



Organización
Internacional
del Trabajo

Pacto Mundial para el Empleo Estudio nacional

El Salvador



Organización Internacional del Trabajo

Pacto Mundial para el Empleo

Estudio nacional

El Salvador

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2011

Primera edición 2011

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 la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a pubdroit@ilo.org. La Oficina Internacional del Trabajo acoge con beneplácito estas solicitudes.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante organizaciones de derechos de reproducción pueden realizar copias de conformidad con las licencias que les hayan sido expedidas para tal propósito. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

ISBN 978-92-2-325613-5 (print)

ISBN 978-92-2-325614-2 (web pdf)

Las designaciones empleadas en las publicaciones de la OIT, que son acordes con la práctica de las Naciones Unidas, y la presentación del material incluido no reflejan opiniones de la Oficina Internacional del Trabajo con respecto a la situación jurídica de ningún país, área o territorio, ni sobre sus autoridades o la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad relativa a las opiniones expresadas en artículos, estudios u otras aportaciones firmados es asumida únicamente por sus respectivos autores, y su publicación por la Oficina Internacional del Trabajo no implica que ésta avale tales opiniones.

La referencia a empresas o productos y procesos comerciales no implica que la Oficina Internacional del Trabajo los avale, como no denota la desaprobación por la OIT la falta de mención de una empresa, o de un producto o proceso comerciales en particular.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en las oficinas locales de la OIT en muchos países, o bien directamente de Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. En la dirección anterior o en la dirección de correo electrónico pubvente@ilo.org hay disponibles, de forma gratuita, catálogos o listas de nuevas publicaciones.

Visite nuestro sitio *web* en: www.ilo.org/publns.

Fotocomposición e impresión a cargo de la Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra Suiza.

Prólogo

Los dirigentes de gobiernos, organizaciones patronales y sindicales adoptaron el Pacto Mundial para el Empleo en la Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en Ginebra en junio de 2009, como un conjunto de políticas probadas y comprobadas en las que se coloca al empleo y la protección social en un lugar central de respuesta a la crisis financiera global. Dicho Pacto se basa en el Programa de Trabajo Decente de la OIT, así como en los compromisos asumidos por los mandantes de la Organización en la Declaración sobre la Justicia Social para una Globalización Equitativa del 2008.

En el Pacto se aborda la repercusión social y el empleo, a causa de la crisis financiera-económica internacional, y se propone un conjunto de políticas encaminadas a estimular la creación de puestos de trabajo, la extensión de la protección social, el respeto de las normas del trabajo y el fomento del diálogo social, para que los países adapten estas políticas a sus respectivas necesidades nacionales.

El apoyo al Pacto sigue creciendo, con el firme respaldo, entre otros, de la Asamblea General de las Naciones Unidas y del Grupo de los Veinte Estados (G20). La OIT presta asistencia técnica y financiera a los mandantes que han decidido aplicar el Pacto en sus contextos nacionales. A raíz de una solicitud del Gobierno de El Salvador, la OIT ha venido colaborando con los mandantes nacionales, con el fin de contribuir a la aplicación del Pacto Mundial para el Empleo.

En la elaboración del presente estudio, la Oficina Internacional del Trabajo ha puesto a disposición de sus mandantes salvadoreños un análisis de la situación actual, como un recurso en el que se puede fundamentar el diálogo nacional sobre políticas. Se examina la situación del país y las políticas adoptadas como respuesta, utilizando al Pacto como marco integrado de análisis. La estructura de la radiografía se basa en el Pacto Mundial para el Empleo. En este sentido refleja fielmente la información que necesitan los responsables de la formulación de políticas y las organizaciones de empleadores y trabajadores, para responder con eficacia a la crisis y preparar las políticas que aceleren una recuperación, basadas en el uso intensivo de mano de obra.

El borrador del estudio se presentó a los mandantes en varias ocasiones para obtener sus comentarios y opiniones. Ellos proporcionaron información de incalculable valor, que no se encontraba disponible en ningún otro sitio. Les agradecemos sus aportes, nos fueron de gran utilidad.

En la elaboración del presente informe participaron expertos del Equipo de Trabajo Decente y Oficina País de San José, dirigidos por Virgilio Levaggi, así como hubo asistencia técnica de Mario Berrios. Deseamos expresar nuestro agradecimiento a todos los que participaron en la preparación del presente informe.

Confiamos en que constituya un instrumento de utilidad para el diálogo sobre políticas en El Salvador.



Elizabeth TINOCO ACEVEDO

Directora Regional



José Manuel SALAZAR-XIRINACHS

Executive Director, Employment Sector

Índice

Prólogo	ii
Acrónimos	vii
Introducción	1
Parte I Síntesis del impacto de la crisis en El Salvador.....	3
Parte II Análisis de las políticas de respuesta a la crisis y de recuperación	9
A. Acelerar la creación de puestos de trabajo, la recuperación del empleo, y respaldar a las empresas.....	12
1. Políticas a nivel macro para aumentar la demanda efectiva	12
2. Gasto público en infraestructura, crecimiento productivo, producción verde	14
3. Protección de trabajadores empleados mediante medidas de retención laboral por medio de medidas como la reducción de horas laborales, las reducciones salariales o programas de formación	18
4. Ayuda a los trabajadores para encontrar empleo	19
B. Protección de trabajadores desempleados y sistemas de protección social	35
1. Sistemas (planes) de transferencia en efectivo	35
2. Instaurar una protección social adecuada para todos, sustentada en un régimen básico de protección social (“piso social”)	39
3. Incrementar la duración y cobertura de las prestaciones de desempleo.....	42
4. Velar por que las personas desempleadas, durante períodos prolongados, mantengan el vínculo con el mercado de trabajo.....	43
5. Proporcionar una cobertura adecuada a los trabajadores temporales y los trabajadores ocasionales	43
6. Ayudas a los grupos vulnerables más afectados.....	43
7. Dialogar y negociar en materia de políticas salariales	46
8. Medidas en torno a la protección social para trabajadores migrantes al interior de un país y trabajadores migrantes internacionales	47
9. Proteger el poder adquisitivo de los trabajadores de bajo salario, incluyendo políticas de salarios mínimos.....	48
C. Fortalecer el respeto a las normas internacionales del trabajo	48
1. Medidas tomadas para cumplir con las normas internacionales de trabajo	48
2. Incrementar la vigilancia para conseguir la eliminación y evitar el incremento de las distintas formas de trabajo forzoso, trabajo infantil y discriminación en el trabajo	48

3.	Reforzar la inspección laboral y la administración laboral.....	51
4.	Respetar la libertad de asociación, la libertad y el derecho de sindicación, así como el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva.....	55
5.	Implementar reformas en el derecho laboral o cambiar la legislación laboral o los acuerdos colectivos.....	57
D.	Diálogo social: identificar prioridades, estimular la acción, negociar colectivamente.....	57
1.	Las acciones tomadas y los resultados obtenidos a través de pactos sociales y acuerdos colectivos.....	57
2.	Fortalecimiento de la capacidad de la administración del trabajo y de la inspección del trabajo	59
	Parte III Dar forma a una globalización equitativa y sostenible	60
A.	Coordinación, coherencia y cooperación de políticas entre los Ministerios Gubernamentales	60
B.	Políticas que promuevan un comercio y mercados eficientes y bien reglamentados que redunden en beneficio de todos y eviten el proteccionismo	63
C.	Políticas, incluidas las políticas industriales, que potencien la diversificación económica mediante el fortalecimiento de capacidades	65
D.	Un marco nacional regulador y de supervisión del sector financiero al servicio de la economía real	66
E.	Políticas que contribuyan a instaurar una protección social adecuada para todos, sustentada en un régimen básico de protección social ("piso social").....	67
F.	Políticas que garanticen que los jóvenes, tanto mujeres como hombres, tengan la educación, competencias y oportunidades adecuadas para participar en la economía	67
G.	Políticas que aborden el empleo informal, en zonas urbanas y rurales, y promuevan la transición al empleo formal	68
H.	Políticas que faciliten la orientación de la economía hacia actividades con baja emisión de carbono y respetuosas del medio.....	72
I.	Medidas de políticas, tales como el salario mínimo, que permitan reducir la pobreza y la desigualdad, incrementen la demanda y contribuyan a la estabilidad económica.....	76
J.	Estrategias para crear un margen fiscal para implantar programas sistemáticos y multidimensionales que permitan crear oportunidades de trabajo decente y empresas sostenibles	77

Acrónimos

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.
ANEP	Asociación Nacional de la Empresa Privada de El Salvador.
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica.
BCR	Banco Central de la Reserva.
BID	Banco Interamericano de Desarrollo.
BM	Banco Mundial.
BMI	Banco Multilateral de Inversiones.
BNDES	Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil.
CEACR	Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones.
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
CES	Consejo Económico y Social.
COMURES	Corporación de Municipalidades de El Salvador.
CONAMYPE	Consejo Nacional de la Micro y Pequeña Empresa.
CONJUVE	Consejo Nacional de la Juventud.
CSI	Confederación Sindical Internacional.
CSR	Comunidades Solidarias Rurales.
CST	Consejo Superior del Trabajo.
CSU	Comunidades Solidarias Urbanas.
DIGESTYC	Dirección General de Estadísticas y Censos.
FISDL	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local de El Salvador.
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FMI	Fondo Monetario Internacional.
FOMILENIO	Programa del Fondo del Milenio.
FONAVIPO	Fondo Nacional de Vivienda Popular.
FOVIAL	Fondo de Conservación Vial.
FPNU	Fondo de Población de las Naciones Unidas.
FUNDE	Fundación Nacional para el Desarrollo.
FUSADES	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico
INPEP	Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos.
INSAFOCOOP	Instituto Salvadoreño de Fomento del Cooperativismo.
INSAFORP	Instituto Salvadoreño de Formación Profesional.

ISDEMU	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer.
ISSS	Instituto Salvadoreño del Seguro Social.
LACAP	Ley de Adquisición y Compras Públicas.
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería.
MINEC	Ministerio de Economía.
MIPYMES	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas.
MOP	Ministerio de Obras Públicas.
MTPS	Ministerio de Trabajo y Previsión Social.
MUSYGES	Movimiento Unidad Sindical y Gremial de El Salvador.
MYPES	Micro y Pequeñas Empresas.
OIT	Organización Internacional del Trabajo.
OMC	Organización Mundial del Comercio.
PATI	Programa de Apoyo Temporal al Ingreso.
PEA	Población Económicamente Activa.
PGA	Plan Global Anti-Crisis.
PIB	Producto Interno Bruto.
PME	Pacto Mundial para el Empleo.
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
PQD	Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2015.
PROESA	Agencia de Promoción de Exportaciones e Inversiones de El Salvador.
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas.
RENACEMPLEO	Red Nacional de Empleo.
SBA	Acuerdo “stand-by” con el FMI.
SICA	Sistema de Integración Centroamericana.
SIECA	Sistema de Integración Económica Centroamericana.
SPSU	Sistema de Protección Social Universal.
STP	Secretaría Técnica de la Presidencia.
UACI	Unidades de Adquisición y Compras institucionales.
UE	Unión Europea.
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
USAID	Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos

Introducción

En el contexto de la crisis global, iniciada desde el 2008, la economía de El Salvador se contrajo fuertemente en un 3.5% en el 2009. Para el 2010 la recuperación fue lenta, con un crecimiento del 1.4%, y las expectativas nacionales para el crecimiento no indican una recuperación con altas tasas en los años subsecuentes.

No obstante que las condiciones recesivas en la economía internacional surgen de la crisis financiera, los impactos se dan por el lado de la economía real. La caída en el consumo internacional y la alta dependencia sobre dicho rubro conllevó a una contracción importante de la economía doméstica salvadoreña. La lenta recuperación tiene implicaciones importantes. En caso de que se persiga lograr una recuperación en el empleo productivo y el trabajo decente, se requiere mayor crecimiento, pero el mismo necesita estar acompañado por una mejor utilización de la mano de obra y del funcionamiento del mercado de trabajo.

El Gobierno de Mauricio Funes asumió el poder el 31 de mayo del 2009. Dicho acontecimiento ha marcado un cambio en el proceso electoral democrático único desde 1989, y muestra el grado de consolidación de los Acuerdos de Paz que se alcanzaron en 1991. Una de las primeras medidas de la nueva Administración fue el lanzamiento del Plan Global Anti Crisis (véase recuadro infra). En ese mismo año, la OIT acordó el “Pacto Mundial para el Empleo” (PME).

Parte del ejercicio de apoyo de la OIT, para enfrentar la crisis y promover la recuperación, consiste en revisar las políticas nacionales de respuesta a la crisis a través del “lente” del PME. Ello hace posible realizar un examen para luego mejorar las políticas y definir una hoja de ruta priorizada con compromiso tripartito para tener, si así lo desean los mandantes en el país, un **“Pacto Nacional para el Empleo”**; es decir, un programa amplio y consensuado para promover la recuperación y mitigación de los impactos.

De acuerdo con el enfoque de trabajo que se ha desarrollado para apoyar a los mandantes en aquellos países que desean hacer una aplicación integrada del PME,¹ la Oficina ofrece a los mandantes un proceso que consta de cinco fases, para que sean adaptadas con flexibilidad a las circunstancias de cada país: 1) examen preliminar del impacto de la crisis, de las políticas ya existentes en respuesta a la crisis y el mapeo institucional de las mismas (la radiografía-país); 2) un proceso de consulta y de planificación; 3) apoyo especial a los mandantes; 4) diálogo nacional tripartito para

¹ Véase: *Apoyo de la OIT a la puesta en práctica nacional del Pacto Mundial para el Empleo en aquellos países comprometidos con una aplicación integral del Pacto*. OIT, Ginebra, 6 de febrero, 2010.

desarrollar la hoja de ruta de las prioridades futuras; y 5) asistencia técnica de seguimiento, movilización de recursos y monitoreo de impacto.²

En el presente documento, la Parte I contiene una visión sintética del impacto de la crisis en El Salvador. La Parte II presenta el examen preliminar de las políticas ya existentes -de respuesta a la crisis- y el correspondiente mapeo institucional, siguiendo la estructura del PME y la Agenda de Trabajo Decente; es decir, en las áreas de empleo, protección social, diálogo social y respeto a los derechos de los trabajadores. La Parte III se refiere al contexto global en el que funciona la economía salvadoreña y el camino a seguir, en temas tales como la coherencia de políticas, producción, prudencia bancaria, construcción de un piso social básico, el aumento de oportunidades para la población joven, entre otros.

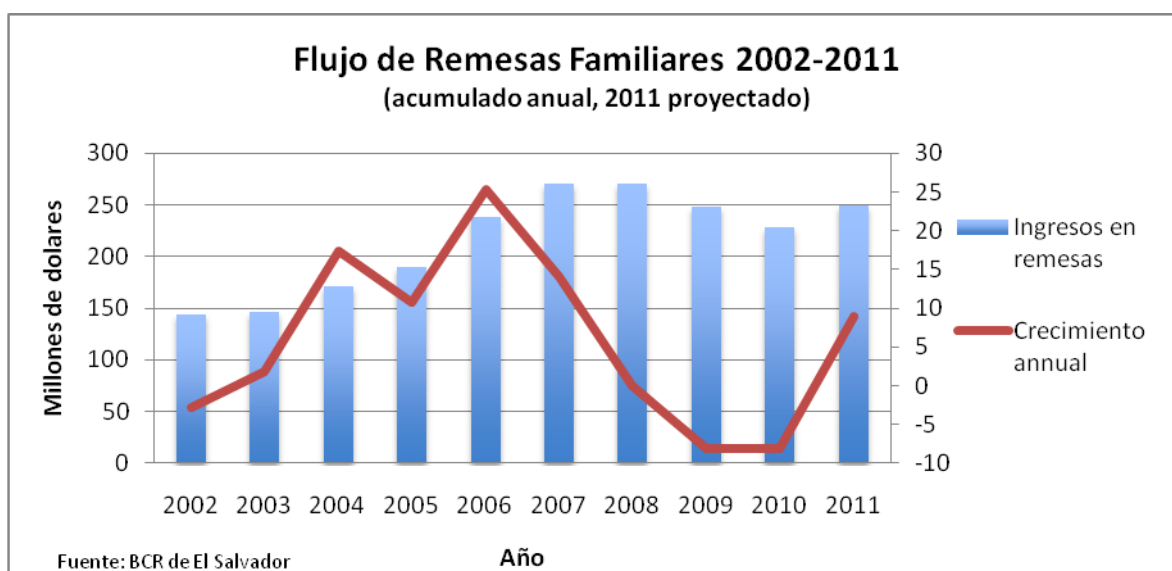
El proceso previsto en El Salvador es una prueba concreta de la utilidad del PME, como marco de diagnóstico para la revisión integrada de las políticas de respuesta a la crisis en los países miembros de la OIT. Se demuestra su utilidad como herramienta de planificación basada en el diálogo social, para determinar qué políticas adicionales -para superar la crisis y promover la recuperación- podrían ser implementadas de forma transversal en las áreas del PME (una hoja de ruta para acciones futuras).

² Véase el Anexo 2 del documento antes citado.

Parte I Síntesis del impacto de la crisis en El Salvador

La crisis económica ha tenido una severidad sin precedentes sobre la economía salvadoreña, la cual se manifestó en particular en una contracción del 3.5% del Producto Interno Bruto (PIB) en el 2009.³ Desde fines del 2007, la crisis financiera internacional ha afectado al país, en particular, a través de tres mecanismos de transmisión directos: 1) la caída de las remesas familiares de los trabajadores salvadoreños en el extranjero, 2) la caída de las exportaciones salvadoreñas, y 3) la caída del influjo de la inversión extranjera directa.

Como lo muestra el gráfico a continuación, la caída de las remesas familiares mantiene una fuerte correlación con el desenvolvimiento de la crisis económica internacional desde fines del 2007.

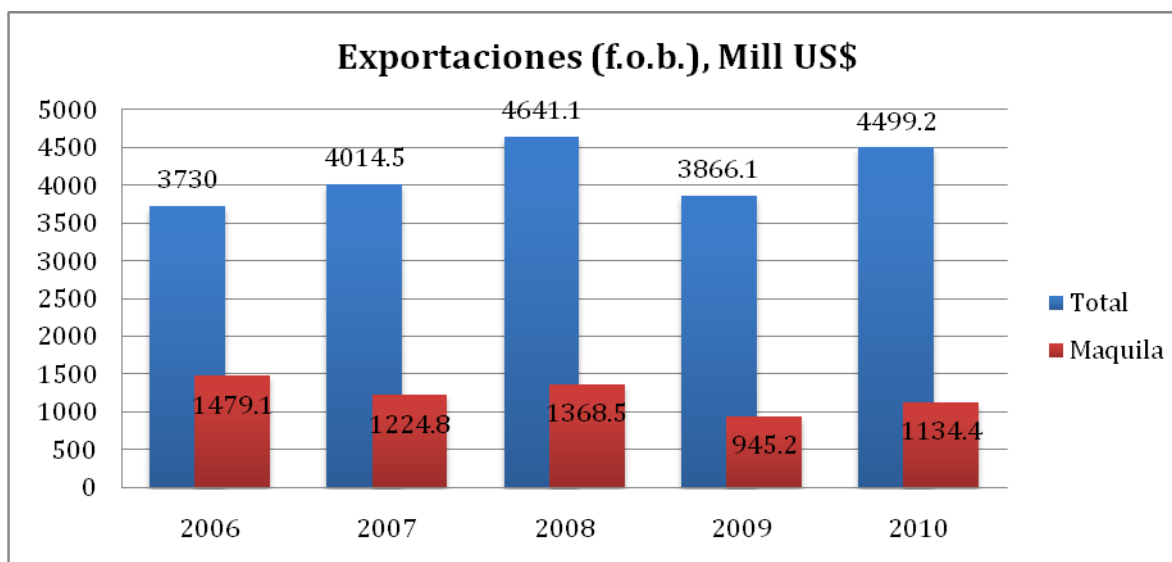


En términos de los efectos sobre la economía doméstica, la caída de las remesas ha repercutido de forma directa sobre la contracción económica, dado que en el periodo

³ Previo a la crisis, los procesos de crecimiento económico y generación de empleo desde los años ochenta fueron marcados por factores tales como la introducción de importantes reformas económicas, las condiciones de guerra que prevalecieron hasta principios de los años noventa, y el crecimiento económico del periodo post-conflicto. A partir de los años noventa se distinguen cuatro fases: i) el periodo de reconstrucción de 1990-95, con una alta tasa de crecimiento del PIB (6% en promedio); ii) la desaceleración económica de 1996-2004, que muestra una caída de la tasa promedio de crecimiento del PIB de 2.6%; iii) la reactivación del crecimiento del 2005-2007 (crecimiento promedio del PIB del 4%), con un dinámico crecimiento del empleo formal (6%), y iv) la crisis a partir del 2008, que frenó tanto el crecimiento económico como la dinámica de generación de empleo formal.

2008-2010 las remesas representaron el 17% del PIB. El uso de las remesas se concentra en consumo con un 79% en el 2008 y 90% en el 2010 dedicado al consumo final privado.⁴

Las exportaciones, por su parte, cayeron en más del 20% en el 2009, debido a la contracción de la demanda externa, sin lograr recuperar su nivel previo a la crisis. El Salvador cuenta con una matriz de exportación concentrada en cuatro productos, lo que sumado a concentrar sus exportaciones a Estados Unidos (como un mercado dominante), sitúa a su economía en una posición de vulnerabilidad. La contracción del mercado de consumo en Estados Unidos, y su impacto en la demanda de bienes producidos en el país, se manifestó en una disminución, principalmente en las exportaciones salvadoreñas de textiles de las maquilas, como se muestra en el gráfico siguiente:

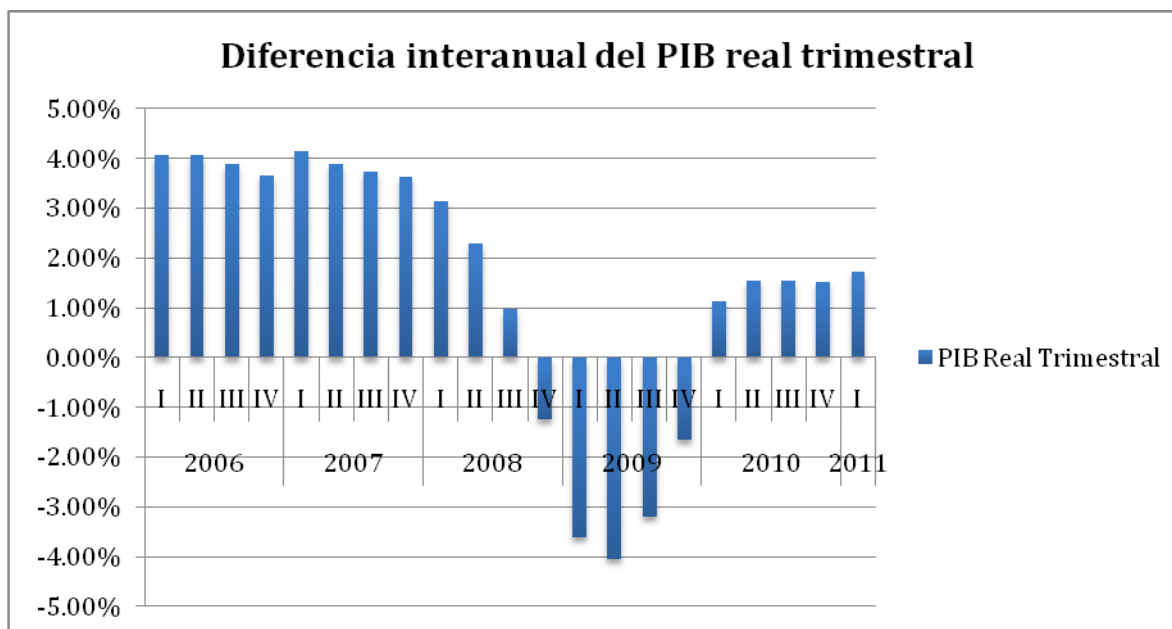


Fuente: BCR de El Salvador.

Por otra parte, la tasa bruta de ahorro e inversión nacional cayó, de un nivel del 15% del PIB en el 2008 al 13.2% en el 2009, sin que en el 2010 se haya recuperado. En dicho contexto, la inversión pública ha tratado de mantenerse a un nivel de alrededor del 2% del PIB desde 2007, pero con límites establecidos por la contracción de los ingresos

⁴ Ministerio de Economía, DIGESTYC (2008, 2010), *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2009, 2010*. En la encuesta de hogares 2010 se reporta que 91.6% de hogares destina las remesas para consumo y solo el 1.4% de hogares ahorra toda o parte de las remesas. El gasto en educación es el segundo rubro en el que más invierten las remesas, entre otros usos, los recursos de las remesas se destinan para vivienda, comercio, gastos médicos y compra de insumos agrícolas. En el 2010 ingresó al país un total de \$3,539.4 millones en remesas. La recepción de remesas según el sexo es casi igual, el 50.6% de los receptores de ayuda familiar son mujeres, mientras que el 49.3% son hombres. En términos de su uso, sin embargo, diferencias muestran que el 88% de los hombres y 94.8% de mujeres que recibe remesas la gasta en consumo. En términos del poco ahorro derivado de las remesas, 0.95% de los encuestados del sexo masculino señaló que ahorra los fondos contra 1.8% entre las mujeres.

tributarios, que cayeron 9.6% entre el 2008 y 2009. No obstante, el Gobierno hizo esfuerzos por aumentar la inversión pública la cual llegó a representar el 2.8% del PIB en el 2010. Las repercusiones de todos estos cambios sobre el PIB fueron consecuentemente muy fuertes, como lo muestra el gráfico que sigue. Es relevante resaltar la forma directa y sincronizada de cómo la crisis financiera internacional muestra un comportamiento consecuente con la caída del PIB de El Salvador desde el 2007.

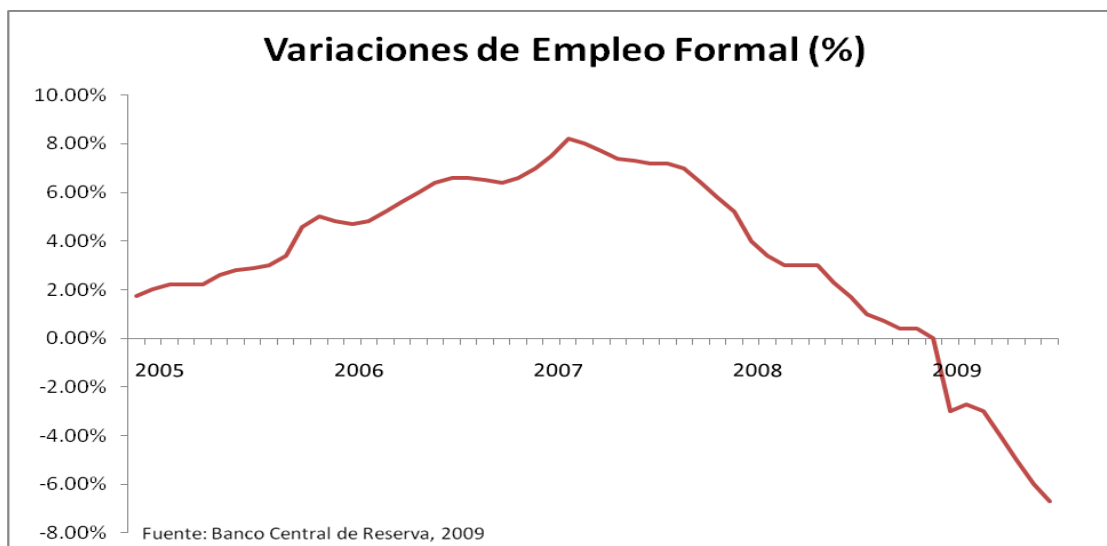


Fuente: BCR de El Salvador.

En cuanto al influjo de inversión extranjera directa, la tasa de crecimiento trimestre a trimestre era positiva hasta el primer trimestre del 2009, y es hasta el tercer trimestre que presentó una recuperación. No obstante, ha sido históricamente baja, excepto durante la venta de empresas del Estado, así como en el 2007, con la venta de los bancos privados nacionales a bancos internacionales. Para el 2010, el crecimiento de la inversión extranjera directa ha sido cercano a cero, no obstante de haber observado dos trimestres de crecimiento superior al 2%.

En materia de empleo, consecuentemente, el impacto de la crisis ha sido muy negativo, principalmente en términos de la pérdida de empleos formales, como se muestra en el gráfico siguiente, y de acuerdo con datos del Instituto Salvadoreño de Seguridad Social (ISSS), el cual muestra que en el punto de mayor caída (diciembre del 2009) 38,637 trabajadores perdieron su cobertura del ISSS. Hacia el 2010, el mayor impacto lo sufrió el sector privado, con una pérdida acumulada de 41,762 trabajadores. El sector público por su parte ha mantenido una tendencia creciente durante y después de la

crisis, lo cual ha contribuido a suavizar su impacto de la misma.⁵ Para el 2010, excepto pequeñas variaciones, se muestra una recuperación general del empleo cubierto con seguridad social respecto al año anterior. En el sector privado formal, el número de trabajadores cotizantes al ISSS aumenta a 557,350 en el 2010 con respecto a 552,201 en el 2009 pero todavía por debajo de 579,606 en el 2008. Según el ISSS, ya en diciembre del 2010, se había logrado recuperar aproximadamente el 89% de la disminución de trabajadores cotizantes.⁶



Los datos que existen son, sobre todo, a nivel agregado. A nivel de las empresas, no existe información disponible ni encuestas que muestren los efectos micro más desagregados. Dada la limitada información disponible, es importante realizar encuestas periódicas y estudios que precisen, por ejemplo: 1) una estimación más detallada de empleos; 2) cambios en la utilización de la mano de obra a nivel de actividades por sectores; 3) cambios en la oferta individual y a nivel de las unidades hogares; 4) a nivel de empresas, cambios en cantidad de horas de trabajo y el número de trabajadores utilizados; 5) ajustes realizados en los salarios reales y en los beneficios y prestaciones, y 6) detallar dicha información por género. Dicha información será de gran importancia para diseñar políticas de apoyo a la reestructuración productiva y de generación de empleo.

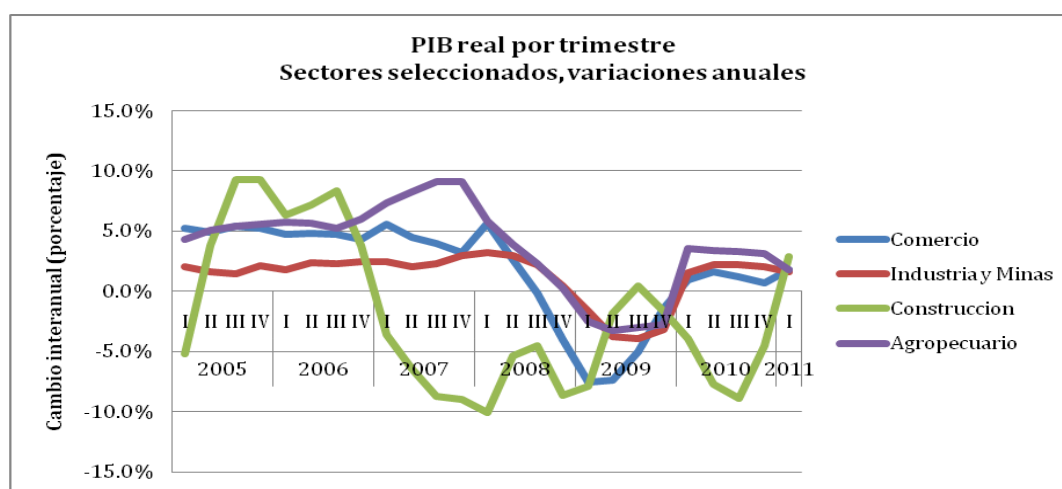
Durante el período previo a la crisis, la tasa de crecimiento del PIB se mantuvo a un nivel superior al crecimiento de la población económicamente activa, la cual pasó de 2.52 millones en el 2003 a 2.75 millones en el 2007. Sin embargo, se calcula que el sector informal siguió manteniendo una gran importancia en la economía, con un nivel de

⁵ Ver: Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS). Anuario estadístico 2010.

⁶ Datos tomados del *Anuario Estadístico* del ISSS para el 2010.

empleo que representaba un 48,6% del empleo total. Asimismo, el subempleo implicaba una tasa de subutilización del 35%. Esta situación de ocupación de la fuerza laboral incidió notablemente en la condición de pobreza de la población. Mientras que del total de subempleados urbanos, el 44.3% se clasificaba como pobre, únicamente el 19% de los empleados a tiempo completo en las áreas urbanas se ubicaba en esta condición. Esta relación está estrechamente vinculada a que la mayor incidencia de subempleo sea por insuficiencia de ingreso (subempleo invisible); es decir, que al estar trabajando 40 horas o más a la semana perciben un ingreso mensual menor al salario mínimo.

Los efectos de la crisis a nivel sectorial han sido generalizados, pero con variaciones en sus magnitudes. Los niveles de variación de la actividad sectorial tienen implicaciones importantes en materia de empleo, dado que las actividades más afectadas son aquellas que son igualmente más intensivas en mano de obra, como son los casos del comercio, restaurantes y hoteles (-5.6%), la construcción (-5.0%) y la industria manufacturera (-2.5%).⁷ A partir del primer trimestre del 2010, se inició una recuperación módica de los tres sectores con mayor producción y empleo. Sin embargo, se han mantenido con un nivel de crecimiento reducido.

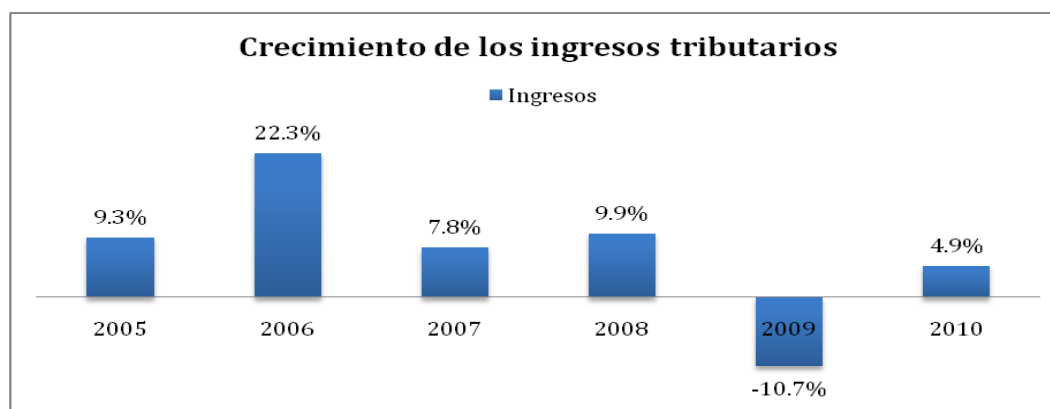


Fuente: BCR de El Salvador.

A las influencias negativas derivadas de la crisis financiera internacional, así como de los shocks externos de aumento de precios de alimentos y combustibles, y el bajo nivel de actividad económica nacional, se suma el problema de la delincuencia/inseguridad como factor que ha agudizado la caída de la inversión y el empleo. Esto tuvo como resultado que, para el 2009, la pobreza extrema subiera en dos puntos porcentuales, y el desempleo y el subempleo aumentarían significativamente.

⁷ Datos para el último trimestre del 2009.

Como consecuencia de la crisis y su traslado a la economía real, la falta de estabilizadores sociales y un sistema fiscal regresivo, con una reducida base de recaudación, han significado que los ingresos totales del Estado hayan sido fuertemente afectados, particularmente por la disminución de ingresos tributarios, como lo muestra la gráfica a continuación:



Fuente: BCR de El Salvador.

La fuerte caída de los ingresos tributarios ha reducido enormemente el margen financiero del Estado para poder aplicar una vigorosa política anti-cíclica. Por otra parte, organismos financieros internacionales (FMI, Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, BCIE, ayuda bilateral) han apoyado el gasto y acciones contra la crisis. El FMI intervino en forma decisiva con un préstamo "stand-by" de US\$ 800 millones en el 2009, pero al mismo tiempo ha indicado la necesidad de controlar el déficit público, para mantener otras condiciones de estabilidad macroeconómica. Entre los compromisos con el FMI se encuentra alcanzar las siguientes metas fiscales para el 2015: una carga tributaria del 17%, un déficit público global del 1.5% y una deuda del 43.8%, todos con respecto al PIB. La economía enfrenta problemas de sostenibilidad y un espacio fiscal restringido. En la revisión realizada para el 2010, el FMI concluyó que los objetivos acordados para las variables claves y otros compromisos asumidos, dentro del programa Stand-by, se encontraban dentro del margen de lo posible, sobre todo por la focalización de la entrega de subsidios al gas, la electricidad y el agua. No obstante, existe preocupación respecto al uso de deuda para gasto corriente.

A pesar de los grandes efectos negativos que la crisis impone sobre la economía salvadoreña, dichas condiciones abren igualmente una importante oportunidad para reflexionar sobre las alternativas de la reestructuración y reconversión económica, el proceso de generación de empleo y las medidas de políticas que aumenten y faciliten el potencial de crecimiento, sobre las bases de una mayor productividad y atención a las fallas en el funcionamiento de los mercados. Un elemento importante, sobre el que se debe avanzar, es garantizar que la reconversión productiva, transformación económica y generación de empleo deben contar con una sólida estrategia de políticas nacionales y

sectoriales coordinadas. Lo anterior implica la necesidad de integrar estructuras institucionales con una conducción más clara de políticas macroeconómicas, una política industrial/sectorial integral y su consistencia con objetivos de políticas de empleo. La formulación de nuevas estrategias de política requiere repensar medidas tanto horizontales como verticales, reconsiderar el rol de las instituciones existentes y la necesidad de poner la innovación y el aumento de la productividad de la mano de obra en el centro de las estrategias de crecimiento. Esto implicaría pactos sociales enfocados en el desarrollo humano y en el espacio de encuentro de lo social con lo económico: el mundo del trabajo.

Parte II Análisis de las políticas de respuesta a la crisis y de recuperación

Esta parte presenta el análisis de las políticas de respuesta a la crisis y de recuperación en El Salvador, así como el respectivo mapeo institucional, al seguir la estructura del PME; es decir:

- Acelerar la creación de empleos, su recuperación, y respaldar a las empresas
- Construir sistemas de protección social
- Fortalecer el respeto por los estándares laborales internacionales
- Diálogo social.

Dentro de cada una de estas secciones, las sub secciones siguen en líneas generales el listado o portafolio de políticas contenido en el PME.

Como marco inicial de análisis de las políticas, se debe mencionar el importante esfuerzo que el nuevo Gobierno salvadoreño, desde su inicio en junio de 2009⁸, ha venido desarrollando a través de su Plan Global Anti-Crisis⁹, como se detalla a continuación y en las secciones sucesivas de este reporte:

⁸ <http://www.presidencia.gob.sv/>.

⁹ Secretaría Técnica de la Presidencia. Véase: <http://72.249.12.201/wordpress-mu/elsalvador/files/2009/11/plan-anticrisis-el-salvador.pdf>.

Plan Global Anti-Crisis (PGA), junio del 2009

Como un programa específico de respuesta a la crisis, el PGA es coordinado desde la Secretaría Técnica de la Presidencia, que es el ente central de planificación y manejo de las políticas públicas en El Salvador. Los cuatro objetivos centrales del PGA están definidos en términos de: 1) proteger los empleos existentes y generar nuevas fuentes de trabajo; 2) proteger a la población vulnerable de los impactos negativos de la crisis, especialmente a la población pobre y excluida; 3) iniciar la implementación del sistema de protección social universal; y 4) aprovechar la crisis para construir políticas de Estado inclusivas en materia económica y social. Estos importantes objetivos están acompañados a su vez por cuatro áreas de acción en referencia a: apoyar la producción y generación de ingresos y empleos; establecer un sistema de protección social universal; fortalecer las finanzas públicas, e impulsar políticas para el desarrollo.

Las acciones encaminadas al apoyo a la producción cubren aspectos tales como la reorganización de la banca estatal para el fomento productivo; creación de un sistema de garantías para acceder al crédito; importación de fertilizantes e insumos y su distribución a productores agrícolas a precio de costo; transferencias temporales de ingreso; ampliación y mejoramiento de servicios públicos e infraestructura básica; y programas de construcción y mejoramiento de viviendas de interés social.

El sistema de protección social universal persigue implementar acciones principalmente para: i) las comunidades urbanas y rurales (intervenciones que incluyen, por ejemplo, bonos de educación a familias, prevención de violencia juvenil, capacitación laboral y productiva, infraestructura social, pensión básica para ciertos grupos), y ii) para atender temas de salud y nutrición (alimentación escolar, uniformes y de útiles escolares, extensión temporal del acceso a los servicios de salud del ISSS, ampliación de beneficios a los trabajadores cesantes cotizantes, medicamentos esenciales).

El fortalecimiento de las finanzas públicas contiene diversas medidas que buscan lograr un control del gasto público y establecer equilibrio fiscal, combatir la evasión fiscal, racionalizar subsidios (focalización y eliminación de algunos), reformar ciertas funciones del aparato del Estado, y realizar reformas a la ley de contrataciones públicas.

Este ambicioso programa está siendo financiado con aproximadamente el 40% de recursos que provienen de préstamos internacionales ya negociados, 40% de recursos que están en negociación, y el resto con recursos propios del Estado. Un aspecto importante para su implementación ha sido la creación de un Consejo Económico y Social (CES), como mecanismo de consulta amplia, y la constitución de un Comité Técnico Intersectorial del Plan Global Anti-Crisis y Sistema de Protección Social Universal.

Fuente: Secretaria Técnica de la Presidencia.

Muchas actividades del programa ya han comenzado a ser ejecutadas. Sin embargo, su integración y coordinación atraviesa tanto los desafíos de enfrentar las difíciles condiciones y urgencias del corto plazo como las capacidades institucionales adicionales que tienen que ser desarrolladas. Se pueden citar, como ejemplos: el atraso en la construcción de viviendas de interés social del plan “Techo para Todos” y la focalización del subsidio al gas propano. Adicionalmente, se observa una generalizada ausencia de mecanismos de monitoreo y evaluación de impacto en los programas. Las acciones son numerosas y la capacidad fiscal es limitada.

Un ejercicio de integración y consistencia de dirección estratégica, monitoreo, evaluación y revisión de recursos para ejecución será de mucho beneficio para el país. Todos estos son temas donde la asistencia técnica adicional contribuirá a enfrentar, tanto los desafíos de la crisis como la implementación de otras iniciativas y programas de apoyo, para la recuperación económica de mediano y largo plazo. A esto hay que agregar las necesidades surgidas por los daños causados por tres tormentas tropicales (Ágatha, Ida y Alex), que causaron un monto estimado de daños en infraestructura del orden de los \$253 millones.

A. Acelerar la creación de puestos de trabajo, la recuperación del empleo, y respaldar a las empresas

1. Políticas a nivel macro para aumentar la demanda efectiva

a) Políticas monetarias, por ejemplo ajustes cuantitativos (quantitative easing) y expansión crediticia

El Salvador introdujo, en el 2001, el dólar de los Estados Unidos como moneda de curso legal, y se eliminó la emisión de colones.¹⁰ En dichas condiciones de economía dolarizada, el país no cuenta con la posibilidad de conducir una política monetaria independiente. La mayor parte de la banca se encuentra dentro del sector privado, y la banca de Estado mantiene bajos niveles de operación.

Algunas de las medidas que han sido adoptadas se han realizado en el contexto de acuerdos “stand-by”, firmados con el FMI a mediados de 2009 y renovados en el 2011, mediante una línea de crédito por US\$ 800 millones. Asimismo, se redujo la tasa de reserva/depósito a los bancos públicos y privados. No obstante, es importante destacar que, durante la crisis, las tasas de reserva en los bancos alcanzaron cifras hasta cuatro veces mayores al mínimo legal (12%).

En el contexto de las fuertes repercusiones de la crisis y el poco margen de maniobra en materia de política monetaria, el acceso al crédito se ha contraído fuertemente y, dada la incertidumbre que reinó en la economía, los bancos optaron por una posición más prudente, lo cual ha reforzado las condiciones recesivas del corto plazo. De tal manera, el crédito al sector productivo tuvo la caída más drástica, con una disminución del 11.7% entre el 2008 y el 2009.¹¹ Un aspecto positivo está dado por la estabilidad con que cuentan las instituciones financieras (solventia y alta liquidez), lo cual será una condición favorable para la recuperación económica. Por otro lado, la reducción de la tasa de reserva no tuvo mucho impacto en la banca comercial, ya que ésta tuvo tasas de reserva 24 puntos por encima de lo requerido legalmente. La alta liquidez y prudencia han permitido que los recursos del acuerdo “stand-by” se mantengan como fondos de precaución disponibles.

¹⁰ Véase: Banco Central de Reserva, <http://www.bcr.gob.sv/>.

¹¹ Banco Central de Reserva de El Salvador (2010). *Informe de la Situación Económica de El Salvador, Tercer Trimestre 2009*. Banco Central de Reserva de El Salvador (2011). *Informe de la Situación Económica de El Salvador, Primer Trimestre 2011*.

b) Políticas fiscales y paquetes de estímulo económico

En el 2008 la recaudación tributaria de El Salvador alcanzó el 18,4% del PIB, y para el 2009 se redujo al 13,2% del PIB. El déficit global del gasto público, incluyendo pensiones, fue del 5.5% del PIB, y el balance fiscal primario fue -3% del PIB. Dicho déficit fiscal está siendo apoyado con recursos externos netos, para financiar tanto la inversión como para cubrir parte de los gastos corrientes. De esta manera, hacia finales del 2009, el flujo de desembolsos de préstamos externos se mantuvo alrededor de US\$352.4 millones, con créditos del Banco Mundial (US\$200 millones), BCIE (US\$82.7millones), y Banco Inter-Americano de Desarrollo (US\$200 millones). Créditos adicionales ya han sido contratados con el FMI (800 millones) y el Banco Mundial (250 millones en julio del 2009), así como un acuerdo con el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) de Brasil. El financiamiento interno neto en el periodo registró un flujo acumulado de US\$326.8 millones, debido principalmente al uso de depósitos en el Banco Central. La deuda pública ha llegado a alcanzar 52.1% del PIB en el 2009 (50.8% en el 2010).

No se han reportado medidas específicas contra la crisis en materia de subvenciones y facilidades crediticias a la exportación, más allá que las medidas ya existentes antes de la crisis y otras reformas en curso. Esas medidas incluían:

- En el marco de las discusiones sobre subsidios que se realizan en la OMC para tratar las subvenciones otorgadas en el contexto del sistema de zonas francas, nuevas leyes fueron así aprobadas a fines de 2010 y principios de 2011. Otras propuestas han sido presentadas en octubre del 2011 para modificar las condiciones de incentivos a las exportaciones bajo el sistema de zonas francas. Dichas nuevas disposiciones tienen como objetivo fomentar la producción y exportaciones. Las reformas incluyen la Ley de Fomento a la Producción, Ley de Devolución de Reintegro de los Derechos Arancelarios a la Importación (draw back puro) y la Ley de Creación del Centro de Trámites de Importaciones y Exportaciones (ventanilla de trámites para agilizar trámites).
- Con la Ley de Fomento a la Producción se persigue aumentar el número de mercados de destinos para exportar y fomentar la productividad que las PYMEs. Existen de esta manera diversos instrumentos de apoyos al fomento de la producción que son financieros y no financieros por un aproximado de US\$ 90 millones de dólares. Entre dichas medidas destaca la Estrategia Integral de Fomento a las Exportaciones, EIFE, que cuenta con 21 instrumentos. Como se ha notado, el MINEC cuenta con el Fondo de Desarrollo Productivo y de las Exportaciones, FONDEPRO (US\$ 4 millones), y el Fondo de Desarrollo y Competitividad (US\$ 10 millones) para beneficio de las PYMEs. Asimismo, existen más de US \$ 14 millones más distribuidos en otros proyectos de apoyo.

-
- En materia de créditos, el Banco Multisectorial de Inversiones mantiene el programa "Exporte con garantía", que garantiza ciertos préstamos de los bancos comerciales a las empresas que exportan a ciertos países.
 - El Fondo de Fomento de Exportaciones (FOEX): a través de donaciones ofrece asistencia financiera a las PYMES para el fomento de sus exportaciones.

c) Estabilizadores sociales

Las principales medidas de estabilizadores sociales se encuentran en una serie de programas de apoyo social y económico que se describen a continuación. Dichas medidas enfatizan el apoyo al ingreso dado el gran impacto que la crisis ha tenido, por ejemplo, a través de la disminución de las remesas familiares sobre el nivel de ingreso de los sectores más vulnerables.

d) Políticas laborales y salariales

Actualmente se encuentra en discusión la posibilidad de modificar algunos objetivos del Plan Quinquenal de Desarrollo, para clarificar más los conceptos relacionados con la generación de empleo. Se persigue resaltar apropiadamente las prioridades, objetivos, metas, políticas y medidas en materia de generación de empleo.

2. Gasto público en infraestructura, crecimiento productivo, producción verde

Las actividades de las zonas francas, particularmente textiles, han sido fuertemente afectadas por la crisis. Aproximadamente un tercio de los empleos formales perdidos en toda la economía durante este período de crisis, el equivalente a 15,000 empleos, ocurrieron en actividades de zonas francas. A principios del 2010, alrededor de 70,000 personas trabajaban bajo el sistema de zonas francas. Este sector de zonas francas estará en el mediano plazo influenciado por otros diversos factores, incluyendo la necesidad de adecuar la normativa del sistema de la zona franca a las disposiciones de la OMC, que requieren eliminar los subsidios a la exportación en el 2015. Este contexto ha motivado que el Gobierno haya iniciado una reflexión sobre la dirección estratégica de este sector, que genera un número importante de empleos formales. Como se ha mencionado, el MINEC ya ha logrado aprobar reformas a las disposiciones que rigen el sistema de zonas francas. Existe igualmente un esfuerzo para promover la reconversión del sector textil hacia nuevos enfoques productivos, tales como "paquete completo", y otras opciones de mayor nivel de valor agregado, como la puntualidad, calidad del producto y los servicios en la entrega a compradores internacionales.

Como parte de la Estrategia de Fomento de las Exportaciones, existe una propuesta de un bono de empleo y de ambiente para las PYMES.¹² El objetivo es promover el desarrollo de la base productiva nacional, mediante el apoyo parcial para la generación de nuevos empleos directos que se relacionen con procesos productivos o la provisión de servicios. La cobertura incluye empresas que no gocen de beneficios bajo la ley de zonas francas y de servicios internacionales. El beneficio incluye el pago de hasta un 50% del salario mínimo vigente por cada empleo nuevo por año, y hasta por un máximo de cien nuevos trabajadores. Asimismo, el Programa de Desarrollo de Proveedores ha estado desarrollando un proyecto de encuentros entre las PYMES y grandes empresas, para identificar encadenamientos en los cuales las grandes empresas puedan fungir como tractoras o generadoras de dichos encadenamientos.

Las autoridades han mencionado que las acciones de combate a la crisis tienen una vocación de aumentar el fomento productivo, pero dentro de una nueva prioridad de Gobierno, que persigue focalizar las medidas en las zonas con mayor incidencia de pobreza y vulnerables, la transparencia fiscal y la concertación.

En adición a las medidas de urgencia de corto plazo, las autoridades desarrollaron un enfoque más completo a través del Plan Quinquenal de Gobierno 2010-14.¹³ Dentro de este Plan, el tema de “Empleo” se enfoca sobre todo en la inversión pública. El Plan Quinquenal no ha definido en forma explícita una política laboral o salarial, si bien se ha mencionado que dicho tema podría, en el futuro, abordarse a través del diálogo tripartito.

El Gobierno ha iniciado intervenciones dentro del plan anti crisis de apoyo temporal al ingreso (PATI, véase infra) e inversiones en obras públicas para reactivar la economía en el corto plazo. De acuerdo con el Gobierno, estas intervenciones pueden crear condiciones para la reactivación económica y fomento del empleo y de las MYPES.

El Plan Quinquenal presenta dos enfoques en el ámbito de las MIPYMES: i) un énfasis para apoyar el desarrollo de las MIPYMES; y ii) el desarrollo de territorios productivos, favoreciendo en particular las regiones más afectadas por la pobreza (zona norte y el Puerto de Cutuco, entre otras). En el desarrollo de la Estrategia todavía no están completamente definidas cuáles son las directrices de la política de empleo y su vínculo con las necesidades de aumentar la productividad y desarrollar ventajas comparativas.

Un punto a tener en cuenta es que, de las empresas en El Salvador, cerca del 90% son microempresas, un poco más de 500 mil unidades, mayoritariamente concentradas en

¹² Ministerio de Economía (2010). *Estrategia Integral de Fomento de Exportaciones de El Salvador*. Véase http://www.minec.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=280&Itemid=146.

¹³ Presidencia de la República, <http://www.presidencia.gob.sv/>.

actividades de limitada escala. Existe una mayor presencia de mujeres en la dirección de dichas unidades. Existen muchas necesidades de formación las cuales se perfilan como medidas importantes no solamente para mejorar la productividad e ingresos de dichas unidades sino también para sentar bases para la reconversión productiva con una fuerza de trabajo mejor calificada.

En materia de programas de gasto en infraestructuras, la OIT, gracias al acuerdo “Estrategia Nacional de Empleo”, ha venido ofreciendo una variada gama de programas de apoyo, que incluyen actividades tales como: capacitación para incluir el objetivo de empleo en las decisiones de inversión pública, revisión de legislación para facilitar acceso de las MYPES a la contratación y compras del Estado, y sistemas de Mantenimiento Rutinario de Caminos con microempresas. La participación de organizaciones como FOVIAL será particularmente importante y de ser exitosa esta experiencia, las lecciones aprendidas tienen el potencial de contribuir a otras consideraciones de inversión pública tanto en obras como en servicios.

Para ejecutar trabajos de mantenimiento de carreteras, con base en iniciativas intensivas en mano de obra, se ha conformado un grupo de trabajo entre el MOP,¹⁴ el MTPS, CONAMYPE, para atraer y contratar prioritariamente a personas en pobreza extrema, así como a jóvenes en riesgo social. Además, se trabaja en la inclusión de gobiernos locales, los cuales tienen a su cargo la construcción y mantenimiento de vías comunales, así como mayor contacto con las comunidades. Adicionalmente a las actividades ya iniciadas, otras actividades incluyen un Seminario Latinoamericano, intercambios con el Perú y actividades de diseminación de información del programa. Esto va aunado a alinear las actividades del departamento de mantenimiento rutinario y FOVIAL, donde se concentran los fondos de mantenimiento vial a las nuevas acciones anti-crisis.

Dentro de las acciones contra la crisis existe un programa de suministro de más de dos millones de uniformes y material educativo (Ministerio de Educación) a estudiantes en educación pública, en los grados de parvulario, educación básica y bachillerato. Para el abastecimiento de dichos materiales se ha establecido una coordinación con CONAMYPE,¹⁵ lo cual ya ha permitido involucrar micro y pequeñas empresas. A pesar de ciertos logros ya obtenidos, el desafío a nivel logístico y organizativo es grande. CONAMYPE realiza esfuerzos para incorporar el tema “género”, pero aún no se han identificado mecanismos para atraer grupos de microempresarios con amplia participación femenina y, de acuerdo con experiencias previas, se estima que un alto porcentaje de contrataciones fueron hechas mayoritariamente con hombres.

¹⁴ Ministério de Obras Públicas, <http://www.mop.gob.sv/>.

¹⁵ CONAMYPE, <http://www.conamype.gob.sv/>.

La STP ha impulsado otras iniciativas importantes en materia de empleo, que incluyen asistencia técnica y capacitación para el fortalecimiento de las políticas activas de mercado de trabajo, en particular para lograr una mayor cobertura de servicios de orientación y utilización de la mano de obra en la estructura productiva y las inversiones públicas al nivel local. Se ha decidido, por ejemplo, que las acciones de las Comunidades Solidarias incluyan tanto acciones del bono de empleo como trabajos de infraestructura básica, para reforzar el efecto de los programas en las zonas.

La generación de empleo en El Salvador requiere una ambiciosa estrategia de reactivación de la inversión, sobre todo la inversión privada. Dicha estrategia necesita tratar tanto temas de crear in contexto favorable de funcionamiento de las empresas como temas de certidumbre sobre la inversión en el mediano y largo plazo. Para las inversiones de largo plazo se requiere de consensos en distintos ámbitos, tanto públicos como privados. El Ministerio de Trabajo y Previsión Social señala la necesidad de una gestión y coordinación general de la política de empleo e inversión pública y privada, que incorpore a otros ministerios y entidades públicas para promover la creación de empleos. En el caso particular de El Salvador, la mayoría de los actores sociales coinciden en que se debe trabajar también en el tema de la seguridad jurídica, política y personal, dados los índices de inseguridad y criminalidad.

Las necesidades de fortalecer la capacidad institucional y de recursos humanos para la gestión de la política de empleo se pueden dividir en tres niveles:

- Gestión y coordinación de la política de empleo dentro de la gestión de la política económica y social general del país (a nivel de la Secretaria Técnica).
- Gestión y capacidad de promoción y ejecución de la administración del trabajo del Ministerio de Trabajo y Previsión Social.
- Coordinación interministerial de la política de empleo (con ministerios que tocan el tema del empleo tales como: Salud, Educación, Obras Públicas, Medio Ambiente, Agricultura, ISDEMU y otros). Actualmente, las intervenciones de cada ministerio mantienen una coordinación y vinculación limitada en relación con los objetivos estratégicos únicos.

Estrategia de crecimiento, políticas sectoriales; otras iniciativas de promover el crecimiento

Las políticas de crecimiento que tradicionalmente se han implementado en El Salvador revierten esencialmente un carácter sectorial pero muy limitado en términos de niveles de inversión pública y con poca dirección estratégica. No ha existido de forma claramente definida e integrada una estrategia de crecimiento de largo plazo que integre

tanto una visión de crecimiento como de generación de empleo, desarrollo integrado de la competitividad y de ventajas comparativas y competitivas. El papel de las políticas e instituciones de crédito es clave, en el marco del acceso al financiamiento de las microempresas. Los sectores comercial, manufacturero y agrícola son en orden de importancia las actividades más relevantes.

La participación del sector agropecuario en el PIB aumentó del 11.5% en el 2002 al 13% en el 2008, dicho comportamiento fue influenciado particularmente por precios internacionales más favorables del café y el azúcar y por programas de diversificación.

En el sector manufacturero, el régimen de zona franca brindó asistencia a las empresas bajo dicho régimen con concesiones fiscales y, hasta el 2008 había 270 empresas que se acogían a la Ley de zonas francas y depósitos de perfeccionamiento activo.¹⁶ Las zonas francas emplean directa e indirectamente a alrededor del 9 % de la mano de obra nacional, pero su contribución dentro del PIB ha disminuido del 3.1% en el 2002 al 2.5% en el 2008.

El sector de servicios representó un 61.5% del PIB en el 2008, y ocupaba aproximadamente el 60% de la mano de obra nacional. De acuerdo con el BCR, existe un importante potencial en diversas actividades de servicios, como son los servicios de transporte marítimo, aéreo y terrestre, servicios financieros, telecomunicaciones, turismo y servicios profesionales, adicionalmente a las grandes actividades tradicionales de comercio y construcción. Como se ha indicado, las condiciones de crisis y sus efectos sobre la economía salvadoreña abren nuevas oportunidades para realizar una re-evaluación sobre cómo definir y conducir una política integral de crecimiento y empleo incluyendo tomar en cuenta dichas oportunidades sectoriales.

3. Protección de trabajadores empleados mediante medidas de retención laboral por medio de medidas como la reducción de horas laborales, las reducciones salariales o programas de formación

No se han tomado medidas relacionadas con la protección de empleos, tales como ajuste de jornadas laborales, créditos fiscales u otras formas para la reducción de pago de la planilla.

Cabe señalar que El Salvador cuenta con un *Código de Comercio*, que si bien prevé la primicia de las deudas a los trabajadores, no contiene los elementos completos de una ley de bancarrota. Ciertos aspectos claves como la administración prudencial, períodos

¹⁶ OMC (2010). *Examen de Políticas Comerciales de El Salvador*.

moratorios de crédito, garantías de deudas de empresas en materia de salarios y demás beneficios, no están bien establecidos.

4. Ayuda a los trabajadores para encontrar empleo

El Ministerio de Trabajo cuenta con un servicio de intermediación laboral llamado Red Nacional de Empleo (RENACEMPLEO), así como otras iniciativas privadas con las cuales se trata de establecer un vínculo entre la oferta y la demanda de trabajo en el mercado. Por parte del sector público, se han realizado diferentes eventos, particularmente en la modalidad de ferias de trabajo, pero las condiciones de recesión económica imponen las principales limitaciones en esta materia. Actualmente, RENACEMPLEO se encuentra en un proceso en donde se están abriendo oficinas de empleo a nivel municipal, así como ampliando los perfiles de las personas que trabajan en estas unidades. No obstante, se ha mencionado que no se han logrado generar impactos significativos para reducir el desempleo y la informalidad. La identificación de necesidades de formación de la fuerza de trabajo es un tema que debería ser más desarrollado.

a) Servicios públicos de intermediación laboral

RENACEMPLEO contaba al 2011 con 220 oficinas.¹⁷ En el 2009, 22,860 personas (cerca del 15% de los desempleados) ofrecieron su trabajo por medio de la Red Nacional, mientras que se postularon 2,817 vacantes, con 2,248 vacantes llenadas. En el segundo trimestre del 2011 se captaron 11,826 oferentes, mientras existían 1,487 vacantes. Las actividades de apoyo a RENACEMPLEO han permitido aumentar la cantidad de gestores de empleo (captadores de personas que solicitan la intermediación laboral) contratados para operar estas oficinas, pero se busca financiamiento para comprar el equipo de operación adicional. Para el 2011 se persigue lograr un aumento de captación de vacantes. Una de las medidas que se están utilizando incluye el desarrollo de puestos de gestores especializados para dar atención a las necesidades de empresas. Por otro lado, el MTPS ha generado un sistema de información estadístico bastante completo, con un alto potencial de servir como mecanismo de análisis y de orientación de políticas, adaptable a detectar sesgos de género, así como promover modelos de contratación indistintos del sexo del postulante.

Solamente algunas municipalidades han desarrollado servicios de intermediación laboral, incluyendo servicios de orientación y formación. Si bien RENACEMPLEO es el ente articulador en la materia, las municipalidades, representadas por COMURES, son también una importante avenida a explorar en el marco de la generación e intermediación de empleo y el desarrollo económico local.

¹⁷ Red Empleo, <http://www.redempleo.gob.sv/default.aspx>.

La cooperación bilateral de USAID y GIZ mantienen programas importantes de apoyo a servicios de acceso al empleo, certificación de competencias, consejería vocacional a estudiantes, sistemas de información del mercado laboral, alianzas público-privadas. Asimismo, AECID ha estado fortaleciendo la capacidad institucional de la Red Nacional y USAID en programas de promoción de las microempresas.

b) Medidas de orientación laboral

En el marco de la elaboración del Plan Quinquenal de Desarrollo del Gobierno de El Salvador, el MTPS presentó una propuesta que contempla su fortalecimiento institucional (a través de una revisión de la estructura organizativa, de reformas legales y reglamentarias, y de incrementar la transparencia y calidad en los servicios) y varias áreas de acción, que incluyen política de empleo y trabajo decente, formación laboral y fortalecimiento de la cultura sindical. El Plan Quinquenal propone, adicionalmente, otras líneas de acción, tales como impulsar la incorporación gradual del sector informal al sistema de protección social, y potenciar la inserción laboral de los sectores vulnerables (mujeres, juventud y personas con discapacidad, entre otros).

c) Medidas especiales de empleo juvenil

Actualmente existen diferentes iniciativas para tratar el tema de la inserción laboral de jóvenes, incluyendo varios programas de asistencia internacional para ofrecer oportunidades de empleo a jóvenes en riesgo, integración de jóvenes que abandonaron los grupos juveniles asociados a la violencia (proyecto regional de América Central), y programas para jóvenes de prevención de violencia a nivel comunitario. Una mayor y más efectiva coordinación de dichas acciones permitirá maximizar los objetivos esperados. Un listado y supervisión de todos los programas para jóvenes permitirá igualmente introducir una amplia gama de intervenciones especializadas para lo cual la OIT ha desarrollado programas en materia de empleo de jóvenes, jóvenes emprendedores y capacitación.

Las propuestas del MTPS también incluyen otros proyectos específicos. Entre ellos, se sugiere la creación de una Red Pública de Pasantías (REDPAS), cuya población-objetivo serían jóvenes en riesgo y personas con discapacidad. Este y otros programas buscan: i) abrir oportunidades de inserción de jóvenes con desventajas socio-laborales, proporcionando capacitación para el desarrollo de competencias básicas para la vida y el trabajo, y facilitando su experiencia laboral en empresas que ofrecen opciones de empleos de calidad; ii) mejorar la articulación del sistema de capacitación y formación laboral con la demanda de las empresas, y iii) apoyar la formación de personal para sustentar el desarrollo productivo de las empresas, y articularse con otros programas y acciones que operen en esta dirección. Para facilitar un impacto importante de estos programas, en las mujeres jóvenes, es importante reconocer los problemas existentes relacionados con una

elevada tasa de embarazo adolescente y la segregación sexual en la formación laboral, donde las mujeres siguen concentradas en las carreras “típicamente femeninas”, asociadas a menores salarios y autoempleo de subsistencia.

Para avanzar en dichos esfuerzos, el MTPS y el Consejo Nacional de la Juventud (CONJUVE) se encuentran desarrollando un Plan de Acción Nacional para el Empleo Juvenil, con el acompañamiento de asistencia técnica de la OIT.

d) Otros programas puntuales como planes de garantía de empleo, empleo de emergencia, incentivos a la contratación, programas de formación.

i. Planes de garantía del empleo

Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI)

La dirección estratégica y coordinación técnica de este programa está a cargo de la Secretaría Técnica de la Presidencia (STP), y el organismo que financia es el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local de El Salvador (FISDL).¹⁸ El Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP) y las Municipalidades son igualmente co-ejecutores.

El programa tiene como fuentes de financiamiento fondos provenientes del Banco Mundial y otras fuentes nacionales e internacionales. Además, se cuenta con asistencia técnica para identificar herramientas e instrumentos de fortalecimiento institucional y local. El presupuesto total del PATI es de US\$ 37.7 millones para dos años.

El PATI es un programa que forma parte de las Comunidades Solidarias Urbanas (CSU). El objetivo original del programa es ofrecer apoyo de ingreso económico temporal, especialmente a jóvenes y mujeres jefas de hogar afectadas por la crisis, en los municipios de mayor incidencia de pobreza urbana, identificados mediante mapas de pobreza/violencia. El programa ha sido modificado para incluir como población meta no sólo a las mujeres jefas de hogar, sino también a las mujeres, en general. Además de perseguir mejorar la empleabilidad, el Programa persigue igualmente aumentar la inversión social y las oportunidades productivas.

El PATI promueve la participación de los beneficiarios en la ejecución de proyectos comunitarios y en actividades de capacitación y formación laboral, por medio del Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP), así como de trabajo en infraestructura y servicios sociales, incluyendo a las municipalidades. El apoyo económico ofrecido por el Programa asciende a US\$100 mensuales durante seis meses. Las actividades requeridas

¹⁸ <http://www.fisdsl.gob.sv/novedades/publicaciones.html>.

para los participantes consisten en una combinación de cuatro días de trabajo en infraestructura social o servicios sociales, con un día de formación (60 horas en total). Al final del período de seis meses, el Ministerio del Trabajo y Protección Social inicia un proceso de intermediación laboral, mediante el cual se les incorpora, a los participantes, a Bolsas Locales de Trabajo.

La selección de los beneficiarios del PATI se realiza mediante la aplicación de criterios preestablecidos, de tal forma que éstos cumplan con el perfil de la población meta del programa. Los parámetros identifican jóvenes en condición de pobreza, con edades entre los 16 y 25, que hayan dejado sus estudios, en el caso de hombres, o mujeres a partir de 16 años. Los proyectos del PATI son identificados y formulados por las municipalidades, con la participación de las comunidades de estos asentamientos urbanos.

Inicialmente, el programa comenzó a funcionar a nivel piloto en varios municipios. Dentro de dicho plan piloto 11 municipios fueron identificados para atender a la población afectada por la tormenta Ida (para un total de 3,829 personas beneficiadas); adicionalmente a otros 25 municipios que fueron priorizados por el mapa de pobreza (con un total de 9,404 participantes).¹⁹ El periodo del programa es inicialmente de dos años, y las intervenciones se irán extendiendo gradualmente durante este lapso. Desde sus inicios, en el 2009, la recepción del programa ha sido muy positiva. Para las nuevas iniciativas que serán tratadas, se podrán promover soluciones de corto plazo (por ejemplo: la mejora de infraestructura existente), pero con capacidad de tener un impacto de largo plazo (infraestructura, salud, educación o espacios productivos colectivos). Por el momento, una prioridad es consolidar una “estrategia de salida” del programa; es decir, enfatizar la efectiva inclusión laboral de las personas posterior al apoyo del Gobierno.

ii. Programas de obras públicas de emergencia

El Salvador presenta una alta vulnerabilidad a los desastres naturales, como lo demuestra el impacto que tuvo la tormenta Ida en el 2009. La OIT, a través de su Programa de Inversiones Intensivas en Empleo (PIIE), ha ofrecido asistencia técnica en diferentes proyectos, incluyendo la elaboración de la estrategia de reconstrucción post-Ida a finales del 2009. En ella se identificaron trabajos de obras públicas, y actualmente se propone que trabajos de reconstrucción todavía pendientes sean vinculados a otros programas recientemente elaborados.

La OIT ha trabajado con el MOP y el FOVIAL para diseñar un programa de gestión del mantenimiento vial a través de microempresas, que será ejecutado igualmente en

¹⁹ FISDL (2011). *“Memoria de Labores 2010”*.

cooperación con el programa de Mantenimiento Rutinario con Microempresas. En el 2011 se ejecutaban proyectos pilotos a nivel local. Existen otras intervenciones adicionales para generar empleo. Ejemplos ilustrativos están dados por los programas para la recuperación de suelos afectados por derrumbes de la tormenta Ida y la readecuación y reforestación de laderas de las vías y cauces mediante el uso intensivo de mano de obra.

Asimismo, el Gobierno se ha comprometido a la construcción de viviendas, con el objetivo de construir 25,000 viviendas de interés social. Dentro de dicho programa, 5,000 viviendas son financiadas a través del sector bancario; otro programa de piso y techo para 20,000 familias en municipios de extrema pobreza es financiado a través de FONAVIPO y el FISDL. Los programas del FONAVIPO contemplan banca de segundo piso para financiar las obras de construcción por pequeños constructores, incluyendo MYPES y colectivos de mujeres. El FONAVIPO ha firmado un Convenio con el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU) para promover la formación e inclusión de mujeres en los procesos constructivos. Igualmente, para combatir la histórica marginación de las mujeres en la propiedad de las viviendas, se ha negociado que las viviendas se otorguen como “bien de familia”. Estos programas han tenido una baja ejecución, por las limitaciones fiscales y la falta de créditos de la banca.

Como parte de los programas de obras públicas de emergencia y de desarrollo local, el Gobierno ha avanzado en la conclusión de los trabajos del Puerto de la Unión (Cutuco). La finalización de este proyecto tiene mucha importancia dado que se ha estimado que podría generar 454 empleos directos y 1,060 empleo indirectos.

Adicionalmente, este proyecto se vincula con otras actividades importantes de zona franca, transporte y logística y de distribución regional a nivel centroamericano, las cuales podrían llegar a generar posiblemente hasta 12,500 empleos fijos y 26,000 empleos indirectos en pleno funcionamiento. Según sectores sindicales, la falta de acuerdos políticos, para contar con una ley de concesiones que opere eficientemente el puerto, pueden dificultar que se alcancen las metas de empleo en el mediano plazo.

Otro programa a destacar es el Programa del Fondo del Milenio (FOMILENIO),²⁰ que tiene entre uno de sus componentes una inversión de US\$ 233.56 millones para la conectividad de carretera que comunica todos los poblados del norte del país, la zona más pobre de El Salvador. A dicha inversión se agregan US\$ 95 millones para desarrollo humano, incluyendo infraestructura básica rural por US\$ 67 millones. Para el desarrollo productivo se tienen contemplados US\$ 86 millones, que posiblemente podrían ser destinados a apoyar la estrategia de fomento de MYPES (véase infra). La inversión total contemplada por el FOMILENIO es de un total de US\$ 416 millones. El contexto de la recuperación de la crisis presenta una oportunidad para avanzar en este importante proyecto, de manera consistente e integrada con otros importantes objetivos.

²⁰ <http://www.mca.gob.sv/fomilenio/index.php>.

Los diferentes planes de emergencia se perfilan como intervenciones temporales de urgencia para atender los fuertes efectos negativos sobre el empleo y los ingresos. La efectividad de dichas intervenciones podría maximizarse a través de mayor capacidad organizativa de ejecución, dado que la implementación práctica ha experimentado un gran desafío logístico y organizativo. Igualmente, es importante asegurar vínculos entre las intervenciones de corto plazo y los problemas estructurales que deben tratarse con medidas de mediano y largo plazo. Entre dichos lazos es necesario establecer la prioridad de evitar crear condiciones de subsecuente vulnerabilidad que se pueden presentar una vez que la asistencia temporal desaparece.

iii. Otras áreas donde se puede considerar asistencia técnica

A través de las consultas sostenidas, se ha expresado interés para que la OIT ofrezca asesoría técnica en materia de metodologías de monitoreo, medición de impacto y evaluación para analizar: i) las medidas impulsadas por la Secretaría Técnica, y ii) otros programas similares que están siendo implementados bajo la responsabilidad de otros ministerios/organismos.

Dada la vulnerabilidad de la economía a shocks externos de diferentes tipos, sería de una gran utilidad contar con un sistema completo de alerta temprana²¹ y reducción de la vulnerabilidad. Dicho sistema podría incluir indicadores de empleo que identificaran tanto los factores de riesgo como un sistema de respuesta eficaz que ofrezca intervenciones rápidas y bien organizadas, bajo la eventualidad de una crisis. La evaluación estaría basada en el examen de riesgos sistémicos. Dicho sistema debería permitir:

- Monitorear la situación nacional con información estadística sobre variables, tales como niveles de empleo, desempleo, sub-empleo, niveles de actividad sectorial, etc.;
- identificar una gama de respuestas con programas sociales flexibles;
- contar con una base de datos con potenciales beneficiarios y diferenciados por regiones;
- conocer la capacidad de oferta de bienes y servicios nacionales y necesidades de suministros externos;
- establecer responsabilidades administrativas y recursos para implementar medidas de urgencia rápidamente. Los objetivos centrales de dicho sistema serían de atender eficazmente las urgencias de corto plazo, y minimizar los efectos negativos sobre el empleo y las interrupciones a la actividad económica.

²¹ Véase FUSADES (2009). *Estrategia Económica, Social, Institucional 2009-2014*.

e) Incentivos/subvenciones a la contratación

No se han implementado programas directos de incentivos/subvenciones a la contratación. Sin embargo, como se ha mencionado previamente, se está considerando la introducción de un sistema de bono al empleo.

f) Programas de formación

El ente que ha provisto la mayoría de la formación profesional en El Salvador es el INSAFORP.²² Su modelo de operación es principalmente la subcontratación de los servicios de formación para que atiendan de forma directa las necesidades de formación de las empresas.

El INSAFORP expandió y modificó sus políticas de atención a la población, aumentando la cobertura de los programas de Habilitación y Aprendizaje, Inserción en el Mercado de Trabajo, Reconversión Laboral y otras intervenciones, para dotar de nuevas competencias a los desempleados y subempleados, como consecuencia de la crisis. Estos programas tienen una vocación y énfasis en el autoempleo, debido a la poca cantidad de empleos existentes y al prejuicio local existente, de que las Oficinas de Intermediación para el Empleo no logran colocar en el mercado de trabajo a los solicitantes. Esto ha llevado a enfatizar la necesidad de reforzar los servicios de la intermediación laboral y su reconocimiento, tanto por parte de los oferentes de trabajo como por los postulantes de vacantes. Dicho trabajo debe enfatizarse tanto en el MTPS como en las demás bolsas públicas.

El INSAFORP ha generado, desde muchos años antes de la crisis, un programa de Formación Continua, que les permite a los trabajadores activos en empresas mantenerse actualizados, obtener nuevas competencias y reconvertirse para postular a otro trabajo o puesto de trabajo. De los recursos de INSAFORP se destinaba, en el 2005, un 80% para la formación continua (atención a necesidades de empresas) y un 20% para programas de habilitación y aprendizaje, dirigidos a los desempleados, subempleados, jóvenes que ingresaban al mercado laboral, personas que querían reconvertirse, etc.

Es importante notar que, en los programas de orientación vocacional, tanto del MTPS como del INSAFORP, se debe tomar en cuenta una orientación libre que considere los temas de género y de segregación por sexo. Por ejemplo, el 55% del total de las personas que participaron en el programa “Hábil” fueron mujeres, y se concentraron en los cursos de estética y belleza, turismo, gastronomía, artesanías y confección. Un dato positivo es que también ha comenzado a presentarse una participación importante de las

²² <http://www.insaforp.org.sv/>.

mujeres en cursos no tradicionalmente frecuentados, tales como informática aplicada, donde el 30% eran mujeres, o en electrónica, donde el 31% eran mujeres.

Como consecuencia de la crisis, en el 2009 la demanda de los trabajadores para los programas de actualización técnica aumentó aproximadamente en un 70% (96,500 trabajadores aproximadamente), y aumentó también en ese año la demanda por los programas de habilitación y aprendizaje en un 30%, pasando a cubrir 35,000 trabajadores. Se ha notado que el incremento en las cifras de atención tradicional, no ha obedecido al plan anti-crisis ni a ninguna normativa emanada del Gobierno, sino más bien a una demanda local de los trabajadores afectados por la crisis.

g) Apoyar a las empresas y a los microemprendedores con medidas como acceso al crédito, facilidades de pago, acceso a licitaciones, subvenciones y formación

El sector de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa es estratégico para la creación de empleo y crecimiento en la economía salvadoreña. No existe un conocimiento preciso y actualizado sobre las características del sector MIPYMES, pero se estima que la participación de la MIPYME en el parque empresarial cubre casi su totalidad, con aproximadamente 99.6% de las empresas e involucra a cerca del 70% del empleo nacional.²³ Por su parte, las MYPES representan tan sólo el 16,6% de los cotizantes ante la seguridad social.

El Gobierno ha desarrollado programas de crédito para las MIPYMES a través de los bancos Hipotecario y de Fomento Agropecuario. Existe un gran número de programas de apoyo de asistencia técnica y financiera a las MIPYMES. Dichos programas cubren muchas áreas de actividad tales como la formación; la internacionalización de la pequeña y mediana empresa; compras gubernamentales; servicios de apoyo; encadenamientos productivos; formación empresarial y emprendimiento; desarrollo de proveedores; identificación de mercados; incubadoras regionales; calificación y acreditación de prestadores de servicios de negocios; etc. Los sectores identificados como estratégicos incluyen: agro-industria, química-farmacéutica, artesanía, construcción, tecnologías de la información, turismo, confección.

Como se ha notado, el objetivo de crear más y mejores empleos a través de MIPYMES es de fundamental importancia. Una preocupación importante está relacionada con el gran número de intervenciones que existen a través de programas de cooperación en apoyo a las MIPYMES, lo cual tiende a introducir mucha dispersión, falta de integración, duplicación y acciones no coordinadas.

²³ CONAMYPE. *Plan Operativo 2008*, <http://www.conamype.gob.sv/iestrategias.php>.

Diferentes instancias promueven diversos sectores que consideran prioritarios. Por ejemplo, el Banco Central de la República identifica cinco sectores, basados en cálculos de productividad analizados a través de matrices insumo/producto. El MINEC, en su estrategia de comercio, identifica a otros sectores y CONAMYPE (del mismo MINEC) cuenta con otros sectores. Esto señala la necesidad de lograr una mayor consistencia de análisis y objetivos. Existe la necesidad de mejorar las estadísticas particularmente para construir bases de datos continuas que generen tendencias de variables claves por tamaño de empresas, para entender y guiar las acciones de política y prioridades. Ello incluye la necesidad de que las entidades encargadas de recopilar estadísticas puedan organizar una red que, de forma sistémica, genere datos claves para la toma de decisión (ver infra, sección de estadísticas).

No existe una definición que se pueda aplicar de manera uniforme y clara sobre qué constituyen micro, pequeña, mediana y grandes empresas. Diferentes instituciones utilizan diferentes conceptos con referencia a tamaño, ventas, capital u otras variables, y ello ha creado confusión para aplicar medidas y recolectar información. Para solucionar este problema, el Ministerio de Economía solicitó a la OIT apoyo técnico para elaborar disposiciones legales únicas.

Como se ha notado, la información estadística sobre las características de las MIPYMES es muy limitada o inexistente. En relación con este problema, la OIT podría ofrecer apoyo técnico para:

- Definir e implementar una encuesta continua de recopilación de estadísticas por tamaño de empresas, a ser sistematizado por la Dirección General de Estadísticas y Censos.
- Recopilar información de tipo cualitativo y de opiniones, que permita mantener un registro sobre las características de las MIPYMES.
- Realizar un estudio que actualice la descripción de las características de las MIPYMES.

h) Acceso a crédito, garantías

El Gobierno ha avanzado en el establecimiento de una Banca de Desarrollo. Para ello, ha buscado un préstamo y asesoría con el Banco Nacional de Desarrollo de Brasil. Entre las principales actividades se considera capitalizar al Banco Multilateral de Inversiones (BMI) como banca de segundo piso (y como garante para préstamos con banca privada) y a los otros dos bancos del Estado (Banco de Fomento Agropecuario y Banco Hipotecario). Entre las acciones contempladas se encuentran:

- Creación de un sistema de garantías estatales para facilitar el acceso bancario a MIS y sectores económicos estratégicos.

-
- Financiamiento: líneas especiales a PYMES para promover exportaciones con el fortalecimiento de instrumentos existentes tales como FOEX/FONDEPRO.
 - Programa de Garantía al exportador. El BMI (o su reemplazo) estará encargado de otorgar garantías complementarias a solicitudes de financiamiento que PYMES exportadoras presenten a la banca privada.
 - Línea de crédito de inversión (reconversión de planta industrial) y línea de crédito de exportación. Este programa persigue proveer créditos para gastos de formación de capital y gastos corrientes o capital de trabajo.
 - Garantías al exportador, en consonancia con la legislación nacional.
 - Garantías para la construcción de viviendas de interés social.

i) Facilidades de pago

No se han reportado iniciativas.

j) Acceso a licitaciones públicas

Se ha aprobado una modificación a la Ley de Adquisición y Compras Públicas, entre las que se destaca la inclusión de MYPES en las compras del Estado. La cooperación técnica de la OIT ya ha sido otorgada a las Unidades de Adquisición y Compras Institucionales de los ministerios (UACI), así como al Ministerio de Hacienda. El objetivo es lograr que el 13% de las compras públicas sean asignadas a las MYPES. CONAMYPE realiza una encuesta para determinar el potencial de diferentes entes del estado en contratar a las MYPES.

Las lecciones aprendidas a través de programas de apoyo en materia de compras públicas son muy ilustrativas en términos de la necesidad de ser creativos y adaptarse a condiciones específicas. Por ejemplo, el programa de suministro de uniformes y útiles escolares no se realizó bajo licitación pública única; en su lugar, la contratación de MYPES en el programa para confeccionar y suministrar uniformes escolares se realizó mediante la identificación y asignación de ofertas a MYPES por parte de CONAMYPE. Para encontrar los proveedores, se contrató a consultores que definieron necesidades por cada escuela y, una vez identificados los potenciales proveedores, el consultor daba el apoyo técnico en cómo ofrecer y administrar la calidad y confección del uniforme, e incluso en programas de “asociatividad”. Los materiales fueron adquiridos por el Gobierno y ello significó un importante esfuerzo de logística entre CONAMYPE, el Ministerio de Educación y las Fuerzas Armadas (estas últimas involucradas en la logística de distribución de insumos y uniformes terminados).

k) Varios tipos de subvenciones

i. Costos laborales no salariales

No se anunció medida alguna. Sin embargo, se reforzaron las asistencias técnicas al MAG y a pequeños productores. Asimismo, se trató de organizar mejor el proceso de distribución de apoyo.

ii. Facilidades crediticias a la exportación

Ver (infra) programas existentes en materia de apoyo a las exportaciones.

l) Facilidades para programas de formación

Previamente y al inicio de la crisis, el INSAFORP en los años 2007-2008 desarrolló un programa formativo para atender a las micro y pequeñas empresas (Capacitación para Mejorar la Competitividad de las MYPES salvadoreñas), focalizado en las MYPES, que ya habían logrado consolidarse en el mercado. Bajo dicho esquema se impulsó un programa piloto para la experimentación de un paquete formativo, que ejecutaron las cámaras de Comercio y de Industria, así como la Cámara Salvadoreña de Empresas Consultoras. Las Cámaras señaladas evaluaron el programa, con evidencias positivas de haber atendido a 450 microempresas y 600 pequeñas empresas, haber formado 95 formadores y brindado capacitación en cuatro “paquetes” (gestión y administración del negocio; comercialización y acceso al mercado; utilización del internet para mejorar el negocio, y análisis de nuevas oportunidades empresariales y plan de negocio).

m) Medidas específicas para PYMES, microempresas y cooperativas

Existen tres iniciativas principales por parte del Gobierno. La primera ya ha sido descrita como un programa del MOP de mantenimiento de carreteras por parte de MYPES; la segunda es el programa de adquisiciones y compras del Estado; la tercera se refiere a la desconcentración territorial de los servicios que provee el CONAMYPE.

Recientemente el CONAMYPE finalizó un proceso de reestructuración interna a partir de líneas estratégicas en cuatro ejes principales: desarrollo económico local (“un producto por pueblo”), sectores productivos para fortalecer el emprendimiento e innovación, fortalecer el tejido empresarial y el desarrollo organizacional de CONAMYPE.

CONAMYPE ejecuta igualmente un proceso de desconcentración de sus esfuerzos y servicios para lograr estar presente en 36 municipios. En materia de capacitación, anteriormente se utilizaban programas puntuales de formación, pero actualmente el enfoque se refiere a conectar las MYPES con el potencial del territorio o potencial de desarrollo endógeno.

A pesar de programas importantes ya ejecutados por CONAMYPE, no existen actividades sistemáticas de monitoreo y evaluación de impacto de las iniciativas de apoyo a las PYMES. Los organismos internacionales que han ofrecido apoyo financiero y técnico a los programas de MIPYMES incluyen UE, USAID, Banco Mundial, BID, BCIE, GIZ. Como se ha mencionado, la OIT está participando en programas de trabajo intensivo en obras y contrataciones públicas. Las entidades públicas involucradas en el fomento del micro-emprendimiento son múltiples, con la STP como coordinadora, pero con participación del MTPS, CONAMYPE, ISDEMU, FISDL, COMURES, entre otros. Por ello, y en el marco del PME y el Plan Quinquenal, se presenta la oportunidad de ofrecer apoyo técnico en la estructuración de un programa de fomento, una gestión más integrada de las políticas y acciones, y un fortalecimiento de CONAMYPE como una entidad más sólida de ejecución estratégica de las políticas al sector mayoritario del parque empresarial nacional.

Al promover los programas de CONAMYPE, se puede aprovechar la Red de 16 Centros de Formación que tiene ISDEMU repartidos por todo el país (13 están trabajando y 3 están creándose, pero ya tienen adjudicados los fondos). Bajo esta Red, en los últimos 5 años se han capacitado 5,240 mujeres. Su objetivo es “la formación para la inserción productiva” e incluyen formación ocupacional, formación para el emprendimiento y desarrollo empresarial, formación para la sensibilización en el enfoque de género. Cada uno de ellos cuenta con servicio de guardería para los hijos e hijas de las beneficiarias.

Estos centros son administrados por las Alcaldías Municipales, con el objetivo de responder a las necesidades detectadas localmente. Sin embargo, siguen centrados en formar a las mujeres en carreras tradicionales. Este contexto abre la oportunidad de hacer una propuesta para vincular los cuatro proyectos pilotos que están siendo desarrollados por CONAMYPE (Chalatenango, Km. 18 entre Morazán y San Miguel, Golfo de Fonseca y norte de Usulután).

Por otro lado, el Instituto Salvadoreño de Fomento del Cooperativismo (INSAFOCOOP), si bien no ha realizado acciones en el marco de la crisis, ha realizado actividades de fortalecer la capacidad administrativa y la observancia del funcionamiento de las juntas directivas, y ha enviado a revisión la ley de cooperativas. El sector ha estado en expansión (de 369 cooperativas en el 2004 a más de 680 cooperativas en el 2009), pero se percibe que acciones adicionales de apoyo general para el fomento de este modelo de asociación son necesarias. INSAFOCCOP ha recibido apoyo técnico de Israel y de la Agencia Internacional de Cooperación Japonesa.

n) Reducción de impuestos

No se han mencionado programas específicos de reducción de impuestos para reactivar la inversión, las exportaciones o el consumo. Existe un nivel de recaudación bajo en la economía, y una de las medidas fiscales más importantes reside en modernizar la administración tributaria, para aumentar la recaudación a través de la disminución de la evasión de impuestos. El ejecutivo ha lanzado un proceso para dialogar en torno a un pacto fiscal, en el que se pretende alzar la carga tributaria. Por parte del sector empleador se ha externado interés en conocer el destino de dichos tributos, previo a avanzar en el diálogo.

o) Establecer entornos normativos que sean favorables y propicios para empresas sostenibles

El Ministerio de Economía está implementando un programa de mejora del clima de negocios, que se concentra en:

- Revisión del marco legal:
 - Nueva ley de fortalecimiento de las MIPYMES;
 - Revisión del *Código de Comercio*, en particular las disposiciones sobre procedimientos de quiebra y liquidación de empresas;
 - Ley de prenda especial (garantías mobiliarias) para apoyar el acceso al crédito a través de garantías;
 - Ley de simplificación de trámites administrativos sobre las empresas.

El Ministerio de Economía ha considerado importante identificar las implicaciones que las diferentes iniciativas antes mencionadas tendrán sobre disposiciones laborales, de seguridad social, tributaria y otras.

i. Información Estadística sobre Empleo y Empresas

Anteriormente se ha señalado que la información y las estadísticas sobre empleo y empresas mantienen muchas deficiencias; en particular no existe una encuesta apropiada de empresas que recopile información en términos de empleo y otras variables relevantes. De tal manera, no se cuenta con una recopilación continua y sistemática de estadísticas sobre variables claves como empleo, ingresos, actividades sectoriales, etc., de acuerdo con el tamaño de las empresas. Esta falta de información limita seriamente la formulación de políticas apropiadas a la promoción de MIPYMES.

En consulta con todas las instituciones visitadas, incluyendo la Dirección General de Estadísticas y Censos (DIGESTYC), se solicitó, como prioridad, que la OIT ofrezca apoyo técnico para definir un proceso sistemático de recopilar estadísticas a través de encuestas de empresas.

La OIT ya se encuentra colaborando en materia del diagnóstico y la evaluación de la situación de las estadísticas del trabajo en El Salvador. Se persigue apoyar la generación de datos e indicadores con una periodicidad, que permita evaluar y dar un seguimiento continuo a las variables del ámbito laboral. Las cinco áreas para realizar el diagnóstico son: la encuesta de hogares de la DIGESTYC; la encuesta de establecimientos del Ministerio de Trabajo; los registros administrativos del Ministerio de Trabajo; las estadísticas de la Dirección de Empleo, y las estadísticas del Instituto de Seguridad Social y de la Intendencia de Pensiones.

La encuesta de hogares proporciona información detallada y continua de la condición socioeconómica de los hogares salvadoreños con una cobertura nacional, urbana y rural. Sobre la base de la metodología de promedios móviles trimestrales, se podría generar estimación de indicadores claves, tales como la población en edad de trabajar, condición de actividad (ocupados, desocupados, inactivos, subempleo, informalidad, horas de trabajo, ingresos), entre otros.

En el Ministerio de Trabajo, la Dirección de Empleo está a cargo del proceso de intermediación laboral y de políticas y programas de empleo, incluyendo información sobre oferta y demanda de mano de obra. Con los registros administrativos del Instituto Salvadoreño de Seguridad Social, existe un trabajo importante a realizar para analizar los registros administrativos de cotización a los regímenes de salud y pensiones, análisis de la cobertura, y definición de un índice de Empleo y Salarios.

Los principales proyectos de asistencia en materia de estadísticas han sido apoyados por la cooperación técnica de organismos tales como la OIT, el Consorcio de Estadísticas París 21, PNUD, FPNU, la UNICEF, Suecia, el BID y el BM.

Otra necesidad importante se refiere a realizar el cálculo de la sub-ocupación rural, la cual no está siendo medida. Dicho trabajo será clave para revisar el cálculo de la tasa de desempleo en la economía. Adicionalmente, poco se sabe de estadísticas de trabajo infantil y del sector informal, lo que requiere mayores esfuerzos de recolección de datos, dada la importancia del sector informal para la economía y el empleo.

ii. Competitividad y transformación productiva

El problema de cómo aumentar la productividad es un tema clave para el crecimiento económico y la creación de empleo, dada la débil productividad y competitividad en la economía. En este sentido, para el FMI (2010), la educación de la fuerza de trabajo es una de las principales áreas que El Salvador deber fortalecer en materia de competitividad global.²⁴ Elementos centrales que se mencionan como

²⁴ FMI (2010). *Staff Report for the 2010 Article IV Consultation and First Review under the Stand y Arrangement*.

necesarios para aumentar la productividad en la economía son aumentar la calidad de la educación primaria y el número promedio de años de escolaridad²⁵ (el promedio en 2009 es de 6 años, 1.7 años más que en 1991), aumentar la calidad y número de graduados de educación técnica en relación con las demandas de las empresas, aumentar el número de universitarios graduados en profesiones técnicas y de negocios, una mayor inversión pública y privada en la innovación, reformas de marcos regulatorios que disminuyan costos de operación para las empresas en aquellas áreas donde existan barreras administrativas injustificadas, y una mejoría en el funcionamiento de instituciones tanto públicas como privadas. El Salvador invierte actualmente alrededor de 3.6% del PIB en educación.

iii. Posibles medidas adicionales en programas para promover el empleo

Un tema clave es la identificación de los sectores en que se centrará la reactivación y crecimiento sostenido de la economía, y el aprovechamiento y administración de los Tratados de Libre Comercio que se han suscrito.

Más allá de las acciones ya iniciadas contra la crisis y de otras sugerencias de medidas complementarias que se han identificado, las discusiones han permitido identificar necesidades adicionales en ciertas áreas prioritarias, entre las cuales se puede mencionar:

- Remesas como instrumento de generación de empleo y financiamiento productivo:
 - Identificar incentivos (reembolso de cargos de transmisión de fondos, creación de cuentas especiales en la banca de desarrollo para depósito de remesas para inversión, etc.) para canalizar las remesas como fuente de inversión y formación de empresas;
 - asesoría de inversión por parte de PROESA;
 - incentivos especiales para inversión en proyectos prioritarios (sectores prioritarios identificados por PROESA);
 - proyectos pilotos de “joint ventures” y “matching funds” con fondos de remesas;
 - conformación de fondo de microfinanzas para canalizar créditos.
- Participación de la diáspora como factor de inversión, turismo, transferencia de conocimiento técnico y proyectos de inversión:
 - Consolidación y fortalecimiento de una red de salvadoreños en el exterior para promover inversión, turismo y transferencia de conocimiento técnico;

²⁵ Pleitez, R. (2009). *Hacia un Desarrollo Integral: la Apuesta por lo Social*. FUSADES.

-
- Otros incentivos para promover inversión de la diáspora en El Salvador;
 - programas de turismo.
 - Programa de capacitación técnica, utilizando el conocimiento técnico de salvadoreños en el exterior.
 - Economía informal:
 - Establecimiento de una encuesta continua a unidades productivas informales;
 - programas de capacitación para aumentar la productividad de unidades productivas informales;
 - programa de ajuste regulatorio, para adaptar reglamentos a las condiciones y necesidades de los empresarios y trabajadores del sector informal;
 - promover la organización sindical de los trabajadores de la economía informal;
 - promover la organización empresarial de las unidades productivas de la economía informal;
 - programa de radio de asistencia técnica a empresarios del sector informal.
 - Capacitación para aumentar la productividad de la mano de obra en el sector agropecuario:
 - Diagnóstico de necesidades de capacitación de la mano de obra agropecuaria;
 - vínculos y coordinación con los programas de desarrollo agropecuario;
 - identificar la población de la mano de obra a capacitar;
 - indicadores de respuesta a la capacitación.
 - Cooperación para apoyar la movilidad de la mano de obra en los mercados laborales en el contexto centroamericano:
 - Fortalecer las instancias que tratan los temas de migración y empleo en el marco de la SICA y SIECA;
 - facilitación de servicios de demanda y oferta de la mano de obra entre países.
 - Promoción del empleo a través del desarrollo del sector servicios públicos y privados:
 - Servicios educativos, de salud, recreativos, culturales, tanto a retornantes como la población en general.
 - Sectores que pueden apoyar la productividad, reducir la emigración y fomentar la movilidad de la mano de obra en El Salvador y Centroamérica:
 - Transporte, almacenaje y comunicaciones;
-

-
- tecnologías de la información y telecomunicaciones;
 - servicios financieros y de seguros;
 - Vivienda y construcción;
 - servicios sociales, comunitarios y asistencia personal.
 - Empleos Verdes.
 - Turismo (en sus diferentes expresiones, desde el de Convenciones hasta el de salud y de ocio).

iv. Uso de programas específicos de la OIT para la promoción de empresas sostenibles

- La OIT tiene una serie de programas de apoyo al desarrollo de la empresa sostenible. En la consideración de dichos programas se debe reconocer, sin embargo, que existe suficiente conocimiento nacional, lo cual puede permitir derivar las mejores prácticas en la materia. Los principales programas disponibles de la OIT son: Conoce cómo iniciar un negocio; Comienza y mejora tu negocio; Expande tu negocio; Empresas orientadas al crecimiento; Desarrollo empresarial de las mujeres; Cadenas de valor; Empresas competitivas sostenibles y responsables; y el Programa de Empleos Verdes.

B. Protección de trabajadores desempleados y sistemas de protección social

Esta sección persigue identificar los problemas y aquellas medidas que se han adoptado, en términos de protección de trabajadores desempleados y sistemas de protección social.

Se hace necesario definir una Estrategia nacional en Seguridad Social y sus políticas públicas correspondientes, y en todos sus ámbitos: salud (preventiva y curativa), pensiones, prestaciones familiares, maternidad, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y desempleo con prestaciones, como mecanismos de inclusión laboral a quienes han perdido su trabajo, pero también para la recomposición del mercado interno.

Es idóneo buscar el equilibrio entre prestaciones contributivas y no contributivas, que no pierdan poder adquisitivo a lo largo del tiempo, y que den respuesta a un derecho humano fundamental, el cual es la Seguridad Social, como elemento estratégico y constitutivo del Trabajo Decente y objetivo central de todas las políticas que favorezcan las justicia social para una globalización equitativa.

1. Sistemas (planes) de transferencia en efectivo

El Sistema de Protección Social Universal (SPSU) es una estrategia de política social sustentada en un enfoque de derechos que potencia el desarrollo humano de las personas. Las bases y la implementación de este sistema forman parte de los objetivos prioritarios del Plan Global Anti-Crisis, que el Gobierno del Presidente Mauricio Funes está impulsando.

El objetivo de este sistema es garantizar a todos los ciudadanos un piso social básico en el acceso a educación, salud, nutrición, seguridad alimentaria, vivienda, otros servicios básicos, infraestructura comunitaria, generación de ingreso y protección social. La población prioritaria son aquellos sectores en condiciones de pobreza y exclusión social rural y urbana.

La implementación de este Sistema de Protección Social Universal será financiada por el Banco Mundial a través del Préstamo-Apoyo al Ingreso y a la Empleabilidad.

La organización del Sistema de Protección Social Universal se basa en la identificación de cuatro grandes áreas de intervención: i) Comunidades Solidarias, ii) Seguridad Alimentaria y Nutricional, iii) Empleo y Desarrollo Productivo, y iv) Seguridad Social. Las cuatro áreas identificadas pueden ser fortalecidas a medida que se vaya construyendo el SPSU.

Este sistema contempla, dentro de su estrategia de implementación, tanto acciones de tipo universal como acciones selectivas para grupos vulnerables. El programa de las Comunidades Solidarias es clave como una de las áreas de intervención del SPSU. Dicho programa está compuesto por una serie de subprogramas, algunos de tipo temporal y otros permanentes.

El ISDEMU ha solicitado formalmente apoyo para la inclusión de la perspectiva de género en los programas mencionados.

a) Comunidades solidarias rurales

Es un programa de atención a la población rural de los municipios más pobres de El Salvador, dirigido a promover un mejor nivel de vida de las familias en extrema pobreza. Atiende a personas que viven en los cien municipios clasificados como de extrema pobreza.²⁶

Los objetivos del programa son:

²⁶ De acuerdo con el *Mapa de Pobreza Extrema*, elaborado por FLACSO, FISDL, San Salvador, 2005.

-
- Mejorar la infraestructura social básica.
 - Fortalecer la oferta de servicios de salud, nutrición y educación básica.
 - Dotar de herramientas que permitan la sostenibilidad económica del hogar.
 - Mejorar la salud y nutrición.
 - Mejorar la educación básica.

Este programa cuenta con una instancia de coordinación local llamada “Comité Municipal de Coordinación”, el cual está conformado por los representantes de los organismos y dependencias gubernamentales y no gubernamentales, dentro de los cuales están las autoridades municipales y representantes de las comunidades.

b) Familias beneficiarias de bonos

Los bonos que se dan a las familias beneficiarias son transferencias monetarias condicionadas, que se otorgan en tres modalidades:

Bono en salud: se benefician familias con niños o niñas menores de 5 años o madres embarazadas. El bono es de \$15 por mes, y esta cantidad se entrega siempre y cuando:

- Se cumpla con el esquema completo de vacunación de niños y niñas.
- Se cumpla con todos los controles de peso y talla.
- Se cumpla con los controles prenatales.

Bono en educación: para familias con niños o niñas entre 5 y 18 años sin haber cursado sexto grado. El bono es también de \$15 por mes; su entrega se condiciona a inscribir a los estudiantes en la escuela y a apoyar a los ya inscritos para que asistan a la escuela.

Bono en salud y educación: para familias con niños o niñas menores de 5 años o madre embarazada y, además, con niños o niñas entre 5 y 18 años sin haber cursado el sexto grado. El bono es de \$20 por mes, y se entrega con la condición de que:

- Se asista a las capacitaciones de Seguimiento y Apoyo Familiar.
- Se utilice el dinero de los bonos en alimentación de la familia y para que los niños y niñas asistan a la escuela.

El apoyo para educación se da mientras el hijo asista a la escuela; se permite un máximo de 4 inasistencias escolares justificadas al mes, en cuyo caso se le deducen los días de inasistencia del monto total. En este momento ya se están beneficiando de este apoyo los cien municipios más pobres.

Estos programas de transferencias condicionadas comenzaron en el año 2005 y se han extendido a raíz de la crisis. El monto total pagado en bonos en salud y educación en el periodo 2005-2009 es de aproximadamente 41 millones de dólares. Estos programas deben reconocer que se requiere promover la reorganización de roles en el ámbito doméstico, tanto por una mayor disponibilidad de servicios de cuidados como, deseablemente, aunque más difícil, por una mayor presencia de hombres cuidadores.

Para el año 2010 se beneficiaron, a través de estos programas, a aproximadamente 98,458 familias, y se ha ejecutado un total de US\$47.5 millones.

c) Apoyo al adulto mayor

El apoyo al adulto mayor consiste en un bono de 100 dólares bimestrales (50 dólares mensuales, pero el pago se hace cada dos meses). Las condiciones para calificar para este beneficio son que la persona tenga al menos 70 años de edad, viva en el municipio y que no reciba ningún otro ingreso. Estas reglas se han flexibilizado, permitiendo, por ejemplo, que una persona que recibe un ingreso pequeño se beneficie de este apoyo en la parte que le falta para los cien dólares. Hasta este momento este beneficio se ha otorgado en 32 municipios.

Durante el año 2009 se pagaron un total de 355 mil dólares, y para el año 2010 se contó con 7,207 personas beneficiarias.

d) Comunidades solidarias urbanas

Con este programa se pretende dar un abordaje integral en atención y mejora de las condiciones de pobreza urbana, habitabilidad y exclusión social en asentamientos urbanos precarios, en un marco de coordinación y corresponsabilidad institucional del Gobierno Central como de los gobiernos locales y organizaciones comunitarias.

Su implementación estará basada en cuatro ejes:

- Desarrollo de potencialidades y capacidades (en el proceso de diseño STP se prevé el pago de un monto bimensual al estudiante, tomando en cuenta la mayor tasa de deserción de las mujeres en secundaria; se prevé aumentar el monto a las mujeres, si bien el ISDEMU alerta que el retiro de mujeres no es debido a oportunidades laborales, sino al embarazo de adolescentes).
- Mejoramiento Integral de Asentamientos Urbanos Precarios (focalizado actualmente en los asentamientos Los Letona en San Martín, Un Rancho en Ahuachapán, y ejecutado por el Vice-Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano).
- Generación de ingreso y desarrollo productivo (del cual es parte el PATI).
- Gestión desconcentrada (en proceso de diseño por la Secretaría de Asuntos Estratégicos).

2. Instaurar una protección social adecuada para todos, sustentada en un régimen básico de protección social (“piso social”)

Los programas se concentran en las medidas de transferencias antes mencionadas, como medidas de respuestas a urgentes necesidades de los más vulnerables. Sería recomendable que estos esquemas se integren al modelo de Protección Social Integral, definiendo políticas específicas para cada una de las nueve coberturas antes mencionadas.

Adicionalmente, se puede mencionar que el fortalecimiento de las instituciones, de la administración general del Estado, de su capacidad de recaudación de impuestos y cotizaciones sociales, así como de mecanismos de fiscalización e inspección, son objetivos fundamentales para garantizar la viabilidad y sostenibilidad de autofinanciación interna de un modelo integral de seguridad social en el futuro.

El Salvador llevó a cabo una reforma del sistema de pensiones (ISSS e INPEP), con características similares al modelo chileno, de capitalización individual y administración privada. Al tomar como referencia la experiencia sobre reformas de los sistemas de pensiones en América Latina (sistemas mixtos o privados sustitutivos), el modelo adoptado en El Salvador es el privado sustitutivo, ya que, con las disposiciones de la Ley, los programas del ISSS y del INPEP operarán únicamente mientras se extinguen los actuales pensionistas y el grupo de cotizantes que, de forma obligatoria o voluntaria, decidan permanecer en el programa específico. La Ley de pensiones vigente fue aprobada en diciembre de 1996 y entró en vigor en mayo de 1998.

Actualmente El Salvador tiene un nivel de cobertura de seguridad social, a través de pensiones, del 25% de la PEA aproximadamente. La mencionada reforma del Sistema de 1996 no ha logrado, por lo tanto, significativamente, ampliar la cobertura, y ha generado problemas fiscales adicionales.

Bajo el enfoque del modelo de pensiones²⁷ en El Salvador, el desempleo generado en el país, a raíz de la crisis, se ha traducido en un nivel de mayor desprotección social.

Asimismo, existen otros importantes retos en materia de pensiones dado que son pocas las personas que logran cotizar los 25 años exigidos para tener acceso a la pensión de vejez. Como se ha mencionado, la cobertura efectiva es muy baja, y tiene una especial relevancia para las mujeres, quienes enfrentan problemas típicos (por ejemplo, periodos de procreación y cuidado de infantes) que no permiten completar los años requeridos. Por otro lado, existe la necesidad de establecer medidas para resolver el problema del ajuste de las pensiones a los jubilados del sistema público; reformar el Sistema de Ahorro para Pensiones para aumentar la cobertura; mejorar la inversión de fondos para reducir la baja rentabilidad incluyendo la elevada concentración de inversiones en títulos públicos (80.4%); reducir la deuda del fideicomiso de pensiones que asciende a \$2,500 millones (40% del total de los fondos de pensiones); entre otros.

²⁷ Orientado principalmente a la protección de los trabajadores y trabajadoras asalariados. Es decir, la puerta principal para entrar a la seguridad social es el empleo asalariado formal.

Las prestaciones de jubilación que ofrece el sistema privado (con criterio de seguro privado) parecen funcionar más como una fuente de ingreso temporal. El Retiro Programado,²⁸ en lugar de Rentas Vitalicias, parece ofrecer más opciones.

En dicho contexto, el Gobierno tiende a asumir la pensión de aquellas personas que agotan sus fondos. Las mujeres son de nuevo más vulnerables, ya que tienden a retirarse antes y vivir más años, lo cual implica una pensión menor.

De acuerdo con los registros del Instituto Salvadoreño de Seguridad Social, de septiembre de 2008 al mismo mes en el 2009, se reportaron 30,000 cotizantes menos. A octubre de 2009 se inscribieron 44,424 nuevos trabajadores, 27.6% menos que los correspondientes al año anterior. Como se ha mencionado, ello debe considerarse en un contexto donde menos de un tercio de la PEA tiene acceso a la seguridad social. A julio del 2011, el ISSS anunció haber recuperado 30,000 de los 50,000 empleos con seguridad social perdidos durante la crisis.²⁹

Esto significa que los trabajadores que dejaron de cotizar, y los que no se inscribieron al seguro social por falta de empleo, quedaron, junto con sus familias, desprotegidos ante los riesgos más comunes de la vida. Dicha situación ha implicado más allá de la generación de desempleo, una precarización del trabajo. Si bien el Ministerio de Salud ofrece una cobertura en salud, la misma cuenta con escasos recursos económicos, con el consiguiente impacto en calidad, cobertura y ubicación, así como en otras decisiones que repercuten en el desarrollo del país, siendo una de ellas que la cobertura gratuita a la niñez llega hasta los 12 años.

El Gobierno ha iniciado el proceso para incorporar a los empleados de servicio doméstico al régimen de salud del ISSS y, como incentivo para la inscripción, ofrece que la contribución del empleador será deducible del impuesto sobre la renta.

Para pasar a un esquema tipo beveriano,³⁰ así como para fortalecer el principio solidario, el Gobierno avoca a la protección social universal. Como se ha observado anteriormente en relación con los programas de CSU y CSR, mediante los programas como

²⁸ Cuando el trabajador se pensiona tiene, según la Ley SAP, opciones para obtener su pensión en términos de programas de: Reembolso, Retiro Programado, Renta Vitalicia, o una combinación de ambas. La segunda de ellas consiste en que la AFP administra el fondo del pensionado, la tercera opción consiste en que se compra a una compañía de seguros una renta vitalicia y el pensionado adquiere el derecho de cobrar su pensión a dicha empresa hasta que muera. Todas las combinaciones pueden resultar en tomar temporalmente un retiro programado y terminar con una renta vitalicia.

²⁹ Véase el comunicado del ISSS, del 13 de Julio de 2011:
http://www.issv.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=431%25crecimiento%25cotizantes&catid=1%25noticias-ciudadano&Itemid=77.

³⁰ De tipo más universal.

PATI y el programa de apoyo al adulto mayor, el país ha realizado una fuerte promoción del piso social. Se debe resaltar que es de especial importancia lograr, de forma sostenible para el ISSS, expandir la cobertura y el tipo de paquetes a las empresas familiares, los auto-empleados y otros. Para el ISSS, esta propuesta es viable, siempre y cuando en su diseño se tome en cuenta que podría hacerse por medio de convenios colectivos por grupos afines.

Además de asegurar el acceso pleno de la población a las prestaciones básicas, es preciso ampliar la cobertura del sistema de Protección Social a los trabajadores. El sector sindical propone que se rescate la solidaridad como elemento central del sistema, con un rol del Estado como articulador de una estrategia nacional en el tema, que minimice los costos de administración, que incremente la cobertura de los trabajadores y que garantice seguridad en las contribuciones sociales y en los fondos provisionales.

En suma, es necesario consolidar una política de Estado en materia de seguridad social, que podría ser uno de los aportes del PME. Ello requiere un consenso tripartito para hacer las reformas para lograr sintonía con la Iniciativa del Piso Social Universal de la Naciones Unidas y el convenio 102 de la OIT. No obstante, la respuesta ofrecida por dicho modelo de protección no puede ir en detrimento del desarrollo de modelos contributivos de protección, tal como lo define la visión integral que da la Seguridad Social del Convenio 102 de la OIT.

3. Incrementar la duración y cobertura de las prestaciones de desempleo

a) Régimen Transitorio de los Servicios de Salud para los Trabajadores

Esta medida forma parte del Plan Anti-Crisis impulsado por el actual Gobierno. Su objetivo fue mitigar el impacto de la crisis económica a través del acceso gratuito a los servicios de salud del ISSS para la población trabajadora que quedó desempleada como resultado de la crisis. Este Régimen transitorio tuvo vigencia entre julio 2009-31 de diciembre de 2010.

Antes de la puesta en marcha de este programa, la persona cesante debía padecer una enfermedad de alto riesgo, o tener una cita programada antes de perder su empleo, para tener acceso al servicio médico del ISSS. Con esta medida, los trabajadores cesantes que acreditaron al menos dos meses cotizados en los cuatro meses anteriores a la pérdida del empleo, tuvieron derecho a recibir los servicios de salud por seis meses más.

De acuerdo con las autoridades del ISSS, el impacto de este plan ha sido positivo. Desde finales de julio 2009 hasta finales de 2010, el programa ha atendido más de 6 mil

trabajadores cesantes; la distribución por sexo y edad se mantiene alrededor de 51% los hombres y el 49% mujeres, con edades medias de 41 y 35 años respectivamente.

4. Velar por que las personas desempleadas, durante períodos prolongados, mantengan el vínculo con el mercado de trabajo

No se han anunciado políticas ni medidas específicas.

5. Proporcionar una cobertura adecuada a los trabajadores temporales y los trabajadores ocasionales

El Salvador ha tenido tradicionalmente una condición de emigración neta de personas. Sin embargo, durante los períodos de zafra y cosecha, llegan migrantes provenientes de Nicaragua y Honduras. No existen procesos de garantías laborales mínimas para los migrantes. Un marco que podría aprovecharse lo constituye el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, a efectos de reconocer pensiones de invalidez, vejez y supervivencia derivadas de periodos de cotización dentro y fuera del país.

6. Ayudas a los grupos vulnerables más afectados

a) Medidas de apoyo a los ingresos

Estas medidas están contenidas en los programas pilotos que se han propuesto para la implementación de PATI. Como se ha explicado anteriormente, en dichos programas se enfatiza la asistencia a hombres jóvenes en situación vulnerable, así como a mujeres en situación vulnerable sin límite de edad.

b) Desarrollo de competencias laborales

La población femenina y la población joven sufren tradicionalmente de discriminación. Para tratar dicha situación algunos programas tratan de corregir la discriminación a través, por ejemplo, de medidas y beneficios como el desarrollo de competencias laborales. Se utiliza particularmente el programa “Hábil” del INSAFORP descrito anteriormente. Los participantes en dicho programa, en el 2009, fueron en su mayoría mujeres (55%) y jóvenes comprendidos entre los 11 y los 30 años (57%). Los adultos mayores de 61 a 80 años constituyeron el 2,2% de las personas atendidas por el programa.

Predominaron, en atención en el “Hábil” 2009, las mujeres que trabajan en el hogar (29%), los desempleados (28%) y los trabajadores que quieren reconvertirse,

adquirir otra competencia para trabajar en empleos complementarios, o adquirir más competencias para conservar su empleo (23%).

Las expectativas y objetivos de los participantes que utilizaron el programa HÁBIL se focalizan mayoritariamente en trabajar por cuenta propia (45%), obtener empleo (26%), ingresos adicionales (21%), promoción interna (4%) y cambiar de empleo (4%).

Por otro lado, existen iniciativas de pequeña escala, como el Polígono Don Bosco (orientado a jóvenes en riesgo social o personas con discapacidad) o el Programa de Oportunidades de Empleo a través de las Tecnologías en las Américas (POETA), ejecutados en conjunto con el ISRI.

Las actividades formativas (tanto desde el sector público como el sector privado), aunque enfocadas al mercado laboral, no se basan en criterios de comportamiento del mercado laboral, sino en "lecturas propias" de la dinámica laboral, produciendo mucho descontrol en los temas formativos. Es necesario, asimismo, articular acciones que no solo involucren al INSAFORP sino a más agentes involucrados en la formación profesional.

En ese sentido, se podría ofrecer como una alternativa un "pack" de información, orientación y asistencia técnica para que las organizaciones privadas puedan ofrecer acciones formativas en una lógica de impacto, donde INSAFORP tendría una participación importante pero no la única. En los esquemas de orientación de los "packs" existen otras fuentes de información, como el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Economía e incluso los generadores de estadísticas (por ejemplo, Hacienda, BCR, DIGESTYC).

c) Respeto del derecho a la igualdad y del derecho a la no discriminación

Si bien el *Código del Trabajo* de El Salvador no alude a la discriminación, hace explícito que "el Estado velará por el respeto de los principios de igualdad de oportunidades y de trato en el empleo y la ocupación, incluyendo el acceso a la formación profesional" (art. 12).

Los mecanismos de protección frente al acoso sexual y la penalización del hostigamiento son otros elementos fundamentales para la promoción de los derechos de las mujeres en los espacios laborales. El *Código Penal* salvadoreño penaliza el acoso sexual con penas de entre tres a ocho años (art.165). Complementariamente, otros marcos como la *Ley de la Carrera Docente* tipifican el acoso sexual como una falta muy grave (art. 56) y establece sanciones de despido (art 61).

Ciertos estudios han demostrado que las discriminaciones hacia las mujeres trabajadoras se dan por la no aplicación de la legislación o por una falta de exigibilidad de los derechos y garantías laborales. Un estudio realizado por el Proyecto “Cumple y Gana” afirma que: “En Centroamérica y República Dominicana, el problema no está principalmente en el nivel del “reconocimiento” formal de los derechos laborales (a nivel constitucional, internacional o legal, aunque hay problemas o resquicios provocados por la propia legislación), sino en los efectos jurídicos que ese reconocimiento tiene, en la ausencia o deficiencia de la “exigibilidad” (de los mecanismos procesales previstos para su protección), en la deficiencia de las condiciones institucionales (principalmente de los Ministerios de Trabajo y de los Tribunales del orden laboral) y en la ausencia de condiciones materiales (económicas, sociales, culturales), para hacerlos efectivos” .

Es de remarcar que el trabajo doméstico sigue siendo una de las principales fuentes de empleo para las mujeres salvadoreñas: el 14,6% de las mujeres ocupadas son trabajadoras domésticas. Estas mujeres trabajan en condiciones muy precarias, con bajos salarios, sin seguro social y con jornadas excesivas. Por ejemplo, la remuneración que reciben ocupa siempre los últimos puestos de la escala salarial, y un 64,7% de estas trabajadoras reciben pagos inferiores al salario mínimo. Asimismo, el *Código de Trabajo* no establece algún horario, excepto un descanso mínimo de 12 horas, un solo día de descanso remunerado a la semana, y acepta el pago en especie (alimentos y habitación). Como se ha mencionado, existe un plan de inscripción voluntaria de trabajadoras domésticas al sistema de salud del seguro social.

En esta materia, el ISDEMU ha solicitado apoyo a la OIT en varias áreas:

- Elaboración de un estudio sobre la implementación de los Convenios 100 y 111 de la OIT, y diseño de un sistema de seguimiento de los mismos (en ejecución con fondos de verificación).
- Campaña de sensibilización sobre la discriminación laboral contra las mujeres.
- Campaña sobre el acoso sexual como una forma de discriminación y violencia en contra de las mujeres en el ámbito laboral.
- Generación de conocimientos y competencias técnicas en materia de prevención y atención del acoso sexual para la revisión y/o elaboración de normativas a nivel administrativo.
- Diseño e implementación de una hoja de ruta para la prevención y atención de los casos de acoso sexual.
- Estudio de la regulación del trabajo doméstico en el marco normativo nacional, y propuesta de reforma desde la perspectiva de género.

Otro tema fundamental para combatir la discriminación, que han enfrentado tradicionalmente las mujeres, es el de la brecha de acceso y cobertura de la seguridad

social. Ya se mencionó el problema que enfrentan las mujeres para lograr cotizar efectivamente los 25 años necesarios y acceder a una pensión de vejez, así como el bajo monto de sus pensiones como consecuencia de un fondo ahorrado menor.³¹ Esto viene a reforzar la necesidad de reconocer socialmente la importancia de los servicios de cuidado ofrecidos por las mujeres. Para ello, es importante remarcar la utilidad de propuestas de una infraestructura y de sistema de dichos servicios de cuidado, así como de, por ejemplo, reconocer a las mujeres el equivalente de un año de contribuciones a la seguridad social (pensiones y salud) por cada niño que se tenga. Sin embargo, estas son iniciativas que todavía no se han anunciado por el actual Gobierno, cuyo diseño podría ser apoyado por la OIT.

7. Dialogar y negociar en materia de políticas salariales

En El Salvador, la responsabilidad de la definición de los salarios mínimos corresponde al Consejo Nacional del Salario Mínimo. Este órgano tripartito tiene la obligación de reunirse al menos una vez cada tres años para ajustar el salario. Entre el 2006 y el 2008, las revisiones se hacían anualmente y el Consejo, previo a pedir la emisión de decretos, hacía consultas con una amplia gama de entes.

La penúltima revisión salarial fue en diciembre del 2008 y la última en mayo del 2011 a través de lo cual se estableció un aumento entre los dos años de 8% generalizado a todos los mínimos. Se contemplan tres salarios mínimos generales (trabajadores agropecuarios: US\$ 3.50 diarios, trabajadores en comercio y servicio: US\$ 7.47 diarios, trabajadores de la industria: US\$ 7.31) y algunos otros salarios mínimos específicos (recolección de café, recolección de algodón, recolección de azúcar, maquila e industria agrícola de temporada). A excepción de recolección de café, todos los salarios mínimos específicos son menores al promedio nacional. Esto quiere decir que, en el sector agrícola, si una persona trabaja seis días a la semana, su ingreso mínimo mensual sería de cerca de US\$ 88 mientras que en servicios e industria, US\$ 186. Es de destacar que, para el Consejo, el principal referente es la evolución de los precios (tratar de compensar la inflación) más que una estrategia de promoción de la productividad.

Es responsabilidad de la inspección laboral del MTPS verificar el pago de los salarios mínimos. Si bien existe un proceso de unificación de la inspección laboral, esta tiene baja cobertura. Unido a que la cultura de cumplimiento es baja, así como un bajo

³¹ Las mujeres acceden a trabajos más informales y menos estructurados en materia de jornadas, con el objetivo de poder dedicar tiempo al cuidado de la familia. Estos trabajos con frecuencia carecen de protección social. Otros elementos que inciden en que su ahorro sea menor que el del hombre es que se retiran antes que los hombres (la edad para obtener la pensión de vejez de hombres es de 60 años y mujeres 55 años), lo cual acorta su periodo de ahorro. Adicionalmente, el cálculo de la pensión de las mujeres es más desfavorable que el de los hombres porque en promedio la mujer vive más que el hombre.

registro empresarial, ello indica la importancia de programas que: a) fomenten el cumplimiento en base a la responsabilidad de las empresas, y b) logren un mejor registro empresarial e inspección efectiva.

a) Reducir la diferencia de salarios entre hombres y mujeres

Existe una ausencia de instrumentos nacionales para implementar el Convenio número 100 sobre igual salario por trabajo de igual valor. Hay inequidad salarial y discriminación en muchos sectores. Las mujeres ganan el 88% del salario medio de los hombres y están insuficientemente representadas en los empleos altamente cualificados y con altos salarios. La legislación nacional aún no menciona el principio de igual remuneración por trabajo de igual valor, de conformidad con lo estipulado en el Convenio 100 de la OIT. El Gobierno aún no ha adoptado ninguna política que trate apropiadamente el tema de igualdad de oportunidades, y existe una respuesta limitada a la discriminación, tanto en el empleo como en la remuneración.

8. Medidas en torno a la protección social para trabajadores migrantes al interior de un país y trabajadores migrantes internacionales

Referente a la migración interna, no existen programas especiales, si bien ya se ha expresado que la cobertura de la protección social es limitada, aunque sí es de orientación a una cobertura nacional para cualquier trabajador inscrito ante el ISSS.

Referente a emigraciones, El Salvador es un país con las mayores tasas de emigración en la región. No existe una política de migración de retorno, sino más bien se ha buscado la extensión de programas para regularizar la presencia de salvadoreños en el extranjero, como el programa de estatus de protección temporal (TPS por sus siglas en inglés) en Estados Unidos, en el cual los salvadoreños adquieren un permiso de trabajo por un tiempo definido. Según estimaciones de la Embajada de El Salvador en Estados Unidos, cerca de 2.5 millones de salvadoreños viven en ese país, y el TPS abarca cerca de 225 mil personas. Asimismo, en el MTPS existe la Unidad de Trabajadores Temporales en el Extranjero, que brinda servicios de orientación y colocación en trabajos calificados.

Para los emigrantes retornados que no presenten conflictos con la ley, existe un programa para incluirlos en la Red Nacional de Empleo. Este programa tiene mucha relevancia, dado que hay muchos jóvenes que retornan a El Salvador deportados (sobre todo de EE.UU.), y dichos jóvenes típicamente han encontrado dificultades para incorporarse al mercado laboral (bajos salarios, condiciones laborales que no satisfacen su expectativa).

9. Proteger el poder adquisitivo de los trabajadores de bajo salario, incluyendo políticas de salarios mínimos

Como se mencionó, el país ha ajustado el salario mínimo. Asimismo, se encuentra en proceso de preparación un sistema reformado para mejorar la inspección laboral. El objetivo es, sobre todo, apoyar esfuerzos para que las MYPES sean capaces de generar ingresos suficientes mediante una mejor inserción económica.

C. Fortalecer el respeto a las normas internacionales del trabajo

1. Medidas tomadas para cumplir con las normas internacionales de trabajo

El Gobierno contempla la posibilidad de aprobar los componentes del Programa de Trabajo Decente (PTD) el cual prevé, entre otros, “promover el cumplimiento y efectivo y aplicación de las normas internacionales de trabajo y de la legislación nacional”. Asimismo, prevé la formulación de una Política Nacional de Empleo, la cual es un elemento esencial de implementación del convenio sobre la política de empleo, 1964 (núm. 122), ratificado por El Salvador.

2. Incrementar la vigilancia para conseguir la eliminación y evitar el incremento de las distintas formas de trabajo forzoso, trabajo infantil y discriminación en el trabajo

El Salvador ha ratificado todos los convenios fundamentales sobre el trabajo forzoso, el trabajo infantil y la discriminación en el trabajo: Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105), Convenio sobre la edad mínima, 1972 (núm. 138), Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182), Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm.100), y Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111). La CEACR formuló comentarios sobre la aplicación, en la ley y en la práctica, de estos convenios por parte de El Salvador.

i. Trabajo Infantil

El trabajo infantil sigue siendo un problema generalizado. Es particularmente preocupante la persistencia de las peores formas de trabajo infantil, tales como la fabricación de fuegos artificiales, el trabajo en los vertederos de basura y la prostitución. Según los datos oficiales, más del 67% de los niños y niñas trabajan en alguna forma. En las zonas rurales, las niñas y niños trabajan en la agricultura y el comercio, mientras que en las zonas urbanas se emplean más frecuentemente en la venta ambulante.

Además de las medidas legislativas tomadas, por ejemplo, la adopción en 2009 de la nueva “Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia” y el proceso actual de elaboración del listado de trabajo peligroso, el Gobierno diseñó una Hoja de Ruta para la eliminación del trabajo infantil en el país al 2020. Este proceso contribuirá al fortalecimiento de las capacidades para cumplir con los Convenios 138 y 182 de la OIT, así como con las metas establecidas en la Agenda Hemisférica sobre Trabajo Decente en lo relativo al trabajo infantil y sus peores formas. En El Salvador, la Hoja de Ruta fue adoptada públicamente el 7 de diciembre del 2009.

La Hoja de Ruta es una **política social de protección especial** de los niños, niñas y adolescentes trabajadores y de los que están en riesgo de involucrarse en trabajo infantil y sus peores formas. Dicho enfoque se sirve de las políticas sociales (como salud y educación) y de las políticas asistenciales (por ejemplo, programas de lucha contra la pobreza), visualizando el enlace entre las políticas y las intervenciones complementarias, con incidencia directa e indirecta en la prevención y erradicación del trabajo infantil y sus peores formas. En este sentido no pretende, necesariamente, crear nuevas intervenciones sino potenciar las existentes.

El marco estratégico que propone la Hoja de Ruta comprende **seis dimensiones** – lucha contra la pobreza; educación; salud; protección integral de derechos y marco normativo e institucional; sensibilización y movilización social, y generación de conocimientos y seguimiento – con sus respectivos objetivos, resultados, indicadores, metas y estrategias fundamentales para alcanzarlas. En los próximos años, el Gobierno elaborará políticas en relación con las seis dimensiones, para implementar dicha Hoja de Ruta.

La OIT apoyará en la efectiva erradicación de las peores formas de trabajo infantil mediante el Proyecto IPEC en El Salvador, con iniciativas para tratar el problema del ciclo de la pobreza, así como asegurar la inclusión de los niños en el sistema educativo.

ii. Discriminación

En sus últimos comentarios formulados sobre la aplicación de los Convenios 100 y 111, la CEACR hizo hincapié acerca de los asuntos siguientes:

- El concepto de «salario», incorporado en el artículo 119 del *Código del Trabajo*, es más restrictivo que el de «remuneración» contemplado en el Convenio 100;
- el principio de igualdad de remuneración entre los hombres y mujeres contenido en la legislación nacional (artículo 38.1 de la *Constitución*, artículo 123 del *Código del Trabajo* y artículo 19 del Reglamento interno de trabajo

-
- para el sector privado) es más restrictivo que las disposiciones relevantes del Convenio;
 - las pruebas de embarazo y despido de mujeres embarazadas o incapacitadas y el acoso sexual.

Este contexto permite indicar que el país requiere de instrumentos nacionales prácticos para implementar los Convenios 100 y 111 dado que, sobre la base de una voluntad política, existen las herramientas legales necesarias para su implementación.

El Ministerio de Trabajo y Prevención Social cuenta con la Unidad Especial de Género y Prevención de Actos Laborales Discriminatorios. Para el caso de los directivos sindicales, en el año 2009, esta unidad recibió 70³² denuncias de discriminación anti sindical. La discriminación está definida de acuerdo con la ley, y está señalada en el documento final “Protocolo de Buenas Prácticas de la Dirección General de Inspección de Trabajo de la República de El Salvador”.³³ Las acciones discriminatorias son también delito establecido en el *Código Penal*, en su artículo 246.³⁴

En la práctica, existe inequidad salarial y discriminación en muchos sectores. Como se ha mencionado anteriormente, las mujeres ganan el 88% del salario promedio de los hombres.³⁵

Las medidas que se buscan, por lo general, no cuentan con una política de integración de perspectiva de género. La creación de una Unidad de Género con funciones de “transversalización”, y la elaboración de un Diagnóstico y Política Institucional para promover la igualdad de género, son dos temas en los que la OIT está dando apoyo al Ministerio de Trabajo. El objetivo es lograr que las políticas y programas del Ministerio incorporen la perspectiva de género y que, de esta manera, mejore el nivel de cumplimiento de los Convenios de la OIT ratificados por El Salvador en esta materia.

Igualmente, la OIT está participando en la revisión de la Política Nacional de Igualdad de Género que se está realizando actualmente. La nueva Política de igualdad,

³² Informe de verificación de la implementación de las Recomendaciones del Libro Blanco. Periodo Agosto 2009-enero 2010, p. 25.

³³ http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNADO413.pdf.

³⁴ Discriminación Laboral: Art.- 246. “El que produjere una grave discriminación en el trabajo por razón del sexo, estado de gravidez, origen, estado civil, raza, condición social o física, ideas religiosas o políticas, adhesión o no a sindicatos y a sus acuerdos, vínculos de parentesco con otros trabajadores de la empresa, y no restableciere la situación de igualdad ante la ley, después de los requerimientos o sanción administrativa, reparando los daños económicos que se hubieren derivado, será sancionado con prisión de seis meses a dos años”.

³⁵ Informe al Consejo General de la OMC en el marco del examen de las políticas comerciales de El Salvador (Ginebra, 10 al 12 de Febrero del 2010). <http://www.ccoo.es/comunes/temp/recursos/1/337369.pdf>.

según lo expresado por el ISDEMU en la solicitud de apoyo a la OIT, reforzará el componente sobre igualdad en el mundo del trabajo, lo que, unido al esfuerzo del Ministerio de Trabajo, debería tener un importante impacto en términos de combate a la discriminación por sexo en el país.

3. Reforzar la inspección laboral y la administración laboral

Unos de los principales retos del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, planteado por el Vice Ministro de Trabajo y Previsión Social, es la: “transformación del Ministerio de Trabajo y Previsión Social en los ámbitos de trabajo, seguridad e higiene ocupacional, medioambiente de trabajo; bienestar y previsión social; formación profesional; seguridad social y cooperativas”.

Durante agosto 2009-enero 2010, el presupuesto total del MTPS registró un aumento de 13,3% (Presupuesto del 2009 respecto al Presupuesto 2010), mientras que el presupuesto sujeto a verificación se incrementó en un 18,2%. En el 2010 el presupuesto destinado a la aplicación de la legislación laboral se incrementó en 22,3% en términos corrientes respecto al año anterior. Actualmente, se mantiene el mismo número de Oficinas Regionales (3) y se ha dotado, en el presupuesto del 2010, un monto de US\$500.000 para efectuar reparaciones en infraestructura y equipamiento básico.³⁶

El Salvador ha ratificado el Convenio sobre la Inspección del Trabajo, 1947 (núm. 81), el Convenio sobre la Inspección del Trabajo (agricultura), 1969 (núm.129), y el Convenio sobre la Administración del Trabajo, 1976 (núm.150). El Ministerio de Trabajo y Previsión Social de El Salvador los ha establecido como prioridades en el fortalecimiento de la inspección del trabajo.

Ante la existencia de acciones de incumplimiento de las normas laborales, los inspectores de trabajo son emplazados a realizar verificaciones. En el informe anual de la CSI sobre las violaciones de los Derechos sindicales cometidas en El Salvador en 2007, se mencionan problemas relacionados con carencias en la inspección del trabajo. La *Constitución de la República de El Salvador*, en el Art. 44 establece que “El Estado mantendrá un servicio de inspección técnica encargado de velar por el fiel cumplimiento de las normas legales de trabajo, asistencia, previsión y seguridad social, a fin de comprobar sus resultados y sugerir las reformas pertinentes”. El precepto constitucional obliga al Estado a contar con dicho servicio de inspección, el cual es brindado en la actualidad por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, a través de la Dirección General de Inspecciones, y cuyo objetivo principal es velar por el fiel cumplimiento de las normas legales de trabajo.

³⁶ Informe de verificación de la implementación de las Recomendaciones del Libro Blanco. Periodo Agosto 2009-enero 2010, p.29.

La “Ley de Organizaciones y Funciones del Sector Trabajo y Previsión Social” repite lo que estableció la *Constitución* en su art. 8. Existe igualmente la siguiente jurisprudencia que establece el rol de la Inspección de trabajo, sin limitaciones o exclusiones: *“Administrar los procedimientos de inspección del trabajo con el objeto de vigilar y controlar el cumplimiento de las normas legales que regulan las relaciones y condiciones de trabajo. El desarrollo de tal potestad compete a la Dirección General de Inspección del Trabajo de acuerdo con el art. 36 del mencionado cuerpo legal que señala: “La función de inspección se cumple en el ámbito nacional, por las dependencias correspondientes de la Dirección General de Inspección de Trabajo y por las Oficinas Regionales de Trabajo”. Por su parte, el art. 34 de la ley en referencia, en similares términos al art. 2 del Convenio 81 de la OIT, establece que la función de inspección tiene por objeto “velar por el cumplimiento de las disposiciones legales de trabajo y las normas básicas de higiene y seguridad ocupacionales, como medio de prevenir los conflictos laborales y velar por la seguridad en el centro de trabajo”. “Para tal fin, la Dirección puede llevar a cabo un programa de inspecciones regulares, o realizar una inspección especial, que a tenor del art. 43 del mismo cuerpo legal, es aquella que se lleva a cabo para verificar hechos expresamente determinados, vinculados a la relación laboral, que requieran de una inmediata y urgente comprobación. Ámbito de competencia. En conclusión, el ámbito de competencia de la autoridad administrativa se extiende a todo aquel asunto de trascendencia en las relaciones entre patronos y trabajadores, exceptuando los conflictos colectivos de naturaleza jurídica.”*³⁷

Por su parte la Sala de lo Civil de la Corte Suprema de Justicia afirma: “El Art. 2 del Código de Trabajo precisa que el término trabajador comprende tanto a los obreros como a los empleados, sin hacer distinción alguna sobre si el ámbito de aplicación es público o privado, por lo que, el legislador no hace distinción en la terminología empleada, siendo inconsecuente que lo pueda hacer el operador de justicia.”³⁸

En términos del trabajo propio de la Inspección de Trabajo en El Salvador, las visitas de inspecciones programadas y no programadas realizadas por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, en la industrias el comercio y servicios para el año 2009, fueron 19,862, las que han disminuido en relación con el año 2008, que fueron 21,575. Ello refleja de la misma forma la disminución del número de trabajadores comprendidos en este

³⁷ Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, del 23 de diciembre del 2004. Proceso Contencioso Administrativo N° 155-S-2002. Art. 44 Cn. Arts. 8 lit. “e”, 34, 36 y 43 LOFSTPS Art. 2 Convenio N° 81 de la OIT.

³⁸ Sentencia de la Sala de lo Civil de la Corte Suprema de Justicia, del 12 de diciembre del 2007. /Recurso de Casación Ref. 128-C-2005. / Sentencia de la Sala de lo Civil de la Corte Suprema de Justicia, del 6 de diciembre del 2004. /Recurso de Casación Ref. 539 Ca. 1ª Lab. Art. 2 C.T.

tema, ya que dicho número pasó, durante el año 2008, de 264.403 a 160.526 en el 2009.³⁹ De acuerdo con una declaración de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador, los resultados de las inspecciones no suelen ser compartidos con los trabajadores.⁴⁰

i. Integración de la inspección (inspección integral)

El trabajo de la inspección ha estado organizado por dos direcciones generales (la Dirección General de Inspección para inspecciones de trabajo y la Dirección General de Previsión Social para las inspecciones de seguridad e higiene) sujetas a dos procedimientos y organización diferentes. El procedimiento en seguridad e higiene no contemplaba la sanción sino una recomendación, luego de lo cual debía pasar el expediente a la Dirección General de Inspección, con lo cual existía un doble trámite. La organización administrativa y la programación no están bien coordinadas, de modo que hay esfuerzos separados que no generan eficiencia.

Se ha aprobado una integración de las funciones de inspección bajo una Autoridad Central, que es la Dirección General de Inspección, bajo las siguientes acciones:

- Programa Piloto de Inspecciones Integrales (comprende programación, recursos, capacitación y definición de métodos de trabajo conjuntos, ubicación regional).
- Ejecución de la nueva “Ley de Prevención de Riesgos en los Lugares de Trabajo”, recientemente aprobada por la Asamblea Legislativa, que comprende un capítulo sobre la integración de la inspección, unificación del procedimiento para ambas inspecciones, y un mandato de supervisión al Ministerio de Trabajo. Ello originará una reorganización, un cambio en el régimen de sanciones por infracciones en materia de seguridad y salud, y un impulso a la supervisión que realiza el Ministerio.
- Elaboración de Propuesta de Reforma de la “Ley de Organización y Funciones del MTPS”, para incorporar modificaciones al procedimiento, sanciones, multas, y atribuciones de la inspección del trabajo.

³⁹ Informe de verificación de la implementación de las Recomendaciones del Libro Blanco. Periodo Agosto 2009-enero 2010, p.31.

⁴⁰ Entrevista realizada por Human Rights Watch a Antonio Aguilar Martínez, procurador adjunto para los derechos laborales, Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, San Salvador, 14 de febrero del 2003. <http://www.hrw.org/es/node/12237/section/6>.

ii. Mejoras en régimen de contratación de inspectores

- Cambio de perfil del inspector para proponer un perfil multifacético, acorde con la nueva atribución de inspecciones de trabajo y de seguridad e higiene.
- Elaboración de nuevas reglas de reclutamiento del personal de la inspección.
- Conversión de plazas temporales en plazas permanentes, a fin de garantizar permanencia propia de la carrera administrativa.
- Evaluación del desempeño.
- Reglas de ética para los inspectores.
- Plan de Formación y Capacitación de Inspectores, a fin de brindar capacitación y elaborar un material de formación.
- Ordenamiento de puestos nominales y funcionales, con el fin de asegurar que quienes realizan inspecciones tengan el nombramiento de inspectores.

En el caso del Órgano Judicial, la Corte Suprema ha iniciado un proceso que ha partido del levantamiento de información y elaboración del “Diagnóstico de la jurisdicción laboral”, por parte de la Dirección de Planificación Institucional de la Corte Suprema de Justicia, que fue concluido en agosto del 2009. Las principales conclusiones y recomendaciones se refieren, entre otros, al cambio del actual procedimiento laboral escrito por uno de naturaleza oral, en el que prevalezca la inmediación, la concentración y la celeridad. De igual forma, se considera esencial la especialización de la justicia laboral, de manera tal que quienes administren justicia sean jueces especializados en Derecho Laboral, para cambiar la práctica actual en que la justicia laboral es impartida por jueces que deben atender causas civiles, penales, comerciales y de familia. Esta especialización llegaría hasta el nivel de la Corte Suprema de Justicia, a través de la creación de una Sala Especializada de lo Social, que atienda los recursos de casación.

Esta orientación general se complementa con la capacitación de los jueces y de la comunidad jurídica y en temas de gestión para un manejo más ordenado, organizado y ágil de los procedimientos. Ello implica, también, cambios sustanciales en la infraestructura, salas de audiencia, medios de registro y grabación de las audiencias.

Este cambio se hace imperativo en la medida que tanto en materia civil como penal ya se ha adoptado el sistema de juicios orales o por audiencia.

La modernización propuesta implica un cambio normativo del Libro Cuarto del *Código de Trabajo*, sustituyéndolo muy posiblemente por un *Código Procesal Laboral* que establezca reglas claras y sencillas de tramitación del proceso, así como reglas especiales para procesos de mínima cuantía, que constituyen el 42% de las causas tramitadas.

La falta de una justicia eficaz y rápida ocasiona un desaliento entre los trabajadores, quienes se ven forzados muchas veces a aceptar soluciones por debajo de lo establecido legalmente. Dicha situación repercute en una falta de confianza en los mecanismos de solución de los conflictos.

En el año 2009 se verificó un aumento en los procesos laborales en los juzgados laborales, pasando de 5,657 en el 2008 a 6,867 en el 2009. Dichas estadísticas tienden a indicar que la instancia administrativa no resuelve de primera instancia el conflicto laboral.⁴¹ El informe de verificación de la implementación de las *Recomendaciones del Libro Blanco* indica que en el periodo de agosto 2009-enero 2010 (p. 29), las solicitudes de conciliación individuales aumentaron a 7,078, pero las conciliaciones auspiciadas por el Ministerio de Trabajo solo representaron el 34, 4% en el 2009.

4. Respetar la libertad de asociación, la libertad y el derecho de sindicación, así como el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva

El 24 de agosto del 2006, la Asamblea Legislativa de El Salvador ratificó los siguientes cuatro convenios de la Organización Internacional de Trabajo: 87, 98, 135 y 151.⁴² La ratificación fue publicada en el *Diario Oficial* número 159, Tomo 372, de fecha 29 de agosto del 2006, no sin antes establecer la obligación de aprobar reformas a la *Constitución de la República* y la “Ley del Servicio Civil”, en las que se limitaba la libertad sindical y la contratación colectiva de forma plena.

Los aspectos substantivos centrales tratados por los convenios aprobados incluyen: el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicalización, 1948 (núm. 87), el Convenio sobre el derecho de sindicalización y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), el Convenio sobre los representantes de los trabajadores, 1971 (núm. 135) y el Convenio sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, 1978 (núm.151).

En el 2009, por medio del decreto núm. 33 de junio del 2009, la Asamblea Legislativa adoptó una reforma a los artículos 47 y 48 de la *Constitución de la República*, para que entraran en vigencia los convenios de la OIT, aprobados el 24 de agosto del 2006, permitiendo el derecho de sindicalización a funcionarios y empleados públicos y municipales, con determinadas excepciones, manteniéndose la restricción al derecho a la huelga. Al respecto, aunque la Comisión de Expertos tomó nota con satisfacción de la modificación del artículo 47 de la *Constitución*, esta última hizo hincapié en que, tanto el artículo 47 como la legislación nacional, particularmente el *Código del Trabajo* y la “Ley de

⁴¹ *Informe de verificación de la implementación de las Recomendaciones del Libro Blanco*. Periodo Agosto 2009-enero 2010, p. 45.

⁴² <http://www.laprensagrafica.com/nacion/575266.asp>, <http://www.elmundo.com.sv/vernota.php?nota=57031&fecha,> www.diariocolatino.com/nacionales/detalles.asp?NewsID=13556 -25k-.

Servicio Civil”, todavía no estaban en conformidad con los Convenios 87 y 98. De tal manera han quedado pendientes modificaciones a la legislación nacional.

A partir de la mencionada reforma de la Constitución, el Ministerio de Trabajo y de Previsión Social ha concedido la personalidad jurídica a más 75⁴³ sindicatos, de los cuales 45 son del sector público. Los sindicatos aducen que muchos trabajadores no acuden, al MTPS, a solicitar la participación en la constitución del sindicato, por temor.

De acuerdo con los sindicatos, son diversos los problemas que pueden tener las nuevas organizaciones sindicales al momento de tramitar la personalidad jurídica, por exigírseles a veces requisitos que no establece la ley, lo cual puede ocasionar que no se reciba la documentación de inscripción.

En sus últimos comentarios, la CEACR subrayó la no conformidad de varias disposiciones de la Constitución y de la legislación nacional con los convenios sobre la libertad sindical, y sobre todo los convenios 87 y 98. Los asuntos particularmente pertinentes son los siguientes:

- El número mínimo de trabajadores para constituir un sindicato de trabajadores (artículos 211 y 212 del *Código del Trabajo* y 76 de la “Ley de Servicio Civil”);
- el plazo de espera para la constitución de un nuevo sindicato (artículo 248 del *Código del Trabajo*);
- la exclusión de algunas categorías de trabajadores de las garantías de los Convenios 87 y 98; por ejemplo: ciertos funcionarios y empleados públicos y trabajadores del sector público (artículos 4 y 73(2) de la “Ley de Servicio Civil”, artículo 47 de la *Constitución*);
- el requisito de ser “salvadoreño por nacimiento” para poder ser miembro de la junta directiva de un sindicato (artículo 47 de la *Constitución*, artículo 225 del *Código del Trabajo* y artículo 90 de la “Ley de Servicio Civil”);
- el derecho de la huelga: la exigencia de un voto de huelga (artículo 529 del *Código del Trabajo*); declaración de ilegalidad de la huelga (artículo 553, f) del *Código del Trabajo*; servicios esenciales, servidores públicos (artículo 221 de la *Constitución*);
- el derecho de las organizaciones de trabajadores y de empleadores de constituir federaciones y confederaciones;
- la protección contra los actos de injerencia;
- la negociación colectiva.

El sindicalismo reportó en el 2010, para este informe, una serie de casos de violaciones en los ámbitos ya descritos, público y privado, incluyendo situaciones de

⁴³ <http://www.presidencia.gob.sv/discurso/2010/06/disc0101.php>.

asesinato, persecuciones, autorizaciones previas, injerencia en autonomía sindical, incumplimientos de convenciones colectivas, bloqueo de personerías, despidos anti sindicales, retención de credenciales, descuentos y traslados arbitrarios, y otras prácticas que podrían constituir violaciones a los convenios ratificados. Tal documentación se ha depositado en la OIT.

Asimismo, en su comentario de 2010 sobre la aplicación del Convenio 135, la CEARC tomó nota de las medidas tomadas por el Gobierno para que los dirigentes sindicales fueran reintegrados en caso de despidos anti sindicales, la CEACR pidió que se revisara el monto de las multas que se imponían en ese caso de despidos, a fin de asegurarse que las mismas fueran suficientemente disuasorias.

El Ministerio de Trabajo estimó que sería conveniente la asistencia técnica para las reformas a la legislación nacional, para ponerlas en conformidad con los convenios sobre la libertad sindical y negociación colectiva, y sobre todo los Convenios 87 y 98. Asimismo, tanto el Gobierno como las organizaciones de trabajadores y empleadores podrían necesitar capacitación adicional sobre el tema de negociación colectiva (sector privado y público).

5. Implementar reformas en el derecho laboral o cambiar la legislación laboral o los acuerdos colectivos

Los temas relevantes están tratados en las secciones previas.

D. Diálogo social: identificar prioridades, estimular la acción, negociar colectivamente

El Diálogo Social es vital especialmente en tiempos de mayor tensión social. Es una base sólida para suscitar la adhesión de los empleadores y de los trabajadores a una acción conjunta con los gobiernos, es indispensable para superar la crisis y llevar adelante una recuperación sostenible.

1. Las acciones tomadas y los resultados obtenidos a través de pactos sociales y acuerdos colectivos

Por iniciativa de la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE) y de USAID, se desarrolló un diálogo social bipartito entre empleadores y trabajadores durante el primer semestre del 2009. Con una amplia participación de las gremiales empresariales y de casi la totalidad de los sindicatos del país, se propusieron medidas sobre el mantenimiento y generación de empleos durante la crisis. Es lamentable que este esfuerzo importante no haya sido retomado ni continuado. Se elaboró un documento que fue suscrito por los participantes.

Dos acontecimientos importantes deben destacarse: la creación del Consejo Económico y Social (CES) en setiembre del 2009 y la reactivación de la Junta Directiva del Consejo Superior de Trabajo (CST) en febrero del 2010. Paralelamente, luego de un diagnóstico de la situación laboral y sindical, la Secretaría de Asuntos Estratégicos, a través de la Sub-Secretaría de Modernización del Estado, ha formado la mesa laboral, con el objetivo de establecer una agenda de relaciones en la administración pública.

El CES está constituido por representantes del Gobierno, 30 representantes de los empleadores, 10 representantes sindicales y 20 representantes de las organizaciones de la sociedad civil. El CST es un ente tripartito compuesto de 8 titulares y 8 suplentes por sector.

Las prioridades del CES incluyen la reforma fiscal y el plan de desarrollo (“Plan Quinquenal”), así como otras iniciativas, como un plan nacional de empleo. En el CST la agenda no se ha definido; sin embargo, el Gobierno ha expresado interés en la implementación del programa de trabajo decente, así como una política nacional de empleo.

La OIT y el PNUD apoyaron la creación del CES. Actualmente, un funcionario financiado con recursos del PNUD trabaja como Secretario Técnico.

Fortalecimiento de las organizaciones de trabajadores: después de décadas de fragmentación de las organizaciones de trabajadores, en setiembre del 2009 se creó el Movimiento Unidad Sindical y Gremial de El Salvador (MUSYGES), del que forman parte 29 organizaciones sindicales. Dicho movimiento se presenta como un vehículo de coordinación y cohesión interna del movimiento sindical. La Confederación Sindical de las Américas y la OIT brindaron apoyo a este proceso. Una preocupación importante del MUSYGES incluye la escasa sindicalización de las mujeres en el país. Sobre dicho tema se ha presentado una solicitud específica de apoyo a la OIT, para la creación de una Secretaría de Género, encargada de promover la igualdad de género a lo interno del movimiento y en la propia agenda sindical. El MUSYGES ha hecho una propuesta de reforma del CST desde finales del 2009.

En relación con el fortalecimiento de organizaciones de empleadores, como en años anteriores, la ANEP presenta al país su agenda de desarrollo nacional a través de su Encuentro Nacional de la Empresa Privada (ENADE), la cual incluye numerosas propuestas de política pública. Previo a ello, en diciembre del 2009, la OIT apoyó el proceso de creación de un comité de asuntos laborales en la ANEP.

2. Fortalecimiento de la capacidad de la administración del trabajo y de la inspección del trabajo

Como se ha mencionado anteriormente, el MTPS ha estado implementando el resultado de su Planificación estratégica, que fue apoyada por la OIT. El actual proceso está a punto de finalizar. Una de las principales recomendaciones es crear una Dirección de Empleo (actualmente, es un departamento adscrito a la Dirección de Protección Social y Empleo).

Asimismo, se acaba de aprobar la “Ley de unificación de la Inspección laboral”. Esto lo hace un solo cuerpo de inspectores, quienes levantan la información y se evalúa ahí mismo el cumplimiento o no en materia referente a trabajo y seguridad y salud ocupacional. Además, estipula que la pena de incumplimiento debe ser siempre superior a la continuación del incumplimiento, y que los montos deben hacer referencia a salarios base y no a un monto fijo.

Unido a la integración de las funciones de inspección bajo una autoridad central a nivel nacional, dentro de las necesidades existentes se requiere mejorar el Régimen de servicio civil de la inspección para instaurar la carrera administrativa, el Régimen de contratación permanente y no temporal, y establecer nuevas reglas de reclutamiento y un nuevo perfil multifacético de la inspección.

Como se ha mencionado, la Corte Suprema inició un proceso de “Diagnóstico de la jurisdicción laboral”, que cambia el actual procedimiento laboral escrito por uno de naturaleza oral, y se refuerza la especialización de jueces en materia laboral.

Parte III Dar forma a una globalización equitativa y sostenible

Esta parte del Examen de la Situación Nacional está basada en la Sección IV del Pacto Mundial para el Empleo. Reconoce que la naturaleza inseparable, interrelacionada y de mutuo refuerzo de los cuatro objetivos estratégicos del Pacto Mundial para el Empleo se consideran cada vez más, no sólo como una estrategia eficaz de respuesta a la crisis y de recuperación, sino también como marco de un nuevo paradigma de desarrollo económico y social, caracterizado por un crecimiento equitativo basado en el empleo e impulsado por los ingresos.⁴⁴

Por consiguiente, esta parte final del diagnóstico de la situación nacional respecto al Pacto Mundial para el Empleo pasa revista y proporciona recomendaciones sobre la forma en que las políticas nacionales pueden contribuir a dar forma a una globalización equitativa y sostenible. En particular, esta parte del documento examina diferentes esferas de políticas, e incluye la igualdad de género como una cuestión intersectorial.

A. Coordinación, coherencia y cooperación de políticas entre los Ministerios Gubernamentales

En El Salvador existen varias instancias para la coordinación de las acciones del ejecutivo, pero la instancia encargada de los planes de desarrollo, así como de la coherencia de políticas, es la Secretaría Técnica de la Presidencia. Para avanzar en estos temas, esta Secretaría ejerce la coordinación del Gabinete de Gestión Económica y el Gabinete de Gestión Social.

Asimismo, se le atribuye como función la participación y coordinación en el proceso de diseño y formulación de las políticas públicas que deban realizar las distintas entidades estatales, con el objeto de lograr su compatibilidad con el Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014.

Es importante hacer notar que el actual Gobierno es el primero en el que hubo un cambio de partido político desde 1989. Este cambio llevó a una mayor necesidad de articular y coordinar las acciones de políticas públicas y funcionalidad del aparato de Gobierno. A ello se añade también el hecho de que, en la práctica, un aparato de servicio civil continuo es limitado. Todo ello extendió el tiempo y los desafíos con los que el nuevo Gobierno ha podido ejecutar efectivamente sus políticas y responder a los desafíos de la crisis y de creación de empleo.

⁴⁴ *Informe de la Comisión para la Discusión Recurrente sobre el Empleo*, Conferencia Internacional del Trabajo, 99ª reunión, Ginebra, junio del 2010.

En este contexto, existe un gran desafío para establecer una fuerte coordinación, integración y coherencia de diferentes políticas económicas, sociales, y su integración con objetivos de apoyar la generación de empleo. Existen objetivos generales y claros acerca de la necesidad de identificar la generación de empleo pero hay muchos desafíos en términos de la implementación, ejecución, secuencia de actividades. Estos últimos temas tratan aspectos más complejos dado que conllevan la consideración de muchas acciones en materia de obras públicas, educación, asistencia a los grupos más pobres, apoyo a las PYMES, promoción de actividades de comercio exterior e inversión, actividades sectoriales específicas, entre otras.

La consolidación de una capacidad técnica eficaz, con suficiente autoridad de coordinación, con apoyo administrativo y político sostenido, con financiamiento seguro, con capacidad de monitoreo y evaluación podría aportar mucho a los esfuerzos de ejecución de políticas públicas, consistentes con los objetivos de generación de empleo. El Salvador ha demostrado una buena capacidad de gestión de la estabilidad macroeconómica, pero ahora es necesario combinar dicha capacidad con políticas que se concentren en estabilizar también las variables esenciales de niveles adecuados de empleo de la fuerza de trabajo y generación de ingreso.

En cuanto a las políticas económicas y su coherencia, el actual Gobierno ha hecho esfuerzos por lograr un balance entre sus políticas sociales y económicas. Por ejemplo, desde el 2010 se han priorizado políticas de subsidios al gas LPG, electricidad y agua, para canalizarlos de forma más precisa, con el objeto de redistribuir el ingreso y dar prioridad a los grupos más vulnerables y pobres. Asimismo, se puede notar una consolidación de programas de asistencia social y cierta recuperación de un proceso de aumento del gasto social. Cabe señalar que en Centroamérica, El Salvador es un país que destina cerca del 5% de su PIB a salud, educación y seguridad social.

Un desafío central en este contexto ha sido mantener el déficit fiscal dentro de niveles viables y sostenibles, según se ha acordado como metas de gasto y sostenibilidad fiscal y financiera con el FMI. Los niveles generales fiscales pactados se han mantenido en el 2009 y 2010 pero, pese a ello, el déficit fiscal corriente ha aumentado, y se ha debido recurrir a un mayor endeudamiento para poder financiar las inversiones. En dicho contexto la estructura fiscal es rígida y el peso del gasto corriente es alto. Entre el 2005 y 2008 se alcanzó la meta autoimpuesta de mantener como límite prudencial de la deuda del SPNF una proporción máxima del 40% respecto al PIB nominal. Asimismo, se buscó alargar los vencimientos de la deuda (17 años en promedio), diversificar las fuentes de financiamiento, reducir los costos (emisión de bonos a 30 años) y hacer mayor uso de los créditos multilaterales.⁴⁵ En el 2009 la deuda pública ascendió a un total de US\$11,172.4 millones y representó el 52.1% del PIB. De ese total, US\$10,336.8 millones fue deuda del

⁴⁵ FMI. El Salvador. *Staff Report for the 2006. Article IV. Consultation*. July, 10, 2006, p. 7.

SPNF, que significó un aumento de 8.5 puntos porcentuales como proporción del PIB y US\$1,567.8 millones adicionales respecto al 2008. Asimismo, el Gobierno ha tratado de aumentar su gasto en inversión bruta, llegando a 621 millones (2.8% del PIB), con el objetivo de dinamizar la inversión en el país (ver infra).

La estructura impositiva en El Salvador depende sobre todo de impuestos como el IVA, que al grabar el consumo, incide mayormente en la población pobre. Por otro lado, los ingresos tributarios representan casi el 14% del PIB, en gran medida debido a reformas fiscales. Actualmente, existe en el país una propuesta para crear un pacto fiscal. No obstante que se reconoce dicha necesidad de pacto fiscal, el sector empresarial estima necesario primero saber que se está realizando para hacer más efectivo al Estado. El Estado por su parte considera que el 80% de su gasto es “ineludible”. Por otro lado, es evidente la necesidad de aumentar la base tributaria, incluyendo una mayor recaudación de impuestos sobre las actividades del sector informal. Según un estudio del BID (2003), la expansión de la base de recaudación podría aumentar el ingreso fiscal en ½ punto porcentual del PIB. En este sentido, objetivos fiscales claves para el país incluyen reducir la tasa de evasión y elusión, así como mejorar el gasto y continuar con la negociación del pacto fiscal.

El Salvador, al volverse una economía abierta y con bajo control sobre las cuentas capitales, no ha logrado atraer inversión extranjera directa (IED) a niveles mayores que los que se habían observado en la última década. El nivel que se ha tenido en promedio es de 2.6% del PIB, con picos en años en que se vendieron activos del Estado (por ejemplo, en el 2007, cuando se vendieron los bancos nacionales a extranjeros). Otra fuente de ingreso de capitales la constituye las remesas familiares. Estas han permitido reducir el déficit de la balanza comercial, lo que ha llevado a que las importaciones sean financiadas por las remesas en una manera importante, y no a partir de la capacidad de exportación del país.

Actualmente se está preparando una importante iniciativa para promover el uso de remesas de una manera más productiva a través de los Fondos de Inversión por Remesas para el Desarrollo Sostenible y Emprendedurismo (BRIDGE, por sus siglas en inglés). El Gobierno identifica esta propuesta como una importante iniciativa para mejorar los niveles de inversión en el país. El programa funcionaría a través de emisiones de bonos respaldados por fondos de garantías. Entre los proyectos a financiar con la iniciativa BRIDGE se mencionan la posibilidad de ampliación de infraestructura de transporte (aeropuerto, un sistema público de transporte nacional de pasajeros) y proyectos de energía renovable incluyendo la ampliación de la generación geotérmica. Esta innovadora iniciativa debería ser ampliada con otras medidas adicionales. En particular se podrían introducir medidas reglamentarias para promover el uso de remesas como fondos de inversión a través de incentivos de tratamiento especial de las solicitudes de establecimiento de negocios y acceso preferencial (compras públicas, información de

mercado, acceso a parques zonas francas y proyectos industriales, etc.) y vínculos a otros programas existentes durante un periodo piloto.

En términos de las condiciones financieras y monetarias, a partir de la eliminación del riesgo cambiario con la dolarización en el 2001, las condiciones del mercado se han mejorado en cierta medida con la drástica reducción de las tasas de interés nominales activas y pasivas. Asimismo, el efecto de anclaje inflacionario de la dolarización influyó en que, en términos reales, las tasas de interés también tendieran a la baja.⁴⁶ Si bien la dolarización impactó de manera positiva la reducción en las tasas de interés, otros factores que también han sido importantes en dicha baja incluyen el comportamiento de las tasas de interés internacionales (LIBOR y Fondos Federales estadounidenses), que desde inicios de la presente década tendieron a la baja, la abundante liquidez en el sistema financiero internacional y la calificación favorable, hasta el 2010, del riesgo del país para la emisiones de deuda del Gobierno. A pesar de este contexto relativamente positivo, las condiciones más favorables de financiamiento no han sido aprovechadas para lograr un cambio cuantitativo y cualitativo de la inversión social. Los bajos niveles de inversión social llevan, por su parte, a una productividad que no ha logrado despegar verdaderamente. Eventualmente, para lograr un mayor crecimiento, se requerirá una mayor base tributaria, la que debiera ser enfocada en lograr un aumento de la producción y logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ver infra).

- i. Coordinar para el fortalecimiento de la administración e inspección del trabajo y de la justicia laboral

Como se mencionó en la sección II.D, el Ministerio de Trabajo lleva a cabo un proceso de articulación de la inspección laboral. Al mismo tiempo, se deben promover acciones de avance en la cultura de cumplimiento. Este proceso es sugerido que continúe en su etapa de coordinación interna, así como externa con otras instancias, en consulta con las organizaciones sindicales y de empleadores. Asimismo, es importante avanzar en los aspectos de fomentar los procesos de oralidad en los juicios laborales, y hacer el cumplimiento de la justicia más pronta y expedita. En ello, los esfuerzos de coordinación y avance en materia del efectivo cumplimiento de la normativa laboral vigente en el país, por medio de las acciones de los ministerios involucrados, así como de la justicia laboral, representarían un gran avance para reforzar el marco legal y social de acción, que conduzca a una mayor estabilidad y gobernabilidad del mundo del trabajo.

B. Políticas que promuevan un comercio y mercados eficientes y bien reglamentados que redunden en beneficio de todos y eviten el proteccionismo

⁴⁶ FMI. *El Salvador. Staff Report for the 2010 Article IV Consultation and First Review Under the Stand-by Arrangement*. 1 de septiembre del 2010, p. 9.

En cuanto al comercio internacional, El Salvador importa el 90% de sus productos de 22 países, la mayoría de ellos de Estados Unidos, seguido de Centroamérica. El panorama de las exportaciones es más acotado. Casi el 90% de las exportaciones son dirigidas a 10 países, 60% del total en Centroamérica y el 19% a Estados Unidos. En cuanto a los productos importados, el 17% son productos derivados de aceites minerales (petróleo en su gran mayoría), y con un gran peso de bienes de consumo. Por el lado de las exportaciones, el 90% de las exportaciones se concentra en 10 grupos de productos (café, papel y cartón, plástico⁴⁷, bebidas, azúcares, productos creados con cereales, aceites, fundición, farmacéutica y prendas y textiles).⁴⁸

Estos datos indican que, para El Salvador, la diversificación de productos para la exportación, así como de destinos de exportación, cobran una gran importancia. En especial, es esencial buscar mercados de destino que sean hoy en día motores de crecimiento muy dinámicos. Como ya se analizó, el déficit en la balanza comercial ha sido grandemente mitigado por los influjos de capital, pero más que nada de remesas.

Como parte de los esfuerzos de integración económica y de inserción en el comercio mundial, El Salvador ha suscrito diversos acuerdos comerciales de carácter bilateral con México, República Dominicana, Chile, Panamá, Estados Unidos, Taipéi Chino, Colombia, y recientemente un acuerdo de asociación con las comunidades europeas.⁴⁹ El comercio que el país realiza en el marco de estos acuerdos comerciales representa cerca del 88% de las exportaciones totales, y el 79% de las importaciones totales.⁵⁰

La gran apertura de la economía salvadoreña se realiza, sobre todo, con base en productos transables y, en alguna medida, en comercio de servicio. La movilidad de la fuerza de trabajo salvadoreña ha sido, en la práctica, otro elemento esencial de la inserción de la economía en un contexto internacional. La migración de salvadoreños, sobre todo a EE.UU. y a países de la región, contribuye en forma importante a la economía de dichos países, a la situación del mercado laboral salvadoreño y a la disponibilidad de capital a través de las remesas. La profundización futura de los acuerdos comerciales, ya firmados, posiblemente se beneficiará de nuevas disposiciones que busquen una movilidad de la fuerza de trabajo, que hasta estos momentos no se maximiza, debido a la ausencia de acuerdos en dicho sentido.

Entre algunas importantes acciones implementadas recientemente para facilitar a los inversionistas su establecimiento en el país, se pueden mencionar: reformas a la “Ley

⁴⁷ Estos tres productos representan el 50% de las exportaciones de El Salvador.

⁴⁸ Los datos provienen de la base de datos del Sistema de Integración Económica de Centroamérica (SIECA, www.sieca.int).

⁴⁹ Organización Mundial del Comercio (OMC). *Examen de las Políticas Comerciales. Informe de El Salvador*. WT/TPR/G/226, enero del 2010, p. 8.

⁵⁰ *Ibidem*. OMC (2010), p. 8.

de Propiedad Intelectual”; reformas al *Código de Comercio*, modificándose el capital mínimo para la creación de una empresa; establecimiento de una “ventanilla única” en la Oficina Nacional de Inversión (ONI), ante la cual los inversionistas pueden realizar en un solo lugar los trámites para establecer su inversión; creación de la “Ventanilla de Servicios Integrales” en las oficinas del Registro de Comercio de El Salvador, en la cual se encuentran las oficinas del Centro Nacional de Registros, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Trabajo e Instituto Salvadoreño de Seguro Social (ISSS) para facilitar la formalización de empresas.

Además se creó la “Ley de Competencia y la Superintendencia de Competencia”. La superintendencia aplica la ley de forma independiente. La “Ley de Competencia” busca promover la libre competencia entre los agentes económicos que participan en el mercado, con el fin de incrementar la eficiencia económica. Hoy en día dicha Superintendencia busca generar mecanismos de acato a las recomendaciones y resoluciones que adopta.

C. Políticas, incluidas las políticas industriales, que potencien la diversificación económica mediante el fortalecimiento de capacidades

La referencia más clara a una política industrial se expresa en el Plan Quinquenal de Desarrollo (PQD) 2010-2014. Como ya se ha mencionado a lo largo de este documento, ella se centra en acciones de fomento de la exportación, ventanillas únicas, libre competencia entre agentes, equilibrio macroeconómico y priorizar intervenciones en beneficio de los grupos más pobres y necesitados. Por otro lado, el Gobierno ha expresado interés en planes de seguridad alimentaria. A nivel de promoción de PYMES, el Gobierno, a través de CONAMYPE, ha identificado en comunidades locales ciertas ramas de producción que pueden considerarse dentro de planes locales industriales (“un producto por pueblo”, ya mencionado supra).

Desde hace varios meses el Gobierno comenzó a trabajar, con la cooperación del sector privado organizado, en la elaboración de una política integral de fomento de exportaciones, que se implementará de manera progresiva a partir del 2011. Esta política implicará la erogación de 175 millones de dólares, que provendrán de fuentes de financiamiento internas y externas.

Asimismo, a nivel de apoyo a empresas, se ha establecido una serie de metas en el marco de la aplicación de la política de fomento de exportaciones: a) Aumentar el número de exportadores con ventas mayores de 500 mil dólares anuales, y pasar de 428 exportadores registrados en el año 2008 a 540 en el 2014; b) aumentar el volumen exportado en un 35% hacia el 2014; c) incrementar el número de productos exportados, y

d) aumentar el número de destinos de las exportaciones de 52 a por lo menos 60 al final del período.⁵¹

Más allá de una visión tradicional de apoyo al desarrollo de empresas y sectores, existe una gran necesidad de abrir nuevas formas de apoyo a las empresas, considerando los desafíos de transformaciones productivas en un contexto internacional dinámico. Los grandes desafíos se concentran en asegurar que las habilidades técnicas de la fuerza de trabajo sean adecuadas a las demandas del mercado y se actualicen de manera periódica. La facilitación de la adquisición de nuevas tecnologías, métodos de trabajo y gestión, y los vínculos con capitales extranjeros son algunas de las acciones que se necesitan para responder a dicho contexto dinámico. En las secciones subsecuentes se discute la necesidad de reactivar la inversión estratégica pública en áreas determinantes del crecimiento económico.

D. Un marco nacional regulador y de supervisión del sector financiero al servicio de la economía real

En el caso de la economía salvadoreña, durante los años de la crisis ha existido una elevada prudencia por parte del sector bancario. Durante los primeros meses del 2010, la tasa efectiva de reserva bancaria llegó a ser del 41.4%, 24 puntos porcentuales por encima de lo exigido por ley. Esta tasa es incluso mayor a la de enero del 2009, cuando se ubicó en 36.51 puntos porcentuales. Lo anterior reduce la disponibilidad de circulante en la economía, algo que limita la dinamización de los sectores productivos en el marco de la crisis.

Al mismo tiempo, el Gobierno, a través del PQD, ve en la falta de acceso al crédito una limitante para el desarrollo en materia de base productiva, acceso de financiamiento y de inversión en infraestructura. En el PQD se propone crear un Sistema Financiero de Fomento para el Desarrollo, compuesto por tres bancos: Banco de Fomento Agropecuario, Banco Hipotecario y Banco Multisectorial de Inversiones; este último pasaría a ser el Banco Nacional de Desarrollo.

Tal como lo enuncia el PQD, en las acciones de la banca de desarrollo se priorizaran los siguientes aspectos: a) La creación de programas de financiamiento orientados a la formación de capital, al otorgar créditos de mediano y largo plazo, que pondrán énfasis en proyectos de elevado contenido social y de generación de empleos; b) la canalización de recursos destinados a proyectos de inversión, ampliación permanente en capital de trabajo, capacitación y asistencia técnica, compra de maquinaria y equipo, e incluso la construcción de instalaciones e infraestructura física o cualquier otro destino prioritario; c) la inversión directa o indirecta en instrumentos financieros que apoyen el surgimiento y

⁵¹ PQD, p. 99, párrafo 142.

expansión de nuevas empresas (capital semilla, capital de riesgo, fondos especializados de inversión, entre otros), y d) impulsar el desarrollo de proyectos de titularización, de fideicomisos productivos, de fondos de garantía, *leasing* y seguros. Dichas intervenciones no solo incluirían la parte del desarrollo de los instrumentos y la intermediación, sino además, la educación y la consolidación de la transparencia financiera. Hoy en día, el proyecto de ley que cubre estos proyectos está siendo analizado en la Asamblea Legislativa.

E. Políticas que contribuyan a instaurar una protección social adecuada para todos, sustentada en un régimen básico de protección social ("piso social")

En la sección II.B.1, situada más arriba, se desarrollan con mayor precisión el CSU y el CSR. Asimismo, uno de los pilares del “Piso Social” es la educación. En el caso de El Salvador, los programas de comunidades solidarias ya incluyen acciones para un efectivo acceso a educación, unido a programas como el de uniformes, que reducen el costo monetario de acceso al mismo.

Por otro lado, para la población que no es beneficiaria de seguridad social, el Ministerio de Salud ofrece servicios de atención mediante hospitales nacionales y centros de atención de emergencias. Entre los programas se destacan la atención integral a la niñez, a la mujer (en especial materna) y al adulto mayor, así como programas de salud comunitaria y preventiva. Actualmente, el Ministerio ha trabajado en un mayor acceso a nivel local.

En el marco del esquema contributivo de la seguridad social, se contempla revisar el actual régimen de salud y de pensiones, porque su cobertura es limitada y no incluye a sectores tradicionalmente no atendidos (trabajadoras domésticas, trabajadoras y trabajadores agropecuarios y del sector informal).

Como objetivo del PQD, además, se establece que para los beneficios previsionales se aumente la oferta de modalidades para el fortalecimiento de la pensión en su esquema de renta vitalicia, la cual, hoy día, si bien aparece en la “Ley de Sistema de Ahorro para Pensiones”, no es utilizada por las Administradoras de Fondos de Pensiones.

F. Políticas que garanticen que los jóvenes, tanto mujeres como hombres, tengan la educación, competencias y oportunidades adecuadas para participar en la economía

El Salvador es un país joven: el 60% de la población tiene menos de 30 años de edad. Comparte con el resto del mundo la realidad de que la tasa de desempleo juvenil duplica la tasa de desempleo general del país, así como una mayor proporción de la PEA

joven afectada por el subempleo y el empleo informal. Por otra parte, las condiciones de inserción laboral de los jóvenes tienden a ser más precarias. En el 2009 el 28% de jóvenes adultos (20-24) asalariados contaban con contrato de trabajo, y el 70% de los jóvenes adultos ocupados no cotizaban a la seguridad social. Asimismo, el 40% de jóvenes adultos se ubicaban en el sector informal en el 2009.

El aumento de ingresos por pasar de un año escolar a otro no es tan alto hasta llegar a la educación terciaria. Lograr 10 a 12 años de escolaridad genera un ingreso 90% superior a no haber cursado al menos un año de escuela. El incentivo para estudiar es poco incremental, excepto para educación terciaria. El salario promedio para personas con 13 años y más es 300% superior al promedio de una persona analfabeta. Entre 1 y 12 años de educación, un año adicional de estudio significa un aumento del ingreso en aproximadamente el 5%, mientras que entre 12 y 17 años de estudio, un año adicional incrementa el ingreso en más del 70%.

Asimismo, en El Salvador existe un amplio nivel de inseguridad ciudadana. Esto se debe en alguna medida a la falta de oportunidades de participación en el mercado laboral. Una forma de cimentar una mayor cohesión social y aumentar las expectativas de la población joven es mediante la atención dirigida a este grupo demográfico vía mayor educación, capacitación, orientación e inserción laboral.

Algunas acciones que pueden implementarse son en torno a pasantías laborales, espacios de formación técnica y profesional, mejorar la articulación de los sistemas de capacitación y la demanda de empleos de calidad, la prospección y orientación vocacional y el emprendimiento juvenil.

El MTPS ha planteado la necesidad de generar proyectos de aumento del empleo juvenil. Ya se ha comentado la REDPAS. Asimismo, El Ministerio de Trabajo y la Dirección de Juventudes de la Secretaría de Inclusión Social se encuentran desarrollando un plan de empleo juvenil. Vale la pena resaltar que, en caso de los programas de Comunidades Solidarias, hay que recordar que uno de los grupos focales es justamente la población joven.

G. Políticas que aborden el empleo informal, en zonas urbanas y rurales, y promuevan la transición al empleo formal

El problema del gran tamaño y crecimiento del sector informal en la economía salvadoreña representa uno de los retos más importantes actuales del país, particularmente por sus efectos desfavorables en términos de condiciones de trabajo, recaudación tributaria, inversión y desarrollo empresarial. Las repercusiones son muy fuertes en materia laboral, debido a la debilidad observada en la generación de empleos en el sector formal y a la incapacidad del sector informal de cumplir con condiciones de trabajo decente. Como se señala a continuación, el tamaño del sector informal tiene

también repercusiones importantes en términos de pobreza, distribución del ingreso y segmentación social. Por otro lado, es ampliamente conocido que la evasión realizada por las empresas informales del pago de impuestos tiende a crear desventajas competitivas en el mercado doméstico entre empresas formales e informales con las implicaciones negativas que ello conlleva sobre la inversión y el desarrollo empresarial.

Diferentes tipos de políticas públicas han sido implementadas para disminuir el tamaño del sector y el número de empresas que operan en la informalidad. Entre dichas medidas se encuentran principalmente reformas para modernizar los procedimientos administrativos sobre empresas (registro de propiedad, procedimientos para obtener financiamiento y crédito, procedimientos de aduanas, procedimientos de cierre de negocios, unificación de procedimientos a través de ventanillas únicas, etc.) y otras medidas de sanciones sobre la actividad informal. No se cuenta, sin embargo, con una estrategia claramente definida para conducir e integrar acciones de corto, mediano y largo plazo sobre el sector informal. Tampoco existen mecanismos institucionales claramente delineados para tratar la informalidad en forma integral. Dada la importancia del sector informal, sería de mucho beneficio revisar las experiencias exitosas que otros países han tenido de definir estrategias sobre el sector informal al igual que las responsabilidades institucionales que se han establecido para ejecutar políticas.

De acuerdo con la OIT (2011),⁵² la PEA que trabaja en la economía informal de El Salvador asciende al 66.4% (72.5% de mujeres; 60.1% de hombres). La precariedad de las condiciones de trabajo del sector informal se manifiesta en el hecho que sólo 28.7% de la población ocupada (mayor de 15 años) cotizaba a la seguridad social en el 2009. En términos sectoriales, el empleo informal se concentra, en orden de importancia, en actividades de comercio al detalle, hoteles y restaurantes, agricultura/ganadería/pesca, manufacturas, servicios domésticos y construcción.

Las altas tasas de informalidad denotan la poca capacidad del mercado laboral formal para absorber la creciente oferta laboral. Las cifras presentadas cobran mayor relevancia si se tiene en cuenta que en el 2009 el 38.1% de los ocupados en el sector informal se encontraban en condición de pobreza, mientras que de las personas ocupadas en el sector formal solamente el 17.5% se clasificaba como pobre. De tal manera, el trabajo en el sector informal está asociado tanto a menores ingresos promedios y mayores tasas de pobreza como a una mayor vulnerabilidad económica general. La magnitud de

⁵² OIT (2011). *Statistical Update on Employment in the Informal Economy*. En este informe se establece la economía informal como dependiendo de empresas informales ("sector informal"), de acuerdo con la formalidad o no del puesto de trabajo.

vulnerabilidad varía en función del porcentaje de miembros del hogar que mantienen empleos formales.⁵³

Es importante señalar el poco uso de contratos de trabajo en el país. Esto se refleja también dentro del grupo de empresas que operan en el sector formal dado que en el 2008 únicamente el 34.7% de los asalariados contaban con contratos de trabajo. Por otra parte, las condiciones de inserción laboral de los jóvenes Salvadoreños tienden a ser más precarias dado que en el 2009 únicamente el 9% de jóvenes adolescentes asalariados (15-19) y el 28% de jóvenes adultos (20-24) asalariados contaban con contratos de trabajo. Asimismo se observa una alta desprotección social para este grupo poblacional dado que 94% de los jóvenes adolescentes y el 70% de los jóvenes adultos ocupados no cotizaban a la seguridad social.

En dicho contexto, los empleos en la economía informal se caracterizan por condiciones de trabajo precarias, déficits de trabajo decente, y falta de acceso a la protección social. Las características del mercado de trabajo de El Salvador muestran también que en la economía informal se concentran, en condiciones precarias, los grupos de población más vulnerables representados por los jóvenes y las mujeres.

Como se ha notado, en presencia de persistentes niveles de informalidad se debe diseñar políticas integradas, coherentes y coordinadas debido a que el tema del sector informal se trata en las políticas públicas de forma muy aislada. Se necesita dar mayor prioridad a incorporar la problemática de la transición al sector formal dentro del conjunto de políticas y agenda pública al igual que en el Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014. Importantes líneas de acción deben incluir el apoyo a la formalización legal (inscripción y operación) e incentivos complementarios; mejorar el costo/beneficio para operar dentro de la formalidad, incluyendo los riesgos de recibir multas, acceso a crédito, la seguridad de contratos formales; y mecanismos que extiendan beneficios (incorporación en esquemas de pensiones mínimas, salud y seguridad ocupacional, tributación preferencial y simplificada).

A su vez, otra área de acción de un entorno económico favorable es vincular las actividades modernas y las informales a través de proyectos pilotos de subcontratación tanto por parte del sector privado como público, en donde contratos comerciales ofrezcan la seguridad y confianza como un incentivo a la formalización. Otra vía complementaria la constituye promover el vínculo con actividades relacionadas con el comercio exterior, por ejemplo, a través de encadenamientos económicos con los sectores modernos. En este sentido, CONAMYPE ha avanzado en crear un sistema de compras públicas que tiene

⁵³ PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2010. De la pobreza y el consumismo al bienestar de la gente. Propuestas para un nuevo modelo de desarrollo. 2010, p. 201. Se precisa en el informe que el 36.8% de los hogares donde ningún miembro ocupado tiene trabajo formal son altamente vulnerables, frente al 17% de los hogares cuyos miembros poseen, todos, empleos formales.

medidas para promover la participación de las micro y pequeñas empresas en los contratos de compras públicas. Por otro lado, CONAMYPE ha trabajado sobre la base de un enfoque de “territorios” (desconcentración territorial) de sus servicios. Asimismo, el programa de uniformes de CONAMYPE y el Ministerio de Educación, mencionados anteriormente, ha ofrecido un importante apoyo a las MYPES dedicadas a confección y calzado.

El establecimiento de un marco jurídico propicio, estructuras institucionales apropiadas, una estrategia con medidas específicas y buena gobernabilidad son también requisitos indispensables para facilitar la formalización y mejorar la situación de los trabajadores en la economía informal. En este sentido, las estructuras de apoyo y servicios dirigidos a las empresas que operan en la economía informal jugarían un papel fundamental. Sumado a lo anterior se requeriría de medidas tales como:

- Profundizar y acelerar la simplificación de requerimientos normativos sobre las empresas para reducir costos de transacción y una estrategia más efectiva con un régimen simplificado para pequeños contribuyentes para promover la incorporación al sistema tributario.
- Diseñar intervenciones orientadas a brindar servicios de formación a las microempresas que operan a la economía informal para así aumentar su productividad vinculando tal formación con otros servicios de apoyo, más allá de los servicios de asesoramiento crediticio, que incluyan también servicios sociales e información sobre nuevas tecnologías.
- Diseñar mecanismos e instrumentos de protección social especialmente diseñados para pequeñas empresas informales.

Entre los avances que se han logrado de medidas de apoyo y facilitación de la operación de las empresas dentro de la economía formal, se puede mencionar el ejemplo de la simplificación de trámites a través del Centro de Trámites Empresariales (CTE). Este Centro opera como ventanilla única y concentra 11 procesos que antes se realizaban en 5 instituciones distintas.⁵⁴ El mecanismo parece estar reduciendo eficazmente diferentes problemas, en particular el número de trámites y entidades a visitar. El costo (tiempo invertido y desplazamiento de una dependencia a otra) se ha reducido en un 46% para una persona natural y en un 25% para una persona jurídica. El plazo de trámite se reduce a 7 días y se mejora el acceso a la información.⁵⁵

⁵⁴ Además de los trámites para formalizar su empresa, el empresario obtiene información, orientación y asesoría. Se pueden realizar registros de números de identificación tributaria, de contribuyente, de identificación patronal, balances contables iniciales, matrícula de empresa y establecimiento, poderes, credenciales, registros de marca y nombre comercial, nombramiento del centro de trabajo y reglamento interno.

⁵⁵ Juan Chacaltana. Magnitud y heterogeneidad: políticas de fomento del empleo juvenil y las micro y pequeñas empresas. CEPAL. Serie macroeconomía del desarrollo 98. Diciembre de 2009, p. 29.

En resumen, dada la complejidad e importancia de la economía informal, más allá y complementariamente a los enfoques tradicionales, existe la necesidad de añadir otros métodos no tradicionales y proyectos pilotos para establecer una relación de confianza con las empresas informales; mecanismos que extiendan beneficios (incorporación en esquemas de pensiones mínimas, salud y seguridad ocupacional, tributación preferencial y simplificada, etc.), aplicados con suficiente tiempo y que pueden llegar a romper las barreras de desconfianza e aislamiento que tradicionalmente han separado al sector informal del resto de la economía. Se necesita sobre todo, la definición de una estrategia que integre y coordine las medidas así como mecanismos institucionales eficaces de implementación, monitoreo y evaluación de las actividades de la estrategia.

H. Políticas que faciliten la orientación de la economía hacia actividades con baja emisión de carbono y respetuosas del medio

Las políticas medioambientales han reconocido y mantenido pocos vínculos con los objetivos de creación de empleo, por diferentes razones, entre ellas: la falta de coherencia en las políticas ambientales y laborales, debido en gran parte a la escasa capacidad y participación de empleadores, trabajadores e instituciones laborales en lo relativo a las políticas ambientales, y viceversa, y a la falta de participación de expertos ambientales en las políticas de empleo. Esto tiene, entre otros efectos, un limitado apoyo y limitada capacidad de implementar las políticas de medioambiente debido a la falta de organismos y entidades de trabajadores y empresarios con la capacidad apropiada para desarrollar las iniciativas necesarias y a la escasez de recursos financieros para ejecutar. La falta de conexión entre las áreas económicas, sociales y ambientales, tiene como resultado priorización desequilibrada que habitualmente suele perjudicar a los objetivos ambientales y sociales, inclinando la balanza hacia objetivos económicos.

En la última década El Salvador ha realizado esfuerzos en materia de medio ambiente. En particular se realizaron progresos en el establecimiento de una infraestructura legal e institucional para la protección del medio ambiente y para enfrentar los impactos de los desastres naturales y la degradación ambiental. Se elaboraron igualmente algunas políticas ambientales a nivel nacional sobre temas tales como desechos sólidos y materiales peligrosos; ambiente y territorio; cambio climático; áreas protegidas; gestión de riesgos; entre otros. Factores tales como la falta de competencias profesionales, la falta de suficiente control (inspectores) y la falta de recursos han determinado que se produzcan pocos resultados.

El Banco Mundial ha señalado⁵⁶ que el país necesita agilizar la consolidación de los aspectos organizacionales ambientales y mejoras institucionales de corto plazo, los cuales requieren de una mejor implementación de la Ley de Medio Ambiente. Se señala que realizar dichos pasos es particularmente importante en el sentido que la aplicación de los reglamentos ambientales es uno de los aspectos más sensibles del marco de gestión ambiental bajo el entorno del tratado de libre comercio DR-CAFTA.

Recientemente el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN) inició un ejercicio de consulta sobre una nueva Visión Estratégica de política 2010-2014.⁵⁷ La Estrategia 2010-2014 continúa manteniendo los objetivos de frenar y revertir los procesos de degradación ambiental pero persigue generar nuevas relaciones proactivas entre el MARN y otros organismos públicos, gobiernos locales y otros actores territoriales, sociedad civil, empresarios, universidades y ciudadanía en general. La preocupación central parece estar enfocada en que el MARN asuma las obligaciones que le otorga la Ley del Medio Ambiente de 1998 dado que existe un alto grado de marginación del MARN dentro de la administración pública.

Para tratar el funcionamiento desarticulado del MARN, la Estrategia 2010-2014 propone que las distintas dependencias del MARN inicien un vigoroso esfuerzo de diálogo en particular para activar los siguientes instrumentos: información más amplia y accesible; la evaluación ambiental de políticas, planes y programas del sector público; el sistema nacional de gestión del medio ambiente; el Informe Nacional del Estado del Medio Ambiente; la Política Nacional del Medio Ambiente; el ordenamiento ambiental dentro de los planes de desarrollo y ordenamiento territorial; y el Plan Nacional de Prevención y Contingencia Ambiental. Esos instrumentos se activarán sobre la base de fortalecer: 1) la ciudadanía activa frente a la problemática ambiental; 2) la gestión ambiental pública; y 3) patrones de producción y consumo más limpios y eficientes. Cuatro temas serán objeto de especial atención: riesgos socio-ambientales; contaminación; energía; y gobernanza territorial.

Dentro de las prioridades se ha dado énfasis en transformar la matriz energética mediante el impulso a fuentes renovables de energía. Otra apuesta estratégica es el desarrollo turístico, bajo criterios de sostenibilidad y sustentabilidad (proteger y preservar recursos naturales y culturales). Estas líneas directrices de políticas todavía reconocen pocos vínculos entre las actividades y objetivos ambientales y el potencial de generación de empleos y las interrelaciones entre los diferentes temas involucrados.

En tal contexto, y como ha sucedido en el pasado, dentro de los esfuerzos recientes de la nueva Visión Estratégica 2010-2014, parecen existir muy poco

⁵⁶ Banco Mundial (2007). Informe No. 35226, Análisis Ambiental de País, Mejorando la Gestión Ambiental para Abordar la Liberalización Comercial y la Expansión de Infraestructura.

⁵⁷ http://www.marn.gob.sv/phocadownload/cp_pnma.html

reconocimiento de los vínculos entre medioambiente y trabajo. No existe tampoco un proceso paralelo de coordinación entre la formulación de una política de empleo en línea con los objetivos ambientales. Dicha falta de coordinación es lamentable dado que existen lazos claves, por ejemplo, vinculando, entre otros temas, los problemas de gestión ineficaz de residuos que tiene como resultado no reutilización, no reciclaje, y trabajo infantil y de adultos para recuperar ítems servibles entre los desechos en medio de condiciones de trabajo y salud muy precarios. El ejercicio de consulta sobre la Visión Estratégica 2010-2014 podría enriquecerse enormemente con el reconocimiento de estos y otros vínculos importantes.

Por otro lado, un vínculo claro que se ha establecido en las nuevas orientaciones de política de medioambiente es en relación con el tema de salud. Los objetivos son de trabajar conjuntamente los temas de salud y medioambiente para proteger la salud de la población desde la perspectiva ambiental. Se realizan ya algunos proyectos tales como el de Nefrolempa en el Bajo Rio Lempa, para trabajar los problemas de salud y la relación con la contaminación del agua, del suelo y los ríos.

El ejemplo del reconocimiento y vínculo entre temas de medioambiente-salud es importante e ilustrativo para tratar de recuperar la relación y discusión entre medioambiente-empleo dado que existen vínculos muy relevantes que deberían considerarse. Las bases para establecer dichos vínculos son particularmente relevantes de acuerdo a los temas siguientes:

- Mecanismos de producción limpia con control de agroquímicos y erradicación de quema de cultivos, en línea con las bases de una producción agrícola sostenible.
- Adaptación al cambio climático y las transformaciones que éste genera en gestión hídrica, agricultura, infraestructura física. Potencial para construir estas infraestructuras siguiendo esquemas intensivos en empleo.
- El objetivo de frenar el crecimiento urbano expansivo para revertir la degradación ambiental. En este sentido, infraestructuras relacionadas con viviendas sostenibles, acceso a energía limpia y asequible, acceso a agua potable y saneamiento, y sistemas de transporte público de calidad son importantes fuentes potenciales de creación de empleo verde en las ciudades.
- La creación de zonas verdes, que servirán como sumideros de CO₂ y por tanto reducirán las emisiones de cambio climático
- Manejo adecuado de los desechos, y establecimiento de sistemas de reciclaje de manera inclusiva, es decir involucrando a aquellos que trabajan en este sector como parte de la economía informal (cartoneros, recicladores, chatarreros). Estas actividades, además del beneficio ambiental, tendrán como

doble beneficio social, proveer de suficientes ingresos a las familias y reducir por tanto la necesidad de mano de obra infantil.

- Campañas de saneamiento ambiental, importante vínculo con salud como se ha señalado.
- Purificación y tratamiento de agua, importante vínculo con salud y en la mayoría de los casos con importante impacto de género.
- Oposición al traslado de industrias de alto riesgo y desechos tóxicos y radioactivos al país. Información y participación activa de empleadores, trabajadores es esencial en la toma de decisiones relacionadas con esta materia.

Dada la vulnerabilidad a aspectos de cambio climático y de desastres naturales, otro de los grandes planteamientos se centra en la adaptación al cambio climático y las transformaciones que éste genera en la gestión hídrica, en el agro y en la infraestructura física, para responder a los nuevos escenarios ante los fenómenos naturales. También se refiere al reordenamiento territorial que debe incorporar la dimensión ambiental y la reducción de riesgos. Esta nueva planificación deberá diseñarse bajo un marco de Desarrollo Económico Local, que integre objetivos, oportunidades y barreras económicas, sociales y ambientales. Se ha comenzado a plantear también la necesidad de frenar el crecimiento urbano expansivo para revertir la degradación ambiental y reducir la vulnerabilidad ante el cambio climático.

Las nuevas consideraciones de política plantean así la necesidad de asumir una nueva cultura ambiental formada por comportamientos concretos y coherentes que logren revertir y reducir los riesgos, frenar la contaminación y la devastación de los recursos. La consideración de los vínculos con la creación de empleos verdes debería ser incorporada como otra consideración central de las nuevas líneas de política no solamente sobre la base de las conexiones identificadas anteriormente sino también como estrategia de tratar el empleo como un tema prioritario para el país.

Dado que el Ministerio de Trabajo, las organizaciones de empleadores y de trabajadores podrían jugar un rol más estratégico en la conducción de la consulta territorial de la Nueva Política Nacional del Medio Ambiente, sería importante establecer un programa de trabajo que discuta más activamente los vínculos y temas de empleo-medioambiente, en la misma línea que países de la región como Brasil y República Dominicana.

I. Medidas de políticas, tales como el salario mínimo, que permitan reducir la pobreza y la desigualdad, incrementen la demanda y contribuyan a la estabilidad económica

Como se ha reportado y analizado anteriormente, el *Código de Trabajo* establece que la revisión de las tarifas de salarios mínimos debería llevarse a cabo cuando menos cada tres años (Art. 159) o cuando las condiciones que determinaron su fijación varíen sustancialmente (Art. 152). El salario mínimo en El Salvador se ha negociado cada dos años por el Consejo Nacional del Salario Mínimo, un ente de carácter tripartito dependiente del Ministerio de Trabajo y Previsión Social. La última revisión del salario mínimo fue hecha en mayo de 2011, en el que se hicieron ajustes en el orden del 8%, quedando definidos los salarios de la siguiente forma, para una jornada diurna de 8 horas:

Salarios mínimos oficiales (en US\$ corrientes)								
Año y mes de incremento	Comercio y Servicios		Industria		Maquila		Agricultura	
	US\$	Variación	US\$	Variación	US\$	Variación	US\$	Variación
jul-95	132.0		132.0		132.0		67.8	
abr-98	144.0	9.1%	144.0	9.1%	144.0	9.1%	74.1	9.3%
may-03	158.4	10.0%	154.8	7.5%	151.2	5.0%	74.1	0%
sep-06	174.3	10.0%	170.4	10.0%	157.2	4%	81.6	10.0%
nov-07	183.0	5.0%	179.1	5.0%	162.0	3.0%	85.8	5%
dic-08	207.6	13.4%	203.1	13.4%	173.7	7.2%	97.2	13.3%
Mayo-11	224.3	8.0%	219.4	8.0%	187.7	8.0%	105.0	8.0%
<i>Fuente: Elaboración propia basada en decretos ejecutivos de salarios mínimos, Diario oficial, varios volúmenes.</i>								

Pese a los efectos negativos de la crisis económica del 2009, las bajas tasas de inflación registradas en ese año (-0.2%), sumadas al incremento nominal de los salarios mínimos a finales de 2008, redundaron en el mantenimiento del poder de compra de los salarios de todos los sectores. Sin embargo, en el 2010, cuando los efectos económicos de

la crisis internacional se atenuaron y la inflación doméstica cerró en 2.13%, redundaron en la erosión de los salarios mínimos en ese año.

J. Estrategias para crear un margen fiscal para implantar programas sistemáticos y multidimensionales, que permitan crear oportunidades de trabajo decente y empresas sostenibles

Secciones anteriores de este Reporte han explicado que en el contexto de los impactos de la crisis sobre la economía y las finanzas públicas, se logró frenar la expansión del déficit fiscal al cerrar el ejercicio del 2009, con un monto de US\$1,171 millones (5.6% del PIB), menor al encontrado de US\$1,394 millones (6.3% del PIB) al asumir la actual administración en junio del 2009.

El espacio fiscal en El Salvador es reducido, debido a que el 80% del gasto fiscal ya tiene un destino como gasto obligatorio. No obstante la estrechez, la misión del Fondo Monetario Internacional permitió constatar que el país contaba con condiciones suficientes para renovar el acuerdo Stand-by en años recientes.

Los objetivos de la política fiscal actual continúan dirigidos hacia la optimización del gasto corriente, por medio de la dirección y administración de las finanzas públicas de manera más eficiente y transparente, garantizando la sostenibilidad fiscal y un manejo macroeconómico responsable. Los objetivos incluyen elevar progresiva y sostenidamente el rendimiento de los ingresos y la calidad en la asignación al gasto y a la inversión pública. Más allá de dichas definiciones generales, sería importante contar con estimaciones más precisas sobre aspectos cuantitativos de la relación entre las variables fiscales claves (gasto, recaudación, deuda), la tasa de crecimiento del PIB y la elasticidad del empleo en relación a dichas variables. El contexto económico incierto de fines del 2011 impone nuevos cuestionamientos sobre crecimiento y empleo, en dicho sentido, las estimaciones cuantitativas antes mencionadas podrían permitir una mejor discusión sobre la utilización de la política fiscal para enfrentar dichos desafíos.

En consenso con la Administración anterior, se negoció la reorientación de préstamos por \$950 millones, contratados con el Banco Interamericano de Desarrollo (\$500 millones) y el Banco Mundial (\$450 millones), de los cuales \$300 millones se destinaron para el Presupuesto Extraordinario de Inversión Social y \$650 millones para apoyo presupuestario.

Se logró, además, la aprobación e implementación de una revisión tributaria, que consistió en una reforma a la legislación tributaria relacionada con el Impuesto sobre la Renta, el IVA, el *Código Tributario* y los impuestos específicos al consumo de productos, orientada a cerrar los espacios de elusión y el combate de la evasión fiscal y el contrabando, adecuación del marco jurídico impositivo respecto a las buenas prácticas internacionales, ampliación de la base tributaria y fortalecimiento de las capacidades de la

administración tributaria y aduanera, para hacer más efectivo el control y procedimientos tributarios.

Bajo el programa Stand-by (SBA) acordado con el FMI se proyecta: un aumento progresivo de la carga tributaria que represente el 17% del PIB en el 2015; una inversión pública que se establezca en 3.2% del PIB; un gasto corriente que promedie un 17.4% del PIB; y un nivel de deuda del SPNF que alcance el 43.8% del PIB en el 2015. Existen diversos riesgos en relación a estos objetivos, particularmente por la incertidumbre que existe sobre la tasa de crecimiento (las proyecciones anteriores estiman 3.1% en promedio en los próximos años) y a la posibilidad de lograr obtener consenso sobre el aumento de la carga tributaria. Por otra parte, para reducir la deuda al nivel acordado en el SBA, el ahorro primario deberá llegar al 1.2% del PIB en 2013, para que solo a partir de dicho año la deuda se establezca a niveles menores que los niveles del 2009. Bajo estas circunstancias las dos variables esenciales que determinarán la sostenibilidad de la orientación del plan económico y la creación de empleo son la capacidad de recaudación tributaria y las tasas de crecimiento del PIB. Como se ha notado, sería importante contar con estimaciones precisas sobre la elasticidad de la creación de empleo en relación a variaciones en la tasa de crecimiento del PIB bajo la estructura sectorial de actividad económica actual. Dichas referencias cuantitativas ofrecerán un mejor entendimiento de la dinámica de la creación de empleo bajo diferentes escenarios de los próximos años.

Un nivel de endeudamiento que permita un desempeño regular de la política fiscal, así como su potencial uso como herramienta de estabilización para hacer frente a futuros choques externos, serán alcanzado en la medida que se logre establecer un esquema impositivo que permita elevar la carga tributaria a niveles cercanos al promedio de Latinoamérica (17% del PIB) y que se amplíe la base tributaria para reducir la volatilidad de la recaudación frente a variaciones cíclicas. Asimismo, es fundamental tratar de mejorar la composición y la eficiencia del gasto y la inversión pública para obtener retornos apropiados a mediano plazo. De igual manera, es fundamental asegurar tasas de crecimiento del PIB sostenidas y superiores al interés real que se paga sobre la deuda.

Entre los avances de gestión de política fiscal que se han realizado, se puede mencionar, por ejemplo, que en materia de gestión de la deuda hubo un cambio en la política de colocación de las Letras del Tesoro de El Salvador de corto plazo (LETES) para financiar necesidades temporales de caja, lo cual logró una significativa reducción en las tasas pagadas por la captación de recursos de 7.06 puntos porcentuales, a partir de junio de 2009 hasta la fecha.

Más recientemente se lograron algunas mejoras en el perfil de la deuda con la emisión de los Eurobonos 2019 con lo cual se convirtió deuda en tasa de interés flotante a tasas fijas, y de canasta de monedas a dólares (89% de la deuda en 2010 se denominaba en dólares) reduciendo así los riesgos asociados a tasas de interés y tipos de cambios. A marzo de 2010, según el Ministerio de Hacienda, el 38% de la deuda estaba contratada

entre 6% y 8%, el 29% contratada a tasas entre el 3% y el 6%, el 21% a un interés menor al 3% y el 12% a una tasa de interés entre 8% y 9%. La incertidumbre económica que reinaba en el 2011 condujo, sin embargo, a nuevas presiones que provocaron la disminución de la nota con que se califica la deuda pública salvadoreña.

En materia fiscal, el debate sobre un nuevo pacto fiscal continúa como un tema central de la conducción de la política económica. Existe un consenso que la debilidad de las finanzas públicas para generar ingresos suficientes para responder a las demandas sociales o realizar una mayor inversión es un tema central para las oportunidades del país.

En consonancia con lo anterior, el Ministerio de Economía reconoce que es en la política fiscal donde recae la responsabilidad de crear políticas contra-cíclicas o de generación de empleo, pero éstas se ven limitadas por la baja tasa de recaudación fiscal que se tiene en el país. El Banco Central de Reserva señala que contrario a lo que se afirma, no existe una estabilidad macroeconómica como lo demuestran los problemas de la falta de un equilibrio fiscal, los desbalances en la balanza comercial, y las bajas tasas de crecimiento de la economía.

Los contextos del periodo de crisis 2008-2011 y su etapa posterior dejan claro que será fundamental en el corto plazo lograr un pacto fiscal que tenga como objetivo proveer al Estado con los recursos humanos, financieros, organizacionales e institucionales para cumplir con eficacia sus funciones administrativas y reguladoras y reactivar una inversión pública estratégica. En materia de ingresos tributarios, los principales desafíos en los próximos años continúan siendo el combate a la evasión, elusión y el contrabando, la ampliación de la base tributaria, la simplificación tributaria, mayor eficiencia administrativa, internacionalizar el sistema impositivo y tratar que el sistema impositivo funcione también como un instrumento que promueva el ahorro.

Históricamente, la inversión pública en apoyo a la producción se ha mantenido en niveles bajos. Sobre la base de una estabilización de la situación fiscal actual, existe la urgente necesidad de re-evaluar la política de inversión pública dado que no se podrá avanzar en forma equilibrada sin realizar inversiones más apropiadas sobre los factores que afectan las condiciones de crecimiento como son la educación, salud, seguridad pública y la formación de capital en infraestructura económica y otros aspectos sociales, que faciliten la expansión económica y estimulen la inversión privada y competitividad del país.

Es clave igualmente fortalecer una gestión eficiente de la inversión pública que en el pasado no ha cumplido completamente sus funciones. En este sentido, el objetivo de la política de inversión pública debe perseguir simultáneamente mejorar las condiciones de competitividad, elevar los niveles de productividad e ingresos de los segmentos económicos más rezagados y propiciar mayores niveles de bienestar y equidad a favor de los grupos más pobres del país. Las necesidades de gasto a nivel nacional deberían incluir

como parte sustancial un Piso de Protección Social que incluya transferencias monetarias condicionadas y marcos de generación de empleo para los sectores más pobres.

La inversión en capital humano (educación y salud) es una condición indispensable para aprovechar las ventajas de la apertura comercial dado que solo el crecimiento de un capital humano calificado permitirá el aumento de la productividad amparado en el cambio tecnológico y a su vez en la diversificación y modernización de la oferta exportable en sectores con ventajas comparativas.

La ausencia de espacio fiscal ha también influenciado un gran rezago y abandono de inversión pública sectorial, más precisamente en el sector agroindustrial, manufacturero (mas allá del sector maquila) y desarrollo estratégico de actividades de servicios como transporte y servicios técnicos y profesionales. Dicha ausencia de políticas industriales estratégicas ha estado acompañada por un limitado desempeño de la economía en términos de crecimiento del PIB y de generación de empleo. Este marco ha caracterizado una gran debilidad del desempeño de la economía salvadoreña la cual, a pesar de haber logrado una buena base de estabilidad macroeconómica y de reformas, no ha generado un mejor crecimiento económico y del empleo.

Sobre la base de un equilibrio fiscal mas sostenido, existe la urgente necesidad de re-abrir la discusión y debate sobre políticas e inversión pública estratégicamente alineadas a sectores y actividades empresariales con oportunidades competitivas en mercados domésticos, regionales e internacionales. La agresividad y emprendimiento de muchas empresas salvadoreñas ha sido remarcable pero existen muchas otras iniciativas que se encuentran irrealizadas debido a la falta de políticas sectoriales estratégicas de apoyo. La otra área estratégica de discusión se relaciona a la utilización de instrumentos financieros públicos (banca pública de desarrollo, garantías, mecanismos de información) destinados a confrontar ciertas deficiencias, particularmente vinculadas a las condiciones de acceso al crédito de las pequeñas empresas. Las acciones que se han iniciado a través del Banco Multilateral de Inversiones son importantes pero con una escala todavía muy limitada.

Bibliografía

- Banco Central de la Republica de El Salvador (varios trimestres). Revista Trimestral.
- CONAMYPE (2008). "Plan Operativo 2008"
- DIGESTYC (varios años). Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples.
- FISDL (2011). "Memoria de Labores 2010"
- FLACSO/FISDL (2005). "Mapa de Pobreza Extrema"
- FMI (2010). "Staff Report for the 2010 Article IV Consultation and First Review Under the Stand-By Agreement"
- FUSADES (2009). "Estrategia Económica, Social Institucional 2009-2014"
- ISSS (2011). "Crecimiento de Cotizantes". Noticia del 13 de julio de 2001.
- Martínez, Gerson E. (2011). Política Macroeconómica para Empleo Pleno y Productivo y Trabajo Decente. Estudio País, El Salvador, Documento OIT.
- Ministerio de Economía (2010). "Estrategia Integral de Fomento de Exportaciones de El Salvador"
- OIT (2011), "Statistical update on employment in the informal economy"
- OIT (varios números). "Informe de Verificación de la Implementación de las Recomendaciones del Libro Blanco".
- OMC (2010). "Examen de Políticas Comerciales de El Salvador"
- Pleitez, R. (2009). "Hacia un desarrollo integral. La apuesta por lo social". FUSADES.
- Secretaria Técnica de la Presidencia (2009). "Plan Global Anti-Crisis"
- Secretaria Técnica de la Presidencia (2010). "Plan Quinquenal de Desarrollo 2010-2014"