

► #NoContagiamosAlEmpleo

NOTA PAÍS

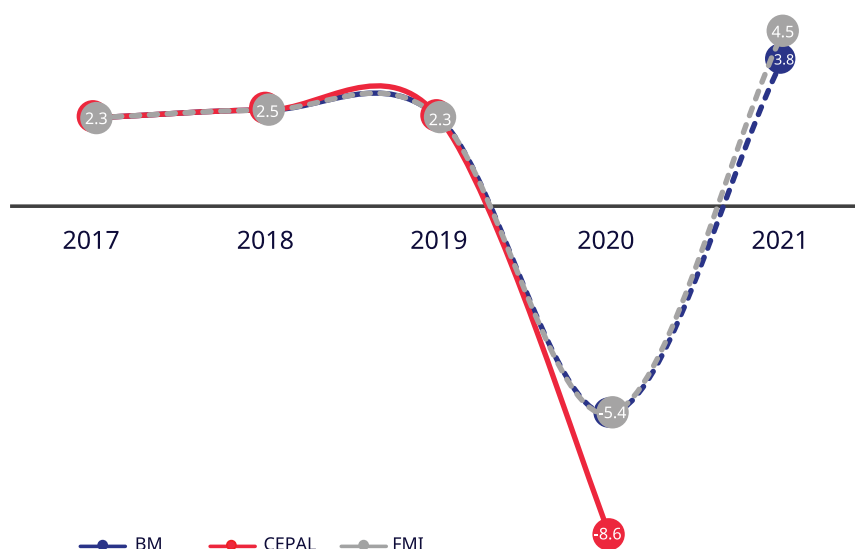
El Salvador

► COVID – 19 y el Mundo del Trabajo: Punto de partida, respuesta y desafíos en El Salvador

I. Contexto Económico y Laboral Pre-pandemia COVID-19

El Salvador recibe la pandemia del COVID-19 en un contexto económico frágil. En los últimos 20 años, el país se ha caracterizado por registrar bajos niveles de crecimiento económico (el promedio observado entre 2002 y 2011 fue de 1.9% y entre 2012 y 2019 de 2.3% del PIB). El país cerró 2019 con un crecimiento económico del 2.3%. Proyecciones recientes de CEPAL¹, Banco Mundial² y el FMI³, estiman variaciones negativas en el orden del -8.6%, -5.4% y -5.4% del PIB en 2020 respectivamente, tal como se observa en la gráfica siguiente.

► PROYECCIONES DE CRECIMIENTO DEL PIB (% DE CRECIMIENTO ANUAL)



Fuente: Elaboración propia con base en Banco Mundial, CEPAL y Fondo Monetario Internacional (2020)

¹ CEPAL “Informe especial COVID-19 N° 5”. Julio de 2020.

² Banco Mundial “Perspectivas Económicas Mundiales” Junio 2020.

³ Fondo Monetario Internacional “World Economic Outlook”. Abril 2020.

Además de la interrupción de cadenas de suministros y la contracción del consumo derivado de las medidas de contención sanitaria, hay que considerar el impacto que tendrá en la economía salvadoreña la **disminución de las remesas y de las exportaciones**, debido a la reducción de la actividad económica y el aumento del desempleo en los Estados Unidos (principal socio comercial). Las remesas internacionales generan casi la misma cantidad de divisas que los bienes exportados (21.2% y 26.9% del PIB respectivamente) y representan el 48% de los ingresos de los hogares pobres. Se utilizan principalmente para el consumo, con lo cual, su disminución, tendrá un fuerte impacto en el aumento de la pobreza.

Se prevé que el impacto económico como consecuencia de la pandemia del COVID-19 en el corto plazo, se sienta con más fuerza en el sector terciario. Este sector es el que más aporta al PIB y en el que se concentra la mayor parte de la población ocupada. Los servicios representan alrededor del 69.3% del PIB frente a un 16.1% de la industria manufacturera y un 5.9% de la agricultura. Para el año 2019, **solamente el sector comercio, restaurantes y hoteles ocupó a casi 900,000 personas**, es decir, una tercera parte del total de ocupados a nivel nacional.

Tanto el Banco Mundial como el Fondo Monetario Internacional estiman una recuperación (en forma de “V”) para 2021. El primero proyecta un rebote de la economía del 3.8% y el segundo de 4.5%. Esto no significa necesariamente que los retrocesos en pobreza y desigualdad derivados de la contracción económica del 2020 se recuperarán automáticamente; se requerirá que los trabajadores más afectados sean beneficiarios de la recuperación del crecimiento económico.

La situación económica pre-crisis no solo determinará el tipo y la magnitud del efecto de los shocks derivados, también incidirá en la capacidad de respuesta del país. Las respuestas de política a la atención de la crisis en el corto plazo (alivio, protección y reparación) y a las medidas para la recuperación (mediano plazo) requerirán de un importante esfuerzo fiscal por el lado del gasto, en particular, en el área de salud y seguridad social. Al respecto, **la pandemia del COVID-19 encuentra a las finanzas públicas de El Salvador en una situación delicada.** En el año 2019, el déficit fiscal alcanzó el 3.1% y la deuda pública llegó al 73.6% del PIB, lo cual limita la capacidad de intervención gubernamental con la rapidez y magnitud que esta emergencia requiere. La economía salvadoreña, tiene un **alto grado de integración financiera con la economía internacional**, ello la expone a los efectos económicos globales del coronavirus.

La crisis económica que se avecina repercutirá adversamente en el mundo del trabajo en tres dimensiones: 1) la cantidad de empleo disponible; 2) la calidad del trabajo; y 3) los efectos en los grupos específicos en condición de vulnerabilidad frente a las consecuencias adversas en el mercado laboral. En cada una de estas dimensiones se generarán presiones adicionales a las que ya los países afrontaban en la pre-crisis, que, en el mejor de los casos, ralentizará la velocidad de reducción de los principales déficits de trabajo decente en el país.

Una estimación preliminar de los **empleos actuales en riesgo** desde un enfoque sectorial para El Salvador (ver cuadro a continuación), indica que el **51,4% del total de empleo están en riesgo alto, es decir, alrededor de 1,500,000 empleos**, ubicados en los sectores económicos que se prevé sean los más afectados por la crisis económica. Los empleos de las mujeres se verán particularmente afectados por la alta participación femenina en los sectores de más alto riesgo ante la crisis: hogares como empleadores y comercio, hoteles y restaurantes (87.9% y 59.3% respectivamente).



La situación económica pre-crisis no solo determinará el tipo y la magnitud del efecto de los shocks derivados, también incidirá en la capacidad de respuesta del país.

► EL SALVADOR: TRABAJADORES EN SITUACIÓN DE RIESGO DESDE UNA PERSPECTIVA SECTORIAL (2019)

Sector de la Economía	Repercusión actual de la crisis sobre la producción económica	Niveles de empleo	Participación en el empleo total	Niveles de empleo femenino	Participación femenina en el empleo sectorial
Administración pública	Baja	114 984	4.0%	31 756	27.6%
Enseñanza y salud	Baja	282 489	9.7%	167 229	59.2%
Agricultura, ganadería y pesca	Media-Baja	473 847	16.3%	40 856	8.6%
Construcción	Media	198 573	6.8%	4 500	2.3%
Otros 1/	Media	24 830	0.8%	6 549	26.4%
Intermediación financiera e inmobiliaria	Media	180 525	6.2%	58 970	32.6%
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	Media-Alta	138 095	4.7%	17 487	12.7%
Hogares como empleadores	Alta	160 052	5.5%	140 701	87.9%
Industria manufacturera	Alta	432 906	14.9%	201 720	46.6%
Comercio, hoteles y restaurantes	Alta	901 818	31.0%	535 278	59.3%

1/ Incluye explotación de minas y canteras, suministros de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado, suministros de agua, evacuación de aguas residuales y gestión de desechos y contaminación y órganos extraterritoriales.

Fuente: Elaboración propia con base en Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC), 2019. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2019.

La cantidad de empleo disponible

Estimaciones recientes de la OIT calculan el impacto de la pandemia del COVID-19 en el segundo trimestre 2020 en una reducción del 10.7% de las horas trabajadas a nivel mundial equivalentes a **305 millones de empleos a tiempo completo** (48 horas semanales). Solo para América Central se espera una pérdida de 8.8% de horas trabajadas, equivalentes a **6 millones de empleos** a tiempo completo (48 horas semanales), sin embargo, a nivel de país, el impacto en los mercados laborales dependerá de la configuración y características de los mismos⁴.

En el año 2019, la **tasa de desempleo en El Salvador fue de 6.3%**, con la pandemia del COVID-19 se prevé un aumento significativo en la cantidad de personas desempleadas. **La incidencia heterogénea del desempleo entre distintos grupos poblacionales es una característica importante a tener en cuenta**, pues el impacto en este indicador, como lo demostró la crisis económica mundial del 2008-09, tenderá a ser diferenciado y se ensañará con aquellas personas en condición más vulnerable.

A diferencia del resto de Centroamérica, en El Salvador la tasa de desempleo de los hombres es mayor que la **tasa de desempleo de las mujeres (7.0% y 5.4% respectivamente)**. La población más afectada por el desempleo son las personas más jóvenes, de 196,747 personas desocupadas en el país, alrededor del 40.1% se encontraban en el rango de 15 a 24 años. Los jóvenes registraron una tasa de desempleo del 13.4% frente a una tasa de 4.6% para las personas

⁴ Observatorio de la OIT. El COVID-19 y el mundo del trabajo. Estimaciones actualizadas y análisis. 27 de mayo 2020. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/briefingnote/wcms_745965.pdf



La alta incidencia de la informalidad es un rasgo importante del mercado laboral salvadoreño, por tanto, es bastante probable que el impacto de la crisis no se refleje únicamente en el incremento del desempleo y la informalidad, sino también en los ingresos laborales (...)

entre 25 y 59 años. El desempleo de las personas jóvenes duplica la tasa de desempleo nacional. Esta brecha entre jóvenes y adultos se ha venido ampliando de manera consistente, así que se espera que se profundice aún más con la crisis generada por la pandemia. Frente a una contracción económica, son las personas jóvenes quienes enfrentarán más dificultades para encontrar un empleo.

Es importante señalar que la economía salvadoreña genera alrededor de 30,000 empleos al año, pero esto es inferior a los 40,000 empleos que se requieren para proporcionar trabajo a quienes ingresan al mercado laboral año con año.

La calidad del trabajo

La economía informal es particularmente vulnerable y sensible a los impactos de la pandemia COVID-19. El empleo informal ha venido creciendo en tamaño y peso relativo respecto al total de la ocupación, caracterizado por no estar cubierto por la seguridad social (acceso a seguro de salud y/o riesgos profesionales), ser de bajos ingresos, concentrado en unidades económicas de pequeño tamaño (MYPE) y especialmente en los sectores donde más fuerte golpeará la crisis. Los ocupados en condición de informalidad están más expuestos a las consecuencias de la crisis económica que se avecina.

En el caso de El Salvador, un 68.4% de las personas ocupadas tienen un empleo informal. Éstas se verán afectadas en el plazo inmediato por el parón de consumo que implican las restricciones de movilidad a las personas como parte de las medidas sanitarias implementadas por el país, en particular, aquellos trabajadores que se encuentran dentro del sector informal (representan el 57.3% del empleo informal).

La alta incidencia de la informalidad es un rasgo importante del mercado laboral salvadoreño, por tanto, es bastante probable que **el impacto de la crisis no se refleje únicamente en el incremento del desempleo y la informalidad, sino también en los ingresos laborales**, especialmente de los ocupados menos calificados y en la economía informal. Lo anterior tendrá un devastador efecto en la pobreza laboral, particularmente en aquellos que actualmente no alcanzan a generar ni siquiera el salario mínimo mensual en sus actividades económicas. **No puede obviarse el efecto que la crisis tendrá en materia de igualdad en ingresos**, el cual puede ser mitigado o profundizado dependiendo de la forma en que las políticas de recuperación y estímulo al mercado laboral se implementen.

Los más vulnerables

Como se mencionó previamente, **las personas jóvenes** deben afrontar un elevado índice de desempleo y subempleo, y son más vulnerables frente a una disminución de la demanda de mano de obra, como se constató a raíz de la última crisis financiera mundial. **La exclusión de los jóvenes del mercado laboral, habida cuenta de sus efectos a largo plazo, es uno de los mayores riesgos para la sociedad en la situación actual.** A largo plazo, los efectos de la crisis en los planos educativo y profesional no solo afectan adversamente a la calidad y la cantidad de los empleos, sino que también exacerban las desigualdades existentes tanto entre países como a escala nacional.

Los trabajadores de más edad son asimismo más vulnerables en el plano económico.

Las mujeres también son un grupo particularmente importante, a raíz de la amplia labor que desarrollan en los sectores más afectados (en particular el de los servicios), o por realizar un trabajo de primera línea para hacer frente a la pandemia (por ejemplo, las enfermeras). En El Salvador, el 79.5% de las mujeres que trabajan lo hacen en el sector terciario, frente al 49,5% de los hombres. Las mujeres tienen menor acceso a servicios de protección social y soportan

una carga laboral desproporcionada en la economía asistencial o de cuidado, en particular en el caso de cierre de escuelas o de centros de atención.

Los trabajadores sin protección social, en particular los trabajadores por cuenta propia, los ocasionales y los que llevan a cabo una labor esporádica en plataformas digitales, son especialmente susceptibles de verse afectados por el virus al no tener derecho a bajas laborales remuneradas o por enfermedad, y estar menos protegidos en el marco de los mecanismos convencionales de protección social, u otros medios de compensación de fluctuaciones de ingresos.

Las personas trabajadoras en condición de vulnerabilidad en El Salvador representaron el 34.6% del total de ocupados en el año 2019, cifra que sube a un 43.5% para las mujeres⁵. La vulnerabilidad de los hogares en pobreza y sin protección social, así como otros factores asociados podrían generar un aumento en la tasa del **trabajo infantil (6.8%) y el trabajo adolescente peligroso**.



Las personas trabajadoras en condición de vulnerabilidad en El Salvador representaron el 34.6% del total de ocupados en el año 2019

II. La Respuesta Nacional a la Crisis

En la fase inicial del brote de COVID-19, El Salvador ha aplicado dos grupos de medidas, las primeras, para hacer frente a la propagación de la enfermedad y las segundas para mitigar sus efectos adversos en la economía y el mercado laboral. Las medidas dirigidas a evitar la propagación de la enfermedad tienen sin duda efectos en las condiciones económicas y de mercado laboral. Posterior a tres meses de cuarentena obligatoria, actualmente el país se encuentra bajo una cuarentena voluntaria desde el 14 de junio. Se ha iniciado un proceso de reapertura económica de 5 fases a través del decreto ejecutivo No. 31 (Protocolos Sanitarios para la reactivación gradual por COVID). Con la entrada en vigor de la fase 1 de reapertura de la economía desde el 16 de junio, se permitió la vuelta al trabajo para los sectores de construcción, manufactura textil y electrónica, así como el comercio en línea, salas de belleza, reparación y mantenimiento y parte del sector público. Sin embargo, se ha suspendido el avance a la fase 2 (propuesto inicialmente para el 7 de julio) debido al alza de casos de coronavirus, la nueva fecha para la fase 2 es el 21 de julio. Desde el 13 de marzo se ha decretado cierre de fronteras (terrestres, marítimas y áreas), las cuales contemplan su apertura hasta en la última fase de reapertura económica, la cual alcanza actualmente hasta principios de septiembre de 2020.

Respecto al segundo grupo de medidas, se resumen en el sitio web de la OIT que recoge las respuestas de política de los países⁶, con arreglo a tres pilares de acción de política: a) la protección de los trabajadores en el lugar de trabajo, b) el fomento de la actividad económica y de la demanda de mano de obra, y c) el apoyo al empleo y al mantenimiento de los ingresos.

- a) En el pilar relacionado a la **protección de los trabajadores en el lugar del trabajo**, la respuesta se ha concentrado en la aprobación y activación de la Ley de Teletrabajo que busca promover e implementar esta modalidad como un instrumento para la generación de empleo y la modernización de las instituciones. En cuanto al fortalecimiento de medidas de Salud y Seguridad Ocupacional, se aprobó un decreto de protección a los trabajadores de la salud que garantice que el personal tenga acceso a equipos de protección y un seguro de vida para la persona y su familia; y un decreto con medidas para el resguardo de los trabajadores de la industria.

⁵El indicador de trabajadores vulnerables representa el porcentaje de los trabajadores por cuenta propia más los familiares no remunerados dentro del total de ocupados.

⁶<https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/country-responses/lang-es/index.htm>

- b) Las acciones de política dirigidas a **estimular a la economía y la demanda laboral** para enfrentar el impacto de la crisis por parte de El Salvador han sido tanto de política fiscal como de política monetaria. En materia tributaria, se aprobó la suspensión de la Ley de Responsabilidad Fiscal para la Sostenibilidad de las Finanzas Públicas y el Desarrollo Social mientras dure la emergencia nacional. Además, se aprobó un decreto para autorizar la emisión de títulos de valores de crédito que autoriza la obtención de recursos hasta por US\$2,000,000,000 para financiar el Fondo de Emergencia y de Recuperación y Reconstrucción Económica del País. Y se tomaron otras medidas como la exoneración del pago de la contribución especial para el turismo, una prórroga para el pago del Impuesto sobre la Renta (ISR) y la modificación del Arancel Centroamericano de Importación (se establece 0% el arancel para productos alimenticios, medicamentos y productos higiénicos y de limpieza). Por último, se definió un bono de compensación de US\$150.00 para los empleados públicos que realicen actividades para enfrentar el COVID-19 en instituciones como el Ministerio de Salud y otras.
- c) En el pilar **de apoyo al empleo y los ingresos** entre las acciones más importantes para responder a la crisis están: se determinó que ningún trabajador podrá ser despedido si se encuentra en cuarentena ordenada por la autoridad de salud ni se le podrá reducir su salario. Para ayudar a las empresas se van a otorgar créditos, se va a permitir reestructurar y refinanciar deudas en condiciones favorables y no se van a cobrar penalidades por no pagar obligaciones crediticias. Y, a través de la Ley para facilitar el acceso al crédito, se van a agilizar los requisitos necesarios para acceder a los créditos. En cuanto a las ayudas estatales, las cuarentenas ordenadas por las autoridades tendrán el mismo tratamiento de las incapacidades temporales por enfermedad común, el Plan de Respuesta y Alivio incluye la suspensión de los pagos de las facturas de agua, energía eléctrica y telecomunicaciones por dos meses y se mantiene la prestación de servicios de salud del ISSS aun si la persona esta desempleada o con contrato suspendido o cuyos empleadores han caído en mora en pagos de planillas y para trabajadores independientes que cotizan. También se aprobó un bono de compensación mensual de \$300 por vivienda a las personas que no tengan trabajo, ni ingreso permanente siempre que cumplan la cuarentena domiciliar por 30 días y la Defensoría del Consumidor velará porque se mantengan los precios de los alimentos de la canasta básica y proteger los ingresos de las personas.

III. Algunas consideraciones finales:

- El Diálogo Social Tripartito es una herramienta importante en la actual respuesta a la crisis en El Salvador. No se tiene información a la fecha que en el proceso de identificación o diseño de las respuestas de políticas algún mecanismo de dialogo social se haya activado⁷.
- Concentrar los esfuerzos en las personas y grupos en condiciones de mayor vulnerabilidad en cuanto a los efectos de la recesión económica derivada de la Pandemia del COVID-19 es un imperativo. Las medidas especialmente dirigidas a las personas trabajadoras en la microempresa especialmente de servicios, las de baja remuneración, trabajadoras domésticas, las de la economía informal que no están sujetos a legislación de protección del empleo y vulnerables al choque directo en los ingresos disponibles, serán más efectivas. Las personas jóvenes en especial son más vulnerables al desempleo, la informalidad y bajos ingresos.
- Es muy probable que la destrucción de empleos que traiga aparejada esta pandemia vaya a repercutir en el trabajo infantil al forzar a familias a buscar alternativas para compensar la pérdida de ingresos aparejada a la destrucción de empleos. La respuesta, por tanto, debe de ser global e incluso, focalizada ahí y en donde más avances hacia la erradicación se pueden realizar.



El Diálogo Social Tripartito es una herramienta importante en la actual respuesta a la crisis en El Salvador.

⁷ La R205 de la OIT recalca la importancia del diálogo social tripartito en la respuesta a las situaciones de crisis y la función esencial que incumbe a las organizaciones de empleadores de trabajadores en la respuesta a las crisis. La Recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia, 2017 (núm. 205). Ver en: https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:R205

- A nivel de empresas, el efecto de la crisis económica será diferenciado, cargándose más sobre las unidades económicas de menor tamaño, las que cuentan con menor capacidad de resistir a periodos con limitados flujos de caja y poco acceso a financiamiento. Por tanto, establecer en el corto plazo medidas específicas para contener el cierre de empresas de pequeño tamaño, especialmente en sectores vinculados al consumo (hoteles, restaurantes, entretenimiento, transporte) son urgentes.
- La inexistencia de estabilizadores automáticos (como seguros de desempleo) frente a choques externos al mercado de trabajo como los subsidios al desempleo, deberá ser compensada con acciones de protección al ingreso como recortes tributarios, transferencias monetarias, entre otras.
- Promover el diseño y la aplicación de programas de empleo de emergencia a corto plazo y de planes de obras públicas intensivos en empleo a largo plazo, a fin de crear empleos y generar ingresos para las personas en situaciones vulnerables después de la crisis derivada de la enfermedad por coronavirus (COVID-19).
- Los altos niveles de desocupación juvenil serán exacerbados como consecuencias de la crisis del económica y laboral. Incluir el enfoque de transición escuela-trabajo en las respuestas de política y el aprendizaje permanente (readaptación profesional, generación de competencias) podrían ser una herramienta útil a mediano plazo como una vía de inclusión en los mercados laborales.
- Es fundamental avanzar hacia una estrategia integrada de mediano plazo para facilitar el tránsito de los trabajadores y las empresas de la economía informal a la economía formal. Si bien las medidas a implementarse para paliar los efectos en la pérdida de ingresos de las empresas y la pérdida de empleos en el sector informal son imprescindibles; también se abre una oportunidad clave para establecer mecanismos, programas, acciones de política y proyectos específicos que faciliten el acceso a la seguridad social en grupos de difícil cobertura, mejorar la inclusión financiera, facilitar el acceso a servicios de desarrollo empresarial, simplificar trámites de registros de empresas, entre otras medidas contempladas en la Recomendación 204 de la OIT sobre el Tránsito a la Economía Formal.
- Una nueva generación de políticas de empleo construidas con base al diálogo social, con un foco claro en las cuestiones de género, que promuevan transiciones justas (de la informalidad a la formalidad, de empleos precarios a empleos decentes, hacia empleos y actividades económicas más amigables con el ambiente) se hace más necesarias en el contexto actual y la fase de recuperación económica y del empleo. Establecer mecanismos de coordinación interinstitucional para su implementación y asegurar los recursos necesarios para tal fin serán un desafío importante y urgente. Un crecimiento económico rico en empleo en la recuperación será fundamental para mitigar el impacto negativo y recuperar el terreno perdido derivado de la crisis.