en la producción de alimentos y la generación de autoempleo a través de capitalización. Se acometieron acciones para facilitar la exportación (agilizando los trámites) e incentivar la industria forestal (se modificó la veda). Además, bajo estos programas, se crearon Ventanillas Únicas de Inversión (VUI) en Managua y otros cinco departamentos, como parte de las medidas anunciadas para simplificar trámites. Para su financiamiento se obtuvieron US\$ 27 millones del BCIE y ALBA Caruna, la cooperativa que maneja recursos de la cooperación venezolana. De este presupuesto, US\$ 20 millones se invirtieron en el Programa Nacional de Semillas y US\$ 7 millones para la reactivación de la producción y aprovechamiento forestal en la Costa Caribe (BCN, 2009).

Algunas acciones pretendían mejorar la participación de Nicaragua en el mercado centroamericano, en otros países con los cuáles se mantenían acuerdos comerciales y en nuevos destinos. Además, se trató de impulsar el turismo y la inversión internacional. Para esto, se acudió a fondos nacionales, alcanzando un monto de 628.7 millones de córdobas (US\$ 27.2 millones aproximadamente). Sin embargo, al final, la mayoría se invirtió en los bonos para la producción (US\$ 13.7 millones / C\$ 317 millones) y en el Fondo de Crédito Rural para semillas (US\$ 8.4 millones / C\$ 196.2 millones). Otras inversiones realizadas consistieron en la compra de semillas de granos básicos (US\$ 2.1 millones / C\$ 50.3 millones) y la reactivación del sector cafetalero (US\$ 177.5 mil / C\$ 4.1 millones) (BCN, 2009). Finalmente, como única medida para incentivar el turismo y la inversión internacional, se eliminó el trámite de visas a visitantes (Decreto No. 07-2009).

3.5.4. Medidas de Empleo¹⁶

Con un aporte de US\$ 2.6 millones (C\$ 61.1 millones) al Programa Usura Cero, se pretendía crear oportunidades por medio de capacitaciones y préstamos para que las mujeres pudieran mejorar sus pequeños negocios o iniciar uno. Cuando se propuso dicha medida, se proyectó beneficiar aproximadamente de 70,000 a 90,000 mujeres. A la fecha no se pudo obtener datos oficiales que demuestren el alcance del programa.

En lo concerniente a los salarios, se había anunciado una estrategia para plantear acciones orientadas a proteger el salario de la población a través de la reducción de la inflación y la mejora de su nivel de vida, así como proteger el empleo y promover la generación de nuevos empleos. Para esto, se llegó a un consenso entre representantes de los trabajadores y empresarios para establecer una política de salario mínimo, y se aprobó un reajuste salarial de 8% en las zonas francas, 13% para el sector agropecuario y 11% en el resto de actividades. Además, se ratificó la Normativa Salarial, y el Ministerio de Trabajo estableció en el 2010 el pago US\$ 1.1 (27 córdobas) por cada lata de café maduro cortado, más la alimentación, y US\$ 6 (140 córdobas) diarios para los trabajadores de los beneficios secos (Moncada, 2011). Con esta y otras medidas se aspiraba a proteger el salario de la población a través de la reducción de la inflación y la mejora del nivel de vida. Se registra la creación de 1,200 puestos en la Empresa Nicaragüense de Alimentos Básicos (ENABAS) (BCN, 2009).

Para la mejora de la calidad de la oferta laboral se designó al Instituto Nacional Tecnológico (INATEC), el cual, por medio de capacitaciones, se propuso atender a unos 5,000 desempleados, especialmente jóvenes, haciendo énfasis en las capacidades demandadas por empresas de la Zona Franca y otros sectores productivos fundamentales. Según la información de INATEC, se capacitó a 20,000 personas. Por otro lado, se promovió un Programa de Subsidios al sector Energético y Transporte. Por medio de fondos nacionales se asignaron subsidios a las familias de bajo consumo energético (US\$ 4.9 millones / C\$ 114 millones) y transportistas (US\$ 6.4 millones / C\$150 millones) (BCN, 2009).

3.6. Panamá

Según la información aportada por el Observatorio del Mercado Laboral panameño, la crisis financiera que vivieron las diferentes economías mundiales no tuvo el impacto esperado en la economía panameña. Estos efectos se sintieron durante el primer semestre del año 2009, para luego dar paso a una rápida recuperación por parte de las exportaciones y el movimiento de carga que transita por el Canal de Panamá. Tanto el crecimiento del PIB como la tasa de empleo se resintieron durante esta contracción. Por

¹⁶ No se encontró información sobre el anunciado Programa Liquidez para la Sostenibilidad del Crecimiento (OIT/OLACD y Red de Observatorios, 2009), bajo el cual, a nivel de financiamiento, se gestionaría ante el BID US\$ 300 millones, recursos que estarán dirigidos a actividades de comercio exterior y capital de trabajo de actividades productivas.

lo tanto, si bien el Estado aplicó mecanismos antes y después de la crisis para compensar el posible impacto, el buen desempeño de la economía hace que el Gobierno panameño no estime los efectos de la crisis con la misma importancia que los otros países de la región. Como resultado, hay un menor número de políticas ante la crisis por evaluar, dado que la dinámica positiva de la economía se mantuvo durante los años 2010 y 2011, lo que demuestra que todas las previsiones de los organismos internacionales en cuanto al crecimiento de la economía panameña se están cumpliendo.

3.6.1. El Programa de Estímulo Financiero

A mediados del 2009, el Gobierno Panameño tomó medidas para contrarrestar los posibles efectos de la crisis internacional, impulsando el Programa de Estímulo Financiero (PEF). El PEF tenía como objetivo estimular el crédito y la inversión, asegurar la estabilidad económica, el crecimiento del empleo y la actividad comercial alcanzada en los últimos años en el país, evitando que el sistema de préstamo bancario se viera afectado por la crisis financiera.

El PEF se puso en marcha pese a los buenos índices de liquidez que registraba la economía panameña. Esta liquidez se obtuvo ya que los bancos tomaron sus medidas anti-crisis antes de que el contagio fuera mayor, teniendo una mayor cautela al momento de otorgar créditos. El Programa tenía como meta mantener la disponibilidad de financiamiento en el sector bancario minimizando el impacto de la crisis, e inicialmente se planteó un monto de 1,010 millones de dólares para alcanzar esta meta. Sin embargo, a mediados de 2009, el monto se redujo a 610 millones, de los cuales 210 millones procedían de la Corporación Andina de Fomento (CAF)¹⁷ y 400 millones del Banco Nacional de Panamá (BNP)¹⁸ (Cantú, 2009).

El enfoque central del Programa fue asegurar que el sistema bancario pudiera financiar el comercio exterior y los sectores productivos como la industria, el comercio y la construcción. Los fondos no se utilizarían para préstamos de consumo (por ejemplo, préstamos hipotecarios), y estaban destinados a préstamos de corto plazo y dirigidos a promover la inversión. En este caso no existió necesidad de la utilización de los fondos del PEF para el total del conjunto de bancos que operan en el sistema financiero panameño.

A pesar de esto, los fondos tuvieron una escasa participación en la expansión del crédito local, que durante el 2010 mostró una marcada reactivación como resultado de una mayor demanda en la economía panameña, promovida por la expansión económica que experimenta actualmente el país, en gran parte relacionada con los proyectos de construcción que se desarrollaron tanto a principios de la crisis, como posteriormente.

¹⁷ A una tasa de interés de 1.7%.

¹⁸ A una tasa del 3.5%.

3.6.2. Reforma de la Ley de Responsabilidad Social y Fiscal (LRSF)

Para agilizar las negociaciones de la firma del Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos y a fin de evitar el retraso en la ejecución de importantes proyectos en marcha, se modificó la Ley 34 del 5 junio de 2008, más conocida como Ley de Responsabilidad Fiscal, modificada por la Ley 31 de 5 de abril de 2011, con el objetivo de mantener el nivel de inversión pública y la ocupación laboral.

Si bien la Ley de Responsabilidad Fiscal establecía un límite de déficit de 1.5% sobre el PIB, con la nueva reforma el Gobierno Nacional puede tener un déficit fiscal del sector público no financiero de hasta el 3%, luego de una solicitud del Órgano Ejecutivo. Dentro de la Ley 31 se excluye del control fiscal a algunas empresas para que no estén sujetas a las restricciones de déficit impuestas en la Ley; entre ellas se encuentra la Empresa de Transmisión Eléctrica, el Aeropuerto Internacional de Tocumen y la Empresa Nacional de Autopistas. En los tres casos se trata de entidades que van a estar inmersas en grandes proyectos que requerirán financiamiento externo, aunque sea parcialmente (González, 2011).

Mediante dicha Ley, estas tres empresas adquieren un estatus equivalente al Canal de Panamá, de forma tal que las deudas que adquieran no se verán reflejadas en los balances fiscales del Gobierno. También se excluye de la Ley a los denominados "intermediarios", como el Banco Nacional de Panamá y la Caja de Ahorros. Por medio de la Ley 31, también se introducen modificaciones a ciertas disposiciones del Código Fiscal en materia de Impuesto sobre la Renta, adelanto mensual del Impuesto sobre la Renta, Impuesto de Dividendos, Impuesto de Inmueble, e Impuesto a las Transferencias de Bienes Corporales Muebles y la Prestación de Servicios (ITBMS), así como también introduce disposiciones relacionadas con la implementación de los Equipos Fiscales en el país.

3.6.3. Generación de empleo en 2011

Para reducir los efectos de la crisis, se impulsó una política de reconversión ocupacional para el sector de servicios de transporte multimodal, el área de las re-exportaciones (zona libre), el sector construcción, los servicios inmobiliarios y el turismo.

Hacia finales de 2011, el sector privado panameño pronosticó que la oferta de empleo en el país aumentaría en un 26%. El sector económico de mayor generación de empleo es el sector comercio (36%), seguido por los servicios (31%), manufacturero (25%), transporte y comunicaciones (18%), construcción (15%) y agropecuaria y minas (13%) (Revista Summa, 2011).

El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) previó para todo el año 2011 un crecimiento de alrededor del 9%, lo que indicaría que la economía panameña no dejará de crecer en el período 2010-2014. En la realidad, dicha cifra superó las expectativas del Gobierno

alcanzando el 10,5%, debido fundamentalmente a los trabajos de la ampliación del Canal de Panamá y otros proyectos de infraestructura que se están desarrollando en el país (La Estrella, 2010). La publicación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) Panorama Laboral 2011, destaca a Panamá con la menor tasa de desempleo urbano de toda América Latina, con un 5.4%, aunque contrapuesta por un aumento en la inflación y por fuertes aumentos en el caso de los precios del transporte (13.6%) y los bienes y servicios (7.8%) (TVN, 2011).

3.7. República Dominicana

En República Dominicana, en los primeros meses de 2009, el gobierno convocó a los diferentes sectores de la vida nacional a participar en la "Cumbre por la Unidad Nacional Frente a la Crisis Económica Mundial" (CUNCM), que tuvo como propósito concertar políticas y acciones para enfrentar las consecuencias negativas de la crisis (ver Anexo C1). Se organizaron mesas de trabajo en las que se consensuaron una serie de políticas de corto plazo. Los esfuerzos para contrarrestar los efectos de la crisis financiera internacional se concentraron en políticas estatales para resguardar y generar empleos. El Ministerio de Trabajo, junto con otras instituciones, impulsó la implementación de los acuerdos de la Mesa de Empleo. Entre las iniciativas anunciadas, había programas de empleos transitorios, subsidios a empresas para evitar el despido masivo, fomento al emprendedurismo, aumento de la cobertura del seguro social, aceleración de los procesos de inserción laboral, medidas para el empleo de la población juvenil, y medidas en el sector de vivienda (OIT/OLACD y Red de Observatorios, 2009). Del conjunto de políticas generadas, sin duda alguna, el fortalecimiento de instituciones e instancias vinculadas al mercado laboral y los programas de generación de empleo han sido el pilar de las medidas anti-crisis. El apoyo del BID y del Banco Mundial ha sido fundamental en la implementación de la mayoría de ellas.

3.7.1. Instituciones públicas

Como parte de lo anunciado, se aumentó sostenidamente la inversión en el Sistema Dominicano de Seguridad Social, desde US\$ 420.8 millones en el 2009 a US\$ 494.4 millones en el 2010, y US\$ 1, 237,1 millones para 2011 (OMLAD –Observatorio del Mercado Laboral Dominicano-, 2011), con el fin de aumentar la cobertura del Sistema Dominicano de Seguridad Social. Se estima que, en total, 1.4 millones de personas se han beneficiado de la Seguridad Social. Debido a la necesidad de acceder a información confiable y oportuna sobre el mercado laboral dominicano durante la crisis, el OMLAD del Ministerio de Trabajo fue fortalecido. Hasta la fecha, el Observatorio ha generado 18 estudios sobre el mercado laboral. Su objetivo es proveer información confiable para la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas de empleo, en coordinación con los actores sociales relevantes. Los estudios realizados han contribuido al diseño e implementación de programas y proyectos de empleo en determinadas localidades del país. Igualmente, el OMLAD ha formulado propuestas de lineamientos a nivel nacional de políticas de empleo, de empleo juvenil y lineamientos de políticas de

empleo focalizadas en las mujeres¹⁹. Todas ellas son sometidas a los organismos de toma de decisión en la materia. (Ver anexo C2).) (OMLAD, 2011).

Por otro lado, para dar seguimiento a las medidas adoptadas en la Cumbre, se emite el Decreto 340-09, que reactiva la Comisión Nacional de Empleo (CONAEMPLEO). Esta Comisión es un órgano tripartito de carácter consultivo que asesora al Ministerio de Trabajo sobre las políticas públicas de empleo, y funciona como espacio de participación, creación de consenso y compromiso para promover el desarrollo del empleo en el país.

En el marco de la crisis, el OMLAD realizó un estudio del mercado laboral de la provincia de Santiago, localidad afectada por la pérdida de empleo en el sector de Zona Franca textil, incluyendo la formulación de los lineamientos para un Plan de Empleo Provincial, dando lugar a un proyecto piloto de empleo temporal en dicha provincia, titulado "Santiago trabaja".

3.7.2. Economía y competitividad²⁰

En la Cumbre se había anunciado la recapitalización del Banco Central. Se cumplió con el aporte anual establecido en la Ley de Recapitalización del Banco Central para cubrir el déficit cuasi fiscal de esta institución. Para el 2009, el Gobierno Central, según lo previsto en el Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos y sus modificaciones, transfirió por concepto de intereses de los bonos emitidos para la recapitalización y los intereses devengados en el 2008, un total de USD 446.6 millones (RD\$17,417.1 millones).

Para estimular la agricultura y la industria, se propuso un aumento de las disponibilidades de recursos crediticios para estos sectores. El Banco Nacional de Fomento de la Vivienda y la Producción (BNV - de carácter público-privado), que funciona como banca de fomento multisectorial y de segundo piso, dispuso US\$ 51.2 millones (RD\$ 2,000 millones) para el Programa de Apoyo al Sector Agropecuario (PROA-BNV), con préstamos otorgados a 186 productores agropecuarios. Adicionalmente, se han beneficiado de forma indirecta 805 productores de ajo y de habichuelas y parceleros de arroz, con los programas de pignoración de dichos productos agrícolas. Además, se aumentó el financiamiento al sector agropecuario a través de los bancos de propiedad estatal; el Banco de Reservas invirtió US\$ 12.8 millones (RD\$500 millones) y el Banco Agrícola, con aportes adicionales del Gobierno Central, un monto de US\$ 4.4 millones (RD\$170.9 millones) (CUNCM, 2010).

En la misma línea, se aportaron incentivos fiscales al sector agropecuario. Con modificaciones al marco legal y a los impuestos se dispuso la exención del impuesto

¹⁹ El OMLAD realizó en total 18 estudios en el período 2008-2011 (2008:2; 2009:6; 2010: 7; y 2011: 3) (OMLAD, 2012).

²⁰ A partir de esta sección, la información se basa principalmente en el informe CUNCM (2010)

selectivo a las pólizas de seguro para garantizar la actividad agropecuaria (Ley 182-09) y se otorgaron exenciones del pago de anticipo del Impuesto sobre la Renta (ISR), del pago de Impuestos Sobre Activos y de la retención de ISR sobre los pagos realizados por el Estado hasta el ejercicio fiscal 2009 (Norma General de la Dirección General de Impuestos internos No. 02-2009 y disposiciones de la Norma 01-2008).

Además, se incrementó la inversión pública en proyectos y obras de infraestructura para mejorar la producción y facilitar la comercialización de los productos del agro, tales como caminos de acceso a fincas, infraestructura productiva y plantas de empaque. Se ejecutó el Plan de Rehabilitación y Reconstrucción de Caminos Vecinales con un monto de RD\$100 millones en 2009 (ver Anexo C3). Asimismo, se impulsó la infraestructura de invernaderos. Se firmó un convenio de colaboración entre el Ministerio de Agricultura, el Centro de Exportación e Inversión de la República Dominicana (CEI-RD) y el Banco Nacional de Fomento de la Vivienda y la Producción (BNV), para desarrollar e implementar sistemas de producción bajo ambiente controlado (invernaderos) y construcción de infraestructura para el apoyo de las exportaciones agropecuarias (ver Anexo C3).

Para estimular la economía y la inversión, el Banco Central redujo la tasa de interés de política monetaria (tasa overnight) de 8.5% en enero de 2009 a 4.0% en enero de 2010, así como la tasa de interés lombarda de 14% a 9.5% en el mismo período. Adicionalmente, entre otras medidas, a través de sucesivas reducciones, las tasas de interés de los certificados colocados por la vía de la ventanilla directa disminuyeron significativamente. Todas estas medidas impactaron en la reducción de las tasas de interés en el mercado financiero y contribuyeron a impulsar la demanda interna. En efecto, el promedio ponderado de las tasas de interés activas de los bancos múltiples se redujo de 25.17% en enero del 2009 a 13.82% en diciembre del mismo año, una reducción de 11.35 puntos porcentuales (ver Anexo C3 para más detalles).

Como medida de apoyo al sector de la pequeña y mediana empresa, se aplicó la Ley de PYMES, en colaboración con el Ministerio de Industria y Comercio. La nueva legislación permite un mayor acceso al financiamiento a través del Fondo FOMIPYME, el cual funciona como un banco de primer y segundo piso. El objetivo es la promoción de nuevos mercados y el fomento a la creación de un mayor número de micro, pequeñas y medianas empresas (Dominicana Online, 2012: http://www.dominicanaonline.org/portal/espanol/cpo_legislacion.asp).

También para estimular el sector de MIPYMES, se creó un sistema simplificado para el pago de impuestos. Durante el año 2009 fueron ampliadas la difusión y cobertura de las facilidades que concede el Procedimiento Simplificado de Tributación (PST) para nuevos contribuyentes. El PST libera a las MIPYMES de remitir las informaciones sobre comprobantes fiscales, del pago de anticipos del Impuesto sobre la Renta (ISR) y del pago del Impuesto a los Activos.

Se simplificaron también los trámites y se unificó la política pública de exportación. Se estableció la Declaración Única Aduanera (DUA) 24 horas al día, 7 días a la semana,

como proceso 100% automatizado, sin intervención del funcionario aduanal. Como resultado, se ha reducido el número de inspecciones físicas a través de la aplicación del Sistema de Análisis de Riesgo.

Para mejorar la competitividad de la economía dominicana, se divulgaron y promocionaron los incentivos de PROINDUSTRIA, un Centro de Desarrollo y competitividad Industrial que promueve el desarrollo de la industria manufacturera dominicana, a través de políticas que contribuyan a mejorar su competitividad y niveles de innovación. Además, el Consejo Nacional de Competitividad (CNC) celebró el Primer Foro Nacional para la Competitividad y el Desarrollo Productivo para consensuar medidas de mediano y largo plazo en el marco del Plan Nacional de Competitividad Sistémica y articular este plan con la Estrategia Nacional de Desarrollo que coordina el Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (Abril 2009). Sin embargo, las iniciativas del CNC se encuentran en la fase de inicio de su implementación.

Finalmente, se impulsó la promoción turística a partir de un aumento del presupuesto de publicidad y promoción, lo que ha permitido una mayor participación en ferias internacionales y el desarrollo de nuevas campañas internacionales (tales como “La República de Colores” y “Lo Tiene Todo”). También se lanzó la campaña nacional “Turismo para Todos”. El gasto total en publicidad y promoción exterior en 2009 fue de US\$47.5 millones. El aumento en el presupuesto de promoción y publicidad permitió que durante el año 2009, el flujo de llegada de turistas fuera similar al del año 2008, a pesar de la contracción internacional de los flujos como consecuencia de la crisis internacional. Como resultado, el país fue uno de los pocos de la región del Caribe que experimentó crecimiento de los flujos turísticos durante el 2009.

No todas las medidas que se propusieron se pudieron implementar a la fecha. En el Anexo C4 se describen algunas de las medidas que se aplicaron parcialmente.

3.7.3. Generación y protección del empleo

Desde el 2011 se viene implementando el Programa de Empleos Transitorios en la provincia de Santiago, con el objetivo de mejorar la empleabilidad de trabajadoras y trabajadores desocupados en situación de pobreza, que residan tanto en áreas urbanas como rurales, con baja calificación, y mayores de 18 años. Las personas beneficiadas reciben una transferencia de ingresos condicionada a su participación en el desarrollo de obras y servicios de utilidad social y en acciones de formación y orientación laboral con el fin de fortalecer competencias básicas que mejoren su empleabilidad. Hasta la fecha se han beneficiado 3,328 personas.

El Programa ha finalizado su ejecución en 2012, logrando elevar el número de beneficiarios a 3,800 personas. Ha contado con el financiamiento del Banco Mundial por un monto total de US\$ 78,700 (OMLAD, 2011).

Con el mismo objetivo de crear empleo, pero enfocado a otra población meta, el Programa de Fomento del Emprendedurismo (PFE) ha gestionado US\$ 113,150

para la generación de puestos de trabajo por medio de proyectos de autoempleo, orientados a la población joven. La aplicación parcial del Programa ha creado unas 65 microempresas, lo cual representa aproximadamente 175 empleos nuevos. El PFE consiste en capacitar y brindar asesoría técnica en gestión empresarial en zonas rurales, suburbanas y urbanas. La ampliación de dicha medida se ha visto limitada debido a los recortes de austeridad. En la actualidad, los esfuerzos se basan en cooperación con otras instituciones y empresas privadas para promover el emprendedurismo.

Con la intención de acelerar el proceso de inserción laboral a nivel nacional, el Ministerio de Trabajo desarrolla un programa de ampliación de la cobertura del Servicio Nacional de Empleo (SENAE). En este sentido, durante el año 2009 se abrieron, en coordinación con el Instituto Nacional de Formación Técnico profesional (INFOTEP), tres Oficinas Territoriales de Empleo (OTE), una en Higüey, una en Bávaro y una en Santiago. Actualmente se encuentran en operación 14 oficinas y dos unidades de empleo, sumando un total de 16 oficinas distribuidas en diferentes regiones del país.

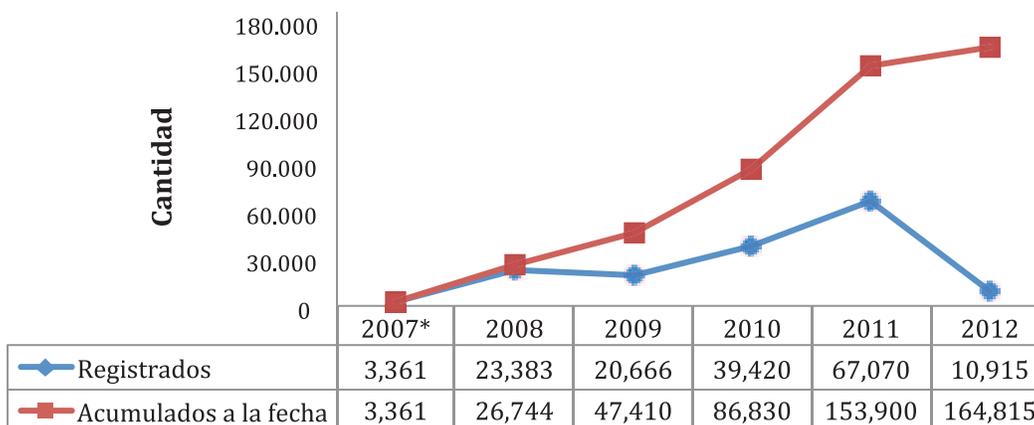
Las actividades se han concentrado en la intermediación y orientación ocupacional, destacándose la realización de 22 ferias de empleo, de las cuales tres se celebraron en el 2008, ocho en el año 2009, y diez entre el 2010 y 2011. Actualmente, en 2012, se ha llevado a cabo una feria de empleo y se han programado cinco ferias más para este año.

Durante el año 2009, en el Servicio Nacional de Empleo (SENAE) se registraron 17,145 solicitudes de empleos a través de la Bolsa Electrónica de Empleos (www.empleateya.net). Del mismo modo, 414 empresas de diversos sectores productivos del país registraron 6,376 vacantes en 833 puestos de trabajo.

En la actualidad, la cantidad de candidatos o buscadores de empleo acumulado desde el 2007 al 2012 es de 164,815. De éstos, se registraron 39,420 en el año 2010, 67,070 en el 2011, y 10,915 en el año 2012. (OMLAD, MT, 2012).

Gráfico 3.7.1.

Servicio Nacional de Empleo
Solicitantes registrados y acumulados por años, 2007-marzo 2012

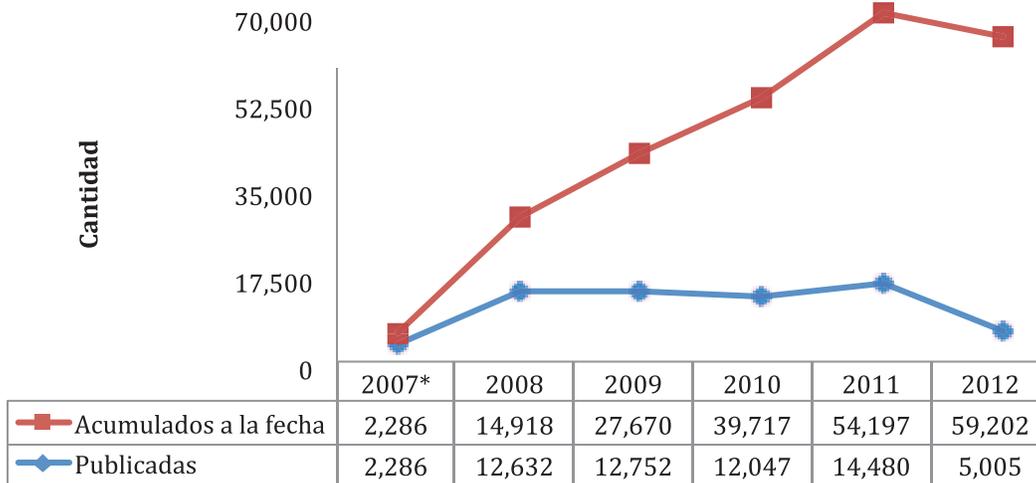


Fuente: Elaborado por el OMLAD, 2012 a partir de la base de datos de la Bolsa Electrónica de Empleo (BEE), Ministerio de Trabajo, RD, 2012.

La cantidad de vacantes publicadas en la BEE y acumulada al 2012 son 59,202, destacándose que en el 2010 se publicaron 12,047 vacantes y en el 2011, 14,480 vacantes.

Gráfico 3.7.2.

Servicio Nacional de Empleo
Vacantes publicadas y acumuladas por años, 2007-marzo 2012



Fuente: Elaborado por el OMLAD a partir de la base de datos de la BEE, Ministerio de Trabajo, RD, 2012.

Otra medida, focalizada en la población joven, es la ampliación de la cobertura del Programa Juventud y Empleo. Con esta medida se pretende mejorar las condiciones de participación de los jóvenes en desventaja social en el mercado laboral, a través de programas de capacitación laboral, que faciliten su inserción laboral y completen su educación formal (OIT/OLACD y Red de Observatorios, 2009). Según datos de la Unidad Coordinadora de Proyectos del Ministerio de Trabajo, se han asignado unos US\$ 11.5 millones (todo financiado por el BID y el Banco Mundial). Durante el año 2009 unos 12,740 jóvenes han finalizado el ciclo completo de Capacitación Laboral.

En la actualidad, el número de jóvenes beneficiados por el Programa Juventud y Empleo que ejecuta el Ministerio de Trabajo llega a 72,139 egresados, de los cuales, 32,323 son hombres (44.5%) y 39,816 son mujeres (54.2%). A partir de 2010 y en el contexto de la crisis económica mundial, el Ministerio de Trabajo incrementó la cobertura: sólo en el año 2010 se formaron 15,416 jóvenes, y entre el 2011 y 2012 se capacitaron 10,980 jóvenes (OMLAD, MT, 2012).

El apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa, aplicando la ley de MIPYMES, quedó pendiente, al igual que la creación de fondos de garantía de acuerdo a la ley de competitividad y la reasignación presupuestaria de 0.4% de las recaudaciones estatales (OIT/OLACD y Red de Observatorios, 2009).

Finalmente, los presupuestos de 2009 y 2010 contemplaron partidas para establecer el mercado de vivienda como un mecanismo de creación de empleo. Dichas partidas

se generaban a través del uso de los fondos de pensiones. Sin embargo, estos fondos fueron transferidos a otras partidas, principalmente a las instituciones tradicionales en materia de vivienda y sus programas habituales.

3.7.4. Educación

En los planes para enfrentar la crisis, se dio prioridad al fortalecimiento de los centros educativos, enfocándose en: (i) aplicación de competencias curriculares y (ii) evaluación de resultados de los centros. Se ha realizado el proceso de autoevaluación de 6,687 centros educativos que permite la clasificación de los mismos según el nivel de desarrollo: 10% clasificados como centros "destacados", 27% como centros "desarrollados" y 63% clasificados como "no satisfactorios o en desarrollo". En este proceso, el 100% del equipo docente fue evaluado, algo que implicó una inversión de US\$ 9.8 millones (RD\$383.1 millones) (CUNCM, 2009).

Por otro lado, también ha sido fundamental la aplicación de medidas para erradicar el analfabetismo a través de la participación de estudiantes de tercero y cuarto de la educación media, miembros de las organizaciones de la Sociedad Civil, Fuerzas Armadas, grupos de las Iglesias y los Partidos Políticos, bajo la coordinación del Ministerio de Educación. Con la capacitación en la metodología "Alfabetecemos Ahora" se han incorporado 1177 facilitadores y facilitadoras a la red nacional de alfabetización y se ha alfabetizado a 71,479 jóvenes y adultos a través de la red de alfabetización implementada en todo el país.

También se propuso orientar las políticas educativas a las necesidades políticas y económicas de la nación, a través de: (i) revisión curricular en los tres niveles, (ii) innovación, (iii) emprendedurismo, (iv) solidaridad y convivencia, (v) dominio de tecnologías de la información. Con el objetivo de elevar la calidad de la educación, se procedió a la distribución de 248,020 libros de texto para estudiantes de nivel inicial, 3,998,479 para estudiantes de nivel básico y 1,702,576 para estudiantes de nivel medio (CUNCM, 2010).

En cuanto al dominio de tecnologías de la información, se han seleccionado 130 aulas del nivel inicial donde se instalarán los rincones tecnológicos y se están realizando las adecuaciones para la instalación de los equipos y mobiliarios requeridos. Durante 2009 fueron instalados 100 rincones tecnológicos en 16 regionales educativas en aulas de Pre-primario del Nivel Inicial. Además, como medidas de solidaridad y convivencia, se dio apoyo a la población escolar de escasos recursos a través: 1) Programa del desayuno escolar, que beneficia a 1,477,584 escolares, con una inversión de US\$ 73.7 millones (RD\$2,867 millones); 2) Programa de Incentivo a la Asistencia Escolar, que beneficia a 209,000 familias con 405,168 escolares, y que implicó una inversión de US\$ 18.7 millones (RD\$729.3 millones); 3) 260 mil escolares pertenecientes a familias en extrema pobreza fueron dotados de uniformes escolares, con una inversión de US\$

5.7 millones (RD\$220.4 millones), y 360 mil escolares recibieron útiles escolares por un monto de US\$ 2.9 millones (RD\$113.9 millones); 4) habilitación de 35,000 estudiantes que ingresan al nivel medio procedentes de escuelas con bajo rendimiento con un curso nivelador de 100 horas, así como cursos de verano en matemáticas y ciencias naturales; 5) Programa de Aceleración de Verano para 53,000 alumnos en sobre-edad (CUNCM, 2010).

Finalmente, se ha trabajado en la oferta formativa de alto nivel: se han otorgado 1,221 becas internacionales a nivel de maestría y especialización en universidades europeas, norteamericanas y de América Latina; 1,091 becas nacionales a nivel técnico superior, grado y posgrado; y 8,207 becas en un programa de inmersión en inglés para la competitividad en 15 provincias del país.(CUNCM, 2010).

4. Reflexiones finales

El objetivo de esta sección es conectar las respuestas de políticas con los principales desafíos que muestra el análisis cuantitativo en materia de empleo/desempleo y seguridad social. Es decir, vincular los retos que implican el incremento del desempleo en función de un crecimiento de las ocupaciones en niveles inferiores a la expansión de la PEA, los cambios en la composición del empleo (menor participación del empleo asalariado en el total) y en la protección social (pérdidas en términos de aseguramiento), y los impactos diferenciados en las mujeres y los jóvenes, con las medidas que se adoptaron en los ámbitos de la producción, el empleo y la protección social, en los diferentes países de la subregión.

En general, el análisis del desarrollo económico y laboral de Centroamérica y República Dominicana muestra que la crisis tuvo un efecto real en todos los países, aunque en menor medida en Panamá, y que éste se sintió principalmente en la ya débil capacidad de los mercados laborales para absorber el excedente de mano de obra y, por ende, en el aumento del desempleo. Si bien los países establecieron medidas para proteger el empleo existente y para crear empleos de emergencia, a finales de 2010 no se había llegado a los niveles anteriores a la crisis.

Al mismo tiempo, se produjo un aumento importante en las tasas de subempleo visible e invisible, siendo éste uno de los principales efectos de la crisis. Cabe señalar que las propuestas de estímulo al empleo no contemplaron a las personas empleadas en la informalidad o el subempleo de manera específica, lo cual es un vacío importante si se toma en cuenta que muchos de los países de la subregión tienen grandes proporciones de población ubicada en la economía informal.

Las medidas adoptadas iban dirigidas al acceso al crédito y el empleo, especialmente, a través del apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas (CR, ELS, NIC, RDOM). En Costa Rica mejoraron las condiciones crediticias para las micro-pequeñas-medianas-grandes empresas, pero también para las personas (vivienda y educación). En El Salvador, se apoyó con medidas específicas a los pequeños y medianos productores agrícolas. En Guatemala se entregaron tierras en arrendamiento, generando empleo directo y además se impulsaron proyectos de construcción, educación y salud, entre otros. En Nicaragua se impulsó el autoempleo, con la apertura de ventanillas de inversión y un proyecto de subsidios de semillas para la pequeña producción agrícola. En Honduras, se promovieron proyectos de empleo y capacitación para personas en situación de pobreza e indígenas, y se apoyó a los empresarios rurales por medio del crédito. Panamá también apostó por la reconversión ocupacional para el sector transporte, exportaciones, construcción, inmobiliario y turismo, e impulsó proyectos para

generar oferta de empleo. Finalmente, en la República Dominicana se desarrollaron medidas de apoyo para las MIPYME, otras para crear empleos transitorios para jefas de hogar en comunidades empobrecidas, un programa de emprendedurismo, y un programa de generación de empleo para la población joven.

Se establecieron otras medidas para reducir el desempleo, por ejemplo, cambios en las jornadas laborales, contratos temporales y utilización del salario mínimo como instrumento de ajuste. Sin embargo, estas medidas requieren un mayor debate y diálogo social para lograr los resultados esperados, pero siempre salvaguardando los derechos fundamentales del trabajo.

Junto con los jóvenes de 15 a 24 años, las mujeres fueron las personas más afectadas por la crisis. Es importante mencionar que las medidas que fueron adoptadas por los países no tuvieron en cuenta la perspectiva de género, es decir, no estaban basadas en un análisis de las necesidades diferenciadas de hombres y mujeres y del impacto también diferenciado que tendría la crisis en unas y otros. Si bien las medidas de apoyo a las micro y pequeñas empresas pueden beneficiar a las mujeres por su mayor presencia en el sector, hay que recordar que también son las que tienen menos acceso al crédito, lo que dificulta el proceso de formalización de sus microempresas, y las mantiene en los sectores de trabajo más precarios dentro del sector informal.

Aún así, muchas de las propuestas planteadas, principalmente las de carácter asistencial o de política social, estaban pensadas para beneficiar o favorecer a los grupos más vulnerables, entre ellos las mujeres jefas de hogar y los jóvenes.

Por otro lado, los sectores que se vieron más afectados fueron la industria manufacturera, los sectores ligados al turismo, el comercio y la construcción, tres de los cuales tienen una importante presencia de trabajadoras femeninas. Hay que destacar el escaso impulso al sector turístico, con excepción de la eliminación de visas en Nicaragua, no se generaron medidas específicas para dicho sector. Los países tampoco optaron por reducciones en impuestos, aunque algunos sí aplicaron subsidios a sectores específicos (ELS, NIC, RDOM). Además, no se estimuló al sector de exportaciones, ni a los sectores transnacionales, a pesar de que sí hubo varias medidas de apoyo a la producción.

En lo que se refiere a la implementación de políticas de empleo, pocos países ejecutaron una política de empleo "integral". Por ejemplo, en El Salvador, se apoyó el (auto) empleo, al mismo tiempo que la capacitación y las medidas de protección social a través del Programa Comunidades Solidarias, con un enfoque universalista básico. En Guatemala también se implementaron proyectos de asistencia social de forma integral. En Honduras no sólo se buscó generar empleo, sino también facilitar el acceso al mercado laboral. Además, se implementaron medidas asistencialistas de protección social (educación, salud, nutrición) a través del Bono 10.000, se dieron créditos y se impulsaron programas de vivienda. En Nicaragua, también se siguió una estrategia integral, que incluyó una propuesta de empleo solidario, protección del salario, reducción de la inflación,

protección del empleo, generación de nuevos puestos de trabajo y capacitaciones a grupos de desempleados. En Panamá, esta integralidad no se da de la misma manera, tal vez porque no se sintió la urgencia de tener que intervenir. En República Dominicana, si bien hubo medidas de apoyo al sector empresarial y planes para evitar efectos negativos en el empleo, la mayoría de las medidas se enfocan en el mercado. En Costa Rica no se centraron en la aplicación de medidas especiales en el ámbito de la protección social, excepto el Programa Avancemos, que tiene un enfoque muy específico hacia la educación secundaria.

Muchos países también ejecutaron fondos como inversión pública anticíclica, en varios casos complementados con fondos externos provenientes de agencias internacionales. En todos se implementaron medidas para impulsar el sector de construcción, bien a través de la inversión estatal en infraestructura pública, bien a través de programas de vivienda. Para muchos de estos fondos, se generaron créditos con agencias internacionales, especialmente con el BCIE, el BID, y en menor medida con el BM y el FMI.

En cuanto a los países que anunciaron reformas laborales (CR, HON, GTM), Honduras logró, después de la crisis política, aprobar todas las leyes propuestas, mientras que en los otros países que anunciaron reformas, éstas todavía están en proceso, o no han podido avanzar por resistencias durante el proceso de negociación política.

En algunos países, como Costa Rica, se mantuvo intacta la estructura institucional, mientras que hay ejemplos como El Salvador, donde a la par de un fuerte impulso fiscal a través de la recaudación, se llevaron a cabo procesos de reestructuración estatal. En Nicaragua se buscó una reducción de los gastos del sector público, congelando plazas y previniendo aumentos salariales a los altos puestos, pero la estructura principal del Estado se ha mantenido.

Además del aumento en el desempleo y el subempleo, la crisis produjo un efecto real y negativo en los niveles de cobertura del seguro social, especialmente en el aseguramiento durante el año 2008 y hasta finales de 2010. Para mitigar el efecto de la crisis países como Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Honduras y República Dominicana tomaron medidas en el área de protección social, aunque sólo El Salvador lo hizo con enfoque universalista (básica) a través del programa asistencial "Comunidades Solidarias", que cuenta con la particularidad de que consiste en la integración de varias medidas, por lo que se puede hablar de una medida "integral" (bonos de salud y educación, pensión, atención persona adulta mayor, apoyo al ingreso, etc.). En Costa Rica se mejoraron las pensiones, pero no se amplió su cobertura. En El Salvador, al igual que en Costa Rica, se extendieron los plazos de cobertura en el seguro social ante casos de despido, pero además se eliminaron las cuotas voluntarias, por lo que se incrementó significativamente la solicitud de servicios médicos, siendo esto contrarrestado con una mayor inversión en insumos médicos y personal para los centros de salud. En la República Dominicana se aumentó la inversión en seguridad social de forma parcial, aunque, como tendencia general, la afiliación al seguro experimentó un descenso en los últimos años.

En materia de asistencia social, además de las medidas para mantener la cobertura en seguridad social y médica, se pueden señalar los programas de entrega de alimentos, las transferencias condicionadas a jóvenes en edad escolar bajo programas existentes, así como la reducción de impuestos a personas pobres y el acceso gratuito de dicho grupo a la educación.

Por último cabe señalar que, si bien los países establecieron como prioridad asegurar el financiamiento del sistema bancario, resguardando la prudencia bancaria y supervisando el acceso a los sistemas de crédito por parte de los empresarios; para reactivar la economía apostaron más bien por medidas procíclicas. A su vez, para contrarrestar el gasto deficitario de estas medidas se propusieron políticas anticíclicas con alta demanda de recurso y que requerían un mayor consenso entre los diferentes actores sociales.

Como resumen del análisis de las políticas públicas, en el cuadro 5 se hace una síntesis de las medidas aplicadas, con base en el cuadro presentado en OIT/OLACD y Red de Observatorios (2009: 29). Éste pretende dar una visión de lo anunciado comparándolo con lo implementado, pero no maneja un alto nivel de detalle. En los anexos B, sin embargo, se encuentra una lista de políticas aplicadas por país que sirvió como base para este cuadro.

Cuadro 5. Resumen de las medidas anunciadas y adoptadas por los países ante la crisis

Medida	Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua		Panamá		Rep. Dominicana	
	An.	Impl.	An.	Impl.	An.	Impl.	An.	Impl.	An.	Impl.	An.	Impl.	An.	Impl.
Política monetaria y financiera														
Disminución y/o flexibilización del encaje bancario		Sí			X	Sí	X	Sí				Sí	X	N/S
Provisión de liquidez en moneda nacional	X	Sí			X	Sí	X	Sí	X	Sí		Sí	X	N/S
Política fiscal														
Disminución de impuestos / Aumento de Subsidios			X	Sí			X	N/S	X	Sí	X	N/S	X	Sí
Aumento y/o anticipación del gasto (infraestructura)	X	Sí	X	Sí	X	Sí	X	Sí	X	Sí		Sí		Sí
Política cambiaria y de comercio exterior														
Provisión de liquidez en moneda extranjera(*)			X	N/S		N/S								
Disminución de aranceles									X	N/S				
Financiamiento a exportadores										Sí				
Gestión de créditos con las instituciones financieras internas	X		X	Sí	X	Sí	X	Sí	X	Sí	X	Sí	X	Sí
Gestión de créditos con las instituciones financieras externas		Sí		Sí		Sí		Sí		Sí				
Políticas sectoriales														
Vivienda	X	Sí		Sí	X	Sí	X	Sí	X	Sí	X	No	X	Sí
Pymes	X	Sí		Sí	X	Sí	X	Sí		Sí	X	No		Sí
Agropecuario	X	Sí	X	Sí	X	Sí	X	Sí	X	Sí	X	No	X	Sí
Turismo					X	Sí			X	Parcial				Sí
Industria							X	Sí	X	Sí				
Políticas Laboral y social				Sí		Parcial		Sí		Sí				
Estímulo al empleo	X	Sí		Sí	X	Sí	X	Sí	X	Sí			X	Sí
Programas sociales	X	Sí	X	Sí	X	Sí	X	Sí	X	Sí			X	Sí

Fuente: Elaboración propia

5. Recomendaciones

Los datos de este estudio sugieren que, a partir de finales del 2010, las economías centroamericanas y dominicana experimentaron una lenta recuperación de la actividad económica, sin embargo, todavía no se llegó al dinamismo económico anterior a la crisis (período 2005-2008). De hecho, para el año 2011, la recuperación ha sido más lenta de lo que se esperaba en relación con los datos del 2010 y algunas economías avanzadas han empezado a presentar problemas económicos y fiscales graves. Así pues, la economía mundial se aleja de la tendencia anterior a la crisis, y en la coyuntura actual, es bastante evidente una posible recaída de la recesión (OIT, 2012).

Si bien durante la primera etapa de la crisis los países de la subregión no se vieron tan afectados, al ser economías dependientes de países más avanzados, especialmente en lo que se refiere a las exportaciones, es de esperar que la crisis tenga un impacto significativo en Centroamérica y República Dominicana. De ahí que sea importante enfrentar esta nueva etapa de la crisis, con una estrategia coordinada entre países, para la formulación de políticas que ayuden a frenar otra desaceleración económica mundial. En esa línea, los países de la subregión podrían desarrollar un proyecto regional para enfrentar la crisis. Sin duda, el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) podría jugar un papel destacado para planificar medidas subregionales.

Por otro lado, es imprescindible impulsar una reparación y regulación más sustancial del sistema financiero que ayude a restablecer la credibilidad y la confianza, y que permita que los bancos superen el riesgo crediticio. Dicha medida debe ser complementada con una reforma de los mercados financieros, ampliando los márgenes de seguridad en el sector bancario interno y endureciendo las normas para los flujos financieros internacionales. De esta forma se fortalece el mercado de trabajo, consiguiendo un aumento de hasta medio punto porcentual en el crecimiento del empleo, dependiendo de las circunstancias del país (OIT, 2012).

Además de fortalecer el sistema financiero, los países deben lograr estabilidad fiscal para no poner en peligro la sostenibilidad de las finanzas públicas. Incluir, por ejemplo, políticas para asegurar la sostenibilidad de la deuda pública y reducir así el riesgo de una crisis originada en el sector público. Asimismo hay que diversificar la producción para limitar el impacto cíclico debido a fluctuaciones de precios que proviene de una elevada concentración de la estructura exportadora (CEPAL/OIT: 2011). Cabe señalar que cualquier política anticíclica que se formule debe ser viable, formulada con altos grados de factibilidad y difundida entre los diversos actores sociales.

La estabilidad de los sistemas financieros y fiscales no es suficiente para reducir los efectos de la crisis, también es necesario enfocarse en medidas de estímulo e inversión privada

para la creación y el mantenimiento del empleo. Estas medidas aplicadas durante la fase recesiva del ciclo económico (políticas contracíclicas) no sólo ayudan a atenuar la caída, también pueden favorecer un crecimiento más sostenible (CEPAL/OIT: 2011). En tal sentido, los países de la subregión tienen algunas políticas activas o programas de empleo que no fueron formulados como medidas anti-crisis, pero que podrían funcionar como instrumentos contracíclicos para contrarrestar la caída del consumo de los hogares y la inversión.

En primer lugar, los programas de emprendedurismo, aún cuando se ven muy afectados por la crisis debido a las contracciones en la demanda, deberían mantenerse incluso en períodos difíciles, especialmente para aquellos sectores menos productivos con un alto potencial de expansión. Los programas pueden ir enfocados en mejorar la productividad a través de cambios tecnológicos, mejora de la infraestructura, acceso a los mercados y el financiamiento (CEPAL/OIT: 2012). También se pueden propiciar iniciativas de fomento empresarial que ayuden a preservar un entorno favorable para la inversión y el crecimiento, por ejemplo, medidas de acceso al crédito combinadas con servicios de apoyo empresarial.

En segundo lugar, los países tienen programas de construcción de obras públicas que en períodos de recesión favorecerían la generación de empleo. Si bien la construcción en el sector privado cae, se puede incrementar el gasto en obra pública y privilegiar proyectos que estén en ejecución y que son intensivos en mano de obra.

Y por último, hay programas de empleo de emergencia que atienden a grupos vulnerables como desempleados y trabajadores con baja calificación e ingresos, que aún cuando fueron creados para atender situaciones puntuales, ayudarían a amortiguar los efectos de la crisis en el empleo ampliando su cobertura. Se pueden fomentar programas de empleos de emergencia con subsidios del sector público, vincularlos con la promoción de las inversiones intensivas de empleo y los programas de transferencias condicionadas.

Los servicios públicos de empleo funcionan como política contracíclica en la medida en que, además de cumplir con su función de intermediación laboral, en momentos de crisis se constituyen en espacios de articulación e implementación de políticas públicas en el territorio. A su vez, la capacitación resulta una alternativa para evitar una desvinculación completa del mercado de trabajo de los desocupados de larga duración y una forma de mitigar el alto desempleo de los jóvenes (OIT/CEPAL: 2011). Con respecto a esto último, se debería considerar la introducción de la formación en metodologías de desarrollo empresarial a través de los institutos de formación profesional, así como por medio de convenios con otros centros de educación técnica y profesional, las universidades y la banca de desarrollo.

También en los países de la subregión hay programas de transferencias condicionadas destinados a atender grupos vulnerables en situación de pobreza. Estos programas pueden ser una estrategia efectiva para enfrentar las eventuales consecuencias de una crisis económica, ya que tienen un componente de redistribución de ingresos y además promueven la inclusión social. No sólo estimulan el consumo, al condicionar la

transferencia, se evita que las personas queden desprotegidas de la seguridad social o excluidas del sistema educativo como resultado de las dificultades económicas. Ahora bien, los programas de transferencias condicionadas no sólo deben fortalecerse durante la crisis, también deben ser vinculados con otras medidas activas de empleo, por ejemplo la capacitación, el empleo transitorio o microemprendimientos, especialmente para el caso de las mujeres, lo que permitiría una mejora en los hogares a largo plazo.

En un contexto de crisis, además de promover políticas para mejorar y mantener el empleo, es necesario revisar la protección social en términos del mercado de trabajo. Siendo las economías centroamericanas y dominicana en su mayoría informales, el empleo deja de ser un mecanismo de protección frente a riesgos relacionados con la falta de ingresos, salud y el envejecimiento (Espino, 2009). De ahí la importancia de tomar acciones prácticas, rápidas y orientadas a las circunstancias nacionales, con énfasis en las áreas geográficas y en los sectores más afectados por la crisis.

Como se mencionó anteriormente, en Centroamérica y República Dominicana hay transferencias condicionadas y políticas sociales focalizadas de tipo asistencial que podrían ayudar a proteger a los grupos más vulnerables, sin embargo, a largo plazo es necesario replantearse el modelo de protección social que existe en estos países y la importancia de incluir mecanismos contributivos y no contributivos. Por ejemplo desarrollar un sistema de protección contra el desempleo (seguro de desempleo) o por lo menos aumentar los programas de empleo de emergencia minimizando los riesgos de su perpetuación en el tiempo como programas masivos (CEPAL, 2011). Es necesario extender la protección social a los colectivos que más puedan necesitarlo, específicamente a los jóvenes, las mujeres, trabajadores del sector informal y trabajadores precarios.

Cabe señalar la ausencia de información sobre la efectividad de las políticas adoptadas en la subregión durante la primera etapa de la crisis. Habría que analizar si las medidas realmente favorecieron a los colectivos más necesitados, explorar su operatividad, introducir las correcciones necesarias para que atiendan las necesidades de todos los trabajadores y trabajadoras e institucionalizar aquellas experiencias exitosas. Además, para la formulación de políticas anti-crisis es necesario incluir la perspectiva de género. Si no se toman medidas específicas para que las políticas lleguen a las mujeres trabajadoras, que según se desprende de este estudio es uno de los grupos más afectados por la crisis, y que ya presentaba mayores déficits de trabajo decente antes de que ésta empezara, las brechas de género se ampliarán y muchos de los logros alcanzados en las últimas décadas podrían perderse.

Es primordial fortalecer la cohesión social a través del diálogo social. La cooperación entre la OIT y sus mandantes con el sistema multilateral es fundamental no sólo para apoyar los esfuerzos desplegados en cada país, también para desarrollar esfuerzos comunes que permitan afrontar la crisis. Por ejemplo, el comercio intracentroamericano como una forma de mantener los niveles de producción y comercio necesarios.

Por último, es importante velar por el cumplimiento de los derechos fundamentales de los trabajadores, asegurando que los avances conseguidos no se vean menoscabados por la crisis.

6. Bibliografía

Asamblea Legislativa El Salvador. 2011-2012. Último acceso 01/06/2012. www.asamblea.gob.sv. Último acceso 01/06/2012.

Banco Central de Nicaragua (BCN). 2009. Memoria Anual 2009. "Evolución del Programa de Defensa de la Producción, el Crecimiento y el Empleo 2009". Managua: Banco Central de Nicaragua.

Banco Central de la República Dominicana (BCRD). 2009. Informe Índice de Precios al Consumidor Diciembre. Santo Domingo: BCRD

Banco de Fomento Agropecuario (BFA). 2011. Informe de Rendición de Cuentas 2010-2011. El Salvador: BFA. Último acceso 03-05-2012.
<http://www.bfa.gob.sv/phocadownload/Rendicon%20de%20Cuenta%202010-2011.pdf>.

Banco Interamericano de Desarrollo. 2012. "ES-L1044: Apoyo a Comunidades Solidarias Urbanas". Último acceso 07/02/2012.
<http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page,1303.html?id=es-l1044>.

Banco Mundial. 2012. World Development Indicators 2012. Washington D.C.: The World Bank.

Cantú, Elizabeth. 2009. "Debemos invertir en instrumentos más seguros". Revista Mercados & Tendencias. Último acceso 1-6-2-2012:
<http://www.revistamyt.com/myt/entrevista/172-debemos-invertir-en-instrumentos-mas-seguros>.

CEPAL. 2011. Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2010-2011. Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL/OIT. 2011. Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe. Boletín CEPAL/OIT. Número 5, Junio.

CEPAL/OIT. 2012. Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe. Boletín CEPAL/OIT. Número 6, Mayo.

Cifuentes, Gustavo. 2012. Aprobada Ley Anti-evasión II; se espera una mayor recaudación. Diario de Centro América. Último acceso 07/02/2012.
<http://www.dca.gob.gt/es/20120127/Nacionales/12289/Aprobada-Ley-Antievasi%C3%B3n-II;-se-espera-una-mayor-recaudaci%C3%B3n.htm>.

CLAD. 2011. "El Salvador: Ley de Acceso a la Información Pública". Último acceso 07/02/2012.
<http://www.clad.org/reforme/boletin-367/acciones-de-reforma/el-salvador-ley-de-acceso-a-la-informacion-publica/view>.

Cumbre por la Unidad Nacional para enfrentar la Crisis Mundial (CUNCM). 2009. Avances en el Cumplimiento de las Propuestas Acordadas en la Cumbre por la Unidad Nacional para Enfrentar la Crisis Mundial. Santo Domingo: CUNCM. Último acceso 04-05-2012:
http://www.stp.gov.do/eWeb%5CArchivos%5CLibros%5CInforme_seguimiento_propuestas_cumbre_2009_agosto_2009.pdf.

Cumbre por la Unidad Nacional para enfrentar la Crisis Mundial (CUNCM). 2010. Informe de Rendición de Cuentas. Santo Domingo: CUNCM. Último acceso 21-06-2012:
http://www.cumbre2009.com.do/pdf/Informe_propuestas/Informe_rendicion_cuentas_Cumbre2009_FEBRERO_2010.pdf.

Estrada, Pablo. 2010. "Descartan proyecto de empleo en tiempos de crisis". CRHoy. Acceso 07/02/2012.
<http://www.crhoy.com/nacionales/2010/06/10/descartan-proyecto-de-empleo-en-tiempos-de-crisis/>.

Espino, Alma. 2009. El impacto de las medidas anticrisis en Centroamérica. Posibles impactos en el empleo de las mujeres y en la conciliación entre el trabajo en el hogar y en el mercado. San José, Costa Rica: OIT, PNUD, UNIFEM, COMMCA, INAMU.

FISDL. 2009. Lanzas Programa Comunidades Solidarias Urbanas. Último acceso 07/02/2012.
<http://www.fisdل.gob.sv/novedades/ciudadano/1927-lanzas-programa-comunidades-solidarias-urbanas.html>.

Gobierno de El Salvador (GOES). 2010. Plan Quinquenal 2010-2014. El Salvador: Gobierno de El Salvador.

González Jiménez, Roberto. 2011. ENA, Tocumen y Etesa, fuera del control fiscal. Periódico La Prensa. Último acceso: 1/6/2012.
<http://mensual.prensa.com/mensual/contenido/2011/05/16/hoy/negocios/2599209.asp>.

ILO. 2012. Global employment trends 2012. Preventing a deeper jobs crisis. Geneva: ILO.

Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) Informe de Rendición de cuentas junio 2010-mayo 2011. El Salvador: ISSS. Último acceso 03-05-2012. <http://www.issس.gob.sv/>.

Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS):
<http://www.issس.gob.sv/>, Informe de Rendición de cuentas junio 2010-mayo 2011. Páginas 11-12.

La Prensa Grafica. 2009. "Funes anuncia re-estructuración del Estado". Último acceso 07/02/2012.

<http://www.laprensagrafica.com/el-salvador/politica/35703-funes-anuncia-reestructuracion-del>.

Ministerio de Finanzas Públicas (MFP) Guatemala. 2009. Segundo Informe de Ejecución Enero-Agosto 2009 PNERE. Último acceso 07/02/2012.

http://www.minfin.gob.gt/estadisticasinformes/files.html?folder=estadisticas_pnere.

Ministerio de Obras Públicas El Salvador (MOP). 2011. Sitio oficial:

http://www.mop.gob.sv/index.php?option=com_content&view=category&id=54&Itemid=79.

Montaca, Mario. 2012. "Empieza tercia por salarios". La Prensa. Último acceso: 07/02/2012.

<http://www.laprensa.com.ni/2011/10/04/activos/75679>.

Nacional de Acueductos y Alcantarillados El Salvador (ANDA).

http://www.anda.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=993:titular-de-anda-presenta-informe-de-rendicion-de-cuentas-a-la-nacion&catid=1:noticias-ciudadano&Itemid=139.

Observatorio del Mercado Laboral (OML) de Costa Rica. 2011. "Informe de Seguimiento de la Matriz de Políticas Anunciadas". Insumo para estudio OIT/OLACD. Documento no publicado. Red de Observatorios del Mercado Laboral Centroamérica y República Dominicana, OIT.

Observatorio del Mercado Laboral (OML) de Guatemala. 2011. "Informe de Seguimiento de la Matriz de Políticas Anunciadas". Insumo para estudio OIT/OLACD. Documento no publicado. Red de Observatorios del Mercado Laboral Centroamérica y República Dominicana, OIT.

Observatorio del Mercado Laboral (OML) de Honduras. 2011. "Informe de Seguimiento de la Matriz de Políticas Anunciadas". Insumo para estudio OIT/OLACD. Documento no publicado. Red de Observatorios del Mercado Laboral Centroamérica y República Dominicana, OIT.

Observatorio del Mercado Laboral (OML) de Nicaragua. 2011. "Informe de Seguimiento de la Matriz de Políticas Anunciadas". Insumo para estudio OIT/OLACD. Documento no publicado. Red de Observatorios del Mercado Laboral Centroamérica y República Dominicana, OIT.

Observatorio del Mercado Laboral (OML) de Panamá. 2011. "Informe de Seguimiento de la Matriz de Políticas Anunciadas". Insumo para estudio OIT/OLACD. Documento no publicado. Red de Observatorios del Mercado Laboral Centroamérica y República Dominicana, OIT.

Observatorio del Mercado Laboral (OML) de República Dominicana. 2011. "Informe de Seguimiento de la Matriz de Políticas Anunciadas". Insumo para estudio OIT/OLACD. Documento no publicado. Red de Observatorios del Mercado Laboral Centroamérica y República Dominicana, OIT.

OIT. 2012. Tendencias mundiales del empleo 2012. Prevenir una crisis mayor del empleo. Resumen. Ginebra: OIT.

OIT. 2011. Panorama Laboral 2011. América Latina y el Caribe. Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe. Lima: OIT.

OIT. 2009. Conferencia Internacional del Trabajo. "Para recuperarse de la crisis: Un pacto mundial para el empleo". Nonagésima octava reunión. Ginebra, 19 de junio de 2009.

OIT. 2009. Consejo de Administración. "Informe sobre la Reunión Tripartita de Alto Nivel sobre la actual crisis financiera y económica mundial". 304 Reunión. Ginebra, marzo de 2009.

OIT. 2008. Conferencia Internacional del Trabajo. "Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa". Nonagésima séptima reunión. Ginebra, 10 de junio de 2008.

OIT/OLACD y Red de Observatorios, 2009. Impactos de la crisis mundial en el mercado laboral de Centroamérica y República Dominicana. San José: OIT, OLACD Red de Observatorios del Mercado Laboral Centroamérica y República Dominicana.

OLACD (2011). Evolución de los principales indicadores del mercado de trabajo en Centroamérica y República Dominicana, años 2006-2010. San José: OIT.

Otras fuentes de información:

Reuters. 2011. "El Salvador aprueba reforma fiscal". PRENSA. Ultimo acceso 07/02/2012. <http://www.prensa.com/impreso/economia/el-salvador-aprueba-reforma-fiscal/48907>.

Revista Summa. 2011. "Panamá: Empresarios prevén aumentar 26% oferta de empleo". Ultimo acceso 07/02/2012. <http://www.revistasumma.com/economia/16902-panama-empresarios-preven-aumentar-26-oferta-de-empleo.html>.

Secretaría Técnica de la Presidencia (STP) del Gobierno de El Salvador. 2012. "Avances en la implementación de Comunidades Solidarias". Presidencia de El Salvador. Ultimo acceso 07/02/2012. <http://tecnica.presidencia.gob.sv/component/k2/item/391-avances-en-la-implementaci%C3%B3n-de-comunidades-solidarias.html>.

Secretaria Técnica de Presidencia del Gobierno de El Salvador. 2009. Plan Quinquenal 2010-2014 Gobierno de El Salvador.

The Economist. 2011. Hong Kong in Honduras. Ultimo acceso 15/2/2012. <http://www.economist.com/node/21541392?fsrc=scn/tw/te/ar/hongkonginhonduras>. The Economist.

TVNoticias. 2011. "Inflación de Panamá se acelera a máximos de dos años". Último acceso 07/02/2012. http://www.tvn-2.com/noticias/noticias_detalle.asp?id=51918.

Unidad de Análisis e Investigación de Mercado Laboral (UAIML) de El Salvador. 2011. "Informe de Seguimiento de la Matriz de Políticas Anunciadas". Insumo para estudio OIT/OLACD. Documento no publicado. Red de Observatorios del Mercado Laboral Centroamérica y República Dominicana, OIT.

Urbina, Zoraya. 2011. "Programa Comunidades Solidarias incluirá por primera vez al área urbana" Diario Co Latino. Último acceso 07/02/2012. <http://www.diariocolatino.com/es/20110706/nacionales/94234/Programa-Comunidades-Solidarias-incluir%C3%A1-por-primera-vez-al-%C3%A1rea-urbana.htm>.

7. Anexos

Anexo A. Población ocupada por rama de actividad y edad

Gráfico Anexo 1a.

Centroamérica y República Dominicana:
Población ocupada de 15-24 años por rama de actividad

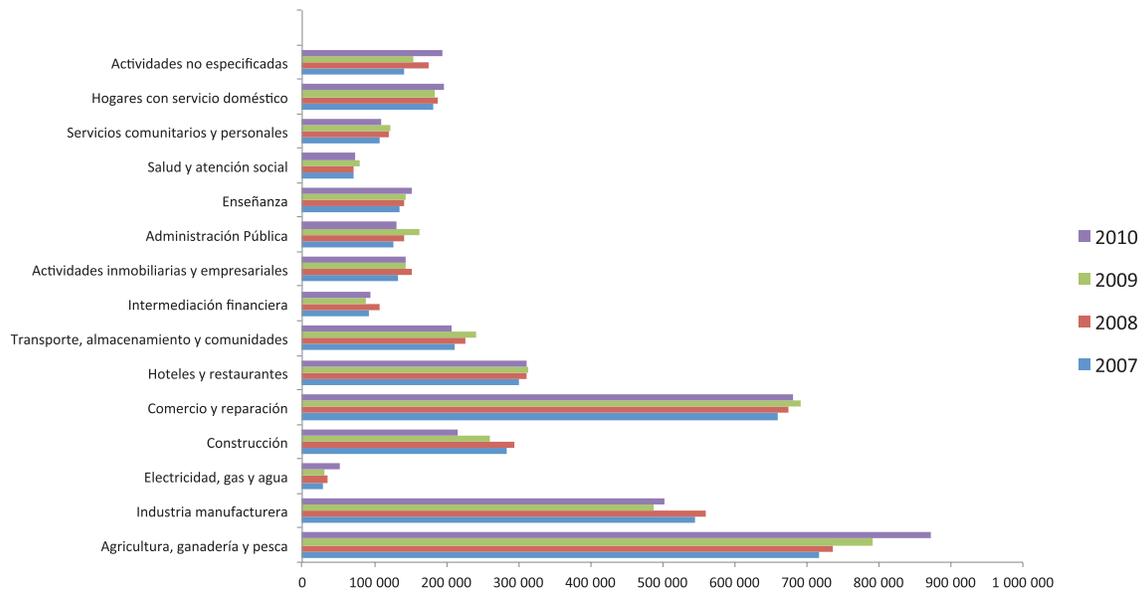
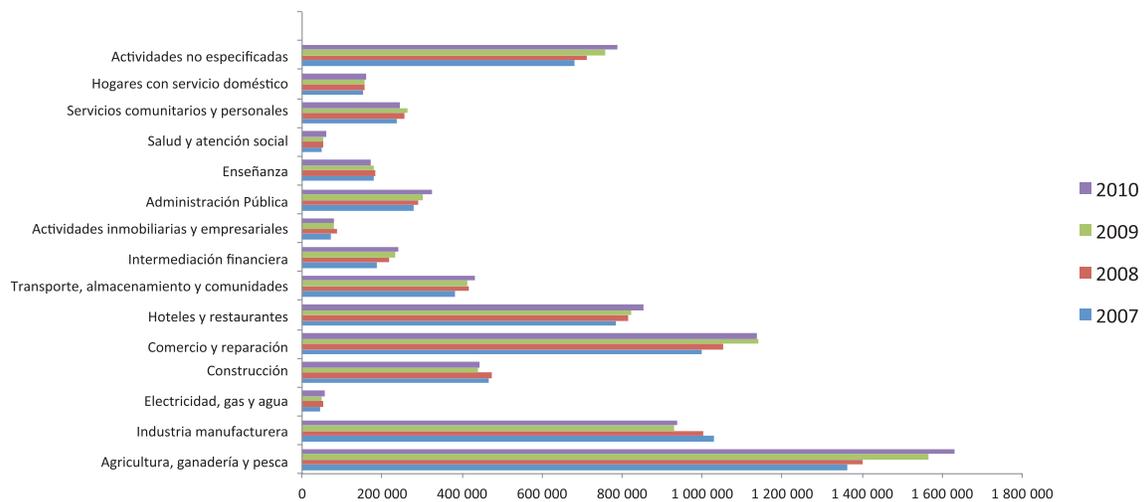


Gráfico Anexo 1b.

Centroamérica y República Dominicana:
Población ocupada de 25 años y más por rama de actividad



Fuente: Elaboración propia a partir de las encuestas de hogares de los países.

Anexo B.

Listado de medidas adoptadas por país

Costa Rica	Aplicación
Medidas asistenciales	
Dotar de alimentación a niños y niñas	Parcial
Ampliar la cobertura del Programa Avancemos	Sí
Baja de tasa interés en 2 puntos porcentuales a los créditos del sector vivienda	Sí
Solicitar la reducción de tarifas de transporte público	No
Aumento del 15% en las pensiones del régimen no contributivo de la CCSS	Sí
Condonación de deudas del Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI)	Sí
Aumento del monto máximo del Bono Familiar de Vivienda	Sí
Medidas de preservación del empleo	
Impulsar la Ley de protección del empleo en momentos de crisis	No
Impulso del teletrabajo en el sector privado	Sí
Ley para incorporar otros tipos de jornada laboral en el Código de Trabajo	No
Proyecto de Reforma al Código de Trabajo para incluir el teletrabajo	No
Medidas ante un eventual desempleo	
Becas de capacitación a trabajadores del sector privado en riesgo de despido	No
Proyecto para la generación del empleo joven PROJOVEM	Sí
Ampliación al plazo de cobertura de Seguro de Salud en el caso de despidos	Sí
Mejora en las condiciones de préstamos para la Educación	Sí
Medidas de generación de empleo	
Promover la construcción de obra pública	Sí
Endeudamiento externo para obra pública	Parcial
Proyecto de Ley para el Fortalecimiento y modernización del subsector electricidad.	Parcial
Brigadas de Apoyo Municipal, de soporte técnico a Gobiernos Locales	Sí
Medidas para las empresas	
Fortalecimiento del Sistema de Banca para el Desarrollo	Sí
Reducción de tasas de interés para créditos para empresas de un 2%	Sí
Plan Nacional de Alimentos, apoyo al pequeño y mediano agricultor	Sí
Depreciación acelerada de activos, para que las empresas que renueven sus activos	Sí
Reducción de tiempo en la cancelación de las facturas de proveedores del Estado	Sí
Eje financiero	
Capitalización de los bancos estatales para activar el sector productivo	Sí
Proyecto de ley sobre deuda subordinada para la banca pública	Sí
Préstamo Fortalecimiento BCCR por US\$500 millones con el BID	No
Medidas en instituciones públicas	
Reducción del gasto público en los gastos de publicidad y propaganda, viajes y comida.	Sí

El Salvador	Aplicación
Programa de apoyo a la producción y generación de ingresos y empleos	
Creación de Banca estatal de fomento productivo	Sí
Reconversión del Banco Multisectorial de Inversiones	Sí
Creación de Sistema de Garantías Estatales de acceso al crédito	Sí
Subsidio de gas licuado y transporte público	Sí
Fertilizante e insumos agrícolas a pequeños y medianos productores.	Sí
Programa Temporal del Ingreso (PATI)	Sí
Construcción de obras publicas estratégicas	Sí
Infraestructura Rural: agua, saneamiento, electrificación de escuelas y unidades de salud	Sí
Desarrollo de viviendas de interés social	Sí
Construcción de viviendas financiadas	Sí
Programa Casa para todos	Sí
Sistema de protección social universal	
Bonos de educación primaria y secundaria	Sí
Previsión de violencia juvenil y articulación de la seguridad con comunidades	Sí
Mejoramiento de infraestructura social (40 asentamientos de mayor precariedad)	Sí
Mecanismos de coordinación local y participación de los gobiernos locales.	Sí
Mejoramiento del antiguo programa en los 100 municipios de pobreza extrema severa y alta.	Sí
Pensión básica universal	Sí
Programa de vivienda "piso y techo"	Sí
Fortalecimiento de los mecanismos de participación de los gobiernos municipales.	Sí
Atención integral en salud y nutrición	Sí
Ampliar cobertura de alimentación a los centros escolares públicos urbanos	Sí
Bonos de uniformes a estudiantes	Sí
Contratación de micro y pequeña empresa para elaboración de uniformes escolares	Sí
Ampliar los beneficios a trabajadores cesantes cotizantes a un periodo de 6 meses	Sí
Eliminación de cuotas voluntarias del sistema de salud pública	Sí
Distribución de medicamentos esenciales	Sí
Fortalecimiento de finanzas públicas	
Austeridad en el gasto público	Sí
Combate contra elusión, evasión el contrabando y la corrupción	Sí
Racionalización de los subsidios (focalización y eliminación de algunos)	Sí
Subsidio de gas licuado y transporte publico	Sí
Políticas de Estado	
Reestructuración del aparato del Estado	Sí
Reformas de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública	Sí
Promoción de la Ley de Acceso a la Información Pública	Sí
Convocatoria al Dialogo Nacional, definición de una estrategia nacional de Desarrollo	Sí
Creación del Consejo Económico y Social	Sí
Elaboración de políticas de Estado en temas estratégicos.	Sí

Guatemala	Aplicación
Política fiscal anti cíclica	
Mantener un déficit fiscal moderado próximo al 2% del PIB	No
Aprobación del Proyecto de Ley de Modernización de la Tributación Indirecta	No
Mejorar la recaudación tributaria (sistema Exeniva)	Sí
Políticas de empleo	
Generación pública y privada de empleos:	Sí
Ampliación y mejora de la infraestructura pública	Sí
Regulación del trabajo a tiempo parcial	Parcial
Estímulo a la actividad productiva	Sí
Promoción de la inversión nacional y extranjera, y promoción del turismo	Sí
Reorientar la compra de las entidades públicas de alimentos (prioridad a los pequeños productores)	Sí
Realizar una encuesta trimestral de situación del empleo a nivel nacional	No
Política de protección social	
Consolidación del programa Mi Familia Progresiva, Bolsa Solidaria, Escuelas Abiertas y Comedores Solidarios.	Sí
Políticas sectoriales prioritarias	
Políticas prioritarias para la inversión en energía, desarrollo rural, vivienda y microcrédito	Sí
Política monetaria, cambiaria y crediticia	
Gestión préstamos con organismos internacionales y el establecer un Grupo Inter-Ministerial de gestión de préstamos	Sí
Formalizar la incorporación de Guatemala a la Corporación Andina de Fomento.	Parcial
Apoyar al sector privado para contar con acceso a recursos de los organismos multilaterales de financiamiento	Sí
Aprobar el acuerdo con Petrocaribe y financiamiento del BCIE para la construcción de la Franja Transversal del Norte	Sí
Política bancaria	
Fortalecer el sistema financiero, a través de la solvencia de las entidades bancarias por la vía de la constitución de reservas	Sí
Integración Centroamericana	
Suscribir los protocolos y acuerdos a nivel centroamericano	Sí
Honduras	Aplicación
Programa Bono 10,000	Sí
Programa de Vivienda Ciudadana y Crédito Solidario	Sí
Proyecto de Desarrollo Micro empresarial de Personas Pobres e Indígenas	Sí
Proyecto de Mejora de la Eficiencia del Sector Energía	Sí
Proyecto Nutrición y Protección Social	Sí
Ley de Empleo por Hora.	Sí
Ley de Participación Público y Privado (APP)	Sí
Ley de Empleo en el exterior.	Sí
Ley de Promoción y protección a la inversión..	Sí
Ley de Empleo Rural y Urbano Marginal.	Sí
Creación de Regiones Especiales de Desarrollo (RED)	Sí
Aprobación de 57 contratos de energía renovable	Sí
Red solidaria de Protección Social y Protección al Salario.	No
Inversión en Infraestructura	Sí
Creación de empleo y Estimulo al Sector Productivo.	Sí

Nicaragua	Aplicación
Estabilidad macroeconómica y del sistema financiero	
Conservar la política cambiaria inalterada	Sí
Lograr niveles adecuados en las reservas internacionales.	Sí
Mantener el acuerdo con el FMI en el marco del Servicio de Crecimiento y Lucha contra la Pobreza	Sí
Gestionar el financiamiento para el programa de Crédito para Contingencias de Liquidez del BCIE	Sí
Gestionar recursos para el Programa Nacional de Semilla y la reactivación de los centros de acopio	Sí
Políticas de protección y generación de empleo	
Programa de inversión pública en infraestructura, y protección (subsidio) del gasto en viviendas sociales.	Sí
Apoyo a la inversión privada, con el Programa Nacional de Semilla y el Programa Productivo Alimentario	Sí
Impulsar la participación en los mercados internacionales, promover el turismo y la inversión internacional	Sí
Propuestas de empleo solidario, proteger el salario, reducir la inflación, proteger el empleo y generar nuevos	Sí
Capacitaciones a grupos de desempleados, y ampliar el servicio de la Agencia Pública de empleo a todo el país	Sí
Medidas en instituciones públicas	
Medidas de austeridad fiscal	Sí

Panamá	Aplicación
Política financiera y bancaria	
Adicionar un crédito por \$230 millones para estimular la inversión, impulsar actividades que generen empleo y evitar que el sistema de préstamos bancarios se congele	Sí
El PEF busca estimular el crédito y la inversión, asegurar la estabilidad económica, el crecimiento del empleo, la actividad comercial alcanzada y evitar que el sistema de préstamo bancario se congele.	Sí
Programa de fondos para que los bancos lo utilicen para prestar a la economía, dirigido al comercio exterior y los sectores productivos	Sí
Firma del acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, reformular la Ley de Responsabilidad Social y Fiscal	Parcial
Otras medidas	
Las medidas propuestas están dirigidas a optimizar el gasto, incrementar el ahorro, en tanto que los sectores productivos deberán aumentar su eficiencia y competitividad.	No
Para el sector servicios de transporte multimodal, en el área de las re-exportaciones (zona libre), el sector construcción y los servicios inmobiliarios y el turismo se busca promover, como una forma de mitigar los efectos de la crisis, una política de reconversión ocupacional y formativa.	No

República Dominicana	Aplicación
Políticas de protección y generación de empleo	
Programa de empleos transitorios,	Sí
Programa de subsidios a empresas para evitar despedidos masivos	No
Programa de Fomento de Emprendurismo	Parcial
Aumento de la cobertura del Sistema Dominicano de Seguridad Social	Sí
Fortalecimiento del Observatorio del Mercado Laboral Dominicano de la SET	Sí
Acelerar el proceso de inserción laboral en los puestos generados por la economía nacional	Sí
La conformación de la Comisión Nacional de Empleo	Sí
Llevar a cabo un Plan Nacional de Empleo, que desarrolle de empleos productivos	Parcial
Incrementar el apoyo a la micro, pequeña y mediana empresa, aplicando la ley de MIPYMES	No
Incentivar la inversión en la construcción y agropecuaria, y las micro y pequeña empresas.	No
Ampliar la cobertura del Programa Juventud y Empleo	Sí
Impulsar el mercado de vivienda a través del uso de los fondos de pensiones, para crear empleos	No
Programa de incentivos a las empresas que incrementen en 10% la nómina de empleados	No

Anexo C. Información adicional de medidas políticas brindada por OMLAD

C1: República Dominicana: Cumbre por la Unidad Nacional Frente a la Crisis Económica Mundial

Ante la crisis financiera global, el gobierno dominicano llamó a todas las fuerzas vivas de la nación. Este llamado incluyó a los poderes públicos Ejecutivo, Congreso y Judicatura, gobiernos locales y a los partidos políticos y a las organizaciones religiosas y sociales, empresariales y sindicales. Más de cien organizaciones de la vida nacional participaron en la "Cumbre por la Unidad Nacional Frente a la Crisis Económica Mundial" que tuvo como propósito "la concertación de políticas y acciones orientadas a neutralizar y/o mitigar las consecuencias de la crisis". La cumbre sesionó a partir del 28 de enero 2009 y concluyó el 18 de febrero de 2009. En la actividad de cierre, las siete mesas de trabajo presentaron los resultados de sus deliberaciones en una actividad en la que el Presidente de la República anunció la constitución de la Comisión de Seguimiento. Este anuncio fue luego oficializado mediante el Decreto 175-09 del 10 de marzo de 2009.

Las mesas de trabajo se organizaron alrededor de los temas siguientes:

- Economía y Competitividad
- Política Social y Empleo
- Electricidad, Hidrocarburos y Energías Renovables
- Consolidación Institucional
- Seguridad Ciudadana
- Migración y Frontera
- Desarrollo Territorial y Medio Ambiente

Estas mesas de trabajo lograron ponerse de acuerdo en 428 medidas de corto plazo. Un año después, en febrero 2010, la Comisión de Seguimiento ofreció el resultado del grado de cumplimiento logrado. Según este informe, el 65 por ciento del total de las medidas consensuadas fue cumplido.

C2: Fortaleciendo el Observatorio del Mercado Laboral Dominicano (OMLAD)

Se amplió la política de investigación sobre el mercado de trabajo, realizando nuevos estudios en unidades territoriales (municipios y provincias), y focalizando los estudios en jóvenes en condiciones de vulnerabilidad, diagnósticos sobre el mercado de trabajo local, identificación de necesidades de capacitación y elaboración de lineamientos de empleo y capacitación.

Se creó y puso en funcionamiento el Portal del OMLAD (www.omlad.gob.do), facilitando así el acceso a toda la información sobre el mercado laboral a investigadores, instituciones públicas y privadas, entidades académicas, estudiantes, investigadores y ciudadanos en general.

A continuación se señalan algunas de las actividades emprendidas por el Observatorio:

- Apoyo técnico a la CONAEMPLO, suministro de estudios e informes de estadísticas laborales para la toma de decisiones.
- Elaboración y publicación del Estudio Diagnóstico sobre la Situación Laboral de la Provincia de Santiago y elementos para un Plan de Acción para enfrentar la problemática del desempleo en dicha Provincia.
- Realización de un estudio sobre necesidades prioritarias de capacitación en los municipios de Azua, San Juan, Santiago y Santo Domingo Este de la RD.
- Elaboración del documento Panorama del Mercado Laboral Dominicano.
- Estudio sobre el mercado de trabajo y los flujos migratorios desde Haití a la República Dominicana.
- Diseño del proyecto de empleo temporal en Santiago para beneficiar a 3,335 jóvenes (en proceso 2010).

Cantidad de estudios realizados por el OMLAD, MT (2008/2011)

Año	Cantidad
2008	2
2009	6
2010	7
2011	3
Total	18

OMLAD, MT. 2012.

Anexo C3. República Dominicana: Lista de medidas adicionales

Redefinición de normas prudenciales.

La resolución de la Junta Monetaria del 12/02/2009 amplió el Art. 10 del Reglamento sobre Normas Prudenciales de Adecuación Patrimonial, introdujo una disposición transitoria en el Art. 26 del Reglamento de Evaluación de Activos y modificó el Art. 8 de dicho reglamento. En marzo de 2009, la Junta Monetaria aprobó de manera definitiva la modificación de los Reglamentos de Evaluación de Activos (REA) y de Adecuación Patrimonial para la calificación de los menores deudores por el historial de pago o morosidad y reducción del requerimiento de provisiones por el monto no utilizado de las líneas de tarjetas de crédito, entre otras medidas orientadas a estimular el crédito bancario. Para abril de 2009 la Superintendencia de Bancos había emitido las circulares 002, 003 y 004-09 que: 1. Incorporan valores analíticos adicionales en la evolución de la capacidad de pago de los deudores; 2. Permiten la restructuración de préstamos sin penalización y excluyen transitoriamente las inversiones que realicen las entidades de intermediación financiera en bonos del tesoro de los Estados Unidos. Estas medidas permitieron a los bancos reducir sus gastos por provisiones y a los deudores

un mayor acceso al crédito, ya que mejoraron su calificación. En el mes de julio se modificó nuevamente el REA, estableciendo y unificando una nueva base para definir los mayores y menores deudores comerciales, a los fines de favorecer principalmente a pequeñas y medianas empresas. Esta resolución incluye las siguientes disposiciones: 1. Aumentar de RD\$10 millones a RD\$15 millones el monto para la denominación de los menores deudores comerciales de todas las entidades de intermediación financiera. Esta medida tendría los efectos que se detallan a continuación: unifica, sin importar el tipo de entidad de intermediación financiera, la base para determinar los créditos otorgados a "menores deudores", beneficiando de manera considerable a las pequeñas y medianas empresas al facilitar un mayor acceso al crédito bancario, por ser éste un sector considerado estratégico por su aporte a la generación de empleos, aumento de la producción y generación de divisas. Permite que los créditos menores de RD\$15 millones, es decir a menores deudores, sean evaluados por morosidad en todas las entidades de intermediación financiera. Esto implica que la evaluación del deudor por parte de dichas entidades bancarias se realizará sobre la base del historial de pago o incumplimiento presentado en el pago de sus cuotas durante los 12 meses previos a la evaluación con fines de clasificación, y no por su capacidad de pago, en cuyo caso se requerirían provisiones conforme a la cuota vencida más antigua. Facilita que un gran número de deudores clasificados hasta la fecha como mayores deudores en las entidades de intermediación financiera, pasen a ser evaluados como menores deudores, es decir, por morosidad y no por capacidad de pago, lo cual permite un mayor acceso al crédito bancario al flexibilizar los requisitos para su otorgamiento a sectores usualmente desatendidos por la banca tradicional. Flexibiliza los requerimientos de documentación e información para el otorgamiento de préstamos a menores deudores por parte de las entidades de intermediación financiera. 2. La Junta Monetaria otorgó una dispensa a las entidades de intermediación financiera por un período de hasta tres años para la consolidación de la deuda de los "Menores Deudores Comerciales", de manera que los mismos sean evaluados individualmente. Esta medida, al reducir los requerimientos de provisiones, aumenta la posibilidad de otorgamiento de créditos a los pequeños y medianos empresarios. Con esta última disposición se favorece también a los Menores Deudores, los cuales constituyen el mayor nicho de mercado de los Bancos de Ahorro y Crédito y de las Corporaciones de Crédito.

Divulgación y promoción de los incentivos de PROINDUSTRIA

PROINDUSTRIA celebró talleres de difusión de la Ley 392-07, con el objetivo de que el sector privado se apropie de este mecanismo y aproveche los beneficios contemplados en esa ley. Un equipo de personal de la Dirección General de Aduanas participa activamente como facilitador en los talleres organizados por PROINDUSTRIA.

Conversión del acuerdo de vigilancia en un acuerdo stand-by con el FMI

El gobierno suscribió en octubre de 2009 un nuevo acuerdo stand-by con el Fondo Monetario Internacional.

Acceso a financiamiento competitivo.

La tasa de interés activa promedio ponderado de los bancos múltiples se ha reducido de 25.17% en enero a 13.82% en diciembre de 2009. En adición, en febrero la Junta Monetaria (JM) autorizó al Banco Central la liberación de recursos del encaje legal, con el objetivo de que las entidades de intermediación financiera incrementaran su flujo de financiamiento hacia los sectores Agropecuario, Industria Manufacturera Local, Construcción y Micro, Pequeña y Mediana Empresa, hasta un monto consolidado de RD\$7,500 millones. El Banco Central también fue autorizado a considerar como parte de la cobertura del encaje legal hasta RD\$3,000 millones de los títulos que adquieran las entidades de intermediación financiera con cargo a la emisiones de bonos del Gobierno Dominicano previstas en el Presupuesto de Ingresos y Ley de Gastos Públicos de 2009. En total fueron liberados para el beneficio de la economía dominicana RD\$10,500 millones.

Posteriormente, en mayo de 2009, la JM dispuso la reducción del coeficiente de encaje legal aplicado a las entidades de intermediación financieras, aumentando así la disponibilidad de recursos para otorgar financiamientos en RD\$9,197 millones. De este modo se redujo el coeficiente de encaje legal de los bancos múltiples de 20% a 17.5% liberándose RD\$7,664 millones para ser canalizados de la siguiente manera: 1) RD\$6,131 millones para préstamos hipotecarios; 2) RD\$1,533 millones a MIPYMES. Se dispuso además la reducción del coeficiente de encaje legal para las Asociaciones de Ahorros y Préstamos, los Bancos de Ahorro y Crédito y las Corporaciones de Crédito de 15% a 13%, equivalente a una liberación adicional de RD\$1,533 millones para préstamos a la vivienda.

En fecha 13 de agosto de 2009, se decidió adoptar medidas orientadas a agilizar el proceso de desembolso de los recursos liberados del encaje legal para préstamos hipotecarios para viviendas por montos de hasta RD\$6 millones, a tasas de interés no mayores del 12% durante el primer año de la vida del préstamo, e inferiores al 14% durante los dos años subsiguientes, así como para incluir al resto de los sectores de la economía nacional entre los beneficiarios de las medidas de liberación de recursos del encaje legal.

El 3 de diciembre la Junta Monetaria dispuso una reducción del coeficiente de encaje legal, de 17.5% a 17%, con el objetivo de incrementar los préstamos al consumo. El crédito al sector privado en moneda nacional repuntó a partir del mes de abril de 2009, luego de haber experimentado una tendencia decreciente desde mayo de 2008. Asimismo, las tasas de interés de mercado han reaccionado al reducirse en mayor proporción a la magnitud del estímulo monetario y en menor tiempo que el previsto en el mecanismo de transmisión de tasa de política a sistema de tasas del mercado. Dentro de estas reducciones se destaca la caída en las tasas para la adquisición de viviendas, rubro en que se están otorgando créditos por debajo de 12.0% anual. Estas disminuciones de tasas han incidido en un aumento del crédito en moneda nacional de todas las entidades de intermediación financiera al sector privado de RD\$30,780.0 millones, al

mes de noviembre de 2009, representando un crecimiento de 12.0% desde marzo. Entre los sectores que han aumentado su financiamiento están el comercio, la agricultura, la manufactura, la vivienda, las microempresas y la construcción. Se espera que esta tendencia se acelere por el conjunto de medidas que entraron en vigencia a partir del 9 de julio de 2009 y, más recientemente, en el mes de diciembre, con lo que el aumento del financiamiento a los sectores productivos contribuye a impulsar la dinámica de la actividad económica.

Aplicación de la Ley de Prácticas Desleales de Comercio.

El Ministerio de Industria y Comercio está dando su apoyo al Consejo para la aplicación de la ley.

Deducibilidad de los gastos en educación de las personas del Impuesto Sobre la Renta.

Fue aprobada la ley No.179-09 que permite a las Personas Físicas declarantes del Impuesto sobre la renta deducir de sus ingresos brutos los gastos realizados en la educación de sus dependientes directos no asalariados.

Ampliación del programa de producción de alimentos de autoconsumo a través de la siembra de huertos escolares, comunitarios y en barrios pobres urbanos.

A través del proyecto de transformación de medios de subsistencia en zona rural, se han instalado más de 200 huertos caseros en escuelas y en grupos comunitarios. De igual manera, se ha distribuido material de semillas e insumos, beneficiándose más de 100 mil personas.

Incremento de la inversión pública en proyectos y obras de infraestructura que mejoren la producción y faciliten la comercialización de los productos del agro, tales como caminos de acceso a fincas, infraestructura productiva, plantas de empaque.

Se puso en ejecución el Plan de Rehabilitación y Reconstrucción de Caminos Vecinales con un monto de RD\$100 millones en 2009 y la reparación por parte del Instituto Agrario Dominicano (IAD) de 554 Km. de caminos inter-parcelarios, 37 Km. de canales de riego y drenaje y 30 Km. de cunetas, muros y bermas. En La Vega se construye el más moderno laboratorio In-Vitro del área del Caribe, que producirá más de 10 millones de plantas y material de siembra de musáceas, especies arbóreas, ornamentales y frutales, entre las cuales están aguacate, zapote, mango y cítricos. Para ello se tienen presupuestados RD\$30.0 millones, de los cuales se han ejecutado RD\$5.9 millones.

Incremento de la infraestructura de invernaderos. Se firmó un convenio de colaboración entre el Ministerio de Agricultura, el Centro de Exportación e Inversión de la República Dominicana (CEI-RD) y el Banco Nacional de Fomento de la Vivienda y la Producción (BNV), para desarrollar e implementar sistemas de producción bajo ambiente controlado (invernaderos) y construcción de infraestructura para el apoyo de las exportaciones

agropecuarias. Fue creado el programa del BNV de financiamiento a cultivos en ambiente controlado (invernaderos), con su política crediticia, reglamento y unidad operativa del programa. El BNV realiza gestiones con el Commerzbank-New York para obtener un financiamiento de US\$27 millones y firmó con el Deutsche Bank Sociedad Anónima Española un convenio para crédito exportador por la suma de US\$50 millones, para financiar la construcción de invernaderos y centros de acopio suplidos por empresas españolas. Actualmente se están evaluando nueve (9) solicitudes por la suma de US\$50.4 millones. A la fecha se han aprobado préstamos del "Programa Invernaderos" del BNV por la suma de RD\$322.8 millones, de los cuales se ha desembolsado la suma de RD\$204.9 millones, equivalente al 63.47%. Se tiene programado desembolsar el resto de las facilidades aprobadas en los próximos noventa días. Actualmente están en evaluación solicitudes por el orden de RD\$175.9 millones. El Banco Agrícola otorgó 83 préstamos por un monto de RD\$72.6 millones a través del Programa de Inversión en la Instalación y Manejo de Invernaderos.

Implementación de normas de etiquetado que obliguen a las empresas a incluir el tipo de producto que venden.

La Dirección General de Normas y Sistemas de Calidad (DIGENOR) emitió en diciembre 2009 la Resolución RTD-53, que establece el Reglamento Técnico del Etiquetado de Alimentos Pre-envasados, mediante la cual reitera que para fines de comercialización de productos pre-envasados, la información obligatoria contenida en la etiqueta o rótulo deberá aparecer en idioma español, no importa cuál sea la procedencia u origen del producto. El Reglamento Técnico del Etiquetado de Alimentos Pre-envasados (RDT-53) entró en vigor el 26 de febrero de 2010.

Aplicación Art.199, Ley 66-97 y Art. 101, Ley 139-01 que se refieren exención hasta un 5% de la renta neta imponible y hasta un 10% sobre donaciones del sector privado al sector educativo en actividades autorizadas por la institución educativa a la que va dirigida.

Los Ministerios de Hacienda y de Economía, Planificación y Desarrollo se han coordinado para la aplicación de la Norma General No.06-2009 de la Dirección General de Impuestos Internos sobre Deducción de los gastos educativos en el impuesto sobre la renta para las personas físicas. Se estimó que el número potencial de beneficiarios de esta medida asciende a 103,756 asalariados y se estima que, como mínimo, se estarían liberando recursos que asciendan a RD\$354.5 millones si todos los beneficiarios se acogen a lo dispuesto en la ley.

C4. República Dominicana: Cumplimiento parcial de medidas

Creación de un superávit primario en las cuentas fiscales para disminuir restricciones de la política monetaria, mediante la reducción del gasto y mejora de las recaudaciones, sin creación de nuevas cargas impositivas.

En el año 2009 se produjo una caída en los ingresos corrientes de 8.5%, lo cual dificultó la posibilidad de generar un superávit primario. Debido a la desaceleración económica, que provocó una disminución de las recaudaciones fiscales, el gobierno, con el apoyo del FMI, decidió adoptar una política fiscal expansiva con el fin de estimular la demanda. La carta de intención firmada con el FMI previó un aumento del balance fiscal primario desde un superávit de 0.6 por ciento del PIB contemplado en el presupuesto inicial del 2009, a un déficit primario de cerca de 1.1 por ciento del PIB. Asimismo, la Dirección General de Impuestos Internos (DGII) puso en marcha durante el 2009, el sistema de impresoras fiscales para mejorar la eficiencia y eficacia de las recaudaciones. Además, la carta de intención firmada con el FMI contiene medidas para mejorar la administración tributaria. El déficit fiscal del sector público consolidado llegó a casi 4.5 por ciento del PIB en 2009, en consonancia con el programa económico de las autoridades, mientras que el déficit fiscal de la Administración Central ascendió a 3.5 por ciento del PIB, que es superior al programado en 0.4 por ciento del PIB debido principalmente a las mayores transferencias al sector eléctrico y a una reducción en las recaudaciones. La variación del déficit de la Administración Central se vio compensada por las mejoras en la situación financiera del resto del sector público.

Eliminación del impuesto del 1% a los activos fijos de las empresas.

Se eliminaron y redujeron algunas cargas impositivas. Sin embargo, no fue posible reducir otros impuestos, ya que éstos representan una fuente importante del financiamiento del gobierno, y su eliminación podría llevar a una situación de insostenibilidad fiscal.

Ampliación de 20 a 50 días de plazo para la devolución del Impuesto a las Transferencias de Bienes y Servicios (ITBIS) para mejorar el flujo de caja de las empresas sin afectar las recaudaciones del fisco.

En lugar de la medida sugerida, el Gobierno tomó las siguientes medidas para mejorar el flujo de caja de las empresas: a) Aprobación de la Ley No. 182-09 que reduce de 5% a 0.5% la retención a los pagos realizados por el Estado por compra de bienes y servicios sin relación de dependencia, con carácter de pago a cuenta del Impuesto sobre la Renta. Esta medida contribuye a aliviar el flujo de caja de las empresas proveedoras del Estado. El monto de recursos liberados en manos de los proveedores del Estado mediante esta disposición fue de RD\$573 millones. B) Exención de pago de anticipos de impuesto sobre la renta a empresas en distintas actividades económicas que debido a la crisis económica confrontaron dificultades financieras, conforme a lo dispuesto en el Párrafo IV del Art. 314 del Código Tributario, por un monto ascendente RD41, 767.5 millones de pesos, lo cual representó el 10.6% del total de anticipos a ser pagados en el 2009.

Implementación de un Plan de Capacitación y Asesoría para las MIPYMES, orientado a mejorar su productividad y su competitividad.

Los servicios del INFOTEP de apoyo a la productividad y competitividad en 2009 cubrieron a 503 empresas pequeñas y 577 medianas empresas, que en conjunto representaron 54% del total de empresas atendidas, abarcaron a 600 empresarios, 9,760 gerentes y 122,300 trabajadores. En adición, tanto PROMIPYME como PROINDUSTRIA también ofrecieron servicios de capacitación para MIPYMES y emprendedores.

Eliminación de todas las tasas y cargas a la exportación.

Fue emitido el Decreto 176-09 que elimina la tarifa de US\$0.04 por cada libra de carga transportada pagada por las líneas aéreas a los aeropuertos privados y concesionados en los vuelos internacionales regulares y no regulares, nacionales o extranjeros, lo que repercutió en la reducción de costos de los exportadores. Posteriormente, y en atención a los compromisos existentes del Estado con los aeropuertos, se procedió a emitir la Resolución 6552 de la Comisión Aeroportuaria, estableciendo una tarifa de US\$0.02 por libra de carga transportada para las exportaciones de productos no perecederos, liberando del pago de la tarifa a los productos perecederos y estableciendo una tarifa de US\$0.06 por libra de carga de importaciones.

Adopción de una política de exención fiscal que incluya: a) exenciones del pago de anticipos al impuesto sobre la renta, b) exención de impuestos sobre los activos, c) exención de retención del impuesto sobre la renta sobre los pagos realizados por el Estado.

Se procedió a liberar a los productores agropecuarios del pago de anticipos al Impuesto sobre la Renta, del Impuesto sobre los Activos y de la Retención de impuestos sobre la renta sobre los pagos realizados por el Estado por un monto de RD\$314.3 millones. Esta medida se ejecutó a través de la Norma General de la DGII No. 02-2009, "Norma General de Aplicación de Exenciones para el Sector Agropecuario", en la que se prorrogan las disposiciones contenidas en la Norma General 01-2008 que dispone la exención de los Anticipos del Impuesto Sobre la Renta, del Impuesto a los Activos y de la Retención del Impuesto Sobre la Renta sobre los pagos realizados por el Estado para las empresas del Sector Agropecuario.

Someter al Congreso la propuesta de una emisión de bonos soberanos por valor de US\$3,000 millones para infraestructura educativa.

El BID aprobó una línea de crédito condicionada (CCLIP) que aportará US\$ 100 millones al presupuesto del Ministerio de Educación, a ser utilizada durante los próximos 6 años. El objetivo del CCLIP es apoyar al Ministerio de Educación en la mejora del desempeño y la efectividad en las escuelas de básica y media con población estudiantil mayor a 500 alumnos. Específicamente, el CCLIP busca, en las escuelas en donde se desarrolle el proyecto: (i) aumentar el horario efectivo de clase; (ii) mejorar los logros de aprendizaje en el primer ciclo de básica en lenguaje y matemática; (iii) mejorar la promoción efectiva en educación básica y media; y (iv) disminuir la congestión en las aulas de



El proyecto Fortalecimiento del Observatorio Laboral de Centroamérica y República Dominicana (OLACD) está siendo ejecutado por el Equipo de Trabajo Decente y Oficina de Países de la OIT para América Central, Haití, Panamá y República Dominicana con financiación del Ministerio de Empleo y Seguridad Social de España

las escuelas beneficiadas. En el presupuesto de 2010 está consignado el uso de US\$20 millones de esta línea de crédito. Esta línea de crédito está pendiente de aprobación en el Congreso. El Banco Mundial está aportando un apoyo sectorial, con el Ministerio de Salud Pública y el Programa Solidaridad. Dicha operación es ejecutada bajo la modalidad de DPL (Préstamo de Apoyo a Políticas). Esta operación reportará cerca de US\$33.33 millones entre 2010 y 2012 al presupuesto de la institución. Si bien existe esta disponibilidad, en el presupuesto 2010 sólo se consignó el uso de US\$15 millones con cargo a este préstamo. Este apoyo presupuestario sería invertido en los renglones de infraestructura escolar, mobiliario y material didáctico para el aula y rehabilitación de infraestructura existente. Este préstamo fue aprobado por el Congreso Nacional en 2009. Además, en el Presupuesto 2010 del Ministerio de Educación se cuenta con RD\$1,222 millones de donaciones de la Unión Europea destinados al sector educativo.

Diseño portada e impresión: info@printcentercr.com
Impreso en Costa Rica