

Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2007 - 2008



El Salvador

El empleo en uno de los pueblos más trabajadores del mundo



El diseño de la portada representa la preeminencia que tienen las personas por encima de los cálculos económicos. Se suele olvidar que detrás de las gráficas hay personas que construyen su identidad y dignidad humanas mediante el trabajo. Tener trabajo es decisivo para poder satisfacer las necesidades básicas, pero su importancia va más allá de los ingresos: en su derredor se organiza el calendario que rige la vida de las sociedades y de la gente, y es crucial para que las personas puedan soñar o también –como se dice– tener proyectos de vida.

La laboriosidad que caracteriza a sus habitantes le ofrece a El Salvador un potencial enorme para conseguir un desarrollo humano alto. El Salvador del siglo XXI necesita atender el empleo desde esa dimensión del trabajo que integra las aspiraciones de mejores ingresos con la participación, el reconocimiento, la justicia y la igualdad de género, que son el sustrato para la paz y la gobernabilidad de la sociedad.



Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2007 - 2008

El **empleo** en uno de los pueblos más **trabajadores** del mundo



Editor

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
San Salvador, 2008

Consejo directivo

Ana Vilma Albanez de Escobar (Vicepresidenta de la República y Presidenta del Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible, CNDS), Jessica Faieta (Representante Residente del PNUD y Coordinadora Residente de Naciones Unidas en El Salvador), José Jorge Simán, Mario Andino, José María Tojeira, Mercedes Llord, Elena María de Alfaro, Ítalo Cardona, Ricardo Freund y Santiago Ruiz

Secretaría ejecutiva del Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (CNDS)

Álvaro Magaña
Yanira Quiteño

Coordinador y editor general

William Pleitez

Equipo editorial

Miguel Huezo Mixco (coordinación editorial), María Tenorio,
Carlos Acevedo, Jimmy Vásquez (coordinador estadístico)

Con el apoyo de

Patricio Amaya, Ana Margarita Marroquín,
Charles Schnell, Jessica Reyes, y Silvia Guzmán (administración)

Fotografía

Mauro Arias

Diseño

Comunicación Gráfica, El Salvador
Portada: Impactta Publicidad

Impresión

Impresos Múltiples

Forma recomendada de citar:

PNUD (2008). *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2007-2008. El empleo en uno de los pueblos más trabajadores del mundo*. San Salvador.

PNUD

Apartado postal 1114
San Salvador, El Salvador
www.pnud.org.sv

ISBN 978-99923-55-15-2

PRESENTACIÓN

Gracias al empeño y laboriosidad de su gente, El Salvador goza del prestigio de ser un país trabajador y comprometido con el progreso. El reconocimiento como personas dedicadas y emprendedoras del que gozan las salvadoreñas y salvadoreños denota el importante lugar que el trabajo ocupa en sus vidas, valorándolo como fuente para la estabilidad y el bienestar de sus familias. Podemos aseverar que el trabajo ha dotado a la sociedad salvadoreña de una identidad que sus miembros reconocen como una de sus mayores riquezas.

Si alcanzar mayores niveles de desarrollo humano en las sociedades está íntimamente ligado a la capacidad y voluntad de los agentes económicos, esta laboriosidad ofrece a El Salvador un potencial enorme para agenciarse un desarrollo humano alto.

Sin embargo, lograr mejores niveles de vida para una sociedad depende no sólo del empeño que las personas pongan en su trabajo, sino también de la calidad con que lo realicen y, sobre todo, con la creación de puestos de trabajo dignos. El trabajo decente sintetiza las aspiraciones de mejores oportunidades e ingresos, participación y reconocimiento, estabilidad familiar y desarrollo personal, justicia e igualdad de género. El Salvador del siglo XXI necesita atender el empleo desde esas múltiples dimensiones que son el sustrato para la paz y la gobernabilidad de la sociedad.

El escenario del trabajo en El Salvador está experimentando muchas transformaciones como resultado de los cambios sociales y económicos, nacionales y mundiales de las últimas décadas. Cambios que han convertido a la sociedad salvadoreña en una sociedad predominantemente urbana, con un dinamismo económico sin precedentes en el sector servicios, con las migraciones y las remesas adquiriendo importancia económica y social. Para algunos, estos cambios traen oportunidades. Para otros, son fuente de inquietud.

Como se puede apreciar, el empleo es un punto de interés común para los diferentes sectores sociales del país. Su importancia y la amplitud de factores que lo afectan lo convierten, además, en tema

ideal para propiciar el acercamiento y el diálogo responsable entre todos los actores involucrados en el mundo del trabajo.

Estas son las razones principales por las que el *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2007-2008* está dedicado a analizar la situación del empleo. Lo hace, como ya es usual, desde las perspectivas socioeconómica, histórica, territorial y de género. Además de abordar temas fundamentales como los trabajos remunerados y la tasa de desempleo, ofrece la perspectiva de la cultura y las representaciones sociales en el mundo del trabajo.

Asimismo, este Informe pone especial énfasis en la importancia de crear oportunidades de empleo para los jóvenes, subrayando que empleo, educación y capacitación, como mecanismos básicos de inclusión social, son las mejores políticas para reducir la delincuencia juvenil. De igual manera, destaca el aporte, a la riqueza del país, del trabajo doméstico no remunerado protagonizado principalmente por mujeres “amas de casa”. El Informe subraya cómo este aporte, que ha permanecido invisible, carece de reconocimiento social.

Como resultado de este diagnóstico multidisciplinario, el Informe sugiere la suscripción de un Pacto Nacional en torno al empleo. Para ello, delinea una serie de elementos esenciales para propiciar un primer acercamiento a un diálogo más amplio y productivo entre los diferentes actores llamados a impulsarlo. Para que El Salvador vislumbre un futuro más esperanzador, debe encontrar una vía que le permita superar los desacuerdos existentes y comenzar a avanzar en torno a un gran acuerdo, con perspectiva de largo plazo, independiente de los vaivenes políticos.

Como otra de sus novedades, el Informe presenta una aproximación a la realidad nacional a partir de los datos del Censo de Población 2007. Esta lectura preliminar destaca algunas de las nuevas claves para entender la realidad nacional y diseñar las estrategias y políticas más adecuadas para impulsar el desarrollo humano de El Salvador.

Los miembros del equipo a cargo del Informe recibieron apoyo, de manera individual y colectiva, de un amplio proceso de consulta.

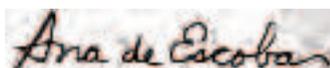
Muchas personas fueron extremadamente generosas al momento de compartir su tiempo y sus ideas. Queremos expresar nuestra gratitud a todas esas personas que contribuyeron con sus conocimientos y puntos de vista originales y novedosos sobre los vínculos entre el empleo y el desarrollo humano.

Este Informe se benefició enormemente de la asesoría y orientación intelectual proporcionada por su Consejo Directivo, integrado por: José Jorge Simán, Mario Andino, José María Tojeira, Mercedes Llort,

Elena María de Alfaro, Ítalo Cardona, Ricardo Freund y Santiago Ruiz.

Este Informe no habría sido posible sin la generosa contribución de las agencias y organismos de cooperación internacional que, una vez más, se han comprometido con la producción de este diagnóstico: la Agencia Española de Cooperación para el Desarrollo, AECID; el Gran Ducado de Luxemburgo; y la Cooperación Técnica Alemana, GTZ.

Para todos ellos, nuestras muestras de especial gratitud.



Ana Vilma Albanez de Escobar

Vicepresidenta de la República y Presidenta del Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible, CNDS



Jessica Faieta

Representante Residente del PNUD y Coordinadora Residente de Naciones Unidas en El Salvador

El análisis y las recomendaciones de políticas contenidas en este Informe no reflejan necesariamente las opiniones del PNUD, del Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible ni de las agencias y organismos de cooperación internacional que contribuyeron a su financiamiento.

AGRADECIMIENTOS

El Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2007-2008 requirió, como los anteriores, de la invaluable cooperación de numerosas personas e instituciones. Sin ellos, este documento estaría incompleto.

Primero, agradecemos la asistencia y la información brindada por las siguientes personas: Yolanda Mayora de Gavidia, ministra de Economía; Víctor Ramírez, superintendente de Pensiones; Sandra de Barraza, directora de la Comisión Nacional de Desarrollo (CND); René Novellino, director ejecutivo de Asociación de Administradoras de Fondos de Pensiones (ASAFONDOS); Óscar Cabrera, director de Investigación Económica y Financiera del Banco Central de Reserva (BCR); Marlene de Barrientos, jefe de Información en Salud del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social; Laura Isabel Salamanca Díaz, gerente de Análisis e Información del Ministerio de Educación (MINED); Calixto Arias, asesor económico de la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET); Mauricio Pineda, técnico cuatro de Gerencia de Desarrollo Institucional de la Superintendencia de Pensiones (SP), y Francisco Munguía, coordinador de Proyectos de la Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC).

Así también, queremos reconocer la amable contribución de las siguientes instancias y su personal, tanto del gobierno como de la sociedad civil: Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP), Asociación de Mujeres por la Dignidad y la Vida (Las Dignas), BCR, CND, DIGESTYC, Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), MINED, Ministerio de Economía, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Obras Públicas (MOP), Movimiento de Mujeres Mérida Anaya Montes (Las Méridas), Organización de las Mujeres Salvadoreñas para la Paz (ORMUSA) y Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Por su permiso para compartir sus historias de vida, que forman el capítulo 1, damos las gracias a María Elena Álvarez, Norma de Basagoitia, Arnoldo Cruz, José Manuel

Díaz, Lorena del Carmen Flores, Eduardo Henríquez, Roxana Guadalupe Martínez, Amanda Miranda, Ruth Noemí Munguía, Luis Ortiz, Javier Pohl, Meggie Rodríguez, Gabriel Santos, Mauricio Torres y Mariano Villegas.

Igualmente, corresponder el valioso aporte de estas instituciones educativas, del sector público y privado, por su ayuda en la *Encuesta sobre cultura laboral y cohesión social* diseñada para el capítulo 4: Escuela de Comunicación Mónica Herrera (ECMH); Escuela Militar Capitán General Gerardo Barrios (EMCGGB); Escuela Nacional de Agricultura Roberto Quiñónez (ENA); Escuela Superior de Economía y Negocios (ESEN); Instituto Especializado de Educación Superior El Espíritu Santo; Instituto Tecnológico Centroamericano (ITCA); Instituto Tecnológico de Profesionales de la Salud de El Salvador (IEPROES); Instituto Tecnológico de Sonsonate (ITSO); Instituto Tecnológico de Usulután (ITU); Instituto Tecnológico Escuela Técnica para la Salud (ETPS); Universidad Capitán General Gerardo Barrios (UGB); Universidad Católica de Occidente (UNICO); Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA); Universidad de El Salvador (UES), desde sus campus Central (San Salvador), Occidental (Santa Ana) y Oriental (San Miguel); Universidad de Oriente (UNIVO); Universidad Don Bosco (UDB); Universidad Dr. José Matías Delgado (UJMD); Universidad Evangélica de El Salvador (UEES); Universidad Francisco Gavidia (UFG); y Universidad Tecnológica de El Salvador (UTECS). Por lo mismo, a los siguientes partidos políticos: Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), Cambio Democrático (CD), Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), Partido de Conciliación Nacional (PCN) y Partido Demócrata Cristiano (PDC).

Por su asistencia y sus comentarios en los grupos focales realizados para el capítulo 4, agradecemos a Elena María de Alfaro, Reina de Alvarado, Regina Andreu, René Roberto Caballero, Carmen Castro, Darío F. Chicas, Luis Alberto Corvera, Carlos Cromeyer, Guadalupe Erazo, Emma Julia Fabián,

Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2007-2008

Héctor Ernesto García, Óscar García, Diana Godoy Chicas, Ernesto Antonio Gómez, José Isart, Waldo Jiménez, Emilia Margarita López, Óscar Alberto López, Mario Magaña, Calixto Mejía Hernández, Rigoberto Monge, Rafael Ricardo Morán, Julio Milton Parada, Roberto Ponce, Eloísa Portillo, Alexia Marshelly Ramírez, Beatriz Stella Rivera, René Rodríguez, Mauricio Armando Samayoa, María José Soriano, Pablo M. Valle, Ramón Alberto Vega, Juan Héctor Vidal y Karla Zamora Briones. Y por su ayuda para reunir a las personas ya mencionadas para estos grupos focales, a Alfonso Goitia, Waldo Jiménez, Amparo Marroquín, Silvia Elizabeth Martínez, Rubén Orellana y Marc Simon Starr.

Por su participación en las mesas o en los talleres de consulta, por su colaboración y sus aportes para los distintos apartados de este informe, a Regina Bauerochse, Giovanni Berti, Carlos Cañas-Dinarte, Ricardo Cruz, Gloria Flores, Julio Flores,

William Flores, Guillermo Galván, Rafael Góchez, Ernesto Gómez, Anja Krammer, Julio Alfredo Landaverde, Héctor Lindo-Fuentes, Naida Medrano, Karla Molina Ciriani, Lilian Moreno, Marielos Pleitez, Jaime Rivera, Edwin Segura, Susan Skipper, Mauricio Sosa de la Cruz, Dagoberto Torres, Andrea Trigueros, Walter Urbina y María Mercedes Valle.

También a Herbert Betancourt, punto focal de ONUSIDA en El Salvador; y a nuestros colegas del PNUD Neus Bernabeu, coordinadora del Programa Regional de Género; Iván Morales, coordinador de Desarrollo Sostenible, y Marcela Smutt, coordinadora de Gobernabilidad.

De forma especial, agradecemos la contribución y el apoyo financiero brindados por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), la Cooperación Técnica Alemana (GTZ) y el Gran Ducado de Luxemburgo.

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AAC	Autoridad de Aviación Civil
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AFP	Administradora de Fondos de Pensiones
AIOS	Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones
AISS	Asociación Internacional de la Seguridad Social
ANDA	Asociación Nacional de Acueductos y Alcantarillados
ANEP	Asociación Nacional de la Empresa Privada
APSAL	Red Acción para la Salud en El Salvador
ASAFONDOS	Asociación de Administradoras de Fondos de Pensiones
BCR	Banco Central de Reserva
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BMI	Banco Multisectorial de Inversiones
CBA	Canasta básica alimentaria
CEDAW	Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (por sus siglas en inglés: <i>Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women</i>)
CEFE	Competencia Económica a través de Formación de Emprendedores
CEL	Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa
CELADE	Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (de la División de Población de la CEPAL)
CEM	Centro de Estudios de la Mujer
CENTA	Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal
CEPA	Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CES	Consejo Económico y Social (de España)
CIF	Costo, seguro y flete (por sus siglas en inglés: <i>cost, insurance, freight</i>)
CIU	Clasificación Industrial Internacional Uniforme
CINTERFOR	Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional
CIOPS	Centro de Información de la Opinión Pública Salvadoreña (de la UTEC)
CIP	Certificado de inversión previsional
CIUE	Clasificación Internacional Uniforme de la Educación
CIUO	Clasificación Internacional Uniforme de la Ocupación
CND	Comisión Nacional de Desarrollo
CNDS	Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible
CONAMYPE	Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa
CONCULTURA	Consejo Nacional para la Cultura y el Arte
CORDES	Asociación para la Cooperación y el Desarrollo Comunal de El Salvador
CSJ	Corte Suprema de Justicia
CST	Consejo Superior del Trabajo
CT	Certificado de traspaso
CTC	Certificado de traspaso complementario
DIGESTYC	Dirección General de Estadística y Censos
DR-CAFTA	Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (por sus siglas en inglés: <i>Dominican Republic-Central America Free Trade Agreement</i>)
EE. UU.	Estados Unidos de América
EHPM	Encuesta de hogares de propósitos múltiples
FDR	Frente Democrático Revolucionario
FECCAS	Federación Cristiana de Campesinos Salvadoreños
FEDESARROLLO	Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo

Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2007-2008

FES	Foro de Concertación Económico y Social
FESAL	Encuesta Nacional de Salud Familiar
FESTRASPE	Federación Sindical de Trabajadores de los Servicios Públicos de El Salvador
FISDL	Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FMI	Fondo Monetario Internacional
FNUAP	Fondo de Población de las Naciones Unidas
FODES	Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios
FOMILENIO	Fondo del Milenio
FORTALECE	Fortalecimiento de la Economía y el Empleo
FOSALUD	Fondo Solidario para la Salud
FOSIS	Fondo de Solidaridad e Inversión Social (de Chile)
FOVIAL	Fondo de Conservación Vial
FSRS	Federación Regional de Trabajadores de El Salvador
FUSADES	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social
FUSALMO	Fundación Salvador del Mundo
GOES	Gobierno de El Salvador
GTZ	Cooperación Técnica Alemana (por sus siglas en alemán: <i>Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit</i>)
IANSA	<i>International Action Network on Small Arms</i>
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IDG	Índice de desarrollo relativo al género
IMF	<i>International Monetary Fund</i> (véase FMI)
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INPEP	Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos
INSAFORP	Instituto Salvadoreño de Formación Profesional
IPC	Índice de Precios al Consumidor
IPG	Índice de potenciación de género
IPEA	Instituto de Investigación Económica Aplicada (de Brasil, por sus siglas en portugués: <i>Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada</i>)
IPSA	Instituto de Previsión Social de la Fuerza Armada
ISDEM	Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal
ISSS	Instituto Salvadoreño del Seguro Social
ISTA	Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria
IUDOP	Instituto Universitario de Opinión Pública (de la UCA)
IVA	Impuesto sobre el valor agregado
LABORSTA	<i>Labour Statistics Database</i> (Base de Datos de la Oficina de Estadísticas de la OIT)
LFOP	<i>Ley del Fideicomiso de Obligaciones Provisionales</i>
LSBSI	<i>Ley del Sistema Básico de Salud Integral</i>
MARN	Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales
MCC	Corporación del Milenio (por sus siglas en inglés: <i>Millennium Challenge Corporation</i>)
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (de Costa Rica)
MIPLAN	Ministerio de Planificación
MINEC	Ministerio de Economía
MINED	Ministerio de Educación
MINTRAB	Ministerio de Trabajo y Previsión Social
MOP	Ministerio de Obras Públicas
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
MSTM	Mesa Sindical de Trabajadoras y Trabajadores de la Maquila

NAFTA	Tratado de Libre Comercio de América del Norte (por sus siglas en inglés: <i>North American Free Trade Agreement</i>)
NUP	Número único previsional
OACDH	Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (de la ONU)
OCAVI	Observatorio Centroamericano sobre Violencia
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (por sus siglas en inglés: <i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i>)
OIJ	Organización Iberoamericana de Juventud
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización no gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPAMSS	Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador
OPS	Organización Panamericana de la Salud
ORMUSA	Organización de Mujeres Salvadoreñas por la Paz
PEA	Población económicamente activa
PEI	Población económicamente inactiva
PET	Población en edad de trabajar
PIB	Producto interno bruto
PNB	Producto nacional bruto
PNC	Policía Nacional Civil
PNPE	Programa Nacional de Primer Empleo (de Brasil)
PNODT	Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PIDB	Polígono Industrial Don Bosco
POSCAE	Postgrado Centroamericano en Economía y Planificación del Desarrollo (de la UNAH)
PPA	Paridad de poder adquisitivo
PPE	Programa de Primer Empleo (de México)
PREALC	Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe
PRODEC	Programa Desarrollo y Capacitación
RIN	Reservas internacionales netas
SAP	Sistema de Ahorro para Pensiones
SCN	Sistema de Cuentas Nacionales
SENCE	Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (de Chile)
SIAL	Sistema de Información y Análisis Laboral (de la OIT)
SIBASI	Sistema Básico de Salud Integral
SIGEEESAL	Sindicato Gremial de Trabajadores de Enfermería de El Salvador
SIGESAL-FSS	Sindicato General de Empleados de Salud-Frente Sindical Salvadoreño
SIGET	Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones
SGP	Sistema de Preferencias Arancelarias
SNET	Servicio Nacional de Estudios Territoriales
SOICSCES-FS21	Sindicato de Obreros de la Industria de la Construcción Similares y Conexos de El Salvador-Federación Siglo 21
SP	Superintendencia de Pensiones
SPP	Sistema Público de Pensiones
SSF	Superintendencia del Sistema Financiero
STCEL	Sindicato de Trabajadores de la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa

Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2007-2008

STP	Secretaría Técnica de la Presidencia
TDNR	Trabajo doméstico no remunerado
TGF	Tasa global de fecundidad
TLC	Tratado de libre comercio
UCA	Universidad Centroamericana José Simeón Cañas
UDB	Universidad Don Bosco
UE	Unión Europea
UNAH	Universidad Nacional Autónoma de Honduras
UNDP	<i>United Nations Development Programme</i> (véase PNUD)
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (por sus siglas en inglés: <i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i>)
UNFPA	<i>United Nations Population Fund</i> (véase FNUAP)
UNIFEM	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (por sus siglas en inglés: <i>United Nations Development Fund for Women</i>)
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (por sus siglas en inglés: <i>United States Agency International Development</i>)
UTEC	Universidad Tecnológica de El Salvador
WTO	<i>World Trade Organization</i> (véase OMC)

GLOSARIO

Apuesta estratégica

Elección de una actividad o rama productiva de alto rendimiento económico y social, que debe ser asumida e impulsada como objetivo nacional por los distintos actores sociales (gobierno, sector laboral, empresa privada, sistema educativo, cooperación internacional, entre otros). Debe estar en armonía con las metas de mediano y largo plazo del país. Ejemplos de apuestas estratégicas son el turismo, la construcción de vivienda e infraestructura, la producción a escala comercial de productos de consumo étnico.

Capital social

Patrimonio simbólico de una sociedad relativo a las redes y lazos sociales de confianza y solidaridad, que permiten reforzar la acción colectiva y sentar bases de reciprocidad en el trato, según definición de la CEPAL. Capacidad o liderazgo específico de un grupo o conglomerado social para aprovechar los valores y recursos favorables al desarrollo.

Cohesión social

Grado de unidad (equidad o brechas) entre los miembros de una sociedad, que resulta de la interacción entre los mecanismos de inclusión social y económica, y las percepciones y disposiciones de las personas frente al modo como tales mecanismos operan, según definición de la CEPAL. Los principales mecanismos de inclusión son el empleo y la educación. Entre los factores subjetivos de la cohesión social –percepciones y disposiciones de las personas– se cuentan la confianza social, la solidaridad, el multiculturalismo y la discriminación.

Comunidad imaginada

La nación entendida como una producción cultural que echa a andar la imaginación y los sentimientos de los ciudadanos: personas que nunca se conocerán cara a cara se “imaginan” como parte de la misma unidad nacional, por la cual están dispuestas incluso a dar la vida. Esta definición, elaborada por Benedict Anderson, ha tenido mucho éxito –ha sido seguida y refutada– en las ciencias sociales y las humanidades.

Confianza social

Creencia en que una persona o grupo actuará de forma adecuada en determinada situación, lo cual se fundamenta en que las conductas de los desconocidos sean regulares o predecibles, es decir, que obedezcan a normas conocidas, según definición de la CEPAL.

Contrato colectivo

Acuerdo suscrito entre sindicato(s) y empleador(es), como fruto de una negociación, sobre las normas que regularán las relaciones laborales (remuneración, condiciones de trabajo y otros beneficios) en una empresa o sector. Se aplica a todos los trabajadores de la empresa o sector, aunque no estén afiliados al sindicato firmante.

Contrato de trabajo

Instrumento jurídico, escrito o verbal, por el cual una persona denominada “trabajador” se obliga a prestar servicios a otra persona (física o jurídica) llamada “empleador”, a cambio de una remuneración determinada.

Cultura laboral

Conjunto de percepciones, actitudes y valores que las personas adquieren en los procesos de trabajo, y que marcan sus prácticas y hábitos en el ámbito productivo. Modula las prácticas sociales y la manera de entender el mundo más allá del espacio laboral.

Demanda de trabajo

Cantidad de trabajadores que las empresas o empleadores están dispuestos a contratar.

Desarrollo humano

Proceso de ampliación de las opciones de las personas y fortalecimiento de sus capacidades, para llevar al máximo posible lo que cada sujeto puede ser y hacer. Este enfoque normativo, promovido por el PNUD alrededor del mundo, implica asumir que el centro de todos los esfuerzos de desarrollo y el foco de todos los análisis y políticas deben ser las personas (véase *índice de desarrollo humano* en Definiciones estadísticas).

Desempleo

Situación laboral de las personas que, estando en edad de trabajar, no trabajan pero buscan activamente un empleo (véase *tasa de desempleo* en Definiciones estadísticas).

Diálogo social

Todo tipo de negociación, consulta o simple intercambio de informaciones entre representantes de trabajadores, empleadores y gobierno sobre cuestiones de interés común relacionadas con la política económica y social, según definición de la OIT. El principal objetivo del diálogo social es promover el consenso y la participación democrática de los principales interlocutores presentes en el mundo del trabajo.

División sexual del trabajo

Organización social del trabajo que asigna distintas cargas y tareas a hombres y a mujeres, en desventaja de estas. Tradicionalmente, el trabajo no remunerado ha recaído en las mujeres.

Economía del cuidado

Espacio de bienes, servicios, actividades, relaciones y valores asociados con las necesidades básicas para la existencia y reproducción de las personas. El término “cuidado” enfatiza que el bien o servicio provisto “nutre” a otras personas, en el sentido de otorgarles elementos físicos y simbólicos para sobrevivir en sociedad.

Empleador

En un contrato de trabajo, la parte que provee un puesto de trabajo a una persona física para que preste un servicio personal bajo su dependencia, a cambio del pago de una remuneración o salario.

Empleo

Trabajo efectuado a cambio de pago (salario, sueldo, comisiones, propinas, pagos a destajo o pagos en especie). Puede ser empleo dependiente, en el caso de los asalariados, o empleo independiente, en el caso de los trabajadores por cuenta propia.

Empresario

Persona o grupo de personas que invierte el capital necesario para la creación y funcionamiento de las empresas y que asume, por lo tanto, los riesgos inherentes a la participación en el mercado. Igualmente es quien, en última instancia, asume las decisiones más importantes en cuanto a la marcha de la firma y quien carga con las pérdidas en el caso de que la empresa fracase.

Estereotipos de género

Construcciones mentales que reproducen una concepción esquemática del mundo social y que suponen una generalización de características o aspectos de los hombres y de las mujeres.

Ética del trabajo

Normas que rigen la conducta esperada en el mundo del trabajo. Varía en distintos momentos históricos.

Género

Construcción cultural de un conjunto de roles y valores correspondientes a uno y otro sexo, que enfatiza sus dimensiones histórica y social. Se diferencia del concepto de “sexo”, condición biológica que distingue a mujeres y hombres. Las relaciones sociales de género son las formas (subjetivas y materiales) en que se definen los derechos, las responsabilidades y las identidades de hombres y mujeres; constituyen un principio organizativo fundamental de las sociedades y de los procesos de producción y reproducción, consumo y distribución.

Gobernabilidad

Cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente de un modo considerado legítimo por la ciudadanía. Implica la capacidad de la comunidad para lograr un equilibrio relativamente estable entre los sistemas político, económico, social, cultural, etc., que permita conducir los asuntos públicos –con transparencia y calidad– en forma relativamente equitativa y armoniosa, eficaz y eficiente, en beneficio de todos.

Imaginario social

Conjunto de representaciones (imágenes, símbolos, discursos) del orden social en las cuales los individuos se reconocen (o se desconocen) a sí mismos como parte de un grupo social. Los imaginarios tienen carácter histórico y no se dan al margen de las prácticas y las relaciones sociales (véase *representación social*).

Inserción laboral

Entrada en el mundo del trabajo que reviste diversos modos: como empleado, como subempleado o desempleado, por ejemplo.

Mercado de trabajo

Confluencia de la oferta (personas que quieren trabajar) y la demanda de trabajo (requerimiento de personal por parte de los empleadores) en un ámbito geográfico determinado. El mercado de trabajo está regulado por el Estado a través del derecho laboral.

Nación

(véase *comunidad imaginada*).

Oferta de trabajo

Cantidad de personas que ofrecen su mano de obra, es decir, que buscan trabajo.

Pobreza

Carencia de los bienes y servicios necesarios para satisfacer las necesidades básicas. Concepto de índole relativa: se es pobre –o rico– con respecto a la situación de otras personas o países, pues la misma idea de necesidades “básicas” es imprecisa y porque los individuos nunca pueden satisfacer por completo sus necesidades (véase *tasa de pobreza* en Definiciones estadísticas).

Representación social

Forma de pensamiento social, saber del sentido común, que produce significados (símbolos, relatos, imágenes) para interpretar la realidad. Tiene carácter creativo, social e histórico (véase *imaginario social*).

Reproducción social

Proceso dinámico de cambio vinculado a la perpetuación de los sistemas sociales: involucra factores económicos, ideológicos, políticos y sociales que se influyen mutuamente. Tres aspectos forman parte de este proceso: la reproducción social (las condiciones que sostienen un sistema social), la reproducción de la fuerza de trabajo (mantenimiento cotidiano de los trabajadores presentes y futuros, la asignación de los agentes a determinadas posiciones en el proceso productivo) y la reproducción biológica (procreación y crianza). La tradicional división sexual del trabajo ha asignado la mayoría de estas tareas a las mujeres.

Salario

Pago que recibe en forma periódica un trabajador de mano de su empleador a cambio del trabajo para el que fue contratado. En un sentido amplio, salario es la retribución del factor productivo trabajo e incluye los ingresos provenientes del empleo o del autoempleo, los honorarios profesionales, las cantidades entregadas por las empresas a los fondos de jubilación, etc. En un sentido más restringido, salario es la remuneración del personal empleado.

Salario de reserva

Mínima remuneración por la que alguien está dispuesto a participar en el mercado laboral, es decir, a tomar un trabajo. Una persona no trabajará si el salario de mercado es menor que su salario de reserva.

Salario mínimo

Ingreso que debería garantizar un nivel de vida digno a los trabajadores de un país, región o sector de actividad económica y también el nivel de salario debajo del cual sería socialmente inaceptable contratar mano de obra, según definición de la OIT (véase *salario mínimo real* en Definiciones estadísticas).

Segregación ocupacional por sexo

Concentración de las mujeres en un número reducido de ocupaciones. Esto es, hay

ocupaciones predominantemente femeninas o predominantemente masculinas, y una tendencia a que los hombres prevalezcan en las posiciones superiores de una misma rama de ocupación. La manera como se distribuyen ellas y ellos en las diferentes ocupaciones se conoce como segregación horizontal, mientras que la distribución por niveles al interior de una ocupación se conoce como segregación vertical.

Sindicato

Organización de empleados asalariados cuyo objetivo principal es negociar los términos de los contratos que las empresas establecen con sus miembros, especialmente en cuanto al monto de sus remuneraciones y sus condiciones de trabajo.

Subempleo

Situación laboral de una persona que se dedica a cualquier actividad para sobrevivir porque no puede encontrar un empleo de dedicación plena con protección social e ingresos que le permitan satisfacer sus necesidades básicas y las de su familia, según definición de la OIT (véase *tasa de subempleo* en Definiciones estadísticas).

Subutilización laboral

Categoría que incluye las dos formas deficitarias de inserción laboral: el desempleo abierto y el subempleo (véase *tasa de subutilización laboral* en Definiciones estadísticas).

Trabajo

Conjunto de actividades humanas, remuneradas o no, que producen bienes o servicios en una economía, o que satisfacen las necesidades de una comunidad o proveen los medios de sustento necesarios para los individuos.

Trabajo decente

Trabajo que ofrece una remuneración justa, protección social para el trabajador y su familia, buenas condiciones y seguridad en el lugar de trabajo, posibilidades de desarrollo personal y reconocimiento social, así como igualdad en el trato para hombres y mujeres (véase *tasa de trabajo decente* en Definiciones estadísticas).

Trabajo doméstico no remunerado (TDNR)

Trabajo vinculado a las tareas de cuidado de las personas, que se realiza en los hogares. Incluye actividades tales como la preparación de la comida, el cuidado de los infantes y adultos mayores dependientes, el lavado y planchado de ropa, y el cuidado y limpieza del hogar. Es mayormente realizado por mujeres.

Trabajo doméstico remunerado

Trabajo vinculado a las tareas del cuidado de las personas, que se realiza dentro de los hogares o domicilios por personas distintas a los miembros del hogar, que reciben una retribución a cambio, sea en términos monetarios o en especie (casa, alimentación, cuidados personales, etc.).

Trabajo productivo

Actividades de producción de bienes y servicios para el consumo o venta (agricultura, pesca). Usualmente se refiere al trabajo que genera ingresos y es el que se ha contabilizado en los censos y estadísticas nacionales.

Trabajo de reproducción social

Actividades de cuidado y mantenimiento de la unidad doméstica y de sus miembros, así como la gestación y el cuidado de infantes, la preparación de alimentos, la recolección de agua, las compras de provisiones, los quehaceres domésticos y la atención de la salud familiar. Este tipo de trabajo no es considerado como tal en la sociedad y no tiene valor de cambio.

Índice

Presentación	iii
Agradecimientos	v
Siglas y Acrónimos	vii
Glosario	xi

Sinopsis	1
-----------------	---

Introducción	3
Principales hallazgos	5
1. El subempleo, y no el desempleo, es el principal problema del mercado laboral salvadoreño	5
2. Hay un desencuentro en las racionalidades de empleados y empleadores: los unos quieren que se les pague según el salario de reserva, los otros pagan salarios de mercado	8
3. Educación y generación de oportunidades de trabajo decente deben ir de la mano para elevar la calidad de vida de los salvadoreños	10
4. La representación de los salvadoreños como personas laboriosas debe inspirar a El Salvador a colocar el pleno empleo en el centro de sus políticas públicas	11
5. Empresarios y trabajadores deben convertirse en actores creíbles y representativos para impulsar un compromiso nacional a favor del pleno empleo	12
6. La falta de trabajo decente, en particular entre la población joven, deteriora la cohesión social y socava las bases de la gobernabilidad democrática	13
7. En un país con alta proporción de subempleados, la protección social de los trabajadores en caso de enfermedad y de vejez no puede limitarse a los empleados del sector formal	14
8. Las mujeres trabajan más horas diarias que los hombres y son discriminadas para aspirar a ciertos empleos, en los salarios percibidos y en el acceso a protección social	15
9. Hace falta una estrategia que distribuya las oportunidades de empleo en todo el territorio nacional a fin de lograr mayor bienestar para todos los salvadoreños	16
10. El pleno empleo, y trabajo decente, debe ser la máxima prioridad de las políticas públicas y los objetivos socioeconómicos	18

Capítulo 1 El trabajo en la vida de sus protagonistas	19
--	----

Nombres jóvenes	24
María Elena	25
Gabriel	27
Meggie	28
Amanda	29
Luis	31
Arnoldo	33
Noemí	34
José Manuel	36
Eduardo	37
Mauricio	39
Guadalupe	40
Lorena	41
Norma	43
Mariano	44

Capítulo 2 Trabajo decente. Apuesta imprescindible para el desarrollo humano	49
---	----

Introducción	51
Clasificación del mercado de trabajo	52
Los conceptos de subempleo e informalidad	52

Diagnóstico del mercado de trabajo	53
El subempleo, la forma principal de subutilización laboral	54
Estimar el subempleo rural es una tarea pendiente	55
¿En qué sectores económicos se concentra el subempleo?	56
El desempleo, la otra cara de la subutilización laboral	58
El desempleo afecta más a los jóvenes	59
Más educación no garantiza empleo	60
El tiempo de búsqueda de empleo (formal) es bajo	63
Tasa de subutilización, clave para entender el mercado de trabajo	63
Ocupación plena no es igual a trabajo decente	63
Educación, empleo y perfil de los trabajadores	65
Edad mínima para el trabajo	65
Transmisión intergeneracional de oportunidades de bienestar	67
Las apuestas estratégicas exigen ciertas capacidades laborales	68
Empleo, salarios, pobreza	70
Salarios, productividad y costo de la vida	71
Salarios y tasas de pobreza	73
Desempleo y desarrollo humano tienen pocas coincidencias	74
Inserción laboral y desarrollo humano	76
Conclusiones y recomendaciones	78
Notas	80
Capítulo 3 Salvadoreños trabajadores. Imaginarios sociales y el mundo del trabajo	81
Introducción	83
La conquista. “Son haraganes, flojos, indolentes, borrachos”	85
Añil (1800-1880). “Son como las bestias”	87
Café (1880-1930). “Viven como bestias y piensan como bestias”	88
Artesanos, obreros y migrantes. “El salvadoreño es muy trabajador”	90
La dictadura (1931-1944). “El valor del sufrimiento”	93
Industrialización sin empleos (1948-1970). “Uno de los pueblos más trabajadores de la tierra”	94
Creecer “hacia fuera”. Los trabajadores como “ventaja comparativa”	98
Epílogo. La riqueza de una nación está en su gente	101
Conclusiones	102
Notas	103
Capítulo 4 Percepciones y expectativas desde el mundo del trabajo	105
Introducción	107
¿Qué significa el trabajo en El Salvador?	108
Trabajar duro como mecanismo de movilidad social	109
El salario no alcanza	113
¿Disposición o resistencia al trabajo?	114
Emigrar en busca de mejores oportunidades	114
La generación de empleos como forma de solidaridad social	115
Representaciones sociales de trabajadores y empresarios	117
El valor de las personas en el mundo del trabajo	117
La discriminación en el ámbito laboral	118
Son más confiables y sensibles los trabajadores que los empresarios	119
Pesimismo y desgaste institucional: el país visto desde el mundo del trabajo	120
El Salvador, presente y futuro	122
Agremiarse, sindicalizarse	123
Leyes, gobierno, instituciones	125
Escasa confianza fiscal	127
Disponibilidad para dialogar y pactar en torno al empleo	128
Conclusiones	130
Notas	132

Introducción	135
Reforma económica, empleo y eficiencia laboral	136
¿Por qué las reformas perdieron eficacia?	137
Debilitamiento de la planificación económica	138
Desencuentro de racionalidades de trabajadores y empleadores	139
La lógica de los trabajadores	140
La lógica de los empresarios	141
Profundización de la apertura comercial	141
Los efectos de la apreciación cambiaria	142
Desgravación arancelaria acelerada	145
Incentivos hacia sectores de baja generación de empleos	146
Desplazamiento de la producción por las importaciones	148
La apertura ha desincentivado la generación de empleo	149
Impacto sobre los salarios reales	150
Deterioro de la capacidad de financiar políticas de desarrollo	152
Hacia un nuevo marco de políticas y metas	153
Restablecer el sistema de planificación económica	154
Establecer mecanismos de diálogo entre trabajadores y empleadores	156
Mayor productividad para compensar la pérdida de competitividad cambiaria	157
Incentivar ramas económicas de alta generación de empleo	159
Fortalecer la capacidad de financiar el desarrollo con recursos propios	161
Consideraciones finales	162
Notas	163

Capítulo 6 El empleo en clave territorial

Introducción	167
Visión regional para el desarrollo	167
Diagnóstico del empleo y del desarrollo humano en las regiones	169
El capital humano en el territorio	169
Distribución de la población	169
Logros educacionales	171
Dinámica económica	171
La generación de riqueza	171
Oportunidades de empleo	171
Subutilización laboral	172
Niveles salariales	174
Impacto de la aglomeración espacial en el empleo	174
Infraestructura y recursos	176
Acceso a servicios básicos	176
Recursos financieros	177
Potencialidades, vocaciones y desafíos en las regiones	178
Síntesis de los proyectos regionales de la CND	179
Impulsar estrategias en las regiones	180
Un producto por pueblo: estrategia complementaria	182
Requerimientos para aprovechar las potencialidades regionales	184
Marco institucional	184
Infraestructura y conectividad	184
Desarrollo de capacidades	186
Algunos aspectos macroeconómicos	186
Fondo de Desarrollo Territorial	186
Umbral mínimo de educación	187
Identidad cultural	187
Consideraciones finales	188
Notas	190

Introducción	193
Organización de la seguridad social	193
El sistema de pensiones	194
Prestaciones	196
Aspectos administrativos	200
Sostenibilidad financiera	202
El sistema de salud	205
Cobertura y acceso de la población total	205
Prestaciones	206
Aspectos administrativos	209
Sostenibilidad financiera	212
Recomendaciones de políticas	213
Extensión de la cobertura	213
Pensiones	213
Salud	214
Modificaciones en las pensiones	214
Pensiones	214
Salud	216
Mejoras en aspectos administrativos	216
Pensiones	216
Salud	217
Reforzamiento de la sostenibilidad financiera	217
Pensiones	217
Salud	219
Consideraciones finales	219
Notas	220

Capítulo 8 Mujeres y hombres en el mundo del trabajo: la persistencia de la desigualdad

Introducción	225
Economía del cuidado	225
Género y mercado laboral	225
Medir y visibilizar la división sexual del trabajo	226
Las mujeres trabajan más horas al día que los hombres	227
Aporte económico del trabajo doméstico no remunerado	228
Observar el mercado laboral	228
Diferencias en los salarios	231
¿Los puestos laborales tienen sexo?	231
Calidad del empleo	233
Estudio de caso: Trabajo doméstico remunerado	234
Características socioeconómicas de las empleadas domésticas	235
Características de la demanda del empleo doméstico remunerado	236
Disposiciones legales relativas al servicio doméstico remunerado	236
El marco normativo ¿contribuye a la equidad de género?	237
La promoción de la igualdad entre los hombres y las mujeres	237
Normativa nacional	239
Armonizar el trabajo con responsabilidades familiares	239
Igualdad entre hombres y mujeres en el trabajo	241
Protección de derechos específicos de las mujeres	241
Flexibilización laboral	242
Reforma previsional	243
Fiscalización y protección de los derechos de los trabajadores	243
El “costo de ser mujer”: condicionantes socioculturales	244
Conclusiones y recomendaciones	245
Notas	248

Introducción	251
El flagelo de la inseguridad y la violencia	252
Causas de la violencia	254
Pobreza, desigualdad, desempleo juvenil y violencia	254
La exclusión educativa	261
La familia en la prevención del delito	262
Empleo y seguridad como condiciones para la gobernabilidad	263
La educación, el empleo juvenil y la reducción de la criminalidad	265
Consideraciones finales	271
Notas	273

Elementos para un Pacto Nacional de Empleo y Cohesión Social basado en el enfoque de desarrollo humano 275

Introducción	277
¿Por qué un pacto?	277
Principios	278
La verdadera riqueza de una nación está en su gente	278
Lo económico precede a lo social, aunque no es un fin en sí mismo	278
La producción antecede al consumo	278
Objetivos y metas	278
Agenda	279
1. Renovar la confianza nacional e institucionalizar la búsqueda de consensos	279
2. Una macroeconomía al servicio del empleo y el crecimiento	280
3. Compromiso con el conocimiento	283
4. Apuestas estratégicas	285
5. Reconocimiento del trabajo reproductivo como sustento del funcionamiento de la sociedad y reducción de brechas de género	286
6. Programas de empleo para jóvenes urbanos	287
7. Emprendedurismo y conexión de mipymes con el mercado	287

Referencias bibliográficas 289

Apéndice El aporte del Censo 2007 para diagnosticar y comprender el país que tenemos hoy 309

Introducción	311
El Censo cambia la forma de percibir la realidad del país	311
La información del Censo 2007 no es directamente comparable con otras fuentes	312
Algunos hallazgos del Censo 2007	313
Cambios en la estructura demográfica del país	313
Reconfiguración de las dinámicas poblacionales y la urbanización del país	314
El Censo refleja que, al menos por términos per cápita, El Salvador es un país más rico (o menos pobre) de lo que se pensaba	316
Impacto del Censo en los indicadores de desarrollo humano	317
Notas	318
Referencias bibliográficas	319

Recuadros

1. El concepto de “trabajo decente”	3
2. “El Minimum Vital” de Alberto Masferrer: el trabajo como fundamento del bienestar	4
3. El Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008	6
2.1 Importancia de las mipymes para la generación de empleo	57
2.2 El trabajo decente reduce la probabilidad de caer en la pobreza	71
3.1 El mundo del trabajo, el desarrollo humano y la cohesión social	84
3.2 La división racial del trabajo	91

3.3 Los salvadoreños, de “haraganes” a “trabajadores”	95
4.1 Recoger la opinión de trabajadores y empleadores	108
4.2 Los sindicatos: una fuerza en busca de sí misma	124
4.3 Los Pactos de la Moncloa y el Consejo Económico y Social de España: diálogo y acuerdo entre trabajadores y empleadores	129
5.1 Dos modelos de apertura comercial: los casos de El Salvador y República Dominicana	148
5.2 Cuantificación de los efectos de un choque positivo de educación	160
6.1 ¿Cómo se han reducido las disparidades territoriales en otros países?	183
8.1 El aporte del trabajo doméstico no remunerado a la producción nacional	229
9.1 El empleo, vía eficaz para la inserción de los jóvenes	260
9.2 Buenas prácticas de empleo juvenil en El Salvador	268

Cuadros

2.1 Desarrollo humano alto y apuesta en educación	67
4.1 Confianza de los salvadoreños en distintas instituciones y actores	118
4.2 Participación de empresarios y trabajadores en directivas de entidades autónomas	126
4.3 Balance de la cultura laboral salvadoreña	130
5.1 Evolución del gasto público social, 1997-2007	157
6.1 Proyectos regionales y su impacto en generación de empleo	185
6.2 Ilustración de la industria del turismo en región Los Volcanes: situación actual versus requerida	187
7.1 Series estadísticas del Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP), 1998-2006	195
7.2 Series estadísticas de pensiones del ISSS, 1997-2006	196
7.3 Indicadores del sistema de pensiones en El Salvador y su ordenamiento en América Latina, 2004-2006	197
7.4 Pensión promedio de los sistemas privado (SAP) y público (SP), 2007	198
7.5 Estadísticas de ISSS-Salud y del MSPAS, 1997-2006	206
7.6 Indicadores del sistema de salud en El Salvador y su ordenamiento en América Latina, 2001 y 2005	207
8.1 Estimación del trabajo doméstico no remunerado	231
8.2 Tasa de desempleo por sexo según años de estudio	233
8.3 Ocupados que cotizan a la seguridad social por sexo y área geográfica	237
8.4 Incidencia de pobreza en empleadas domésticas, según área geográfica	240
8.5 Convenios de la OIT relacionados con la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres ratificados por El Salvador	243
9.1 Tasas de homicidios en América Latina, 2006 (Número de homicidios por 100 mil habitantes)	253
9.2 Tasas de desempleo y subempleo en la PEA total y entre los jóvenes de 15-24 años, 2006	257
9.3 Escolaridad de una muestra de privados de libertad y de la población masculina general de El Salvador	263
9.4 Responsables del cuidado y formación durante niñez y adolescencia de una muestra de privados de libertad	264
9.5 Privados de libertad que fueron objeto de violencia física o psicológica en su infancia	264
9.6 Respuesta a la pregunta de si los ingresos familiares cubrían las necesidades básicas en una muestra de privados de libertad	264
9.7 Privados de libertad que trabajaron en su niñez	265
9.8 Inversión pública anual promedio por alumno y por reo, 2007	271
A.1 Estructura por edades de la población del país según los censos de 1992 y 2007	314
A.2 Población por departamento según los censos de 1971, 1992 y 2007	315
A.3 Población de los municipios de San Salvador según los censos de 1971, 1992 y 2007	316

Gráficos

1. Índice de desarrollo humano según tipo de inserción laboral, 2006	5
2. Salarios promedio por tipo de inserción laboral, 2006	8
3. Tasas históricas de subutilización, 1950-2006	9
4. Inserción laboral y crecimiento económico, 1980-2006	10
5. Percepciones sobre el incumplimiento de las obligaciones laborales de trabajadores y empresarios	13
6. Tasa de desempleo de jóvenes (15 a 24 años) por tramos de educación, 2006	14
2.1 Clasificación del mercado de trabajo según estándares nacionales	52
2.2 Tasas históricas de subempleo, 1950-2006	54
2.3 Tasas de subempleo nacional, urbana y rural, varios años	55

2.4 Ramas económicas generadoras de empleo, 1992 y 2006	56
2.5 Concentración del subempleo por sectores, 1992 y 2006	58
2.6 Tasa nacional de subempleo por años de estudio aprobados, 2006	59
2.7 Tasa de subempleo de jóvenes (15 a 24 años) por tramos de educación, 2006	59
2.8 Tasas de desempleo en países seleccionados, 1995-2006	60
2.9 Tasas históricas de desempleo, 1992-2006	61
2.10 Tasa de desempleo de jóvenes (15 a 24 años) por tramos de educación, 2006	61
2.11 Tasas de desempleo por años de estudio aprobados, 1992 y 2006	62
2.12 Tasas históricas de subutilización, 1950-2006	64
2.13 Distribución sectorial del trabajo decente y PIB, 2006	65
2.14 Trabajo infantil y logros educativos, 2006	66
2.15 Logros educacionales: Porcentaje de población con primaria completa, 2006	68
2.16 Escolaridad promedio, en años, 2006	69
2.17 Comparación de cuatro sectores productivos: agrícola, construcción, maquila y turismo, 2006	70
2.18 Productividad laboral, salarios reales y escolaridad promedio, 2007	73
2.19 Salarios mínimos reales en 14 países de América Latina al tercer trimestre de 2006	73
2.20 Mecanismos de ajuste del salario mínimo agrícola, 1990-2007	74
2.21 Mecanismos de ajuste del salario mínimo industrial, 1990-2007	75
2.22 Salarios promedio por tipo de inserción laboral, 2006	75
2.23 Tasas de pobreza por tipo de inserción laboral, 2006	76
2.24 Clasificación de tasas de desempleo e IDH de 81 países, 2006	76
2.25 Índice de desarrollo humano según tipo de inserción laboral, 2006	77
4.1 La mejor forma de superarse económicamente	107
4.2 Expectativas de movilidad social en América Latina	109
4.3 Situación económica familiar futura por país en América Latina	110
4.4 Expectativas de encontrar mejor empleo en cinco años	111
4.5 Situación económica familiar actual por país en América Latina	111
4.6 Percepciones sobre los criterios para ajustar salarios	112
4.7 La laboriosidad identifica a los salvadoreños	112
4.8 Pensar en emigrar	113
4.9 Razones para pensar en emigrar	113
4.10 La mejor forma de ser solidarios con los demás ciudadanos	115
4.11 Atributos para conseguir empleo	116
4.12 Motivos de discriminación en el mundo del trabajo	116
4.13 No cumplen sus obligaciones laborales: niveles de desconfianza social	119
4.14 Percepciones sobre los contratos de trabajo	120
4.15 Cumplen “poco”o “nada” las leyes: niveles de desconfianza social	121
4.16 Muy sensibles ante las necesidades de los demás: niveles de solidaridad social	121
4.17 Situación económica futura del país en América Latina	122
4.18 Pertenencia a sindicatos o gremios	123
4.19 Confianza en instituciones del Estado	125
4.20 Opiniones respecto de disminuir la carga tributaria y el gasto social	127
4.21 No hay cultura de diálogo	128
4.22 Disposición a participar en diálogo para un pacto nacional	128
5.1 Inserción laboral y crecimiento económico, 1980-2006	137
5.2 Salarios mínimos nominales en varios países	142
5.3 Evolución de los deflatores sectoriales de las principales ramas de actividad económica, 1990-2006	143
5.4 El Salvador: Evolución del déficit comercial, 1990-2007	143
5.5 Flujos de comercio entre El Salvador y México bajo el TLC, 2001-2007	144
5.6 Flujos de comercio entre El Salvador y Chile bajo el TLC, 2002-2007	144
5.7 Flujos de comercio entre El Salvador y Panamá bajo el TLC, 2002-2007	144
5.8 Flujos de comercio entre El Salvador y República Dominicana bajo el TLC, 2003-2007	145
5.9 Evolución del déficit comercial de El Salvador con EE. UU. antes y después del DR-CAFTA	146
5.10 Correlación entre remesas, producción manufacturera e importación de bienes de consumo para El Salvador, 1990-2006	147
5.11 Correlación entre remesas, producción manufacturera e importación e bienes de consumo para República Dominicana, 1994-2005	147

5.12 Crecimiento económico y arancel promedio en 15 países	149
5.13 Estructura de las importaciones como porcentaje del PIB, 1990-2007	151
5.14 Trabajadores de la industria manufacturera cotizantes al ISSS, 2001-2006	151
5.15 Evolución del ahorro nacional como porcentaje del PIB, 1990-2006	154
5.16 Ahorro doméstico y ahorro externo, 1990-2006	155
5.17 Contribución de consumo, inversión, exportaciones e importaciones al crecimiento, 1990-2006	155
5.18 Evolución del déficit fiscal, 1990-2007	156
5.19 Círculos viciosos	158
5.20 Marco amplio de políticas	162
6.1 Grado de ruralidad de las regiones	171
6.2 Aporte poblacional por regiones (En porcentaje)	172
6.3 Escolaridad promedio y alfabetización	173
6.4 Producto interno bruto por regiones, 2004	173
6.5 Aportación regional al producto interno bruto (En porcentaje)	174
6.6 Ocupados y distribución de establecimientos por regiones	175
6.7 Situación de empleo por regiones, 2001-2004	175
6.8 Distribución del empleo por sectores económicos y regiones	176
6.9 Salario promedio por regiones	177
6.10 Tasas de pobreza por regiones	178
6.11 Variables que impactan la probabilidad de ocuparse plenamente	179
6.12 Acceso a servicios por regiones	180
6.13 Depósitos captados y préstamos otorgados por región	181
6.14 Población y financiamiento del desarrollo regional	182
8.1 Uso del tiempo de hombres y mujeres en distintos tipos de trabajo	227
8.2 Aporte al trabajo doméstico no remunerado por sexo	230
8.3 Participación del trabajo doméstico no remunerado y de distintos sectores económicos en el PIB	230
8.4 Tasa neta de participación por área geográfica según sexo	232
8.5 Tasa neta de participación por sexo, según años de instrucción	232
8.6 Situación laboral, por sexo	234
8.7 Tasa neta de participación femenina por área geográfica según número de menores en el hogar	234
8.8 Diferencias entre salarios promedio por género, según área geográfica	235
8.9 Mujeres subempleadas en cuatro sectores productivos, según área geográfica	238
8.10 Hombres subempleados en cuatro sectores productivos, por área geográfica	238
8.11 Empleadas domésticas y total de ocupadas según años de escolaridad	240
8.12 Proporción de hogares que contratan servicio doméstico	241
8.13 Empleadas domésticas y total de asalariadas que recibieron pagos por horas extra, salario vacacional y aguinaldo según área geográfica	242
9.1 Los diez principales obstáculos para la inversión en El Salvador (Porcentaje de firmas que identifican el problema como el principal obstáculo)	254
9.2 Correlación entre tasas de homicidios y tasas de pobreza en América Latina, 2003-2006	255
9.3 Miembros de pandillas en los países centroamericanos (Por cada 100 mil habitantes)	258
9.4 Inmigrantes centroamericanos con alta posibilidad de deportación (Por cada 100 mil habitantes)	259
9.5 Población que no apoyaría un gobierno militar bajo ninguna circunstancia, 2005	266
9.6 Jueces por cada 100 mil habitantes en Centroamérica	267
9.7 Policías por cada 100 mil habitantes en una muestra de países, varios años	269
9.8 Armas de fuego con registro legal en Centroamérica, 2000	270
1. Recaudación correspondiente a distintos porcentajes de trabajo decente	282

Mapas

1. Cinco regiones propuestas por la Comisión Nacional de Desarrollo	17
6.1 Regionalización de El Salvador propuesta por CND	170

Indicadores del desarrollo humano	321
<hr/>	
Vigilancia del desarrollo humano: ampliar las opciones de la gente . . .	323
1. Índice de desarrollo humano y sus componentes	323
2. Índice de desarrollo humano relativo al género y sus componentes	323
3. Índice de potenciación de género y sus componentes	324
4. Índice de pobreza humana y sus componentes	324
. . . para disfrutar de una vida larga y saludable...	325
5. Perfil de salud	325
6. Seguridad alimentaria	326
7. Vivienda	328
...para recibir educación...	330
8. Perfil de educación	330
9. Tecnología	333
...para acceder a los recursos necesarios que permitan disfrutar de un nivel de vida digno...	334
10. Economía	334
11. Empleo y mercados de trabajo	343
12. Participación económica de la mujer	345
13. Salarios mínimos	346
14. Perfil de pobreza	348
...conservándolo para futuras generaciones...	350
15. Energía	350
16. Seguridad personal	351
17. Seguridad en los negocios	352
...y logrando la igualdad para todos, hombres y mujeres.	353
18. Pobreza y mujer	353
19. Educación y mujer	354
20. Salud en la mujer	354
Instrumentos relativos a derechos laborales	355
21. Situación de la libertad sindical	355
22. Negociación colectiva	356
Notas técnicas	357
Definiciones estadísticas	363
Fuentes estadísticas	372

SINOPSIS

No hay razón para que vivan en la pobreza quienes se ganan la vida trabajando

Nuevo Trato, de Franklin D. Roosevelt

Introducción

El Salvador es un país de trabajadores. No solo porque casi todos tienen que trabajar para ganarse el sustento diario, sino también por la fama de que sus habitantes son laboriosos. La laboriosidad y el emprendedurismo están tan arraigados en la identidad salvadoreña que más de la mitad de la población considera que “ser salvadoreño” significa ser trabajador (CONCULTURA, 2007).

Sin embargo, la situación laboral está lejos de ser satisfactoria para la mayoría de las personas. Este Informe ha determinado que cuando la mayor parte de la población se queja de que el país “está mal o muy mal” en relación con el empleo (Segura, 2008, marzo 3), básicamente se refiere a que hay muy pocas oportunidades de “trabajo decente” (véase recuadro 1). De acuerdo con estimaciones realizadas en el capítulo 2, el trabajo decente es un privilegio del que goza menos del 20% de la población económicamente activa. Del resto, 7% no han encontrado empleo y están desempleados, 43% han optado por subemplearse y otro 31%, aunque perciben ingresos superiores al salario mínimo, no cubren el costo de la canasta básica a precios de mercado, además de que no gozan de cobertura en las redes de seguridad social.

El propósito principal de este Informe es analizar la situación del empleo en El Salvador “desde la posición ventajosa de la gente” (Haq,

2005). Para cumplir con su cometido y dar un vistazo a las caras ocultas del mundo del trabajo en el país, no se limita a hablar sobre trabajos remunerados o sobre la tasa de desempleo. Su inspiración conceptual descansa, como es tradición en los Informes preparados por el PNUD desde 1990, en el paradigma de desarrollo humano.

Este paradigma plantea que el bienestar y la realización de las personas debe ser el centro de la preocupación de cada país. Las políticas públicas deben tener una doble orientación para aproximarse a ese fin. Primero, concentrarse en la formación de capacidades humanas mediante la realización de inversiones que mejoren la salud, conocimientos y destrezas de la gente. Segundo, promover el pleno aprovechamiento de esas capacidades a través del trabajo, la participación política y en la vida de la comunidad, y el goce del tiempo libre, entre otras opciones posibles.

Aspecto central del desarrollo humano es que las personas cuenten con un medio seguro de ganarse el sustento. Para la mayoría de gente esto significa un trabajo remunerado o empleo. Este constituye, según el *Informe sobre Desarrollo Humano* (PNUD, 1996), “la más fundamental de todas las oportunidades económicas ya que brinda a la gente un ingreso que le posibilita controlar diversos bienes y servicios necesarios para asegurar un nivel de vida decoroso”. Además de ello, el trabajo es una de las áreas

La laboriosidad y el emprendedurismo están muy arraigados en la identidad salvadoreña. Según diversas encuestas, la mayoría de la población considera que “ser salvadoreño” significa ser muy trabajador

Recuadro 1: El concepto de “trabajo decente”

Un trabajo que ofrezca una remuneración justa, protección social para el trabajador y su familia, buenas condiciones y seguridad en el lugar de trabajo, posibilidades de desarrollo personal y reconocimiento social, así como igualdad en el trato para hombres y mujeres: ese es un “trabajo decente” (OIT, 2006). Se caracteriza por cuatro objetivos estratégicos: los derechos en el trabajo, las oportunidades de empleo, la protección social y el diálogo social (Levaggi, 2007).

El trabajo decente define lo que debería ser un buen trabajo o un empleo digno en el mundo contemporáneo globalizado. Es el tipo de trabajo que interesa desde la perspectiva del desarrollo humano ya que permite que las personas amplíen sus potencialidades, desarrollen sus capacidades, aumenten sus libertades y lleven una vida que consideren valiosa.

Este concepto fue propuesto como ideal ético por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1999 ante la observación de las carencias y exclusiones que padecen muchas personas alrededor del mundo en sus vidas laborales: desempleo y subempleo, trabajos inseguros e inestables, desigualdad de género, irrespeto a los derechos fundamentales, explotación, falta de representación, insuficiente protección en caso de enfermedad, discapacidad y vejez (Somavia, 2006).

primordiales donde las personas aprovechan sus capacidades y despliegan su creatividad.

El trabajo decente, al dar oportunidades a la gente para realizarse, favorece la “cohesión social” o grado de unidad (equidad o brechas) entre los miembros de una sociedad (CEPAL, 2007). Tener un buen trabajo contribuye a acortar las brechas que separan a las personas, les ofrece espacios para participar activamente en la vida productiva, y fortalece su sentido de pertenencia a un conglomerado social.

Por el contrario, la falta de empleo, además de privar a las personas de un medio para ganarse el sustento, les resta oportunidades para desarrollar sus capacidades y afecta su dignidad y el respeto por ellas mismas. El desempleo y la precariedad laboral generan desigualdad, menoscaban la cohesión social y provocan incertidumbre sobre el futuro, lo cual puede desembocar en desestabilización social y política.

Hace casi un siglo el pensador salvadoreño Alberto Masferrer (1868-1932) propuso

universalizar el acceso al empleo en su doctrina del “Mínimum Vital” (véase recuadro 2). Su planteamiento de que “el trabajo es *condición indispensable* de la salud individual y colectiva (...), entendida la salud como llave del bienestar, de la concordia y del progreso” comparte con el paradigma de desarrollo humano la preocupación por el desarrollo centrado en la gente.

Las dispares condiciones laborales hacen que, aun compartiendo todos los habitantes el mismo territorio, las realidades de unos y otros difieran radicalmente. Esto es, que según la forma de inserción laboral, unos puedan ampliar sus capacidades y usarlas para realizarse, mientras otros carecen de medios para desarrollarse. La realidad laboral de los salvadoreños es, en este sentido, muy diversa y determina el nivel de desarrollo humano alcanzado por las personas y los grupos sociales.

Así, como se observa en el gráfico 1, las personas con trabajo decente en el país tienen un desarrollo humano alto, semejante al promedio

Recuadro 2: “El Mínimum Vital” de Alberto Masferrer: el trabajo como fundamento del bienestar

“¿Por qué los que siembran, cuidan y cosechan el pan han de carecer de él?”, se preguntaba Alberto Masferrer (1868-1932) a inicios del siglo XX, ante la observación de la vida de escasez de miles de trabajadores en campos y ciudades de El Salvador. Este pensador político salvadoreño proponía el trabajo como principio ético de bienestar social.

Su propuesta, publicada en 1929 con el título de “El Mínimum Vital”, abogaba por que cada habitante del país satisficiera sus necesidades básicas y accediera, de ese modo, a la ciudadanía universal propia de toda nación moderna. La iniciativa de Masferrer se fundamentaba en reconocer que quien trabaja merece un mínimo indispensable para vivir con dignidad: “Para el que trabaja, para el que carece, un *mínimum*: la vida irreductible, lo elemental, lo que es semilla capaz de germinar: agua, techo, abrigo, recreo, luz y pan” (Masferrer, 1996).

Tener acceso a “trabajo higiénico, perenne, honesto, y remunerado en justicia” fue propuesto por Masferrer como la primera de las “necesidades primordiales, vitales, supremas”. Las demás necesidades básicas el pensador las enumera así: “alimentación suficiente, variada, nutritiva y saludable; habitación amplia, seca, soleada y aireada; agua buena y bastante; vestido limpio, correcto, y buen abrigo; asistencia médica y sanitaria; justicia pronta, fácil, e igualmente accesible a todos; educación primaria y complementaria eficaz, que forme hombres cordiales, trabajadores expertos, y jefes de familia conscientes; descanso, recreo suficientes y adecuados para restaurar las fuerzas del cuerpo y del ánimo” (Masferrer, 1996).

El trabajo, en el pensamiento de Masferrer, es vínculo social por excelencia, ya que ningún individuo se basta a sí mismo y todos necesitan de lo que producen de los demás. El trabajo configura comunidad al volver interdependientes a unos de otros. Esto significa que el carácter social de las personas se asienta, en buena medida, en su condición de trabajadoras.

Alberto Masferrer produjo numerosos ensayos, muchos de ellos publicados en periódicos. Incursionó en otros géneros literarios como la poesía y la novela. Fundó y dirigió el periódico Patria entre 1928 y 1930. Fue además maestro, periodista, orador y diplomático.

nacional de Uruguay, que ocupa la posición 46 en la clasificación mundial de 177 países según su nivel de desarrollo humano (PNUD, 2007). En el otro extremo, los desempleados tienen un desarrollo humano medio, similar al promedio nacional de Botswana, que ocupa la posición 124 en dicha clasificación. Estos datos se obtienen al calcular el Índice de Desarrollo Humano (IDH) para los grupos de personas que en El Salvador tienen trabajo decente, los ocupados plenos sin protección social y con ingresos inferiores al costo de la canasta básica a precios de mercado, los subempleados y los desempleados.

Para alcanzar niveles de desarrollo humano alto es necesario construir un solo país, donde todas las personas tengan acceso a oportunidades de trabajo decente.

Principales hallazgos

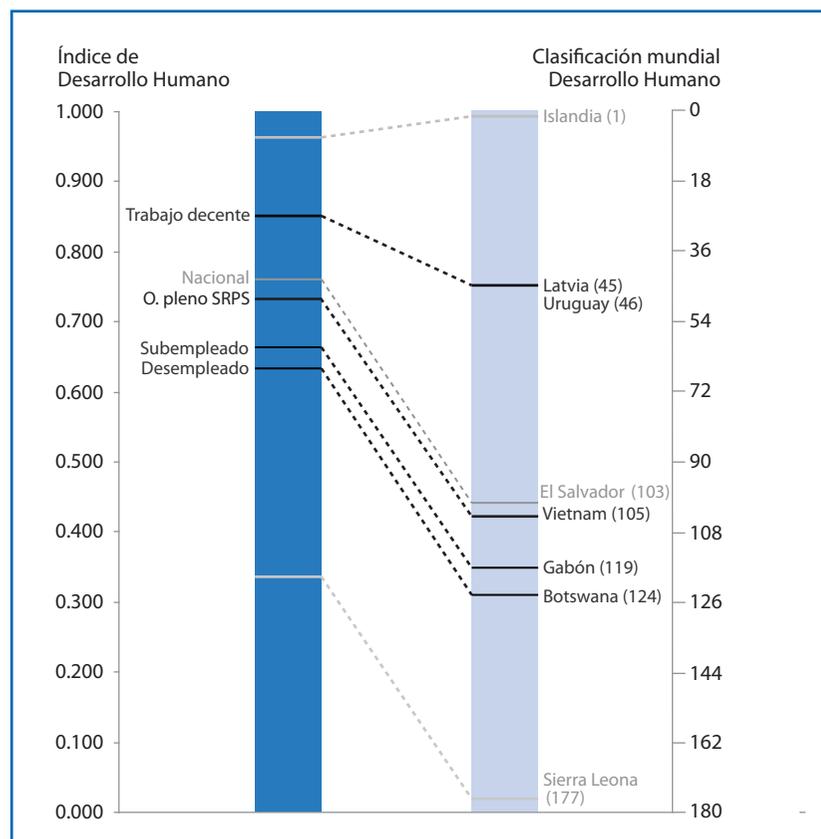
Este Informe busca poner sobre la mesa de discusión aspectos claves del mercado laboral y el mundo del trabajo en El Salvador, con el propósito de situar a las personas, verdadera riqueza con que cuenta el país, en el centro de las preocupaciones nacionales. Encaminarse hacia niveles superiores de desarrollo humano es posible siempre y cuando se realicen los esfuerzos adecuados para superar las carencias del mercado laboral salvadoreño. A continuación se presentan los principales hallazgos que resultan de la lectura de los nueve capítulos de este Informe (véase recuadro 3).

1. El subempleo, y no el desempleo, es el principal problema del mercado laboral salvadoreño

El desempleo es un “lujo” que, en el país, pocos pueden darse. El Salvador registra bajas tasas de desempleo abierto en comparación con naciones de desarrollo humano alto (capítulo 2). La mayoría de la gente que busca y necesita un empleo no puede mantenerse mucho tiempo sin trabajar. En un mercado de trabajo que no ofrece suficientes empleos decentes, las soluciones para alguien sin trabajo son irse a buscar empleo a otro país (emigrar) o subemplearse.

El subempleo es una estrategia generalizada en el país para obtener ingresos. “Rebuscarse”, ponerse a trabajar en lo que sea, aunque se

Gráfico 1: Índice de desarrollo humano según tipo de inserción laboral, 2006



Nota: SRPS= sin remuneración justa o protección social. Fuente: Elaboración propia con base en datos de EHPM 2006 (DIGESTYC, 2006) y PNUD, 2007.

obtenga menos del salario mínimo, aunque se trabaje menos horas que las de una jornada completa. Aunque no alcance para mantener a la familia, aunque no se puedan satisfacer las necesidades básicas. Aunque se carezca de acceso a las redes de seguridad social. En eso consiste estar subempleado.

En el 2006, el 43% de la fuerza laboral salvadoreña se encontraba subempleada, mientras que el 7% estaba desempleada. Si se suman ambos porcentajes, se tiene que la mitad de la población se encontraba en situación de “subutilización laboral”. Esta categoría, que comprende desempleo más subempleo, sirve para ponerle cifras a la situación de carencias que ha marcado el mundo del trabajo en El Salvador.

Estar subempleado, desde el paradigma del desarrollo humano, significa que una persona

Recuadro 3: El Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2007-2008

Este Informe busca identificar los progresos y los desafíos más acuciantes del empleo en El Salvador. Su propósito es iluminar políticas públicas que reconozcan la relevancia del trabajo decente como medio para alcanzar mayores niveles de desarrollo humano para todos los salvadoreños.

Está compuesto por nueve capítulos y una propuesta de elementos para un Pacto de Empleo y Cohesión Social, preparados por un equipo multidisciplinario de especialistas, que analizan la situación laboral salvadoreña desde distintos ángulos: económico, social, cultural, de género y político.

El Informe sobre Desarrollo Humano presenta análisis independientes y objetivos, estadísticas y otros datos relevantes, aplicando la perspectiva del desarrollo humano a las preocupaciones nacionales prioritarias. Es un instrumento de gran alcance para dar seguimiento a los progresos y desafíos del país.

El informe salvadoreño se publica cada dos años a solicitud del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Consejo Nacional para el Desarrollo Sostenible (CNDS). Informes de igual naturaleza se publican en otros 134 países del mundo. La sede del PNUD en Nueva York publica anualmente el informe mundial.

Contenidos

El capítulo 1, *El trabajo en la vida de sus protagonistas*, reúne fotografías e historias de vidas cotidianas de trabajadores salvadoreños que se desempeñan en diferentes ocupaciones, en distintos lugares del país. Este capítulo coloca en el Informe la perspectiva de los sujetos principales del desarrollo humano, frecuentemente olvidados. Se trata, en este sentido, de historias debidas, es decir, historias que son parte de la deuda permanente de los análisis técnicos con los protagonistas de este trabajo.

El capítulo 2, *Trabajo decente. Apuesta imprescindible para el desarrollo humano*, caracteriza el mercado laboral de El Salvador desde el enfoque de desarrollo humano. Constata la escasez de empleos decentes, además de que mide, retrata y contrasta la realidad del subempleo como forma generalizada de inserción laboral de los salvadoreños, que los deja sin ingresos suficientes para llevar una vida digna y sin protección social en caso de enfermedad y vejez.

El capítulo 3, *Salvadoreños trabajadores. Imaginarios sociales y el mundo del trabajo*, hace una revisión de las representaciones sociales que se han creado en torno a los trabajadores, su condición, sus deberes y derechos, en los pasados 185 años. Uno de los más difundidos y respetados ha sido, y es, el de los salvadoreños trabajadores.

El capítulo 4, *Percepciones y expectativas desde el mundo del trabajo*, explora las formas como trabajadores y empresarios se ven entre ellos, a partir de una encuesta realizada para este Informe. Asimismo, recoge los significados que dichos actores atribuyen al trabajo, sus percepciones y expectativas sobre el país como espacio de oportunidades y, finalmente, su disposición a dialogar y pactar para impulsar el pleno empleo como objetivo nacional.

El capítulo 5, *Crecimiento económico y empleo. Hacia una economía con metas humanas*, se pregunta cómo podría El Salvador alcanzar un crecimiento económico sostenido con empleo, eficiencia laboral y desarrollo humano. Para ello analiza el comportamiento de la economía salvadoreña en las últimas dos décadas, deteniéndose en los éxitos iniciales de las reformas emprendidas a partir de 1989. Asimismo sugiere cambios en las políticas macroeconómicas y sectoriales a partir de la construcción de escenarios hipotéticos favorables.

El capítulo 6, *El empleo en clave territorial*, muestra la necesidad de distribuir de manera equitativa las oportunidades laborales y de desarrollo humano en las diferentes localidades que configuran el país. A partir de un análisis descriptivo del territorio nacional, dividido en cinco grandes regiones, se ponen en evidencia las disparidades entre la Región Metropolitana y las regiones periféricas. También se recomiendan estrategias de desarrollo territorial con acento en la generación de empleos y el aprovechamiento de recursos propios.

El capítulo 7, *Protegerse de los riesgos de vivir y trabajar*, presenta un estudio detallado sobre el funcionamiento de las redes de seguridad social, es decir, los sistemas de pensiones y de salud que, en el país, operan con aportes de los patronos y de los empleados. Sostiene la necesidad de cambiar los mecanismos de financiamiento de dichos sistemas a fin de ampliar su cobertura y volverlos más equitativos.

El capítulo 8, *Mujeres, hombres y mundo del trabajo: la persistencia de la desigualdad*, pone en perspectiva la inserción laboral de hombres y mujeres que, si bien ha avanzado hacia la equidad, sigue resultando desfavorable para la población femenina. Se detiene en dos esferas de trabajo ligadas al hogar y altamente “feminizadas”: el trabajo doméstico no remunerado y el servicio doméstico pagado.

El capítulo 9, *Educación y empleo juvenil para una sociedad más segura y cohesionada*, a partir de un diagnóstico de la situación de inseguridad del país, argumenta que la falta de oportunidades laborales entre los jóvenes –junto a la exclusión educativa y la disfuncionalidad de la familia– es factor de fragmentación social que socava las bases de la gobernabilidad.

En los *Elementos para un Pacto de Empleo y Cohesión Social* se apremia al país a tomar acuerdos sociales que propicien una estrategia de desarrollo humano cuyo horizonte principal sea la universalización del trabajo decente, elemento clave de la cohesión social. Se presenta una serie de metas económicas y sociales para el año 2021, así como algunos lineamientos básicos que deberían considerarse en el Pacto propuesto.

El Apéndice hace una lectura preliminar de las nuevas claves para entender a El Salvador a partir de los datos del Censo 2007.

El Compendio estadístico contiene los indicadores más actuales sobre la realidad salvadoreña.

no puede hacer uso pleno de sus habilidades y capacidades y, por tanto, ve disminuidas la ampliación de las opciones y oportunidades de acceder a una vida que considere valiosa. También la sociedad y el país pierden cuando alguien está subempleado, ya que su trabajo rinde menos de lo que podría producir.

Esta realidad ha sido constatada a lo largo de la historia. “Tenemos que enfrentarnos a la terrible paradoja de que falta el trabajo para uno de los pueblos más trabajadores del mundo”, señaló el presidente Arturo Armando Molina en el discurso de toma de posesión del gobierno (*La Prensa Gráfica*, 1972, julio 2). Esta frase retrata en pocas palabras el desaprovechamiento de capacidades y de recursos que ocurre en el mundo del trabajo en El Salvador.

En términos de ingresos personales, el subempleo implica pérdida de recursos. Así, un subempleado percibe, en promedio, la mitad del salario de un trabajador con ocupación plena sin remuneración justa o protección social, y menos de un quinto del que percibe una persona con trabajo decente.

Las poblaciones más afectadas por el subempleo son los habitantes del área rural, las mujeres, los jóvenes y la población con escolaridad nula. El subempleo es mayor en el campo (54%) que en las ciudades (37%). Asimismo, es una condición laboral que afecta a más mujeres (50%) que a hombres (39%) (capítulo 8). El contraste es mayor entre la

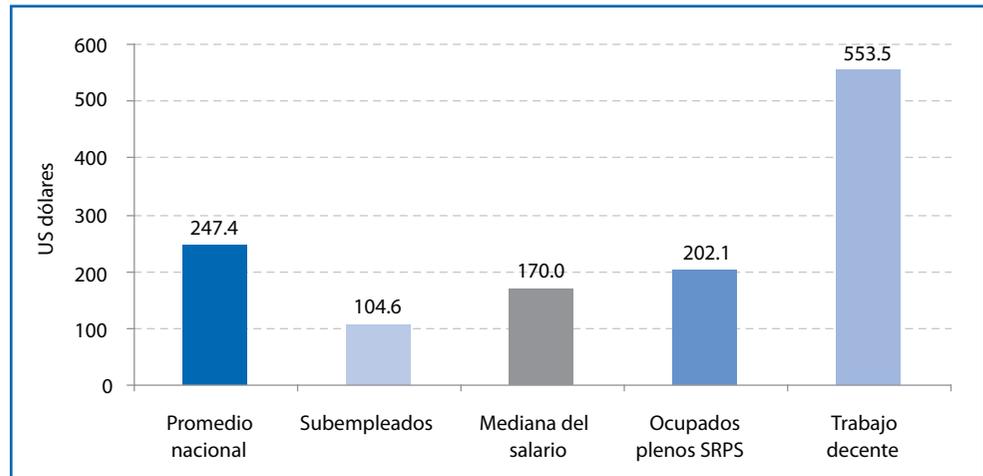
población rural por género: siete de cada diez mujeres del área rural están subempleadas frente a cinco de cada diez hombres.

La tasa de subempleo entre la población de 15 a 24 años de edad es del 50%, siete puntos porcentuales mayor que la de la población económicamente activa (capítulo 9). Finalmente, el subempleo afecta a más de la mitad de los trabajadores sin ningún año de estudio aprobado (54.5%) y solo a dos de cada diez con 13 años o más de escolaridad (20%).

En un mercado laboral que no ofrece suficientes empleos decentes, el subempleo ha sido la forma favorecida de ganarse el sustento a que se ha visto abocada buena parte de la población. Según datos de los últimos 58 años, la mitad de la fuerza laboral salvadoreña ha estado subempleada: en 1950 la tasa de subempleo era del 49%; en 1970, de 45%; en 1980, de 49% nuevamente y en el 2006, de 43% (véase gráfico 3).

Hay que señalar, sin embargo, que entre 1990 y 1995 la subutilización laboral descendió de manera sensible, llegando a tener una tasa de crecimiento negativa, frente al incremento de los empleos. En ese período, El Salvador alcanzó la segunda tasa más alta de crecimiento económico en América Latina, gracias a un repunte de la inversión y del consumo, tras la firma de los Acuerdos de Paz que pusieron fin al conflicto armado. De 1996 en adelante, se produjo un cambio

Gráfico 2: Salarios promedio por tipo de inserción laboral, 2006



Nota: SRPS= sin remuneración justa o protección social. Fuente: Cálculos propios a partir de base de datos de EHPM 2006 (DIGESTYC, 2006).

en las tendencias, la tasa de crecimiento económico disminuyó sustancialmente, al tiempo que la subutilización laboral comenzó a aumentar. Pero indicios de una nueva etapa de crecimiento con empleo han vuelto a aparecer a partir de 2004 (véase gráfico 4).

Culturalmente, el subempleo se ha naturalizado en la caracterización de los salvadoreños como personas laboriosas, que se ‘rebuscan’ y salen adelante a costa de sacrificios, aun en medio de condiciones adversas. De esta manera se ha generado tolerancia social hacia este fenómeno hasta llegar a invisibilizarlo. El subempleo ha sido y sigue siendo una forma de inserción laboral muy extendida en El Salvador desde su nacimiento como república (capítulo 3).

2. Hay un desencuentro en las racionalidades de empleados y empleadores: los unos quieren que se les pague según el salario de reserva, los otros pagan salarios de mercado

El mercado laboral salvadoreño vive un momento de contradicción en las racionalidades de sus dos principales actores, trabajadores y empleadores. Por una parte,

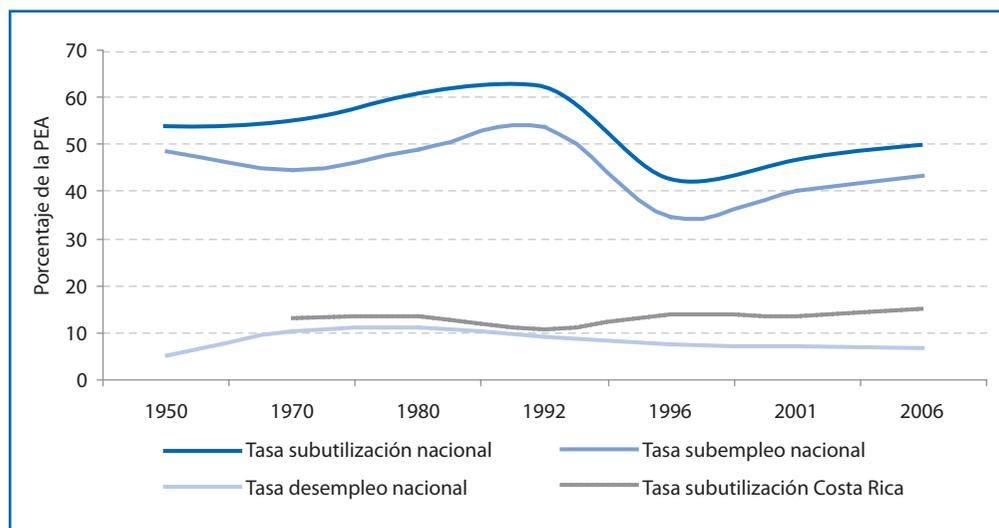
estos últimos se quejan de la falta de mano de obra en sectores como la agricultura y la construcción, según ha reportado la prensa local en los últimos años (capítulo 3). Por otra parte, los trabajadores no se conforman con cualquier trabajo ni con cualquier salario (capítulo 5).

El crecimiento de las expectativas laborales de los trabajadores, en términos de tipo de empleo y remuneración, obedece a varios factores que han incrementado el salario de reserva (mínima remuneración por la que alguien está dispuesto a participar en el mercado laboral). Estos son: aumentos en los niveles educativos y de productividad, impacto de las migraciones y creciente consumismo.

En primer lugar, la escolaridad promedio de los trabajadores entre 15 y 29 años de edad (8 años de estudio aprobados) duplica la escolaridad de la generación de sus padres (4 años de estudio aprobados en la población de 50 a 64 años de edad). A esto se suma que el nivel de productividad para 2007 es 43% mayor que el registrado en 1991. Es lógico, pues, que trabajadores más educados y más productivos aspiren a mayores salarios.

En segundo lugar, las migraciones inciden en las decisiones de tomar un trabajo o no

Gráfico 3: Tasas históricas de subutilización, 1950-2006



Nota: La cifra de 1970 para Costa Rica se refiere al dato más cercano, 1976. Fuente: Cálculos retomados de PRE-ALC, 1981; EHPM (DIGESTYC, varios años) y MIDEPLAN, 2005.

hacerlo. Esto ocurre no solo por el efecto de las remesas que envían los parientes desde el exterior y que aseguran un ingreso —muchas veces superior al salario mínimo— al 25% de los hogares salvadoreños. Tiene relación, además, con la remesa de información sobre oportunidades laborales y salarios fuera del país (en particular en los EE. UU.) y la oferta de apoyo para integrarse al mercado laboral internacional, que también proceden de quienes han emigrado.

En tercer lugar, los trabajadores quieren ganar más para consumir más bienes y servicios. El bienestar y la calidad de vida están asociados con prácticas de consumo que se han democratizado, desde la ropa de moda hasta los aparatos electrónicos pasando por la comida rápida.

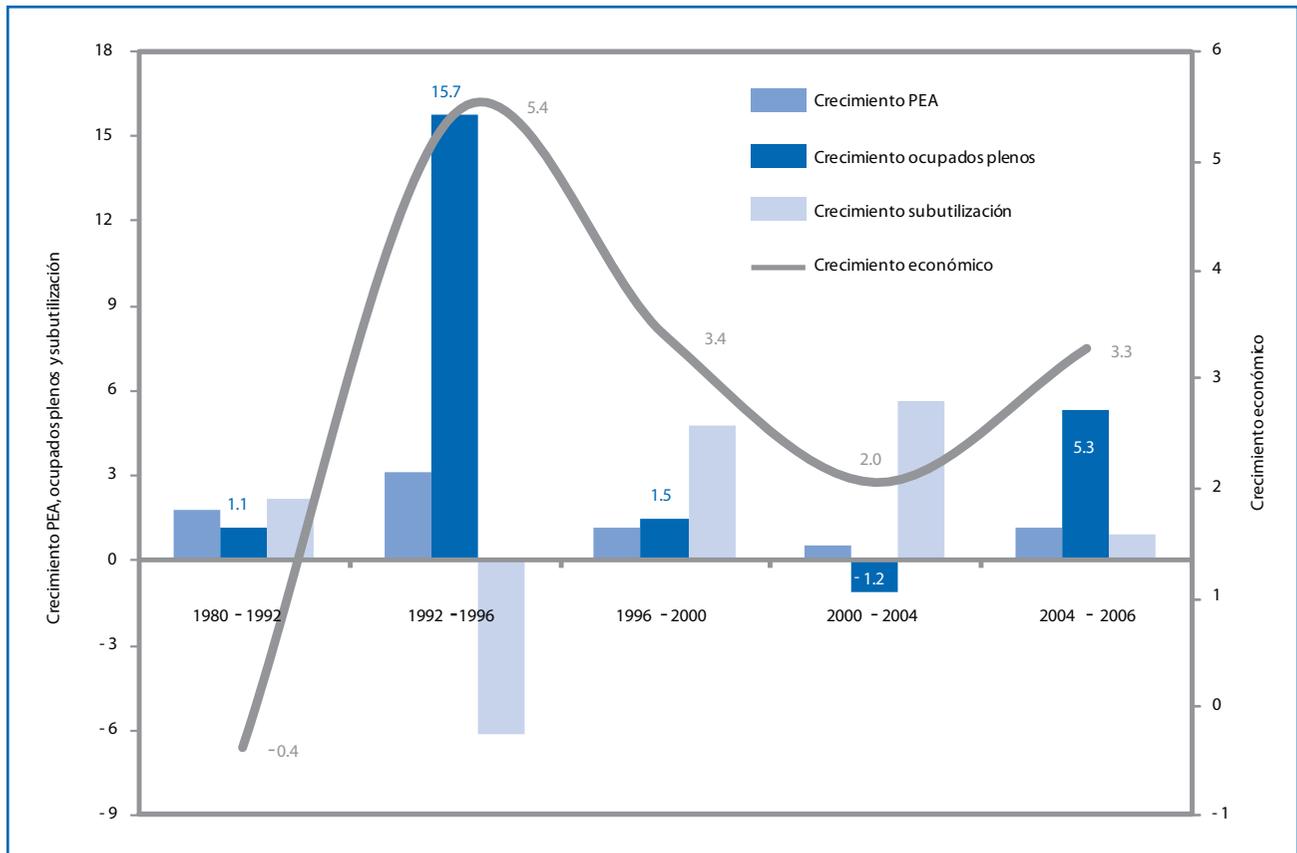
Los empleadores, en la otra cara de la moneda, están pagando salarios de mercado y tratando de minimizar costos en sus empresas para ser competitivos en el mercado internacional. Su lógica se explica por factores como los altos niveles de subutilización laboral, el crecimiento de la población económicamente activa, salarios mínimos superiores a los de algunos países vecinos y necesidad de reducir costos en ciertos sectores productivos.

Primero, las altas tasas de subempleo y desempleo en el país revelan que hay abundancia de mano de obra en busca de mejores oportunidades de trabajo. A esto se suma, en segundo lugar, el hecho de que la población económicamente activa (PEA) ha aumentado por encima de la tasa de crecimiento poblacional, especialmente por el aumento de la tasa de participación de las mujeres.

Tercero, los salarios mínimos reales que se pagan en El Salvador son más altos que los de Honduras y Nicaragua. Esto atrae trabajadores de esos países que suplen, en alguna medida, la demanda de mano de obra en sectores con déficit de la misma. Y, cuarto, el agresivo proceso de apertura comercial ha sometido a sectores como la agricultura y la industria nacionales a disminuir sus costos. Una forma de hacerlo es a través de los salarios, que no se están ajustando al ritmo de la inflación, ni mucho menos en armonía con el comportamiento de la productividad.

Este desencuentro de racionalidades ha dado lugar a la configuración de un círculo vicioso de lento crecimiento económico, subutilización laboral, salarios reales decrecientes y migraciones, que debe superarse y revertirse para lograr un desarrollo humano alto y

Gráfico 4: Inserción laboral y crecimiento económico, 1980-2006



Nota: Para los dos primeros periodos, la tasa de crecimiento corresponde a 1980-1990 y 1990-1996. Fuente: Elaboración propia con base en datos de PREALC, 1981; EHPM (DIGESTYC, varios años) y World Development Indicators (The World Bank, 2008).

mayores niveles de cohesión social en el país. Para ello, sin embargo, es necesario emprender un proceso de ingeniería social, llámese pacto o acuerdo, en el que empresarios, empleadores y Estado, sin renunciar a sus intereses, aspiraciones y responsabilidades, redefinan sus actuales comportamientos en función de una visión de futuro común que tenga como eje central el pleno empleo y el trabajo decente.

3. Educación y generación de oportunidades de trabajo decente deben ir de la mano para elevar la calidad de vida de los salvadoreños

La mayoría de las personas ven la educación como una forma de invertir en su futuro. Dedicar años de su vida a formarse con la meta de conseguir más ingresos y un mejor empleo. De hecho, quienes han accedido a puestos de

trabajo decente en el país tienen una escolaridad promedio (11.6 años de estudio aprobados) que casi duplica el promedio nacional (5.8 años de estudio aprobados). Esto significaría que los más educados han conseguido los mejores empleos.

Educarse y capacitarse permite a muchos entrar con éxito al mercado de trabajo, sin embargo no todos los que estudian obtienen los beneficios esperados en su vida laboral. La falta de oportunidades de trabajo decente en el país afecta a todas las personas, incluso a quienes están más preparadas académica o técnicamente.

La teoría económica indica que un mayor nivel educativo aumenta las posibilidades de insertarse en el mundo del trabajo. Esta aseveración se verifica en el mercado laboral salvadoreño al analizar el comportamiento del subempleo: la tasa de subempleo disminuye

a medida que aumenta el nivel de escolaridad del trabajador (capítulo 2). En cambio, las tasas de desempleo tienden a concentrarse en los segmentos poblacionales con mayores niveles de escolaridad.

El subempleo afecta menos a los trabajadores que cuentan con siete años o más de escolaridad, según datos de 2006. La población trabajadora con menos educación está más expuesta a subemplearse: uno de cada dos trabajadores con escolaridad nula está subempleado. En contraste, solo dos de cada diez trabajadores con 13 o más años de escolaridad están subempleados.

El desempleo, a diferencia del subempleo, está concentrado entre trabajadores con mayor escolaridad. Así lo demuestra la tendencia general de la población trabajadora masculina en los últimos 15 años: en 1992, la mitad de los desocupados tenían entre 0 y 3 años de estudio; en 1998, esa misma proporción había cursado de 4 a 9 años de estudio; y, en 2005, tenía 7 o más años de estudio aprobados.

En el caso de las mujeres, las tasas de desempleo han sido mayores en el segmento con más educación (sobre todo en las que cuentan con 7 a 12 años de estudio). En 1992, la tasa de desempleo de las trabajadoras con 7 a 9 años de escolaridad (10.6%) era casi el doble de la tasa de desempleo de quienes carecían de escolaridad (5.7%). En 2006, la tasa de desempleo de las mujeres que contaban con 10 a 12 años de estudio era 3.1 veces superior a la tasa de quienes no contaban con ningún estudio.

Además, al comparar cuatro sectores productivos –agrícola, construcción, maquila y turismo– se ve que la relación entre años de estudio aprobados e ingresos no es directamente proporcional. En la maquila, donde la mayoría de empleadas son mujeres, se registra el mayor nivel educativo de los cuatro sectores, pero los salarios son más altos en los sectores de construcción y turismo.

La educación por sí sola no es la solución ni para las personas ni para el país. Los empleos no se generan de forma espontánea en respuesta a la disponibilidad de personas preparadas. Los esfuerzos educativos se deben acompañar y compatibilizar con la definición de “apuestas

estratégicas” o actividades productivas que funcionen como eje para alcanzar los objetivos económicos y sociales que se trace El Salvador (PNUD, 2005).

4. La representación de los salvadoreños como personas laboriosas debe inspirar a El Salvador a colocar el pleno empleo en el centro de sus políticas públicas

Una de las representaciones culturales más extendidas en el país, y en el exterior, es la de la laboriosidad. Los salvadoreños de toda condición social valoran su trabajo como medio para llevar bienestar a su familia. Sus vidas están llenas de historias de triunfos ante las adversidades y de su capacidad para salir adelante. Independientemente de las destrezas desarrolladas y de la ocupación que desempeñen, se asumen como personas trabajadoras y en efecto lo son (capítulo 1).

Considerarse muy trabajadores es una forma de representarse que ha tenido mucho éxito comunicacional, ha influido en las instituciones que componen la sociedad, y ha generado una visión optimista del trabajo y de los trabajadores. Esta representación, no obstante, oculta realidades de las cuales el país tiene que hacerse cargo si quiere impulsar el trabajo decente como norma nacional (capítulo 3).

Así, detrás de la representación del “salvadoreño trabajador”, motivo de orgullo nacional, está el drama de millones de trabajadores en la “rebusca” y de migrantes dispuestos a hacer todo tipo de trabajos. Este imaginario social se comenzó a generalizar a inicios del siglo XX a raíz de los éxitos de los migrantes salvadoreños en Honduras.

El imaginario del “salvadoreño trabajador” ha estado acompañado, en ciertos periodos históricos, de su contrario: el imaginario de la haraganería y la vagancia. Este se ha manifestado cuando la población trabajadora –los indígenas en la Colonia y los campesinos en la República– se ha resistido a laborar en condiciones que consideran inadecuadas. En el siglo XIX, por ejemplo, se promulgaron leyes contra la “vagancia” para forzar a la gente a trabajar en haciendas y obras públicas.

Educarse y capacitarse permite a muchos entrar con éxito al mercado de trabajo, sin embargo no todos los que estudian obtienen los beneficios esperados en su vida laboral. La falta de oportunidades de trabajo decente en el país afecta incluso a quienes están más preparados académica o técnicamente

Detrás de la representación del “salvadoreño trabajador”, motivo de orgullo nacional, está el drama de millones de trabajadores en la “rebusca” y de migrantes dispuestos a hacer todo tipo de trabajos

La supuesta “haraganería” ha reaparecido hoy en las quejas de empleadores y autoridades sobre la falta de mano de obra para las labores agrícolas y de la construcción, atribuida a la influencia de las remesas. Otros discursos muy generalizados también responsabilizan a la migración y al envío de remesas de tener un efecto pernicioso sobre los jóvenes, volviéndolos “haraganes”, “acomodados” y propensos a delinquir (capítulo 9).

Las representaciones de la laboriosidad, la haraganería y la vagancia están asociadas con las realidades del subempleo y de las migraciones que afectan sobre todo a los jóvenes y que han caracterizado históricamente el mercado laboral salvadoreño. También encubren la consideración de los trabajadores como personas que no son sujetos de todos los derechos ni ciudadanos plenos.

Sin embargo, en tanto la mayoría de salvadoreños se conciben como portadores de capacidades para dar lo mejor de sí en el trabajo, el imaginario de la laboriosidad es un aliado para un compromiso nacional a favor del pleno empleo. Esta característica nacional debe inspirar el objetivo de darle la prioridad máxima al pleno empleo en las políticas públicas. Es decir, garantizar que todas las personas en edad de trabajar y con capacidad y voluntad de hacerlo cuenten con un trabajo decente: remuneración justa, protección social para la familia, seguridad en el lugar de trabajo, oportunidades de desarrollo personal e igualdad de trato para hombres y mujeres.

5. Empresarios y trabajadores deben convertirse en actores creíbles y representativos para impulsar un compromiso nacional a favor del pleno empleo

Para promover el pleno empleo –y trabajo decente– como motor del desarrollo humano, empresarios y trabajadores deben cambiar su forma de relacionarse caracterizada por la desconfianza, la falta de solidaridad, la ausencia de entendimientos y compromisos comunes. Ese clima que prevalece en el espacio productivo se irradia a toda la sociedad y produce frustración y desesperanza respecto del futuro del país (capítulo 4).

En el mundo del trabajo domina la percepción de que los empresarios incumplen sus obligaciones laborales e irrespetan los derechos de los trabajadores, es decir, tienen bajo nivel de confianza social, según una encuesta realizada para este Informe (PNUD et al., 2007) (véase gráfico 5). Uno de los hallazgos revela que esta percepción es frecuente entre los empresarios mismos. Por contraste, los trabajadores son vistos como personas confiables, que cumplen sus obligaciones en el ambiente laboral.

La mencionada encuesta, realizada entre distintos actores del mundo del trabajo, también destaca la percepción extendida de que los empresarios tienen poca sensibilidad ante las necesidades de los demás. Los trabajadores, en cambio, son evaluados como personas con mayor sensibilidad, inclusive por los mismos empleadores.

Esas percepciones contrastan con los dispares niveles de influencia y poder de empresarios y trabajadores en la vida nacional. Mientras los primeros tienen amplia participación en los asuntos públicos a través de las asociaciones gremiales, los segundos tienen escasa representación en organismos de toma de decisiones sobre políticas, baja afiliación sindical y poco peso en la vida nacional. Así, por ejemplo, al examinar la composición de las juntas directivas de 20 entidades autónomas, se tiene que hay representantes de asociaciones empresariales en 17 de ellas; en contraste, solo 4 cuentan con representantes sindicales.

La problemática del mundo de trabajo es síntoma del desgaste institucional que vive la sociedad salvadoreña y que se expresa, por ejemplo, en el incumplimiento de las leyes, la desconfianza fiscal, la poca credibilidad en el gobierno y en los principales actores sociales, según revelan diversas encuestas (Corporación Latinobarómetro, 2007; PNUD et al., 2007; UCA/IUDOP, 2007).

Como actores claves, los trabajadores y los empleadores enfrentan enormes desafíos. El movimiento sindical es una fuerza llamada a tener un papel decisivo en la transformación de la sociedad salvadoreña. Sus limitaciones son superables y su presencia es imprescindible en las transformaciones que deben experimentar

las relaciones laborales. De igual manera, el sector empresarial, que es amplio y diverso, debe fortalecer su presencia pública a través de gremios que representen sus intereses frente a la sociedad, el Estado y los empresarios mismos.

Para impulsar un diálogo social con miras a celebrar un compromiso nacional a favor del pleno empleo, se requiere de actores legítimos, creíbles y representativos que defiendan los intereses de los principales actores del mundo del trabajo en la mesa de negociación.

6. La falta de trabajo decente, en particular entre la población joven, deteriora la cohesión social y socava las bases de la gobernabilidad democrática

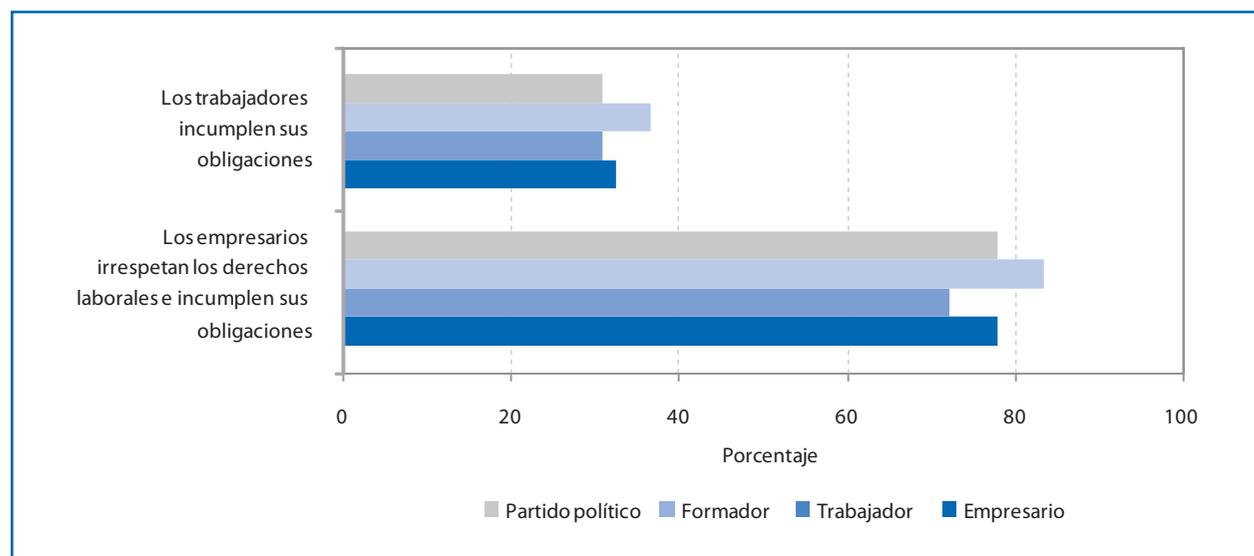
La falta de trabajo decente obliga a miles de salvadoreños a “rebuscarse” y engrosar el sector informal, a aceptar condiciones de subempleo o a emigrar fuera del país en busca de mejores oportunidades laborales. Esta situación crea un ambiente de insatisfacción incluso entre la población ocupada y menoscaba la cohesión social al mantener abiertas las brechas de ingresos y oportunidades de las personas.

Además, produce desconfianza en el Estado como ente protector de los ciudadanos y genera un caldo de cultivo propicio para la violencia (capítulo 9).

El empleo constituye un pilar básico de la ciudadanía. Es vía para superar la pobreza y aportar a la producción de la sociedad; asimismo, habilita a las personas para gozar de derechos y ejercer sus deberes como ciudadanos. En este sentido, no es fácil construir una ciudadanía efectiva en un país que no ofrece a sus pobladores la oportunidad de ganarse el sustento y llevar un nivel de vida digno.

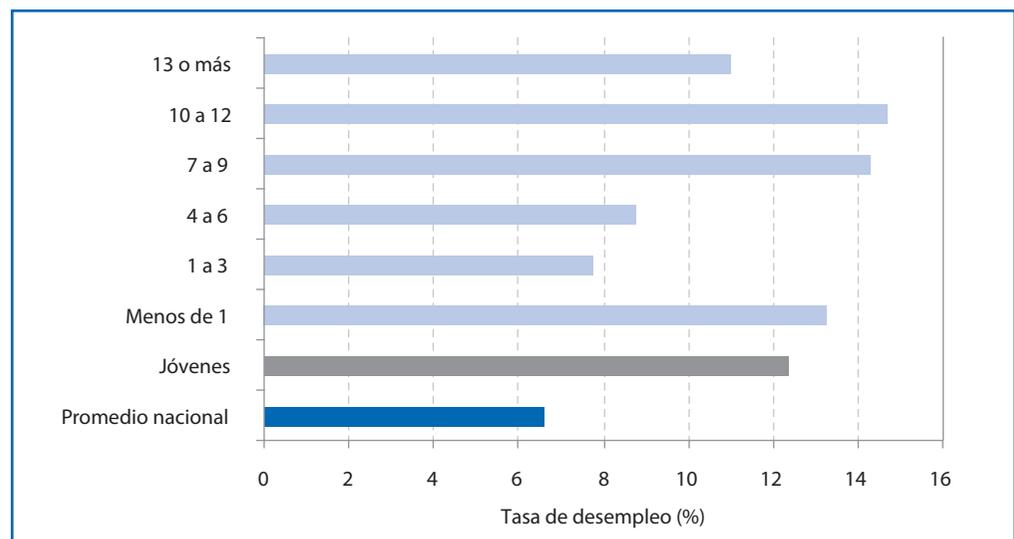
El ejercicio de la ciudadanía es particularmente complejo en el caso de los jóvenes (15 a 24 años). Ellos tienen mayores dificultades para encontrar empleo y están más afectados por la subutilización laboral. Tienen elevada propensión a emigrar cuando inician su vida productiva (UCA/IUDOP, 2008) y están más involucrados en actividades violentas, en particular aquellos con bajo nivel educativo y carentes de contactos para insertarse en el mercado laboral. Todo ello es factor crucial en el deterioro de la cohesión

Gráfico 5: Percepciones sobre el incumplimiento de las obligaciones laborales de trabajadores y empresarios



Nota: Las preguntas 23 y 24 dicen, respectivamente: ¿Cree que los empresarios respetan los derechos laborales y cumplen las obligaciones laborales vigentes? y ¿cree que los trabajadores cumplen adecuadamente con sus obligaciones laborales vigentes? Aquí se grafica solo la respuesta 'no' a ambas preguntas. Fuente: PNUD et al., 2007.

Gráfico 6: Tasa de desempleo de jóvenes (15 a 24 años) por tramos de educación, 2006



Fuente: Elaboración propia con base en datos de EHPM 2006 (DIGESTYC, 2006).

Los jóvenes tienen mayores dificultades para encontrar empleo y están más afectados por la subutilización laboral. Tienen elevada propensión a emigrar cuando inician su vida productiva y están más involucrados en actividades violentas, en particular aquellos con bajo nivel educativo y carentes de contactos para insertarse en el mercado laboral

social y de la gobernabilidad democrática.

En cuanto a la situación laboral de los jóvenes, dos de cada tres trabajadores están desempleados o subempleados, según datos de 2006. Como se observa en el gráfico 6, la tasa de desempleo de la población joven es casi el doble del promedio nacional, fenómeno compartido con la mayoría de países de América Latina. Por otra parte, la mitad de los jóvenes que buscan trabajo están subempleados, siendo la tasa de subempleo juvenil 7 puntos porcentuales más alta que el promedio nacional.

Empleo, educación y capacitación, en tanto son mecanismos básicos de inclusión social, son las mejores políticas para reducir la delincuencia juvenil. Los programas punitivos y el endurecimiento de las penas no son determinantes para poner fin al delito, según una serie de estudios y experiencias recogidas en el capítulo 9 de este Informe. Además, el Estado destina más recursos por año para mantener a una persona en la cárcel (US\$1,191) que en un programa de capacitación técnica (US\$1,000) o en la escuela (US\$251), según estimaciones a partir de fuentes oficiales (Ministerio de Hacienda, MINED e INSAFORP, sin fecha). Para ampliar el acceso a oportunidades de trabajo decente entre la población juvenil

es indispensable crear programas de capacitación y educación que la preparen para el mercado de trabajo.

7. En un país con alta proporción de subempleados, la protección social de los trabajadores en caso de enfermedad y de vejez no puede limitarse a los empleados del sector formal

El acceso a un empleo de calidad no se define solo por el nivel de remuneración o las condiciones en que se ejerce un trabajo. Para entrar en la categoría de “trabajo decente”, un empleo debe ofrecer acceso a una red de protección social que permita mitigar los riesgos asociados al desempleo, el subempleo, la enfermedad y la disminución drástica de los ingresos en la vejez, entre otros.

En El Salvador alrededor de la quinta parte de los trabajadores activos están cubiertos por los sistemas contributivos de pensiones (22.6%) y de salud (27.3%), según datos de 2006. Estos bajos índices de cobertura, asociados con las altas tasas de subutilización laboral, dejan a la gran mayoría de la población sin protección de pensiones y en manos del deficiente sistema público de salud (capítulo 7).

La protección social en El Salvador no puede sustentarse únicamente sobre mecanismos contributivos, que operan con aportes de los empleadores y de los empleados. En la práctica, estos mecanismos son poco solidarios con quienes están fuera del sector formal. Los subsidios se vuelven imprescindibles para alcanzar una mínima equidad.

Los sistemas contributivos de protección social para pensiones son el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), el Instituto de Pensiones de Empleados Públicos (INPEP) y en el sector privado el Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP), conformado por dos administradoras de fondos de pensiones (AFP).

En el caso de la salud, hay tres sectores con poca coordinación entre ellos: el sistema contributivo, que se limita al ISSS y a programas para militares y educadores; el sistema gratuito del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, donde acude la mayoría de la población; y los servicios del sector privado, que incluye clínicas y hospitales comerciales así como otros sin fines de lucro.

Los programas de pensiones y de salud, además de su insuficiente y desigual cobertura, ofrecen servicios de calidad insatisfactoria, tienen altos costos y baja eficiencia. Son poco sostenibles y están marcados por patrones de evasión sin controles efectivos. Carecen de mecanismos para una participación eficaz de los usuarios en la toma de decisiones de los sistemas. Además, la red actual de protección social no posee programas que cubran el desempleo ni los riesgos laborales, ni que faciliten el acceso a vivienda digna.

Para promover el trabajo decente en El Salvador, las redes de protección social deben extender la cobertura, en particular hacia los sectores excluidos. En el sistema de pensiones se recomienda ampliar los mecanismos contributivos y no contributivos, incentivando la afiliación de trabajadores informales al sistema contributivo y focalizando los subsidios en los pobres, los desempleados y la población de bajo ingreso. Una fiscalización sistemática, con protagonismo de los usuarios, es fundamental para asegurar el pago de cuotas,

la eficiencia en el uso de recursos y la calidad de los resultados.

En el sistema de salud se recomienda integrar a los tres sectores bajo la rectoría del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) o en una sola entidad pública; otorgar subsidios fiscales a los pobres y población de bajo ingreso; introducir un paquete básico universal de prestaciones garantizadas a toda la población; y mejorar la prevención, promoción y atención primaria.

8. Las mujeres trabajan más horas diarias que los hombres y son discriminadas para aspirar a ciertos empleos, en los salarios percibidos y en el acceso a protección social

La carga de trabajo de las mujeres en el país es superior en dos horas a la de los hombres, según estimaciones realizadas a partir de la encuesta de Uso del tiempo (DIGESTYC, 2005). En promedio, las mujeres dedican 10 horas al día para trabajar, tanto dentro como fuera del hogar, por una remuneración o sin recibir pago alguno. Ellos, en cambio, dedican 9 horas al día a todas las actividades que caben en la categoría de trabajo (capítulo 7).

El área que muestra mayor disparidad por género es la del trabajo doméstico no remunerado (TDNR), es decir, todas las tareas que aseguran la reproducción de la familia y de la sociedad tales como cuidado de niños y ancianos, preparación de comida, lavado y planchado de ropa. En el 2005, ellas dedicaron seis veces más tiempo que ellos a este tipo de trabajo.

Si se contabilizara el trabajo doméstico no remunerado en el producto interno bruto (PIB), se tendría que, para 2005, hubiera significado un aporte del 32%. Este dato, calculado por una primera medición realizada para este Informe, revela que el aporte del TDNR al PIB es superior a la contribución económica de la industria, y casi triplica el aporte del sector agropecuario.

Otro aspecto de la inequidad de género es la persistencia de estereotipos laborales que feminizan ciertas ocupaciones y masculinizan otras. Muchos empleadores prefieren no contratar mujeres para ciertas posiciones

El acceso a un empleo de calidad no se define solo por el nivel de remuneración o las condiciones en que se ejerce un trabajo. Debe ofrecer acceso a una red de protección social que permita mitigar los riesgos asociados al desempleo, el subempleo, la enfermedad y la disminución drástica de los ingresos en la vejez, entre otros

porque ellas cargan prioritariamente con las responsabilidades del hogar. La segregación ocupacional—concentración de ellas en ciertas áreas productivas—abona en las desigualdades de ingresos, de oportunidades y limita las opciones a la hora de elegir ocupación o carrera profesional.

El Salvador ha experimentado progresos en materia de equidad de género en el mundo del trabajo. En los últimos 15 años, el incremento de la tasa de neta de participación total ha estado liderado por la participación femenina, que ha pasado de 33.8% en 1992 a 40.4% en 2006. Por otra parte, las mujeres están en situación de paridad con los hombres en las tasas de trabajo decente (19% para ambos). Asimismo, las mujeres económicamente activas cuentan, en promedio, con 0.6 años de estudios más que los hombres en la misma situación (7.7 y 7.1 años de estudios aprobados, respectivamente).

Sin embargo, aun hay mucho por hacer para alcanzar la equidad. La tasa de subempleo femenino es mayor 14 puntos porcentuales a la masculina (53.7% y 47.1%, respectivamente) y los salarios de las trabajadoras son inferiores a los de los trabajadores, representando, en promedio, solo el 88.5% de los masculinos, según datos de 2006.

La cobertura de mujeres en el sistema de pensiones es inferior a la de los hombres por la menor participación de ellas en la fuerza laboral y en el sector formal (capítulo 7). Las pensiones de las mujeres son menores que las de los hombres porque los salarios de ellas son inferiores incluso para la misma ocupación; la edad de retiro de ellas es 5 años menor; y, la esperanza de vida de ellas es mayor. Para subsanar estas inequidades debe aumentarse en 5 años la edad de retiro de las mujeres y no usar patrones diferentes para remunerar el trabajo femenino ni para determinar su pensión (capítulo 7).

Además de la esfera pública—del trabajo remunerado, realizado fuera de casa—es necesario democratizar el espacio privado—del trabajo no remunerado, asociado a la reproducción del hogar. Dentro de los hogares debe ceder la feminización de las tareas a una redistribución de las mismas que tienda a equilibrar los usos de tiempo entre hombres y mujeres.

9. Hace falta una estrategia que distribuya las oportunidades de empleo en todo el territorio nacional a fin de lograr mayor bienestar para todos los salvadoreños

Impulsar el pleno empleo—y trabajo decente—como motor de desarrollo humano requiere de generar y distribuir oportunidades de manera más equitativa en todas las localidades del país. Los salvadoreños, aun compartiendo el mismo territorio nacional, viven realidades cotidianas muy dispares según el lugar donde hacen sus vidas. El paisaje de cada localidad está teñido por diferentes oportunidades de bienestar personal y familiar que vienen dadas, en buena medida, por el acceso a trabajo decente, educación o capacitación, así como a redes de protección social (capítulo 6).

Para realizar un diagnóstico del mercado laboral en clave territorial, este Informe toma como punto de partida la división del país en cinco regiones, con diferentes vocaciones productivas, propuesta por la Comisión Nacional de Desarrollo (CND, 1998). Como se observa en el mapa 1, las regiones propuestas son: Los Volcanes, Norte del Río Lempa, Metropolitana, Centro-Sur Comalapa y Golfo de Fonseca.

La tendencia a la concentración de oportunidades en la capital y sus alrededores—clasificada por la CND como región Metropolitana—ejerce un fuerte contrapeso para mejorar las condiciones de empleo y la calidad de vida de todos los salvadoreños. Al atraer trabajadores de las demás regiones, la Metropolitana no da abasto para mantener o elevar los niveles de trabajo decente, servicios de salud y educación. Además, las otras regiones pierden capital humano para alcanzar mayores niveles de desarrollo.

Al analizar el mercado laboral en clave geográfica, el país exhibe un panorama fragmentado que se caracteriza por el deficiente aprovechamiento de las capacidades de las personas y de las potencialidades locales. La escasez de oportunidades de trabajo decente (remuneración justa, protección social y seguridad laboral) así como la preponderancia del subempleo se acentúan en la región Norte del Río Lempa y tienen menor peso relativo en la región donde se ubica la capital.

Si se contabilizara el trabajo doméstico no remunerado en el producto interno bruto (PIB), se tendría que, para 2005, hubiera significado un aporte del 32%. Un aporte superior a la contribución económica de la industria, y que casi triplica el aporte del sector agropecuario

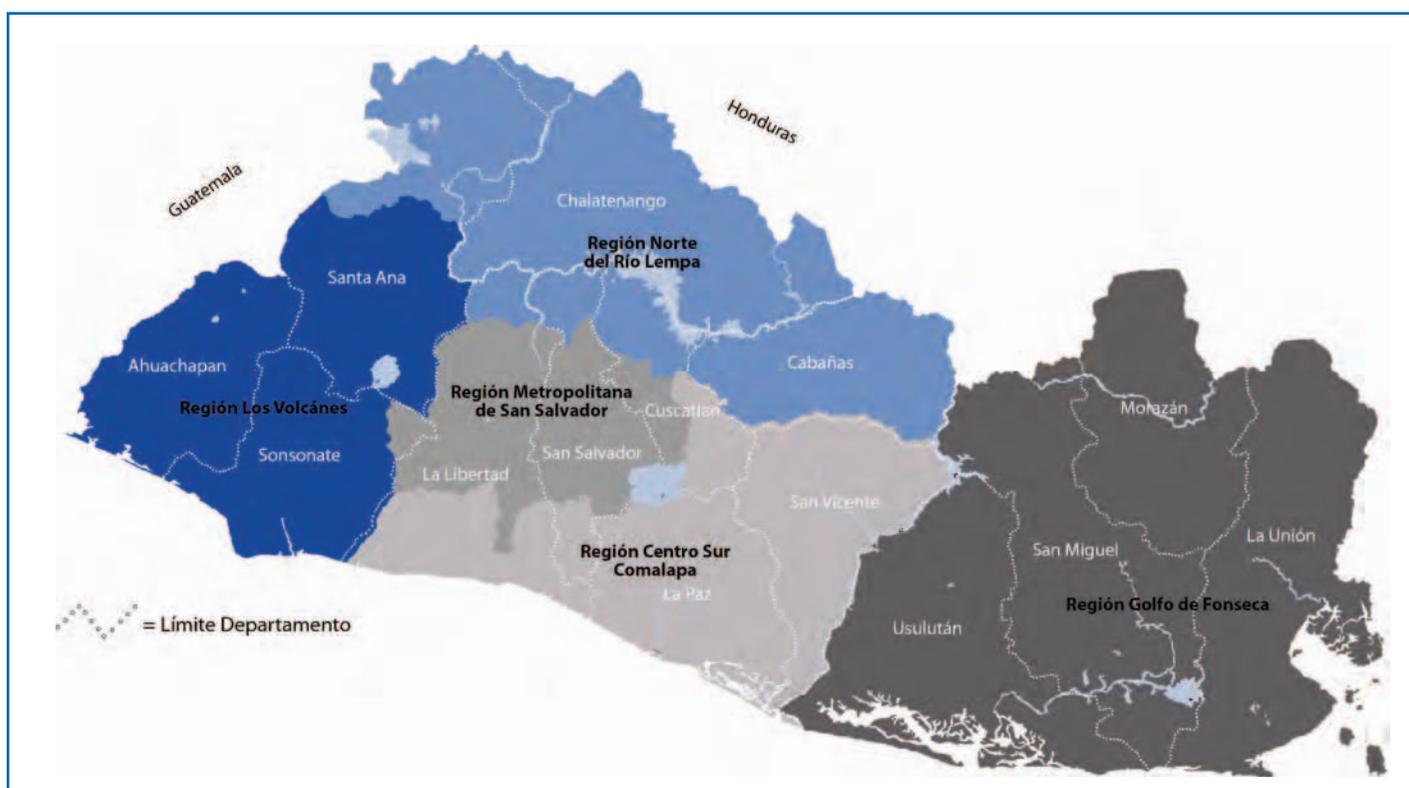
Por una parte, las posibilidades de encontrar un puesto de trabajo decente son cinco veces mayores que en la región Metropolitana que en la región Norte del Río Lempa, según cálculos propios (DIGESTYC, 2004). Por otra, el subempleo, principal problema del mercado laboral salvadoreño, afecta a 6 de cada 10 trabajadores de las regiones Norte del Río Lempa (63%), Centro-Sur Comalapa (60%) y Golfo de Fonseca (58%), y a 4 de cada 10 de la región Metropolitana (38%).

Además, en términos de salarios, en las cuatro regiones periféricas se percibe en promedio entre el 70% y el 75% de lo que podría ganarse en la región Metropolitana, de acuerdo con estimaciones propias (DIGESTYC, 2004). La pobreza también tiene una cara territorial. Mientras en la región Metropolitana, uno de cada cuatro habitantes es pobre, en las cuatro regiones restantes esta condición afecta a una de cada dos personas.

Para que todos los habitantes del país puedan ampliar sus capacidades y realizarse a plenitud es necesario que cuenten con oportunidades de trabajo decente en el lugar de territorio donde viven. Esto requiere de definir apuestas estratégicas de desarrollo desde las regiones y desde las localidades que, en primer lugar, aprovechen los recursos disponibles en ellas y, en segundo lugar, den rumbo a políticas de educación, capacitación, empleo e inversión, entre otras.

Una estrategia de aprovechamiento de las potencialidades locales es la de “un producto por pueblo”: cada comunidad se especializa en un producto que sabe hacer bien y lo comercializa fuera de su pueblo. Esta estrategia, como lo han demostrado experiencias en otros países, es exitosa en la generación de empleos, fortalece la identidad cultural, promueve la autonomía económica de las poblaciones y reduce la tendencia concentradora de los centros metropolitanos.

Mapa 1: Cinco regiones propuestas por la Comisión Nacional de Desarrollo



Fuente: CND, 2008.

10. El pleno empleo, y trabajo decente, debe ser la máxima prioridad de las políticas públicas y los objetivos socioeconómicos

Alcanzar un desarrollo humano alto es posible, siempre y cuando se sitúe a las personas –verdadera riqueza del país– en el centro de las políticas públicas y de los objetivos nacionales.

Las historias de vida (capítulo 1) muestran que las personas en El Salvador no han sido consideradas como la principal riqueza del país. Muchas de ellas viven una realidad cotidiana marcada por salarios insuficientes, condiciones de trabajo insalubres o precarias, e inseguridad laboral. Por otra parte, las historias también prueban que una oportunidad puede hacer la diferencia en sus vidas y aumentar el bienestar de sus familias. La gente, más que el crecimiento económico o la estabilidad macroeconómica, debe ser la prioridad de la agenda nacional.

El trabajo decente es un medio para que las personas se realicen y desarrollen al máximo: para que amplíen sus opciones y oportunidades de llevar una vida productiva, creativa, plena y acorde con sus necesidades e intereses. Es, además, un medio para reducir brechas de ingresos, garantizar igualdad de oportunidades y fortalecer el sentido de pertenencia a una sociedad. En suma, el acceso a empleos de calidad es clave para alcanzar mayores niveles de desarrollo humano y cohesión social.

La experiencia exitosa de países como Irlanda, Singapur y la isla de Mauricio

(PNUD, 1996) que han dado prioridad al pleno empleo, revalorizando a su gente, y se encuentran hoy en la franja de desarrollo humano alto (PNUD, 2007) inspira a El Salvador a moverse en esa dirección.

Los factores de éxito de estos países aconsejan tener en cuenta lo siguiente: (1) una visión compartida de futuro sobre el país que se desea construir; (2) un compromiso con la educación y el conocimiento; (3) apuestas estratégicas e incentivos predominantemente no tributarios para atraer inversiones; (4) estabilidad macroeconómica; (5) aprovechamiento de ventajas comparativas y de factores exógenos; (6) políticas de ahorro interno para autofinanciar el desarrollo; y (7) pactos entre los principales actores sociales.

Este Informe propone la concertación de un Pacto de Empleo y Cohesión Social que involucre a los principales actores del mundo del trabajo –empresarios y trabajadores– así como al gobierno y otros sectores de la sociedad civil. El Pacto se entiende como un acuerdo social amplio y representativo sobre la extensión de oportunidades de trabajo decente, en particular hacia los grupos sociales excluidos. El gran objetivo de largo plazo del Pacto sería conseguir que todos los salvadoreños y salvadoreñas en edad de trabajar, con capacidad y voluntad de hacerlo, tengan acceso a un empleo justamente remunerado, que les ofrezca posibilidades de desarrollo personal y redes de seguridad social que los protejan.

CAPÍTULO 1

El trabajo en la vida de sus protagonistas

Y así fue como José Pashaca llegó a ser el indio más holgazán y a la vez el más laborioso de todos los del lugar

Salarrué

Todavía no ha sido posible generar un indicador que registre las emociones y tribulaciones que tienen lugar en la vida cotidiana de la gente. Levantarse en la mañana, vestirse, asearse, preparar los alimentos de los hijos, cuidar de los enfermos, alcanzar el bus, ganarse el sustento, reunirse con amigos y parientes, volver a casa a descansar, son el tipo de actividades que, en definitiva, cuentan para la vida de las personas. A menudo se olvida que tener trabajo es decisivo para poder satisfacer estas y otras necesidades. El trabajo va más allá de los ingresos: es crucial para que las personas puedan soñar o también —como se dice— tener proyectos de vida, y en su derredor se organizan el calendario que rige la vida de las sociedades y de la gente.

Sin embargo, aunque el trabajo es reconocido —junto a la salud y la educación— como uno de los pilares fundamentales del desarrollo humano, su significado y su importancia la vida de las personas se ha centrado principalmente en ser la fuente de ingreso y medio esencial para tener acceso a un nivel de vida decente. Debido a ello, se suele poner énfasis en el comportamiento de variables tales como los niveles de empleo, desempleo y subempleo y el acceso a redes de protección social. Estos énfasis suelen ignorar que las personas también construyen su identidad y dignidad humanas mediante el trabajo.

Este primer capítulo sitúa al Informe sobre Desarrollo Humano de El Salvador en esa perspectiva. Busca provocar una mirada que sitúe al trabajo en su doble dimensión de productor de riqueza material de la sociedad y elemento fundamental en la conformación de la identidad individual y del vínculo social.

Convencionalmente, los informes del PNUD suelen comenzar con una rigurosa exposición de las cifras “duras” relacionadas con el tema seleccionado como hilo conductor. Este Informe abre con un relato que mediante textos y fotografías indaga en torno a lo que el trabajo representa en las vidas de un conjunto de salvadoreños y salvadoreñas.

Estas historias de vida son, también, historias debidas. La aproximación afectiva al mundo cotidiano de las personas suele ser una deuda pendiente de los estudios sobre desarrollo, incluidos los del PNUD. Son, en este sentido, historias que deben contarse para mejor

comprender el significado del trabajo desde la perspectiva de sus protagonistas.

En estas breves historias aparecen actividades muy representativas del diverso mundo del trabajo en El Salvador. Los hallazgos de esta experiencia están a la vista. Todas estas personas aprecian su trabajo, por modesto, riesgoso o complejo que sea; y, como todo el mundo, tienen razones para desear un mejor trabajo y una vida de mayor calidad. Para todas ellas, el trabajo sigue siendo el principal organizador de la convivencia y de su biografía individual. No hay duda de que a cambio de su trabajo reciben además de una remuneración en metálico, la posibilidad de obtener y proveer a los suyos de esos gestos de afecto que no pueden medirse y que son esenciales para la sanidad de la vida social y la felicidad.

Como se refleja en las historias, la sociedad salvadoreña está en medio de una compleja transición que suele expresarse como el paso, no exento de fracturas, de una sociedad agraria a una de servicios, que se ve crecientemente expuesta a la influencia de los medios de comunicación y a la adopción de nuevas pautas culturales que convierten al consumo en un nuevo ámbito de identidad colectiva. El uso regular de computador, Internet y teléfono celular son, al lado de las oleadas migratorias, herramientas que contribuyen a definir a la salvadoreña como una sociedad transnacional. Ese cambio de luces, la sociedad salvadoreña suele percibirlo como una pérdida de su identidad, incluyendo la pérdida de uno de sus valores más preciados: el ser muy trabajadores. El epígrafe de Salarrué, que sirve como marquesina a este capítulo, refleja esa contradicción que esta acompañando la construcción de los imaginarios de los salvadoreños y salvadoreñas.

Estas historias reflejan el valor de la sociedad salvadoreña, que ha sabido siempre crecer ante la adversidad. Ilustran también las carencias y las insatisfacciones. Invitan, además, a pensar que son los valores y estilos de vida, las ideas y aspiraciones de las personas, la dimensión cultural de la sociedad, la que debe orientar las estrategias de desarrollo humano. Esto significa, en suma, poner a la gente en el centro de las preocupaciones de todo el país.

Las historias de vida presentadas en este capítulo son, también, historias debidas: historias que deben contarse para mejor comprender el significado del trabajo desde la perspectiva de sus protagonistas



Feria de trabajo en el polideportivo de la Universidad de El Salvador, octubre de 2007, organizada a iniciativa de un grupo de estudiantes. Contó con el apoyo del Ministerio de Trabajo y la empresa privada.





Una joven lee las diferentes ofertas de empleo.

Nombres jóvenes

Gente que entra y que sale. Muchachos esperanzados que se forman en interminables filas. Manos jóvenes que apuntan sus datos en los formularios de las empresas en las que quieren trabajar y también en los de cualquiera que les parezca que puede darles una oportunidad. Quieren un empleo. Necesitan un empleo. El estudio de algunos depende de que lo consigan. La comida de los hijos de otros tantos depende de que, entre los muchos solicitantes, sean ellos los elegidos.

La mayoría no esperará a recibir la mejor oferta. Tomará la primera que se presente. No importa si el empleo es fuera del país. Para los que ya vivieron en el extranjero, incluso es mejor. Aún cuando sea muy diferente a lo que aprendieron en cinco o más años de estudios en las universidades. Aún cuando signifique que deben estar de nuevo lejos de sus familias.

Es lo único que les permite continuar con el estilo de vida que han conocido y al que han acostumbrado a los suyos. No quieren pasar privaciones.

Los que jamás han salido tampoco dudarán si son llamados. Han intentado ya en suficientes sitios y llenado suficientes formularios como para darse cuenta de que declinar no es un lujo que puedan darse. Se irán en cuanto los llamen. Si no los llaman, insistirán en los trabajos locales. Buscarán aquellos que tienen fama de pagar mejores sueldos y contar con mejores prestaciones. Se encontrarán en las salas de atención con los tantos otros con los que se han encontrado en las distintas ferias de trabajo.

Se reconocerán en las convocatorias de las centrales de llamadas con todos los otros que dominan el inglés. Se sonreirán en los restaurantes de comida rápida con gente que han visto ya en los pasillos de la facultad

donde estudian. Conversarán en la salas de espera de las diferentes empresas con rostros que, a fuerza de coincidir en un lugar y otro, les resultan ya familiares. Algunos se contarán la historia de los meses que llevan sin conseguir lo que buscan. Se darán ánimo y se desejarán suerte. Esperarán no ser de los que vuelven a verse en la siguiente prueba para entrar a laborar a una compañía. O en la siguiente feria del trabajo. Aceptarán lo que surja en esta. Mirarán con atención a cada mesa. Prestarán oído a lo que cada reclutador ofrezca. Considerarán entrar en negocios en los que nunca se habrían imaginado de no ser porque se los presentan como algo que comienza tan pronto como ellos se decidan a incursionar en él. Le asegurarán al encargado de cada mesa que tienen las cualidades que buscan y se irán a sus casas. En todo el camino de regreso y en todas las habitaciones, cruzarán los dedos para ser los llamados.

María Elena

Camina con la hermosura que el trabajo en el campo impregna en la piel y la firmeza que da la entrega a la labor comunitaria. Vestida con la ropa que la identifica como miembro de Agrosal, expone de manera sencilla y sin rodeos planes para mejorar la economía de la localidad. De pie frente a los hombres y las mujeres de su caserío, no hay en ella rastros visibles de la muchacha temerosa que se casó a los 16 años para tener quien la protegiera de los hermanos que la golpeaban.

Cuando llegó el momento, fue presta en escuchar la propuesta de mejoramiento de la calidad de vida con protección al medio ambiente y rápida en aceptar aprender a criar pelibueyes como parte del proyecto que tenía como estrategia beneficiar a las familias a través del trabajo de las mujeres. Como otras vecinas de la localidad, aprendió, gracias a las capacitaciones que recibió de un grupo de feministas, a superar la barrera que los esposos colocaron cuando se dieron cuenta de que ellas asumirían responsabilidades distintas a las del hogar y llevarían, en algunos casos, más dinero a casa del que ellos aportaban.



Leñadora. "El trabajo en la casa nunca termina", dice María Elena.



El maíz que María Elena cultiva en su parcela en el cantón Los Trojes, Ahuachapán, sirve para alimentar a los pelibueyes y aves de corral.

Mientras su esposo trabaja como agente de seguridad en la capital, ella se encarga tanto de sus pelibueyes y las aves de corral como del maíz y del frijol. Necesita 15 libras de frijol y ocho arrobas de maíz al mes para alimentar a sus siete hijos, a su padre —que les da donde vivir a todos— y a su esposo en el único día libre que tiene a la semana. Las obtiene de las tres manzanas que su padre le ha dado para cultivar. También de ellas saca lo que los animales necesitan para pasar el año.

Como el campo no descansa, ella tampoco. El sol la encuentra trabajando y se despide de ella sin que haya terminado. A la luz de la luna y de una lámpara pequeña, María Elena se interna en los campos para recoger sus frutos. Cuando termina, enciende un candil para preparar el trabajo que hace para

la comunidad, cuyos asuntos discute con las otras mujeres hasta en los viajes en camión que hacen por semillas a Ahuachapán.

Cuando se reúne con ellas tres veces por semana para resolver lo concerniente al concentrado para los pelibueyes —que les generan el dinero para los gastos extras y las eventualidades— o con los hombres para tratar los temas de la siembra, les insiste en que la pobreza es mental, que, si quieren dejar de ser pobres, deben capacitarse. Y, sobre todo, en que trabajar para que otras mujeres y otras familias tengan las mismas oportunidades que ahora ellos tienen.

Gabriel

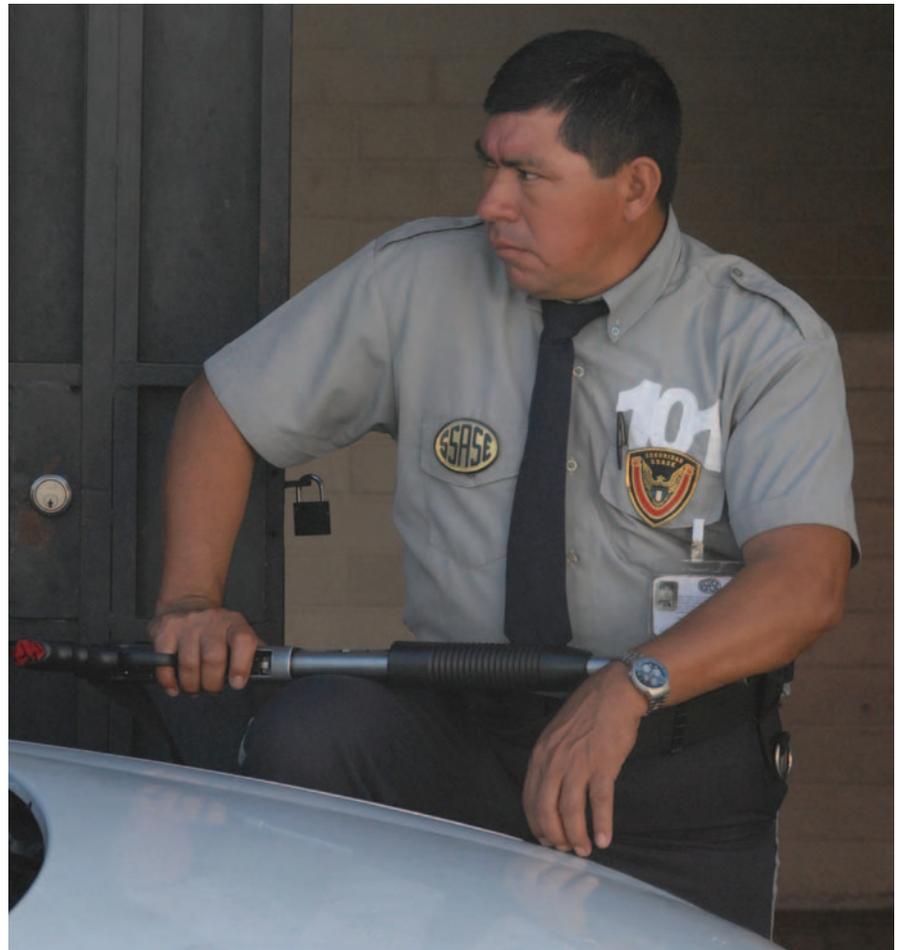
Es un hombre de campo y un hombre de armas. Creció ayudando a su padre a sembrar en las tierras de otros y a cuidar en rondas nocturnas las propiedades de esos otros. Se unió al ejército cuando tuvo la edad para hacerlo. Se hizo de unas tierras en el lugar donde vivió siempre y donde conoció a la que ha sido su esposa por 27 años.

Del maíz y del frijol que dan ellas come y le da también de comer a su familia. Por eso deja por temporadas el trabajo que tiene de agente de seguridad privada en la capital y se dedica a hacerlas producir. Los cien dólares que recibe por quincena no dan abasto para mantener a su mujer y a los hijos que le han quedado en casa. Sin ellos, tampoco podría hacer producir los campos. Necesita ambos trabajos. Gusta de los dos también. Aunque son duros. No como su hijo, que pasó de ellos y se marchó con rumbo a los Estados Unidos. Gabriel es de los que se quedan y se vuelven los hombres de confianza de los sitios donde trabajan. Le sucedió así en el ejército, le sucedió así en la época en que trabajó de caporal, le sucede así en su trabajo en la seguridad privada.

Solo en una ocasión dudaron de él. Lo despidieron de una bodega por un material que se perdió una vez que pasó de su control. Le sigue molestando el hecho porque nunca ha sido acusado de robo en ninguna parte. Él no roba. Él trabaja día a día. Jamás se queja. Todos los que lo conocen lo dicen. Todos saben también que es generoso con lo que sus tierras producen y que es riguroso a la hora de cumplir con sus responsabilidades.

Siempre se mantiene alerta. El suyo es un trabajo que no permite descuidos. La distracción puede costarle la vida, como les ha sucedido a varios compañeros en los ocho años que lleva en esta labor.

Todo mundo lo sabe. Las noticias de sus muertes aparecen en los periódicos y en los noticieros. El seguro de vida que sus familias pueden cobrar no cubre el vacío que en adelante experimentarán. Consciente de eso, Gabriel está siempre presto. Como en el ejército. Como en el campo. No deja que



Arriba: Gabriel en sus funciones de seguridad privada. Jamás se queja de su trabajo. Abajo: de vuelta a casa.

nada se le escape. Detecta todo lo que se mueve a su alrededor. Hace lo necesario por mantener la quietud de los sitios que vigila. Y, cuando la jornada termina, cambia su uniforme por ropas convencionales, entrega su arma y se va de regreso a su casa en autobús. Se confunde su aspecto con el de todos los demás. Pero sigue cauteloso. Está siempre preparado.

Meggie

Están por todas partes. Lucen como los demás. Caminan un poco más despacio que los demás. No tienen la prisa de los demás. No tienen empleo. Han tenido en el pasado. Quieren uno de nuevo, incluso si no tiene que ver con lo que han estudiado, incluso si tienen mucha más preparación de la que el puesto requiere. Algunos lo buscan porque tienen hijos a los

cuales mantener o compromisos por los que deben responder. Algunos, porque necesitan adquirir experiencia en su campo para conseguir lo que se han propuesto. Otros, para marcharse del país. Ni uno busca solo por deseo. Todos tienen necesidad.

La de la joven Meggie ahora es cruzar el Atlántico, como su novio hizo. Meses atrás, su necesidad era conseguir el adiestramiento que los estudiantes de ingeniería industrial no reciben en las aulas, la habilidad que solo puede ser obtenida en el terreno. Meses atrás creía en su carrera, estaba convencida de que podía darle todos los beneficios que le veía cuando optó por ella en lugar de elegir la concurrida facultad que sirve las materias de administración de empresas. Ahora está convencida de que no puede obtener los puestos que quiere porque carece de contactos que puedan introducirla en ese mundo, cree que no puede competir a los



Meggie cruza el campus de su universidad para ir a una entrevista de trabajo.

23 años con los muchos otros que solicitan los mismos trabajos que ella y tienen más edad y más experiencia que ella.

Se desilusiona como muchos otros que están desempleados en la ciudad, en la zona metropolitana, en el país. Se desespera como todos ellos, pero no hace lo que la mayoría de ellos –que llevan ya años en espera de una plaza– hace. No acepta trabajar como vendedora de puerta en puerta, no accede a vender cosméticos por catálogo, no se emplea para servir en las mesas de los hoteles ni decide preparar comidas para los que trabajan en oficinas. No. Quiere hacer algo que le guste. Y quiere que le paguen bien. Por eso (y porque aún es su padre quien mantiene el hogar) declinó entrenarse en un proyecto para la implementación de un nuevo método de producción en una planta que le pagaba 200 dólares al mes.

Está esperando que la llamen de un gimnasio para mujeres. Solicitó ahí un puesto de medio tiempo como entrenadora. Le gusta el ambiente, le gusta la idea de que le paguen por hacer ejercicio y le gusta la cantidad que le ofrecieron. Le gusta sobre todo el hecho de que, si ahorra, en unos meses estará abordando el avión que la lleve a la ciudad donde vive ahora su novio. Ahí –dice– comenzará de nuevo. Ahí –dice– hará lo que sea necesario, trabajará de lo que se pueda. Ahí –dice– hay oportunidades para quienes, como ella, están jóvenes y fuertes. El viaje la llena de esperanza. No la desconsuela el que su madre –que está a punto de quedar desempleada– crea que se trata solo de una ilusión.

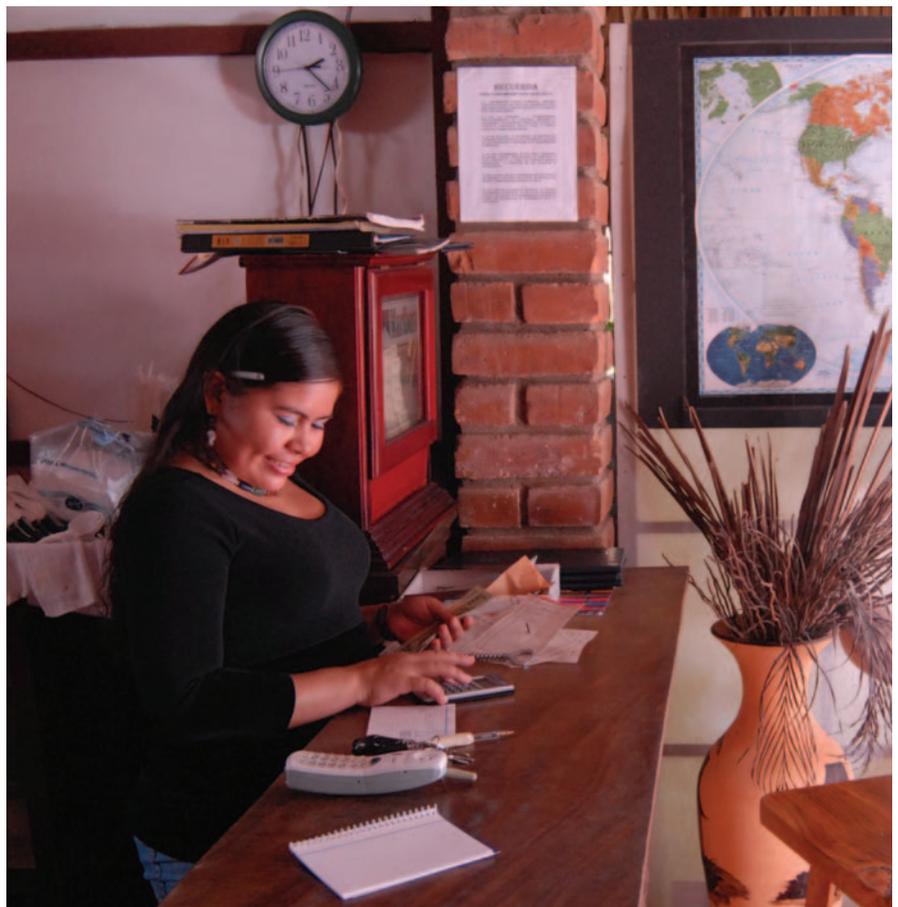
Amanda

El equipo de sonido en la casa de los padres de Amanda es el símbolo del trabajo de ella en un hotel de playa cercano. Se presenta en él a las siete y media de la mañana. Se marcha a las seis de la tarde –que es su hora de salida– o, si la ocasión lo requiere, después de las ocho o incluso a la medianoche.

Ella es ahora la gerente. Entró hace unos meses como mucama. Había trabajado limpiando habitaciones en un hotel más grande, donde aprendió, además de a hacer las



En la mañana, Meggie busca las ofertas que se publican en los periódicos y en la Web.



Amanda pasa la mayor parte del tiempo en la recepción del hotel donde lleva el registro de huéspedes y la contabilidad.



Amanda ha sido testigo de la transformación de la playa El Tunco, La Libertad.

camas, a hablar el inglés básico para tratar con los huéspedes en el restaurante y en el bar y las maneras necesarias para servirles.

Era un empleo que le gustaba muchísimo más que los que había tenido antes como asistente en un despacho de abogados, ayudante en una clínica y vendedora en un almacén en La Libertad, departamento al que sus padres la llevaron a vivir cuando, teniendo ella apenas dos años, salieron de Guazapa huyendo de la guerra. En esos empleos, Amanda sufrió. Con los abogados, fue víctima de acoso. En la clínica, fue sometida a trabajo excesivo cuando era apenas una estudiante de bachillerato que no había aún cumplido la mayoría de edad, pues no solo se encargaba de las labores para las que había sido contratada, sino que además debía llevar la contabilidad, encargarse de la limpieza del local y llevar a cabo los mandados. En el almacén no obtenía un salario pegado

a su esfuerzo. Por eso decidió probar en los hoteles que fueron apareciendo en la costa, muy cerca del hogar que formaron lejos de la tierra donde había nacido.

En esa zona planea abrir una tienda de artesanías con su hermano menor, que dedica el día entero a surfear solo o en compañía de los extranjeros que llegan atraídos por las olas del lugar. Mientras consigue lo suficiente para echarla a andar, trabaja al lado de los otros dos hermanos, a quienes ha contratado como encargado del mantenimiento y camarera en el hotelito al que llegó después de renunciar al primero en el que probó suerte. Los dueños le dan la confianza con la que se siente cómoda trabajando y respetan sus decisiones. No ha tenido, como en el otro, altercados con el personal. Todos ahí se llevan muy bien. Son todos muy jóvenes. Llenan de alegría el ambiente.

Amanda se siente a gusto ahí. A medida el negocio crece, va adquiriendo nuevos conocimientos y haciéndose más diestra en sus labores. Ya no le interesa emigrar, como unos meses atrás tenía en mente. Piensa ahora en iniciar negocios que la ayuden a comprar un terreno, en edificarse una casa, en hacer una vida en el lugar donde sus padres –que cuidan o limpian propiedades cercanas– la llevaron a vivir.

Luis

Luis comenzó a trabajar mucho antes de graduarse de la universidad. Tras cursar unos pocos ciclos de su carrera, se convirtió en el asistente de un reconocido economista, no porque necesitara costear sus estudios, sino porque quería ganar experiencia. El dinero no le sobraba, pero tampoco le hacía falta. Su madre le enviaba desde Estados Unidos cada mes lo que él y su hermano necesitaban para alimentarse, estudiar y vivir sin preocupaciones. Ella, enfermera profesional, los había dejado acomodados a ambos en una casa del centro de la ciudad con la abuela y la tía de ellos y se había ido a trabajar cuidando ancianos para resolver la manutención de sus hijos una vez que la familia perdió a su esposo y padre, José Dolores.

Él, que había sido profesor, era entonces diputado por el departamento de Cabañas y estaba por convertirse en Ministro de Educación, fue asesinado en 1986. Luis tiene varias fotos suyas. En una de ellas aparece besando el anillo del Papa Juan Pablo II en su primera visita a El Salvador. De alguna manera, esa imagen explica el carácter de la familia y explica porqué Luis estudió en un colegio católico y luego en una universidad católica.

Sus opciones de educación han tenido que ver siempre con la calidad y el deseo de superación que tiene. Luis ahora, a los 28 años, cursa estudios posteriores en la universidad que le parece que aporta más en este momento a su formación como economista. Aspira irse después con una beca a Chile para continuar estudiando una vez que termine los actuales. Quiere especializarse aún más. Es parte de los planes que se ha trazado para el futuro y van resultando acorde con sus cálculos.



La mayor parte de su jornada, Luis trabaja en una computadora.

Por ahora, este muchacho que está comprando una casa propia con ayuda del Fondo Social para la Vivienda disfruta del trabajo con las cuentas nacionales que tiene en el Banco Central de Reserva y que ganó tras un proceso de selección al que se sometieron trescientas personas. Está adquiriendo en él parte de lo que sabe que necesita para trabajar en lo que más le complace: la consultoría. La experiencia que tuvo como colaborador en ellas mientras estudiaba por su primer título universitario le indica que es el área donde puede



En un antiguo barrio del centro de San Salvador, la casa donde Luis habita con su hermano, su abuela y su mascota.

desarrollar al máximo todas sus capacidades. Por eso, lo tiene siempre en la mira mientras resuelve problemas de álgebra lineal para la universidad donde ahora estudia, lo tiene presente cuando trabaja horas extras y fines de semana a fin de cumplir con los nuevos

plazos que le han fijado en su trabajo y lo tiene en cuenta cuando toma decisiones respecto al tiempo apropiado para formar una familia propia. Luis tiene claro lo que quiere y está ejecutando sus planes con precisión.

Arnoldo

En un taller en Nejapa que España ayudó a erigir, Arnoldo elabora guitarras al lado de miembros de antiguas casas de fabricación contra las que competía. Ninguno las fabrica ahí de la manera sencilla en que solían hacerlo. Gracias al apoyo de USAID, han recibido capacitación de maestros argentinos, españoles y estadounidenses y establecido contactos en Nicaragua para adquirir la madera fina que necesitan para su trabajo y que no se consigue más en El Salvador.

Como sus compañeros, Arnoldo se ha vuelto mucho más cuidadoso de los detalles y bastante más minucioso en el proceso. Ya no produce varias por día como en el pasado, sino solo unas cuantas a lo largo de un mes. Ha dejado de ser artesano y está volviéndose artista. El sonido de sus nuevas guitarras lo pregona. La aprobación de los compradores especializados y los controles de calidad de los vendedores lo atestiguan.

Sueña ahora con marcar su nombre en ellas, como los grandes maestros en todos los lugares. Trabaja con empeño por conseguir la habilidad que le permita ser reconocido. Ya ha logrado que paguen por el producto de sus manos diez o hasta veinte veces más que los 40 dólares que conseguía como máximo por uno. Ya ha conseguido que los conocedores se expresen muy bien de su labor. Ahora necesita que sus guitarras le den el dinero suficiente para poder seguir dedicándose a ellas.

Las guitarras de madera contrachapada sí lo hacían. Por eso se mira con frecuencia tentado a regresar a ellas. Ellas no lo dejaban sin almorzar en repetidas ocasiones como las de madera delicada. No pasaba privaciones por causa suya. No debía invertir en envíos al extranjero ni asumir los gastos por los a veces mínimos desperfectos en la fabricación. No debía endeudarse ni preocuparse por pagar mes a mes créditos ni cuotas de una compañía de seguridad privada. Tenía un taller en Ilopango tan cerca de su casa que su madre o su esposa le llevaban la comida y era vigilado por un custodio sencillo que cobraba precios módicos. No debía pagar transporte. No debía ser de nuevo aprendiz, como cuando su padre lo llevó de niño al taller de un pariente



Arnoldo da la última mano a una guitarra que será exportada a Estados Unidos.



En este taller, en Nejapa, Arnoldo se ha unido a varios fabricantes de guitarras que antes competían entre sí.

donde le pagaban cinco colones al mes por sus servicios ni seguir las órdenes de nadie. Había encontrado un socio con el que se llevaban bien y mantenían el negocio en marcha.

Pero quiere confiar en esta nueva forma. Decide a diario regresar al taller escuela donde muchos otros jóvenes de las cercanías aprenden oficios. Sabe que el sacrificio rendirá frutos. Se esmera por eso en absorber toda la información que USAID les proporciona, no solo para la fabricación, sino también para el mercadeo de los productos. Le quedan dos años para entrenarse antes de que los capacitadores le suelten la mano y lo dejen probar por su cuenta si su apuesta de ahora es la correcta.

Noemí

A la salida de una jornada completa en las maquilas, el rostro de Noemí, como el de las otras mujeres que van a su lado, luce sombrío. Aún si por alguna razón sonríe, el cansancio acumulado y el efecto del encierro lo hacen lucir opaco. Noemí no puede quitarse la expresión con solo lavarse. Esta no desaparecerá de su rostro porque no habrá descanso para ella: al llegar a su destino, se ocupará de las necesidades de los hijos. También de las labores del hogar. Se acostará mucho más tarde de lo que desea. Se levantará demasiado temprano. En toda la semana, no podrá decir un solo día que ha

descansado suficiente. No estará repuesta, pero se presentará a trabajar al día siguiente como si lo estuviera. Llegará a la hora. Como muchas, cumplirá con la meta del día no porque esté motivada sino porque sabe que no la dejarán salir hasta que esta sea lograda. Cuando el día termine y esté de regreso en su casa, preguntará a sus vecinas por una nueva maquila con mejores condiciones donde pueda emplearse, preguntará a sus conocidas si saben de alguna vacante donde ellas trabajan, se preguntará a sí misma si vale la pena seguir en esa industria.

A veces, como sus compañeras, tratará de pensar en otra cosa, tratará de olvidar que el día fue duro y que el día siguiente también lo será. Pensando en que es mejor tener ese empleo que no tener uno, hará lo necesario para calmar los dolores en su cuerpo y buscará formas de ahorrar un poco más –en la comida o en el transporte– para pasar mejor el mes, que es cada vez más difícil.

Debe mantenerse preparada por si cierra la maquila donde está. Nunca se sabe si sucederá ni si sus compañeras y ella serán indemnizadas como merecen o recibirán solo una parte de lo que les corresponde. Por eso está siempre pendiente de los rumores, alertas a las señales. Ha escuchado historias de hombres y mujeres que se han quedado sin poder reclamar un solo centavo después de trabajar duro durante mucho tiempo. Cruza los dedos para que no le suceda a ella y apoya al sindicato.

Sabe que no es sencillo ganarse la vida de otra manera. No tiene ahorros que le permitan iniciar un negocio en el mercado o abrir un cafetín en un punto favorable de la ciudad. No puede darse el lujo de quedarse en casa con los brazos cruzados, aunque tiene un compañero de vida que la apoya: los salarios, aún combinados, no dan abasto. Por eso, más de alguna se ha dedicado a limpiar casas por días si es necesario mientras espera por una nueva oportunidad en las maquilas a las que muchos días deseó no volver. Sabe que es más probable que contraten a una experimentada que a una de las chicas que aún no han probado su resistencia. Espera tener la suerte de que la nueva maquila sea mejor que la anterior.



Hora del almuerzo en una maquila.

José Manuel

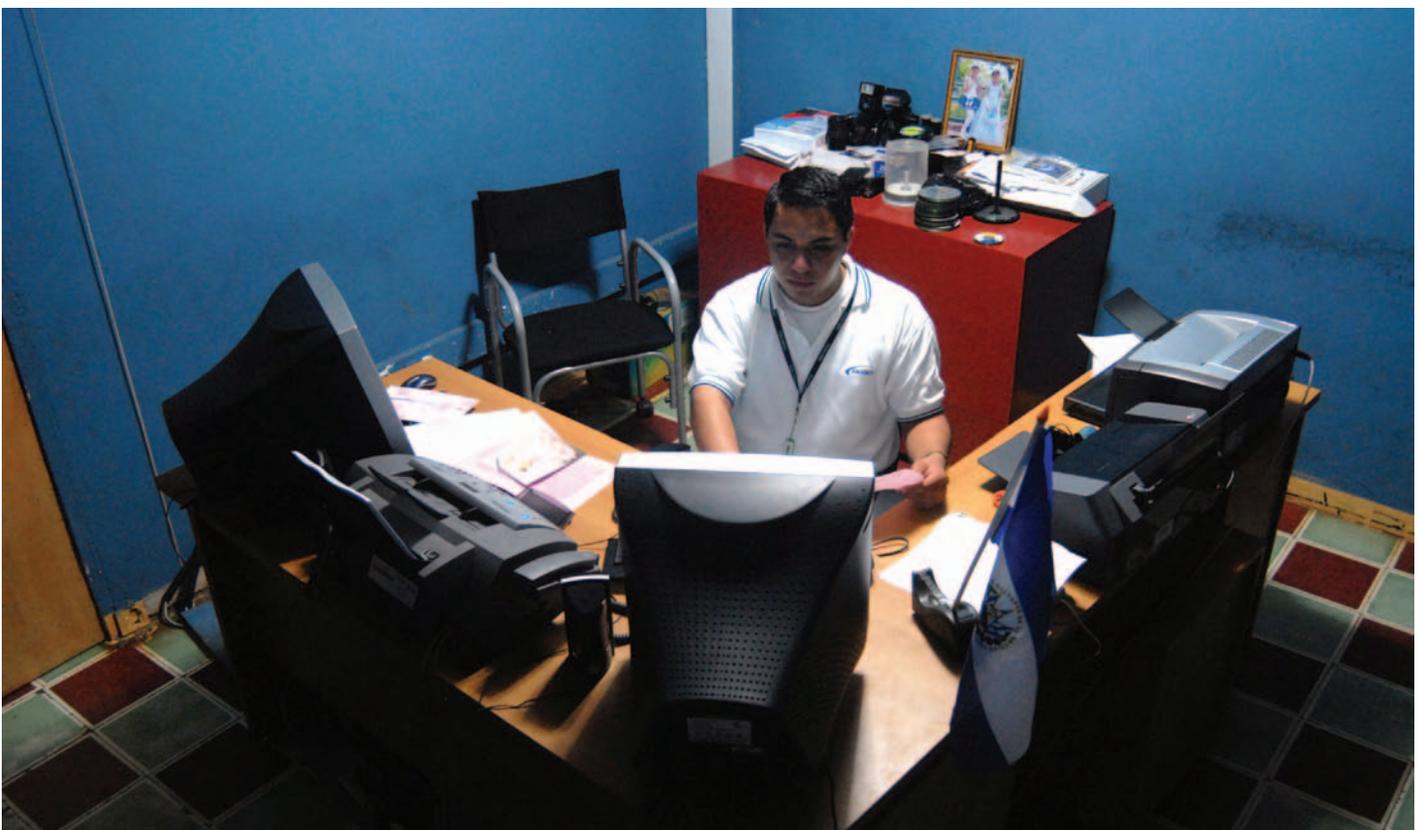
Siempre hay alguien que está por irse en Intipucá. Siempre es hacia los Estados Unidos. Con ayuda de los parientes que están ya allá o por propia cuenta. Parten de manera constante desde que el primero de ellos se marchó hace más de cuarenta años. Irse se ha vuelto el sueño de la mayoría, la aspiración de la mayoría.

Todos quieren transformar sus casas como los que emigraron, cambiar las paredes frágiles y los techos de paja por construcciones de cemento y concreto, adornarlas con los detalles recogidos en sus viajes, ver su el trabajo de sus días reflejado en ellas, sentirse orgullosos de ellas. Como los que se fueron pensando siempre en regresar. Como los que mes a mes envían dinero a sus familias. Como los que vienen de visita una vez por año y les hablan de todo lo que pueden lograr si se van.

Algunos se dedican a disfrutar mientras esperan el momento de partir. Otros se

ocupan en trabajar. Como José Manuel, que no planeaba dejar el país hasta que su novia se fue a vivir a California con su padre. De niño, pensaba solo en ayudar a su madre a mantener a los siete hermanos que quedaron a cargo suyo cuando a su padre lo encarcelaron debido a una acusación que fue retirada cinco años más tarde. Dejó el tercer grado para dedicarse a vender en las calles el helado que su madre preparaba en casa. Vendió a diario hasta que, en la adolescencia, se dedicó a la fotografía que su padre le había enseñado y al estudio de la computación, que descubrió en un pueblo cercano gracias a un amigo.

La computación lo llevó fuera de Intipucá y fue también la que lo regresó a él. Por aprenderla y por trabajar en ella fue que llegó a Chirilagua y luego a San Miguel, donde sus jefes quedaron impresionados por el manejo y dominio que tenía de los programas. A causa de ello, cada vez le iban asignando mayores responsabilidades. A causa de ellas,



José Manuel, hábil en el manejo de tecnologías, ha montado su pequeña empresa en Intipucá.

también se encontró con el recelo de una superior que lo hostigó tanto que renunció a un empleo que le resultaba estimulante por lo mucho que aprendía en él.

Entonces, pensó en llevar la computación a su pueblo. Abrió su propio negocio con la ayuda de sus padres y el apoyo, desde Estados Unidos, de su esposa. Imparte clases en él y vende también tiempo en los juegos y la internet. En la casa de esquina que ha alquilado, ha abierto además un estudio fotográfico y está por establecer una panadería. Sigue ayudando a sus padres a criar a sus siete hermanos. Seguirá haciéndolo cuando se vaya a California con la muchacha que se fue siendo su novia y se convirtió en su esposa cuando llegó de visita por unos días a su lugar. Se hará José Manuel de los que vuelven con frecuencia. Y, con el tiempo, de los que se quedan de nuevo a vivir en Intipucá.

Eduardo

Unas 25 personas caminan por entre los desechos del basurero de Tonacatepeque en busca de plástico reciclable –que a diario les compran los recolectores– o en busca de algunos artículos para sus propios hogares. Son hombres, mujeres e infantes que se presentan temprano por la mañana y escarban con meticulosidad hasta eso de las dos de la tarde.

Las ancianas son las más lentas y también las más constantes en el trabajo. Nunca llegan tarde. Nunca cesan. No se toman –como el joven Eduardo– días libres para irse a caminar por ahí y conversar con los amigos de la infancia y adolescencia. No se ausentan –como él– por días para ayudar con la siembra de la familia ni piensan en faltar meses completos para dedicarse a la zafra o a alguna otra actividad. Se quedan en el basurero hurgando. Abren bien los ojos y mueven con habilidad la herramienta que se han creado para dar con los objetos vendibles. Si están al alcance de sus fuerzas, los toman. Jamás se arrojan sobre los bienes como Eduardo hace ni bucean entre la basura como él, que se ha ganado por su aptencia el sobrenombre Zope.



Eduardo sube con su carga, en el basurero de Tonacatepeque.

El Zope se divierte en el basurero que ha visto crecer de manera descomunal. Obvia los olores y no se deja distraer por el aspecto envejecido de las cosas. Entre lo que a otros les resulta desagradable encuentra él incluso alimento para sí mismo y para la familia de cuatro hijas que tiene con su compañera de vida. Muy pocos entienden que se divierta en esa tarea. La gente del ISNA no aprueba que lleve a las niñas a ayudarlo en su labor: han amenazado con quitárselas si insiste en hacerlas trabajar ahí, a su lado.

Su compañera tampoco aplaude su decisión de vivir de lo que da la basura en lugar de hacerlo de lo que producen sus manos entrenadas en la albañilería. Le suplica que cambie de actividad. Quiere que regrese al oficio que aprendió con su tío. Quiere que regrese al cultivo del campo.

Quiere que regrese al trabajo de vigilante que alguna vez tuvo. También su madre quiere eso. Y mucha gente que lo conoce y le ofrece puestos similares.

Quien no quiere dejarlo es él. No le parece que sea indigno, como le dicen. No le parece que sea indecente, como lo llaman. Indecente para él es exponer la vida día a día. Indigno para él es que lo maten por el salario de un celador. Pero eso no lo entienden los que no han pasado por eso. Como no entienden las bondades del basurero los que jamás se han internado en él. Lo conocen solo los niños que se presentan a diario, las mujeres que hurgan al mismo tiempo que él, los otros hombres que lo acompañan día a días y —más que nadie más— las ancianas persistentes, que son siempre las últimas en irse.



El trabajo en equipo es parte del día a día en la vida de Mauricio.

Mauricio

Mauricio es de los miles de hombres y mujeres que toman asiento en las oficinas durante largas jornadas para hacerlas funcionar. También es de los pocos que, siempre que se requiere, se quedan en ellas hasta altas horas de la madrugada para resolver los problemas que le cuestan dinero a la empresa para la que trabaja. Es el encargado de que todo funcione de acuerdo al diseño que ha concebido y de que el movimiento resultante se traduzca en ganancia. Es un jefe.

Que lo sea no significa que su vida haya sido fácil. Mauricio no siempre tuvo las comodidades de las que ahora goza. No siempre tuvo el llamativo auto rojo que deseó desde los doce años y ahora conduce. Durante mucho tiempo, no solo no pudo tener ese modelo específico, sino que ni siquiera tuvo uno. El que ahora posea además el auto familiar que compró para uso de su esposa y sus hijos es producto del esfuerzo que ha venido realizando día a día durante los pasados años.

Lo mismo sucede con la casa a la que se ha mudado ahora. Si es mejor que la que tenía antes es gracias a que su trabajo también lo es

y a que él también lo es gracias al tiempo que invirtió para realizar estudios posteriores. Todas las capacitaciones que ha recibido en el tiempo que quería estar con su familia y sacrificó para darle mejores condiciones de vida están rindiéndole frutos. No es gratuito el que no tenga que vivir ahora en una habitación de la casa paterna como le sucedió cuando recién se casó con su esposa –una jovencita de la misma población en las afueras de San Salvador en la que él se había criado– ni en la diminuta casa que consiguieron un poco después.

A Mauricio no le son desconocidos ni las privaciones ni los sacrificios. Sabe lo que es no tener siquiera un par de monedas en los bolsillos, pero sabe también lo que es concentrarse en los estudios y trabajar con empeño con el fin de superarse. Entiende lo que es ansiar ver más a sus hijos, asistir con regularidad a la iglesia, tener más tiempo libre y preocuparse menos. Está convencido de que llegará el momento en que pueda disfrutar de todo eso. Mientras, atiende sus asuntos con disciplina. Sabe que de ello depende el que sus hijos se alimenten, estudien y mejoren las condiciones de vida que tienen ahora como él mejoró las que sus padres le dieron.



No hace falta marcharse del país para tener éxito en el trabajo, asegura Mauricio.



Al atardecer, la familia de Guadalupe se reúne en el centro para volver a casa.

Guadalupe

Cada uno de los coloridos puestos en el centro de la ciudad guarda una historia. La del de Guadalupe es la de una chica que creció en la misma cuadra donde ahora trabaja. Entonces ayudaba a su madre en el puesto de artículos de limpieza que le permitió mantener a sus siete hijos luego de que el esposo la abandonara por otra mujer. Hoy vende ropa interior masculina para pagar el lote en el que ha construido una casa para las dos hijas que tiene con su compañero de vida.

Tiene 26 años. Cuando era adolescente, pensaba trabajar en hostelería y turismo. Una vez que dejó el bachillerato para acompañarse, incursionó en empleos que la llevaran lejos de la calle de las ventas. De entre todos, le gustó el de las gasolineras, donde habría permanecido de no ser porque no pudo encontrar quien le cuidara a la primera de las niñas que dio a luz.

Las ventas en el centro sí le permitían atenderlas. Por eso volvió a la zona donde también negocian sus tías, sus primas, su hermano menor y su hermana más joven, que sí se graduó de bachiller, pero no pudo conseguir empleo. Los cuatro dólares diarios que gana en promedio y el porcentaje que obtiene de la recarga de celulares sirven para pagar los tres préstamos que consiguió: uno para pagar el lote donde vive, otro para pagar la construcción de la casa y uno más para pagar el derecho del puesto cerca de un parque cada vez más invisible en el centro de la capital. Asegura que endeudarse es la única manera de salir adelante, que solo así puede la gente hacerse de cosas de valor y conseguir la motivación para presentarse a diario a una labor que le parece aburrida a su ánimo inquieto.

Su marido, que trabaja en la bodega de una ferretería, piensa igual. En las noches, elaboran juntos los planes para el futuro de sus hijas, para la casa donde habitan, para los verdes 27 metros por siete donde se resguardan del día plomizo en la ciudad. No dejan que las turbulencias de la urbe ni la violencia que ha alcanzado el lugar donde viven alteren sus sueños. Se encomiendan a diario y cruzan los dedos para que el día siguiente sea un buen día.



A Guadalupe le toma una hora diaria instalar su puesto en la calle.

Salen juntos en la madrugada con rumbo al centro. Tras dejar a su hija de seis años en una guardería, Guadalupe ayuda a su hermana a arreglar el puesto que tienen entre las dos. Su esposo cuida a la bebé hasta que llega su hora de entrar al trabajo. Ella se va luego a arreglar el puesto de su madre. Por último, arregla el suyo. Y se sienta con su hija a esperar a que los pasantes fijen los ojos en la mercancía que en él ofrece.

Lorena

Lleva más de una década trabajando como doméstica. Se decidió por ese empleo porque obtenía mayor salario con las labores de una casa ajena que dedicándose al trabajo en la maquila para el que tomó un curso años atrás. Mantiene con él sus necesidades y las de los

cuatro hijos varones que tiene. El padre de ellos no les ayuda. Nunca les ha ayudado. Tampoco vive con ellos.

Él —que fue soldado en Guazapa— tiene una casa en Opico. Ella tiene una en San José Guayabal gracias a un proyecto habitacional que la Unión Europea llevó a cabo para beneficiar a las muchas madres solteras de la zona. Nunca habría podido pagarla con su sueldo. Su sueldo se le va en los niños, en lo que comen, en lo que visten, en lo que necesitan para estudiar y estar saludables. Cada vez queda menos para ella.

Los muebles y utensilios que hay en su casa —obsequio de la familia con la que trabajó hasta hace un año— hacen pensar que no tiene mayores necesidades. La expresión de su rostro cuando debe pagar en la caja del supermercado

o sus hijos le piden materiales para la escuela muestra lo contrario, explica porqué considera con cada vez más seriedad la propuesta de sus hermanos de ayudarla a irse a vivir con ellos en los Estados Unidos y trabajar allá.

No es necesario que le recuerden las ventajas y las desventajas. Sabe bien que puede ganar mucho más dinero allá haciendo la misma labor que acá. También que estará –de manera irremediable– más lejos de sus hijos y no podrá verlos siquiera una vez cada quince días –como en el empleo que tiene ahora– ni vigilar sus pasos ni protegerlos si algo ocurre. Basta con ver a los niños o pensar en ellos para que detenga sus planes. Quiere lo mejor para ellos. Por el momento, cree que lo mejor es quedarse.

Esperará a que el más chico esté en una edad en la que pueda entender con quién

debe juntarse y con quién no. Esperará a que el mayor de los niños se gradúe de bachiller. Como él le ha pedido que haga, aguantará un poco más. Luego, como sus hermanos hicieron cuando no pudieron con la situación del empleo, se irá. Le dejará el trabajo que tiene a alguien más, a alguna conocida, quizá a alguien de la comunidad en la que vive. Todas piensan que el suyo es un buen empleo porque, aunque no tenga seguro social, le pagan más que a las que se dedican a eso y la tratan mejor que a muchas, nunca han escuchado de ella las terribles historias de abusos que otras cuentan. Ninguna rechazaría entrar en su lugar. Y, si lo hacen, no tardaría en encontrar una sustituta. Siempre hay alguna mujer que necesita un empleo. Siempre hay una que está dispuesta a aceptar.



Loirena piensa en sus hijos antes de aceptar un arriesgado viaje a Estados Unidos.



Norma, de Santa Ana, ha encontrado una oportunidad en la antiquísima técnica de teñir añil.

Norma

No estaba en los planes de Norma convertirse en empresaria. En casa, el de los negocios era su esposo, el dueño de una cadena de ferreterías famosa en Santa Ana que hasta tenía presencia en San Salvador. Ella se ocupaba de la familia y, en el tiempo libre, de un taller de artesanías en madera donde fabricaba santos y altares diminutos con la ayuda de un carpintero y un tallador. No tenía necesidad de esforzarse. Su vida era cómoda como había sido en los tiempos en que era una niña y vivía bajo la mano protectora de un padre cuyos ingresos como médico cubrían con solvencia las necesidades de toda la familia. Pero, como entonces, la prosperidad se esfumó.

Siendo apenas una niña, su padre murió de un día para otro. Siendo una mujer de edad madura, la cadena de ferreterías que su esposo trabajó por treinta años se vino abajo en apenas dos. En ambos casos, todo sucedió muy rápido. En ambos casos, su estilo de vida cambió como consecuencia de los hechos. En ambos casos, hubo sacrificio de gustos, hubo necesidad de renunciar a posesiones y hubo una mujer que trabajara de manera artesanal para ayudar al hogar. En el pasado fue su madre; en el presente reciente ha sido ella.

Su madre cosía, bordaba y cocinaba para otros a fin de conseguir para sus hijas más dinero del que su sueldo como maestra le reportaba. Norma comenzó a teñir con añil las prendas que ella misma diseña para ayudar en casa.



La empresa de Norma cubre los pedidos en el vehículo familiar.

También lo hace con cedro y otras plantas ahora que las condiciones en su casa han cambiado y los nuevos –y ahora modestos– negocios de su esposo han comenzado a dar resultado. La ayuda su amiga Teresa, su socia en la marca que han fundado –Las Azulinas– y compañera en los cursos acerca de ese arte que los japoneses impartieron en un sitio arqueológico cercano a la ciudad donde viven. Con ella, igual inician el día juntas en el gimnasio, igual viajan también de feria en feria y de tienda en tienda en busca de nuevos compradores para las piezas que elaboran en el taller donde han empleado a siete mujeres y genera trabajo para otras tres fuera de él.

En ese taller pasan buena parte del día. Las horas de todas ellas que terminan convertidas en marcas azules en los guantes y los delantales se van también hacia el extranjero gracias a los proyectos de exportación en los que se han inscrito.

Las horas que se convierten en dinero se van con todas esas mujeres a sus hogares. Solo la hojarasca y el intenso olor de la fermentación que da paso al color excelso –como la pena en la que alguna vez estuvo sumida– se quedan en el taller. Solo lo que se ha transformado en algo más consigue salir de ahí.

Mariano

El padre de Mariano le enseñó el trabajo del campo y el cuidado del ganado de una manera distinta a la que viene aprendiendo desde que cumplió los cuarenta años. La gente de CORDES le ha mostrado que puede, con su trabajo, beneficiar a otras personas y al medio ambiente, además de a su familia y a él mismo. Lo ha capacitado para hacer de las manzanas algo más que un lugar para que sus vacas se alimenten.



La carreta es el medio de transporte usado por Mariano en sus labores.

Tiene ahora en ellas cultivos de maíz, frijol, frijol abonero, limón, pipián, sandía, marañón, lechuga y un zacate de mucha mejor calidad que el que tenía antes porque ha comprendido que la variedad de cultivos se vuelve una defensa contra la plaga. Está probando ahora abonar con una mezcla que le han enseñado a preparar con elementos que tiene al alcance que, no solo no dañan la micro fauna, sino que reducen de manera significativa los costos de los abonos químicos. No puede dejar el industrial de una sola vez porque los métodos de la agricultura orgánica no son inmediatos. Requieren de tiempo, paciencia y constancia.

Mariano debe esperar a que sus tierras en Zacatecoluca se recuperen del desgaste de los años en que le pertenecieron, del de los años en que fueron de la persona que se las vendió a cambio de muy poco dinero con tal de irse de la zona durante el tiempo de la guerra y del de los años en que fue una algodонера. Por eso el ganado sigue siendo su principal ocupación. Los 25 dólares que gana en un mercado de la capital vendiendo el producto de dos años de

trabajo con sus limoneros los gana en cinco días con la leche que sus vacas producen ahora que comen del buen pasto que los técnicos de CORDES le indicaron que debía servirles.

Gracias a sus indicaciones está comenzando a mejorar también el aspecto genético de su ganado. Antes creía que la diferencia entre sus animales y los de sus ricos vecinos ganaderos tenía que ver solo con la alimentación y el dinero que se disponía para ella. Ahora sabe que lo que heredó de su padre puede ser mejorado de diferentes maneras. El esfuerzo que ha hecho para lograrlo empieza a fructificar: el jovencísimo toro holstein que compró y crió para ese propósito le ha dado ya dos terneros que materializan toda su esperanza, que no es la misma de sus dos hijos varones. El primero se ha ido ya para los Estados Unidos. El segundo, entusiasmado por el mayor, lo ayuda en el campo mientras consigue lo necesario para marcharse también.

Solo las hijas se quedan. Solo ellas estarán a su lado para ver el día en que se concreten los sueños de su padre.



El río Ahuacate se desbordó inundando la mayor parte del terreno de Mariano, incluyendo el campo de frijol rojo.



CAPÍTULO 2

Trabajo decente. Apuesta imprescindible
para el desarrollo humano

El mundo del trabajo... tiene la llave para una sólida, progresiva y duradera erradicación de la pobreza. Es por medio del trabajo que la gente puede expandir las opciones para tener una mejor vida

Juan Somavia

Introducción

El desarrollo humano es el proceso de expansión de las capacidades de las personas y la ampliación de sus opciones y oportunidades, a fin de que tengan una vida que consideren valiosa. Las personas no son solo beneficiarias del progreso económico y social, sino también sujetos del desarrollo. Por esa razón las estrategias de desarrollo humano tradicionalmente han hecho énfasis en tres pilares: uno, estimular el goce de libertades civiles y políticas, así como la participación de la gente en los diversos aspectos que afectan sus vidas; dos, invertir en educación y salud; y, tres, promover un crecimiento económico equitativo (PNUD, 2002).

Un aspecto medular del tercer pilar del desarrollo humano reivindicado en este Informe es que la gente cuente con un medio seguro de ganarse el sustento. Para la mayoría, esto depende de la posibilidad de tener un trabajo decente. De acuerdo con el Informe sobre Desarrollo Humano 1996 (PNUD, 1996), el empleo es la más fundamental de todas las oportunidades económicas, por cuanto brinda a la gente un ingreso que le posibilita controlar diversos bienes y servicios necesarios para asegurar un nivel de vida decoroso.

Diferentes informes sobre desarrollo humano destacan la relevancia que tiene para las personas el contar con un empleo remunerado (PNUD, 1994), productivo (PNUD, 1995), seguro (PNUD, 1996) y continuo (PNUD, 1999). El trabajo que interesa desde la perspectiva del desarrollo humano es, por lo tanto, el que dignifica a la persona, no el que proporciona ingresos para mantener un nivel de vida precario o el que, por su incertidumbre y alto riesgo, genera peligro e inseguridad.

Cuando una persona no tiene trabajo, no solamente corre el riesgo de verse privada de la capacidad de satisfacer sus necesidades básicas y las de su familia, sino también de su posibilidad de realizarse. El desempleo y la precariedad laboral, por consiguiente, son una forma de exclusión y una negación que desestructura la vida, desidentifica, anula la sociabilidad y estanca el desarrollo intelectual.

En esas condiciones el desarrollo humano se vuelve imposible (PNUD, 1997).

Una deficiencia de las estrategias de desarrollo impulsadas en El Salvador es que el empleo casi nunca ha sido parte de sus objetivos centrales. Ha predominado la visión de que el empleo se logra de manera automática al alcanzar otros objetivos considerados superiores en la práctica, como serían el crecimiento económico, la ampliación y diversificación de las exportaciones, la atracción de la inversión extranjera o el fortalecimiento de la estabilidad macroeconómica. La experiencia de El Salvador (y de muchos países), no obstante, evidencia que no existe tal relación automática.

La información presentada en este capítulo muestra que, al margen de los importantes logros socioeconómicos de los últimos años que han servido al país para mejorar el índice de desarrollo humano y escalar posiciones en el ranking mundial que publica el PNUD en sus informes anuales, los desafíos que debe de enfrentar en materia de empleo todavía son enormes. El empleo decente es un privilegio del que goza menos del 20% de la población económicamente activa. Dividida esta de acuerdo con las distintas formas de inserción laboral, este sería el único segmento poblacional con un índice de desarrollo humano alto. Para el 80% restante, obtener un mejor empleo o encontrar uno que sea productivo, higiénico, seguro, bien remunerado y protegido con redes de seguridad social continúa siendo una de sus aspiraciones insatisfechas.

Esta realidad, unida a que el trabajo decente todavía no forma parte de los objetivos y metas centrales en los planes, estrategias y políticas públicas, es la razón por la que este Informe lo califica como apuesta imprescindible para el desarrollo humano en El Salvador. La expectativa es que al ser reconocida su importancia, el trabajo decente, junto al pleno empleo, sirvan de horizonte para un nuevo contrato social que permita construir una economía con metas más humanas y una sociedad más cohesionada.

Una deficiencia de las estrategias de desarrollo impulsadas en El Salvador es que el empleo casi nunca ha sido parte de sus objetivos centrales. La visión dominante ha sido que el empleo se logra de forma automática al alcanzar otros objetivos tales como el crecimiento económico

Clasificación del mercado de trabajo de trabajo

En El Salvador, la principal fuente de información sobre la oferta y demanda¹ de fuerza de trabajo la constituyen las Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM), que elabora anualmente la Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC). Estas encuestas dedican una sección a recopilar información sobre la situación del empleo y la generación de ingresos de las personas en el mercado de trabajo.

La población en edad de trabajar (PET) o población en edad activa “está integrada por las personas de diez años y más, que de acuerdo a la realidad socioeconómica del país se encuentran aptas para trabajar” (DIGESTYC, 2004). Dicha población es un subconjunto de la población total (véase gráfico 2.1). A su vez, la PET se subdivide en población económicamente activa (PEA), también conocida como fuerza de trabajo, y en población económicamente inactiva (PEI). La PEA es el grupo poblacional constituido por las personas que, estando en edad de

trabajar, efectivamente forman parte de la fuerza de trabajo al mantenerse en una ocupación (ocupados) o están buscando una ocupación de manera activa (en el caso de los desempleados).

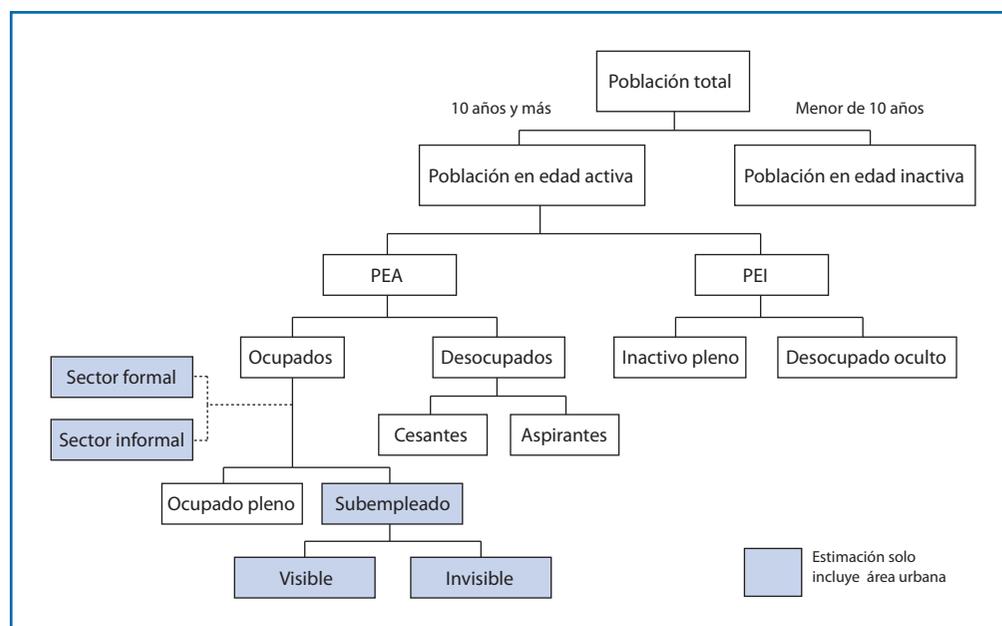
La PEA ocupada está conformada por todas las personas que tienen un trabajo del cual obtienen una remuneración o ganancia, o trabajan sin pago en dinero en un establecimiento de tipo familiar. Por otra parte, los desempleados son todas aquellas personas de la PEA que no trabajan pero que buscan activamente un trabajo. En términos de oferta y demanda, se puede considerar a los desempleados como un excedente de la oferta de trabajo respecto de la demanda de trabajo definida por la PEA ocupada.

Los conceptos de subempleo e informalidad

Las estimaciones del empleo y desempleo no describen plenamente el comportamiento del mercado de trabajo y deben completarse con mediciones que reflejen otros aspectos de la situación de los trabajadores. En varios países,

El trabajo decente es un privilegio del que goza menos del 20% de la población económicamente activa en el país. Para el 80% restante, obtener un mejor empleo o encontrar uno digno es una de sus aspiraciones insatisfechas

Gráfico 2.1 : Clasificación del mercado de trabajo según estándares nacionales



Fuente: Elaboración propia con base en EHPM y algoritmos de cálculo de indicadores (DIGESTYC, 2004).

muchos trabajadores no pueden permanecer desempleados y se dedican a cualquier actividad para sobrevivir, aun cuando no se les ofrezca un empleo de dedicación plena, un uso adecuado de sus competencias o ingresos que les permitan satisfacer sus necesidades básicas. Esos trabajadores están subempleados. En términos generales, existe subempleo cuando hay subutilización de la capacidad productiva de una persona ocupada.

En el país, las estadísticas elaboradas por la DIGESTYC distinguen dos situaciones de subutilización de capacidades, únicamente para los trabajadores urbanos: subempleo visible e invisible. Se considera que una persona es parte del subempleo visible si trabaja involuntariamente menos de 40 horas a la semana; se considera que es parte del subempleo invisible si trabaja 40 horas o más a la semana, pero percibe un ingreso inferior al salario mínimo legal vigente en la actividad en la que se desempeña.

Por otra parte, la DIGESTYC también segmenta el mercado de trabajo de acuerdo con el criterio de formalidad e informalidad, exclusivamente para los trabajadores del área urbana. El sector formal abarcaría todo el segmento del mercado de trabajo compuesto por los asalariados y trabajadores en establecimientos de cinco o más trabajadores; y los trabajadores por cuenta propia y patronos de empresas de cinco o menos trabajadores que desempeñan ocupaciones de tipo profesional, administrativo y gerencial. Se clasifican como parte del sector informal los asalariados y trabajadores familiares ocupados en establecimientos de menos de cinco trabajadores; y los trabajadores por cuenta propia y patronos de empresas con menos de cinco trabajadores en ocupaciones no profesionales, no técnicas, no gerenciales o no administrativas.

Para el caso del subempleo y la informalidad, en el último quinquenio la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha establecido nuevos criterios de medición, que a la fecha no han sido retomados en el aparato estadístico nacional. Esos criterios toman en cuenta tanto el tipo de unidad de producción como el tipo de empleo. El uso de las nuevas metodologías

redundaría en una mejor medición de los fenómenos y mayor claridad en la formulación de las políticas dirigidas a la erradicación de estos (OIT, 1998 y 2002).

Diagnóstico del mercado de trabajo

Los diagnósticos del mercado de trabajo de un país se centran, usualmente, en la evolución de indicadores tales como el crecimiento de la PEA, la distribución de los ocupados por ramas económicas, las tasas de ocupación respecto de la población total y de la población en edad de trabajar, y en el comportamiento de las tasas de desempleo.

La lectura de estos indicadores es útil para una valoración global de la dinámica del mercado de trabajo, pero resulta insuficiente para dar cuenta de su comportamiento, especialmente cuando la principal forma de subutilización laboral es el subempleo. Alcanzar una mejor comprensión del fenómeno requiere tener en cuenta las limitaciones de los indicadores convencionales, y seguir la pista a otros que no suelen ser considerados en los diagnósticos del mercado laboral ni en el diseño de las políticas de empleo.

La existencia de una alta proporción de personas en situación de subempleo es uno de los factores principales que contribuyen a explicar las bajas tasas de desempleo del país. En El Salvador, el no estar desempleado de forma abierta no significa necesariamente que se esté plenamente empleado o, menos aún, que se tenga empleo decente. Las bajas tasas de desempleo abierto no se traducen en altas tasas de ocupación plena y de empleo decente. En el medio de ambos extremos, ocupando una franja amplia, está el subempleo, que es un tipo de subutilización laboral.

Si bien las estadísticas nacionales reportan datos de subempleo, estos se circunscriben a las zonas urbanas. Aún reconociendo que la medición del subempleo en las áreas rurales presenta dificultades metodológicas adicionales, una caracterización mínimamente completa de la subutilización laboral en el país exige cuantificar el subempleo a escala nacional, incluyendo tanto las zonas urbanas como rurales.

Muchos trabajadores no pueden permanecer desempleados y se dedican a cualquier actividad para sobrevivir, aun cuando no se les ofrezca un empleo de dedicación plena, un uso adecuado de sus competencias o ingresos que satisfagan sus necesidades básicas: ellos están subempleados

El subempleo, la forma principal de subutilización laboral

La persistencia de altas tasas de subempleo ha sido una de las características históricas de la economía salvadoreña. De acuerdo con un estudio del Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC, 1981), hacia 1950, alrededor del 49% de la fuerza de trabajo del país se encontraba afectada por el subempleo. En 1970, dicha proporción había disminuido a 44.6%. Sin embargo, hacia 1980, la proporción de personas en tal situación había aumentado nuevamente a 49%, retrocediendo al porcentaje de treinta años atrás.

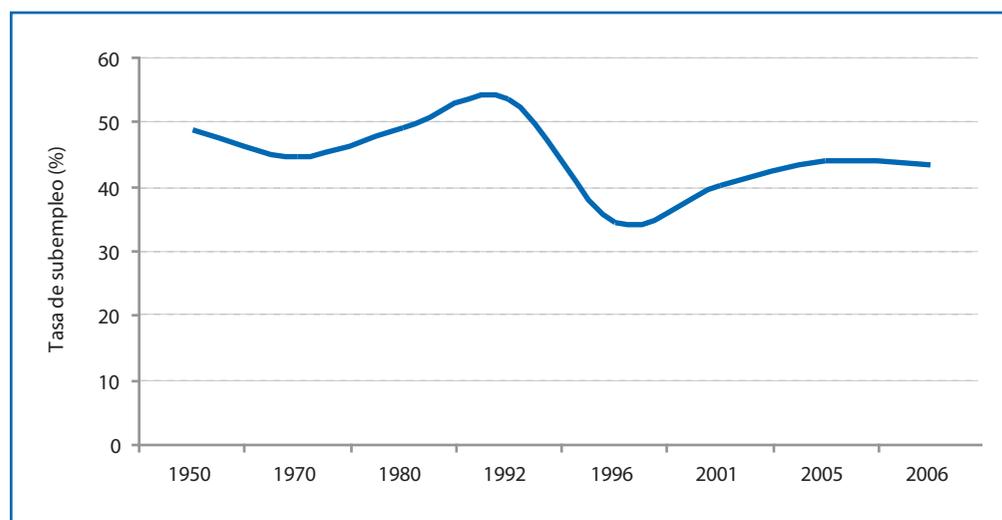
Dicho estudio también mostraba que las tasas promedio de subempleo en América Latina, si bien habían partido de porcentajes similares a los que registraba El Salvador a comienzos de los cincuenta, habían seguido una trayectoria diferente. Así, hacia 1950, el 46.1% de los trabajadores de la región se encontraba en situación de subempleo; en 1970, ese porcentaje había disminuido a 43.8%; y, en 1980, a 42%. El Salvador, junto con Perú, Ecuador y Bolivia, formaba parte del grupo de países de la región donde las tasas de subempleo se habían mantenido constantes, o incluso habían aumentado, en el período considerado.

Para el caso de El Salvador, el informe de PREALC esperaba que las tasas de subempleo hubiesen descendido tomando en cuenta dos elementos: primero, que la tasa de crecimiento de la PEA disminuiría debido a un menor crecimiento demográfico y, segundo, que la migración internacional serviría de válvula de escape a las presiones de la oferta de trabajo. En efecto, conforme transcurrió la primera mitad de los noventa, la tasa de subempleo comenzó a disminuir. En 1992, era del 53.6%; para 1996, se había reducido a 34.6%. No obstante, tal tendencia empezó a revertirse en la segunda mitad de la década, a pesar de que los flujos migratorios hacia el exterior se aceleraron durante ese período y han mantenido un ritmo elevado desde entonces. Para el 2001, la tasa de subempleo se había incrementado a 40.3% y continuó aumentando hasta alcanzar 43.3% en 2006 (véase gráfico 2.2).

Ello sugiere que el principal factor de la reducción del subempleo en el primer quinquenio de los noventa fue la aceleración del crecimiento económico que el país registró en ese período. Posteriormente, al desacelerarse la economía a partir de 1996, el subempleo comenzó a incrementarse, sin que la relativa recuperación de la economía en años recientes haya sido suficiente para atenuarlo² (véase capítulo 5).

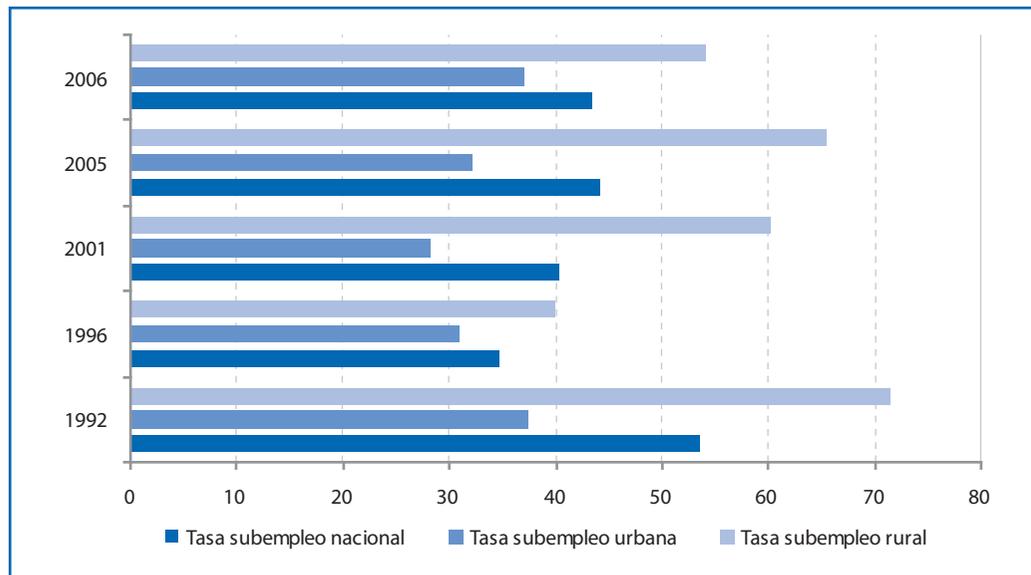
La persistencia de altas tasas de subempleo ha sido una de las características históricas de la economía salvadoreña. Hacia 1950, 49% de la fuerza de trabajo se encontraba subempleada. Para el 2006, la tasa de subempleo es de 43.3%

Gráfico 2.2 : Tasas históricas de subempleo, 1950-2006



Fuente: Elaboración propia con base en datos de EHPM (DIGESTYC, varios años) y PREALC, 1981.

Gráfico 2.3 : Tasas de subempleo nacional, urbana y rural, varios años



Fuente: Elaboración propia con base en microdatos de EHPM (DIGESTYC, varios años).

Estimar el subempleo rural es una tarea pendiente

Las cifras de subempleo que reporta la DIGESTYC se circunscriben a las zonas urbanas del país. Diversas piezas de evidencia apuntan, no obstante, a que dicho fenómeno afectaría más a los trabajadores de las zonas rurales.

La medición del subempleo en el área rural presenta varias dificultades. La primera de ellas radica en que el trabajo agrícola, por su naturaleza, involucra jornadas variables o de demanda estacional. La segunda, que con la creciente urbanización del país las fronteras entre las zonas rurales y urbanas se están volviendo más difusas. A esto habría que agregar que está creciendo aceleradamente el número de trabajadores que residen en áreas rurales, pero que laboran en zonas urbanas.

En esta sección se efectúa una estimación del porcentaje de trabajadores residentes en áreas rurales cuyos salarios se sitúan por debajo del mínimo establecido por la ley³, que es el otro criterio convencional que define el subempleo. A pesar de que los salarios mínimos han sido bastante bajos e incluso decrecientes en términos reales, como se verá más adelante en este capítulo,

las tasas estimadas reflejan la amplitud del fenómeno.

Las tasas de subempleo rural han sido históricamente superiores a las tasas registradas en las zonas urbanas y, por tanto, han estado por encima del promedio nacional, según muestran las estimaciones realizadas para este Informe⁴. Como se muestra en el gráfico 2.3, a principios de los noventa, la tasa nacional de subempleo era del 53.6% y la tasa de subempleo rural (71.5%) casi duplicaba a la urbana (37.3%). A medida que las tasas de crecimiento económico mejoraron durante la primera mitad de esa década, el subempleo disminuyó de forma sensible. A la altura de 1996, la tasa nacional de subempleo había disminuido a 34.6%, mientras que las tasas correspondientes en las zonas urbanas y rurales disminuyeron a 30.9% y 39.9%, respectivamente.

Esa tendencia descendente, sin embargo, se revirtió conforme la economía fue desacelerándose a partir de la segunda mitad de los noventa. A la altura de 2001, la tasa nacional de subempleo había subido a 40.3%, mientras que las tasas correspondientes para las zonas rurales y urbanas alcanzaban 60.2% y 28.2%, respectivamente. En 2006, la tasa de subempleo rural (54.2%) resultó ser 50% superior a la

Las tasas de subempleo rural han sido superiores a las tasas de las zonas urbanas, estando por encima del promedio nacional. En 2006, cinco de cada diez trabajadores rurales estaban subempleados comparados con uno de cada tres urbanos

tasa registrada en las áreas urbanas (36.9%) y un 25% superior a la tasa nacional (43.3%). A esa fecha, cinco de cada diez trabajadores de las zonas rurales estaban en situación de subempleo, comparados con uno de cada tres en las áreas urbanas.

¿En qué sectores económicos se concentra el subempleo?

Al analizar la estructura del empleo por sectores económicos durante el período 1992-2006, destacan la pérdida de participación del sector agropecuario y el crecimiento del sector servicios y, en mucha menor medida, del sector industria. El sector agropecuario pasó de emplear a más de un tercio de la población ocupada en 1992, a menos de una quinta parte en 2006 (véase gráfico 2.4). El sector servicios no solo ha sido el principal sector contribuyente al crecimiento económico del país, sino que ha pasado a ser también el principal generador de empleo, absorbiendo a más de seis de cada diez oferentes del mercado de trabajo. El sector industria, por su parte, aumentó su participación en la generación de empleo de 14.9% en 1992 a 15.8% en 2006.

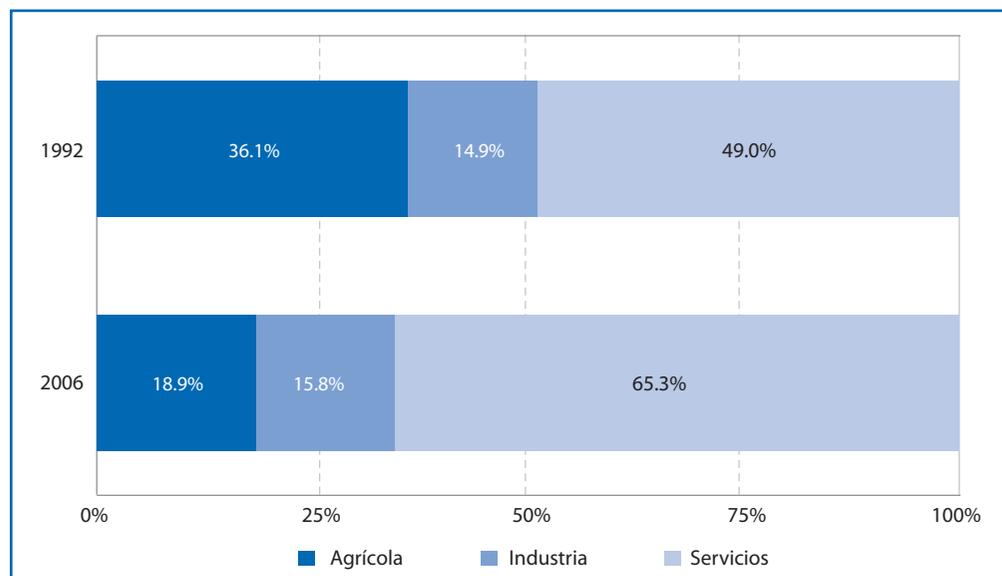
Los datos de concentración del subempleo guardan relación con la estructura sectorial del empleo. Como se observa en el gráfico 2.5, hace 15 años, el subempleo a nivel nacional estaba concentrado en el sector agropecuario. En las zonas urbanas, en cambio, la concentración del subempleo se daba esencialmente en el sector servicios. En 2006, el subempleo a escala nacional había pasado a concentrarse en el sector servicios, como reflejo del doble proceso de urbanización del país y de la terciarización de la economía.

En cuanto al comportamiento del subempleo en las áreas rurales, este sigue concentrándose en el sector agropecuario, aunque en menor medida que a comienzos de los noventa. En tanto se han diversificado las actividades económicas en las zonas rurales (las actividades agropecuarias han perdido peso relativo), la proporción de subempleados en el sector servicios ha ido en aumento también en el ámbito rural.

En un análisis del subempleo en relación con algunas características socio-demográficas relevantes, como la educación y el género, los datos indican que las tasas de subempleo son mayores entre los trabajadores que cuentan con niveles

En 2006, el subempleo se concentra en el sector servicios, como reflejo de la urbanización del país y de la terciarización de la economía. Por otra parte, las tasas de subempleo son mayores entre los trabajadores con niveles educativos más bajos y afectan más a las mujeres

Gráfico 2.4 : Ramas económicas generadoras de empleo, 1992 y 2006



Fuente: Elaboración propia con base en datos de EHPM (DIGESTYC, varios años).

Recuadro 2.1: Importancia de las mipymes para la generación de empleo

En muchos países del mundo las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) realizan una enorme contribución al crecimiento económico y la generación de empleo, siendo mecanismo fundamental de cohesión económica y social.

En la Unión Europea, por ejemplo, existen aproximadamente 23 millones de pequeñas y medianas empresas (pymes), que representan el 99% de todas las empresas y generan más de 100 millones de empleos (en algunos sectores industriales, como los textiles, contribuyen con más del 75% de todos los empleos). Las microempresas dominan el empleo en países como Italia (47%) y Polonia (41%). Además de su contribución al crecimiento y la generación de empleos, las pymes europeas son una fuente esencial de destrezas empresariales e innovación. Es por ello que la Unión Europea ha puesto en marcha recientemente una nueva política para promover el emprendedurismo y desarrollar un entorno favorable para las pymes (Comisión Europea Empresa e Industria, sin fecha).

La Unión Europea (UE) define como pequeñas y medianas empresas aquellas con menos de 250 empleados y que son independientes de empresas más grandes. Sus ventas anuales no deben exceder de 50 millones de euros o su hoja de balances anual no exceder de 43 millones de euros. En términos del número de empleados, la UE define como microempresas aquellas que ocupan entre 1 y 9 empleados; las pequeñas, entre 10 y 49 empleados; las medianas, 50 y 249 empleados; y las grandes, de 250 empleados en adelante.

En Estados Unidos, las pequeñas empresas representan el 99.7% de todas las empresas, generan más del 50% del producto interno bruto privado no agrícola, emplean a poco más de la mitad de la fuerza laboral en el sector privado, representan más del 45% del pago de planillas, producen entre 13 y 14 veces más patentes por empleado que las grandes empresas, emplean al 41% de los trabajadores de alta calificación tecnológica (científicos, ingenieros, expertos en computación, etc.) y han generado anualmente entre el 60% y 80% de todos los nuevos empleos netos en la última década (Agencia Federal para el Desarrollo de la Pequeña Empresa, sin fecha).

En El Salvador, las mipymes realizan una contribución fundamental a la actividad económica y la generación de empleo. Según el "Plan Operativo 2006" de CONAMYPE (2006), el país contaría con 263,512 micro y pequeñas empresas operando, de las cuales 247,735 serían microempresas (94%) y 15,777 pequeñas empresas (6%). Al adicionar a los agentes económicos que trabajan "por cuenta propia", se tendría un total de 512,142 micro y pequeñas empresas, las cuales generan empleo para un total de 1,005,103 personas, equivalente al 46.1% de ocupados en actividades no agropecuarias y al 35% de la población económicamente activa (PEA) del país, según la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) de 2006.

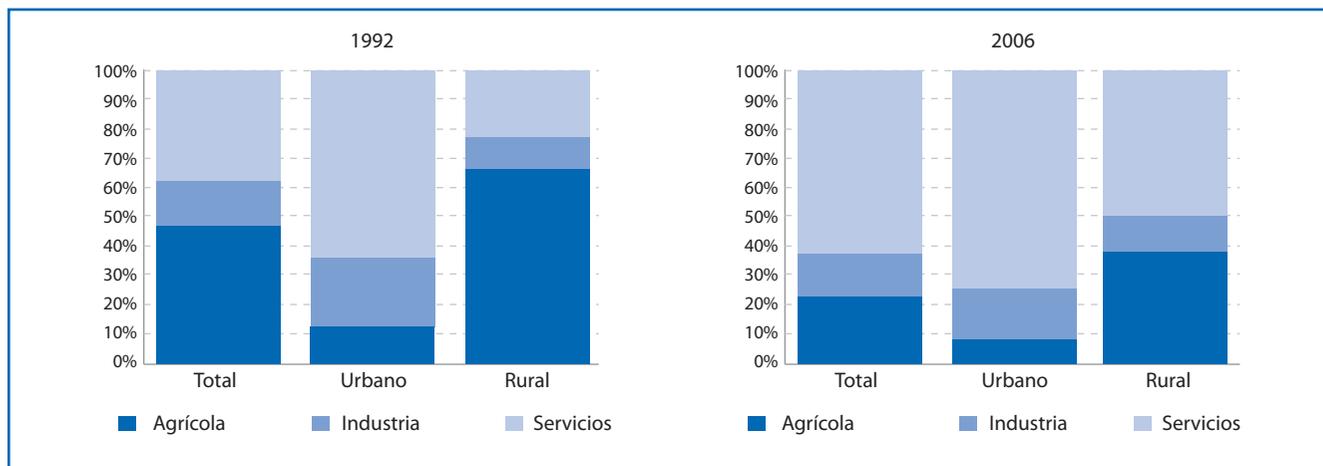
Según CONAMYPE, el término de trabajador por cuenta propia o autoempleo se refiere a "toda persona que desarrolla una actividad económica en forma independiente, en un local fijo o de forma ambulante, con ventas brutas anuales inferiores a US\$5,715, y sin trabajadores remunerados". Asimismo, define como microempresa a una "persona natural o jurídica que opera en el mercado produciendo y/o comercializando bienes o servicios por riesgo propio, con un nivel de ventas brutas anuales de hasta US\$100,000; y hasta 10 trabajadores remunerados". A su vez, la pequeña empresa está definida por un nivel de ventas brutas anuales hasta de US\$1,000,000 y por emplear hasta 50 trabajadores remunerados; y la mediana empresa operaría en el rango de "ventas brutas hasta de US\$7.0 millones y hasta 100 trabajadores remunerados" (CONAMYPE, 2007).

Por su parte, los VII Censos económicos 2005 (DIGESTYC, 2005) registran la existencia de 175,178 establecimientos económicos en el país (excluyendo al sector agropecuario), de los cuales 174,406 establecimientos (99.6% del total) serían mipymes. A su vez, estas se desglosarían en 158,574 microempresas (90.9% del total), 13,208 pequeños empresarios (7.5%) y 2,624 medianos empresarios (1.5%).

En términos de empleo, los VII Censos económicos reportan una ocupación total de 699,581 personas en todos los segmentos empresariales del país, en los sectores censados. Las mipymes dan empleo a 457,854 personas, equivalentes al 65.5% del total de ocupados en los sectores censados. A su vez, dentro de las mipymes, la microempresa emplea a 264,365 personas, equivalente a 57.7% del total de personal ocupado en dicho sector.

Dada la relevancia de las mipymes, cualquier estrategia efectiva encaminada a la creación de empleo debe incluir políticas orientadas a incentivar la productividad y competitividad de dicho sector.

Gráfico 2.5 : Concentración del subempleo por sectores, 1992 y 2006



Fuente: Elaboración propia con base en datos de EHPM (DIGESTYC, 1992 y 2006).

educativos más bajos y afectan en mayor proporción a las mujeres (con excepción del rango de 13 o más años de estudio).

Como se muestra en el gráfico 2.6, el 54.4% de los trabajadores con escolaridad nula se encuentran subempleados (46.4% en el caso de los hombres y 65.5% en el caso de las mujeres). Este segmento de trabajadores registra tasas de subempleo superiores al promedio nacional en 11 puntos porcentuales, y en más de 30 puntos porcentuales al compararse con el segmento de trabajadores con 13 o más años de estudio aprobados.

En contraste, entre los trabajadores con un nivel de estudios superior a los 13 años o más de escolaridad, solamente dos de cada diez se encuentra en situación de subempleo. Este es el único segmento en el que se registra una tasa de subempleo femenino ligeramente inferior a la tasa masculina.

En el caso de los jóvenes de 15 a 24 años de edad, la tasa de subempleo es casi siete puntos porcentuales mayor que el promedio nacional (50%). Las tasas de subempleo son aún mayores entre los jóvenes con cero a seis años de estudio (véase gráfico 2.7), y son también superiores a las tasas de subempleo de la población en general con similar nivel de escolaridad. Entre los jóvenes que han aprobado 13 años o más años de estudio, la tasa de subempleo disminuye a 27.6%.

El desempleo, la otra cara de la subutilización laboral

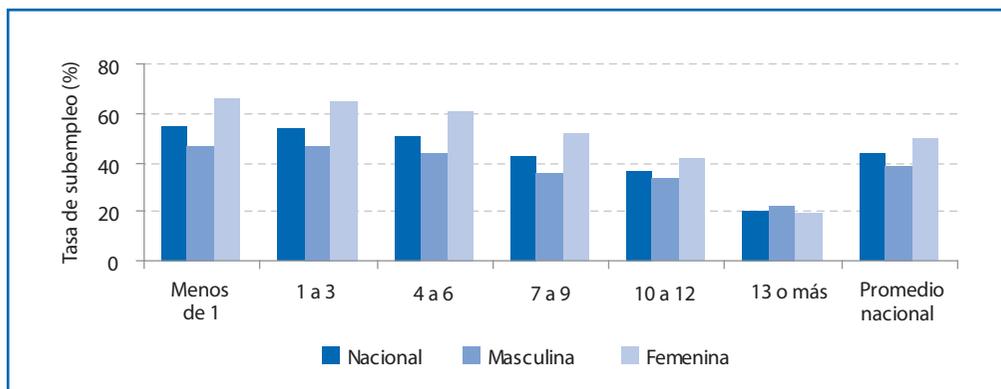
En la mayoría de países del mundo la tasa de desempleo es el principal indicador del funcionamiento deficitario del mercado de trabajo. En naciones de ingresos bajos, sin embargo, el desempleo no es un indicador tan significativo, porque la gente no puede permitirse estar mucho tiempo desempleada al carecer de seguro de desempleo u otro tipo de ayuda estatal equivalente, incluso en sociedades caracterizadas por una fuerte solidaridad familiar (Bescond et al., 2003).

Al comparar las tasas de desempleo de El Salvador con las de otras naciones de América Latina, pareciera que la economía salvadoreña no enfrenta un problema de subutilización de su fuerza de trabajo. Como se observa en el gráfico 2.8, la tasa de desempleo en El Salvador se ubica por debajo del promedio latinoamericano (11.3%) e incluso de países como Chile. La tasa de El Salvador es casi un tercio de las tasas registradas en República Dominicana, Argentina y Panamá.

Análogos resultados se obtienen cuando la comparación se realiza a nivel mundial. En una muestra de 81 países construida con datos de Labour Statistics Database (LABORSTA, 2008) para el 2004, El Salvador se ubicaba entre los 30 países con más bajas

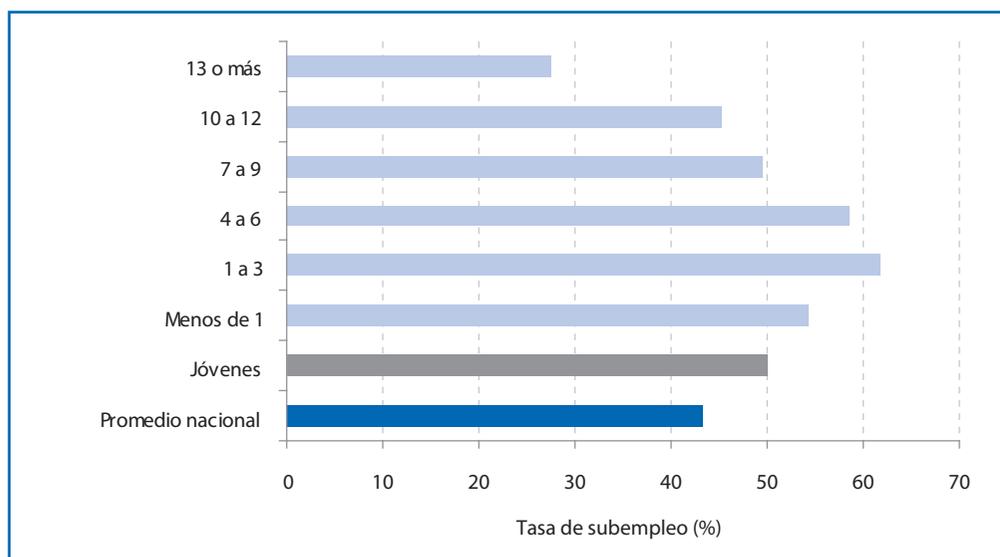
Al comparar las tasas de desempleo de El Salvador con las de otras naciones de América Latina, pareciera que la economía nacional no enfrenta un problema de subutilización de su fuerza de trabajo

Gráfico 2.6 : Tasa nacional de subempleo por años de estudio aprobados, 2006



Fuente:Elaboración propia con base en datos de EHPM 2006 (DIGESTYC, 2006).

Gráfico 2.7 : Tasa de subempleo de jóvenes (15 a 24 años) por tramos de educación, 2006



Fuente: Elaboración propia con base en datos de EHPM 2006 (DIGESTYC, 2006).

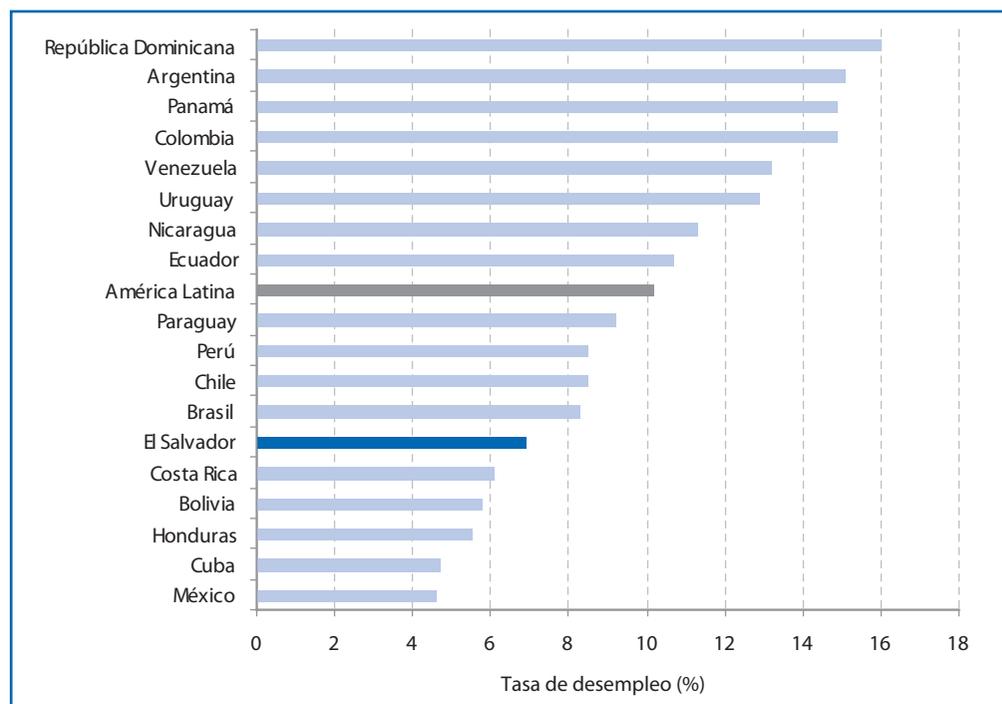
tasas de desempleo. El país registra tasas de desempleo abierto cercanas a las de Canadá y al promedio de los países que conforman la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD, por sus siglas en inglés). Desde luego, la existencia de fuertes redes de protección social (seguro de desempleo, etc.) en esos países marca una diferencia importante con respecto a la situación de la población desempleada en El Salvador, cuyas vías de escape son el subempleo y la migración.

El desempleo afecta más a los jóvenes

En contraste con el comportamiento del subempleo, las tasas de desempleo abierto en El Salvador han mostrado cierta estabilidad desde comienzos de los noventa. Tal como se muestra en el gráfico 2.9, la tasa nacional de desempleo disminuyó poco más de dos puntos porcentuales entre 1992 y 2006.

Al desagregar la tasa de desempleo por sexo, se encuentra que, de manera consistente, los hombres han registrado valores por encima del promedio nacional en todos los

Gráfico 2.8 : Tasas de desempleo en países seleccionados, 1995-2006



Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas de OIT (2007).

Uno de los grupos más afectados por el desempleo –al igual que por el subempleo– es el de los jóvenes de 15 a 24 años de edad. Su tasa de desempleo casi duplica el promedio nacional

años. En contraste, las tasas de desempleo femeninas han promediado menos de la mitad de las masculinas. Aunque estos datos reflejan la progresiva incorporación de las mujeres al mercado laboral durante el período considerado, no indican necesariamente que esa incorporación se haya dado en condiciones más favorables que las de la PEA masculina.

En lo que respecta a la estructura del desempleo por área geográfica, los datos disponibles muestran, para la mayoría de los años, tasas más altas de desempleo en las zonas rurales que en las urbanas⁵. Las diferencias entre esas tasas, sin embargo, no son muy marcadas; como se ha enfatizado, el grueso del problema de la subutilización laboral en el país radica en el subempleo.

Independientemente del sexo, uno de los grupos más afectados por el desempleo –al igual que por el subempleo– es el de los jóvenes de 15 a 24 años de edad (véase gráfico 2.10). Las tasas de desempleo de este segmento poblacional son casi el doble de las que

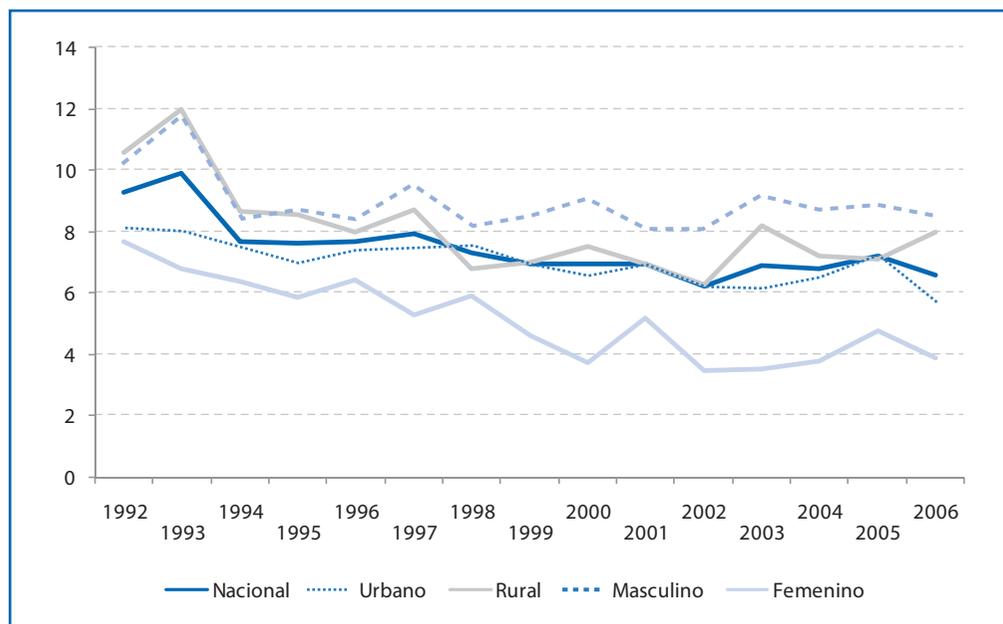
registra en promedio la población nacional. Al desagregar las tasas de acuerdo con los años de estudio aprobados, se confirma un fenómeno observado en los promedios nacionales: los menos educados registran tasas de desempleo ligeramente menores que las de los jóvenes más educados (13.3% para jóvenes sin educación, y 14.7% para el segmento que ha cursado de diez a 12 años de estudio).

Más educación no garantiza empleo

La teoría económica indica que un mayor nivel educativo aumenta las posibilidades de inserción en el mundo del trabajo. Sin embargo, la evidencia disponible para El Salvador cuando se analiza el período 1990-2006 muestra signos de un comportamiento contrario al esperado con respecto a tal planteamiento.

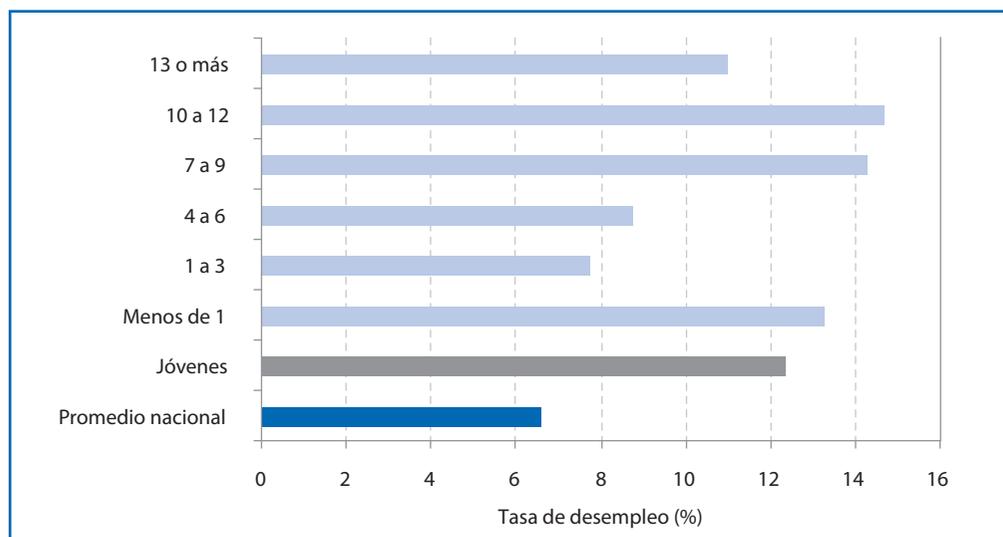
A principios de los noventa, las personas que carecían de escolaridad o que tenían únicamente de uno a tres años de estudio aprobados presentaban las tasas más altas de

Gráfico 2.9 : Tasas históricas de desempleo, 1992-2006



Fuente: Elaboración propia con base en EHPM (DIGESTYC, varios años).

Gráfico 2.10 : Tasas de desempleo de jóvenes (15 a 24 años) por tramos de educación, 2006



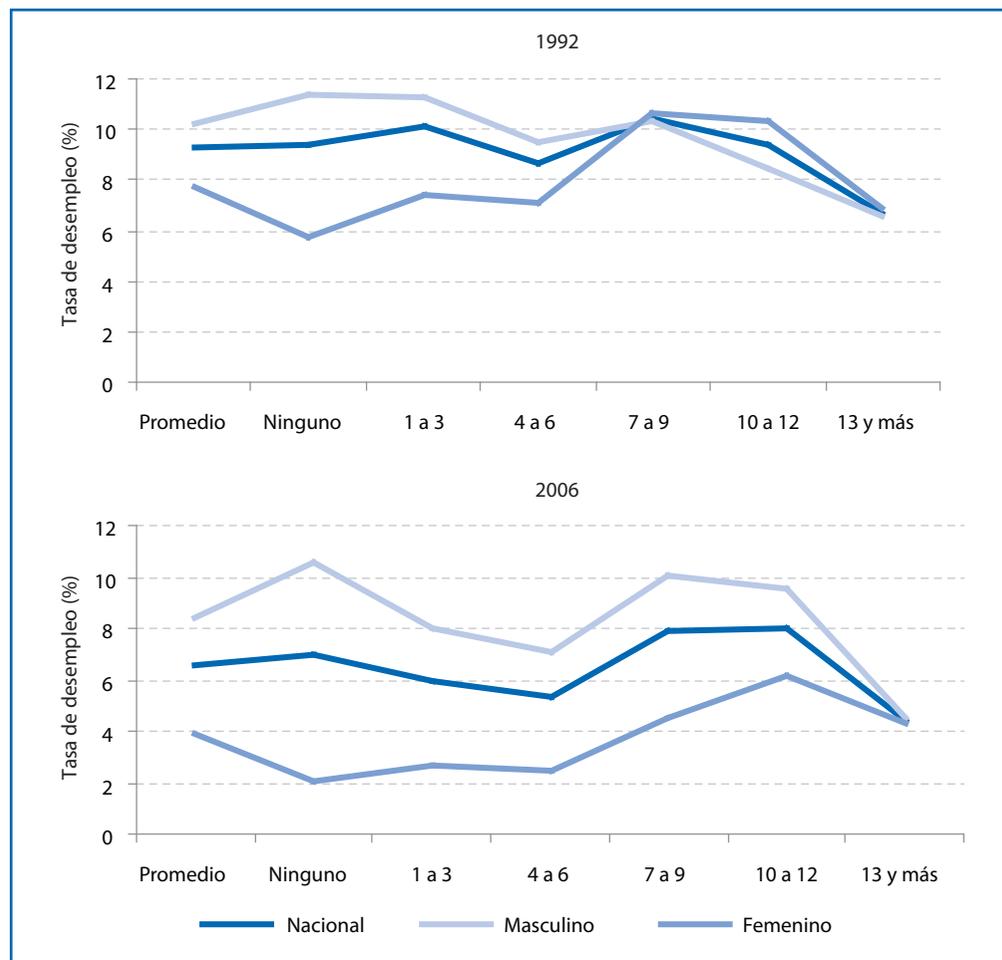
Fuente: Elaboración propia con base en datos de EHPM 2006 (DIGESTYC, 2006).

desempleo, junto a quienes tenían de siete a nueve años de estudio aprobados (véase gráfico 2.11). El 69% de la población desocupada se concentraba en las personas que tenían de cero a seis años de estudio aprobados. Las tasas de desempleo disminuían entre los trabajadores

que presentaban mayor escolaridad (más de nueve años de estudio aprobados).

Ese comportamiento ha cambiado sensiblemente en años recientes. En la actualidad, las tasas de desempleo tienden a aumentar a medida que se escalan mayores

Gráfico 2.11 : Tasas de desempleo por años de estudio aprobados, 1992 y 2006



Fuente: Elaboración propia con base en datos de EHPM (DIGESTYC, 1992 y 2006).

niveles educativos, hasta alcanzar el rango de diez a 12 años de estudio aprobados. A partir de los 13 años de escolaridad o más, las tasas decaen unos cuatro puntos porcentuales. Los desempleados con niveles de bachillerato y educación superior representaban en 2006 más del 30% del total de desempleados.

El gráfico 2.11 muestra también las tasas de desempleo desagregadas por sexo y años de estudio aprobados. En el caso de las tasas de desempleo masculino, los trabajadores con menores niveles de escolaridad registraban las tasas más altas de desempleo a comienzos de los noventa. Hacia finales de la década, esa dinámica comenzó a cambiar: los trabajadores que escalaban mayores niveles educativos registraban tasas de desempleo similares a

las de los trabajadores menos educados. En 2006, la tasa de desempleo entre los hombres con diez a 12 años de estudio aprobados era de 9.5%, mientras que la tasa correspondiente de quienes no tenían ningún año de estudio aprobado era de 10.6%.

En 1992, casi el 50% del total de desocupados hombres se concentraba entre quienes tenían entre cero y tres años de estudio. En 1998, el 50% estaba concentrado en quienes contaban con cuatro a nueve años de estudio. En 2006, el 50% de desocupados se concentraba entre quienes contaban con siete o más años de estudio aprobados.

En el caso de las mujeres, las tasas de desempleo siempre han sido mayores en el segmento con más educación (sobre todo en

las que cuentan con siete a 12 años de estudio). En 1992, las trabajadoras con siete a nueve años de estudio aprobados registraban una tasa de desempleo de 10.6%, mientras que, para quienes carecían de escolaridad, la tasa correspondiente era de 5.7%.

En 2006, la tasa de desempleo de las mujeres con diez a 12 años de estudio era 3.1 veces superior a la tasa de quienes no contaban con ningún estudio. Desde 2000, más del 50% de las mujeres desocupadas se han concentrado en el segmento que ha obtenido mayores logros en materia de educación (diez y más años de estudios aprobados).

El tiempo de búsqueda de empleo (formal) es bajo

Los desocupados dedican 4.5 semanas en promedio a la búsqueda de empleo, de acuerdo con datos oficiales. La duración promedio de la búsqueda de empleo de las mujeres (4.9 semanas) es mayor que la de los hombres (4.3 semanas). No existen diferencias significativas en cuanto a la duración de la búsqueda al desagregar datos por niveles de estudio.

La baja duración del periodo de desempleo o de búsqueda de empleo (formal) no implica, en el contexto salvadoreño, que el mercado responda pronto con oportunidades de empleo a quienes activamente lo buscan. Más bien es resultado de que, ante la falta de oportunidades, mucha gente se desaliente en la búsqueda de empleo formal y opte por el subempleo y la informalidad, o por la migración hacia el extranjero, como estrategias de supervivencia.

Tasa de subutilización, clave para entender el mercado de trabajo

En este Informe se propone adoptar la tasa de subutilización laboral como un indicador más adecuado que la mera tasa de desempleo para medir las deficiencias de la capacidad de generación de empleos del mercado de trabajo en El Salvador. Dicho indicador consiste en la suma de las tasas de desempleo abierto, de subempleo por insuficiencia de horas y de subempleo por insuficiencia de ingresos.

Como se observa en el gráfico 2.12, las tasas de subutilización laboral en El Salvador han sido históricamente muy elevadas. En la década de los cincuenta, el 53.8% de la fuerza de trabajo estaba en situación de subutilización de su capacidad productiva. El porcentaje correspondiente para la década de los setenta fue 54.8% y en los ochenta subió a 60.2%. A comienzos de los noventa, dos de cada tres trabajadores se encontraba en situación de subutilización laboral. Conforme la economía alcanzó mayores tasas de crecimiento en la primera mitad de dicha década, la tasa de subutilización se redujo en más de 20 puntos porcentuales, de modo que dos de cada cinco trabajadores se encontraban subutilizados a la altura de 1996. Este descenso estuvo liderado por la importante caída que registraron las tasas de subempleo, como se indicó más arriba (véase gráfico 2.2).

A partir de 1996, conforme la economía entró en una prolongada fase de desaceleración, la tasa de subutilización comenzó de nuevo a aumentar, principalmente por razón del subempleo. Alcanzó niveles del 47.3% en 2001 y de más de 50% en años más recientes (49.9% en 2006), afectando en igual medida a hombres y mujeres. En el caso de los jóvenes, la tasa de subutilización es mayor. En 2006, dos de cada tres trabajadores en el segmento de población de 15 a 24 años estaban en situación de subutilización de su capacidad productiva.

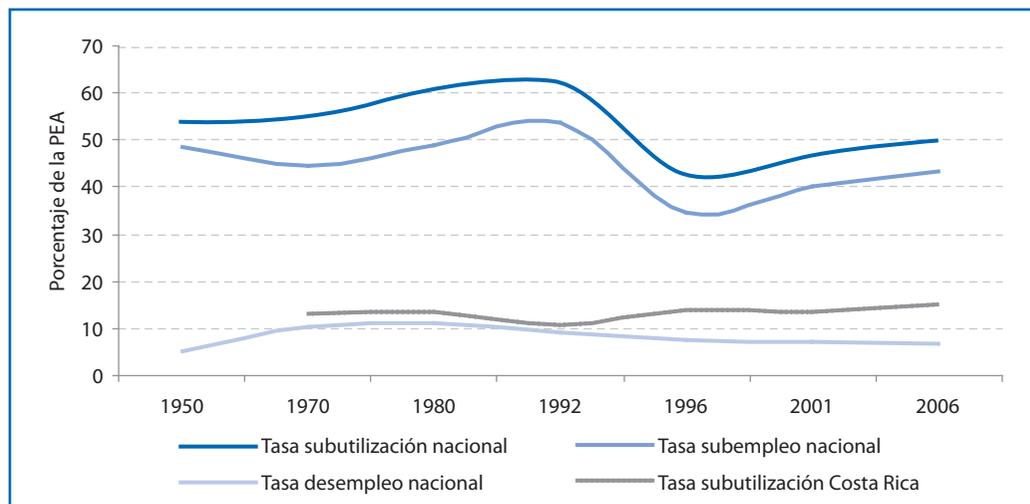
La tasa de subutilización laboral en El Salvador está por encima de las tasas correspondientes en economías con mayor dinamismo en su mercado de trabajo. Esto se ilustra al considerar la tasa de subutilización laboral costarricense⁶ que ha representado sistemáticamente menos de un tercio del promedio salvadoreño. En 2006, la tasa de subutilización de El Salvador (49.9%) era 3.3 veces más alta que la tasa que registraba Costa Rica (15%).

Ocupación plena no es igual a trabajo decente

Promover el trabajo decente ha sido el objetivo fundamental y el marco vertebrador de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) desde que, en 1999, se planteó por primera

En el caso de las mujeres, las tasas de desempleo siempre han sido mayores en el segmento con más educación. En 2006, la tasa de desempleo de las mujeres con diez a 12 años de estudio era 3.1 veces superior a la tasa de quienes no contaban con ningún estudio

Gráfico 2.12 : Tasas históricas de subutilización, 1950-2006



Nota: La cifra de 1970 para Costa Rica se refiere al dato más cercano, 1976. Fuente: Cálculos retomados de PREALC, 1981; EHPM (DIGESTYC, varios años) e MIDEPLAN, 2005.

Para el 2006 solo dos de cada diez personas económicamente activas contarían con un trabajo decente, de acuerdo con los datos computados a partir de la EHPM 2006

vez el concepto en tanto que “oportunidades para que los hombres y las mujeres puedan conseguir un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana” (OIT, 1999).

La propuesta de la OIT contempla la existencia de empleos suficientes (posibilidades de trabajar), remuneración adecuada (en metálico y en especie), seguridad en el trabajo y condiciones laborales salubres (Ghai, 2003). En este sentido, una persona que no esté desempleada ni subempleada satisface, en alguna medida, las primeras dos partes que incluye la idea del trabajo decente. Sin embargo, hay casos en los que una persona tiene empleo y percibe una remuneración adecuada, pero carece de seguridad social o de condiciones salubres para desempeñar su trabajo⁷.

¿Cuántos puestos de trabajo decente existen en el país? ¿Qué porcentaje de los trabajadores del país cuentan con empleos decentes? Para responder estas interrogantes, es primordial definir lo que constituye un “puesto de trabajo decente”, tomando en cuenta que este posee muchas facetas.

La principal limitante es encontrar los datos microeconómicos idóneos. Como ya se ha mencionado, la principal fuente

de datos microeconómicos en el tema del trabajo es la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM). Esta permite medir las posibilidades de trabajo, los niveles de remuneración y la jornada laboral. Sin embargo, no recaba información sobre la estabilidad y seguridad del empleo, el trato justo en el trabajo, el diálogo social, entre otros aspectos relevantes para definir un trabajo como decente o no decente.

Lo que sí permite recabar la EHPM es la cantidad de ocupados plenos que cuentan con una remuneración justa (en este caso, si su salario es igual o superior al costo de la canasta de mercado⁸) o con alguna protección social (han firmado contrato y están afiliados a algún esquema de seguridad social). Eso se presenta acá como proxy del concepto holístico “trabajo decente”⁹.

Para el 2006 solo dos de cada diez personas económicamente activas contarían con un trabajo decente, de acuerdo con los datos computados a partir de la EHPM 2006 (DIGESTYC, 2006). Más aun, únicamente el 38.1% de las personas “plenamente ocupadas” contaban con un nivel de remuneración justa suficiente para cubrir el costo de la canasta a precios de mercado o han firmado contrato y tienen cobertura de seguridad social.

En otras palabras, si se crease un indicador agregado del “déficit de trabajo decente” en el país, se llegaría a un nivel de 80.9% de la PEA¹⁰. Es decir, ocho de cada diez personas que ofrecen su mano de obra en el mercado laboral salvadoreño presentan algún déficit de trabajo, ya sea porque no cuentan con empleo, las condiciones en que trabajan son precarias o su trabajo carece de un mínimo de cobertura social o de una remuneración justa.

Por otra parte, existe un desequilibrio en cuanto a la generación de riqueza y de trabajo decente por ramas de actividad económica. De acuerdo con los datos procesados, las ramas económicas donde se concentra el 54.2% de los puestos de trabajo decente (ramas de servicios del gobierno y comercio, hoteles y restaurantes) aportan únicamente el 26.4% del PIB para el 2006. Por otra parte, las ramas económicas que aportan el 73.6% del PIB agrupan el 45.8% de los puestos de trabajo decente (véase gráfico 2.13). Esto sugiere que alcanzar mayores niveles de desarrollo humano requiere que se focalice la creación de empleo en aquellas ramas económicas con mayor capacidad de generar trabajo decente.

Educación, empleo y perfil de los trabajadores

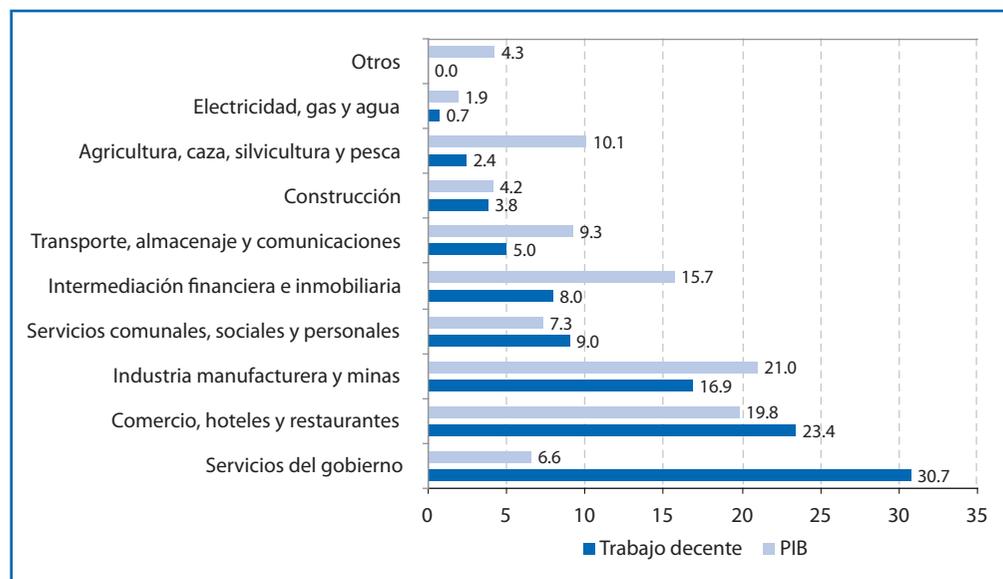
Edad mínima para el trabajo

El trabajo infantil es contrario e intolerable para el desarrollo humano por constituir un tipo de violencia que, más allá de sus implicaciones políticas, económicas y jurídicas, es un problema moral. Ya desde fines del siglo XIX, el Papa León XIII (1885) afirmaba al respecto que “la actividad precoz agosta, como a las hierbas tiernas, las fuerzas que brotan de la infancia, con lo que la constitución de la niñez vendría a destruirse por completo”.

De acuerdo con datos de la EHPM 2006 (DIGESTYC, 2006), en El Salvador cerca del 10% de niñas y niños entre cinco y 17 años forman parte del mercado de trabajo. Esto acarrea importantes implicaciones para el potencial de sus logros educativos comparados con los de quienes no se ven forzados a trabajar desde una edad temprana. Las brechas en educación se evidencian desde el segmento de niños con

Ocho de cada diez personas que ofrecen su mano de obra presentan algún déficit de trabajo, ya sea porque no cuentan con empleo, las condiciones en que trabajan son precarias o su trabajo carece de cobertura social o de remuneración justa

Gráfico 2.13 : Distribución sectorial del trabajo decente y PIB, 2006



Fuente: Elaboración propia con base en datos del BCR y EHPM, 2006 (DIGESTYC, 2006).

Las personas con trabajo decente en el país cuentan, en promedio, con 11.6 años de estudio aprobados y se insertan al mercado laboral alrededor de los 18 años de edad

diez años o más de edad. Para este grupo, la brecha educativa es de 0.39 años de estudio aprobados, y llega a promediar cerca de dos años de estudio aprobados para el caso de los menores con 16 años de edad.

Como se muestra en el gráfico 2.14, las personas subempleadas en 2006 tenían en promedio 6.1 años de estudios aprobados y las personas ocupadas plenamente sin remuneración justa o sin protección social tenían en promedio seis años y medio de estudio aprobados. Estas cifras son similares a la escolaridad promedio alcanzada por los menores de 17 años que se insertaron tempranamente en el mercado de trabajo. En otras palabras, debido a esa incorporación temprana, estos jóvenes tienen mayor probabilidad de engrosar las filas de los subempleados. Por otra parte, quienes no se vieron forzados a incorporarse al mercado laboral a tan temprana edad, lograron 8.3 años de estudios aprobados, en promedio.

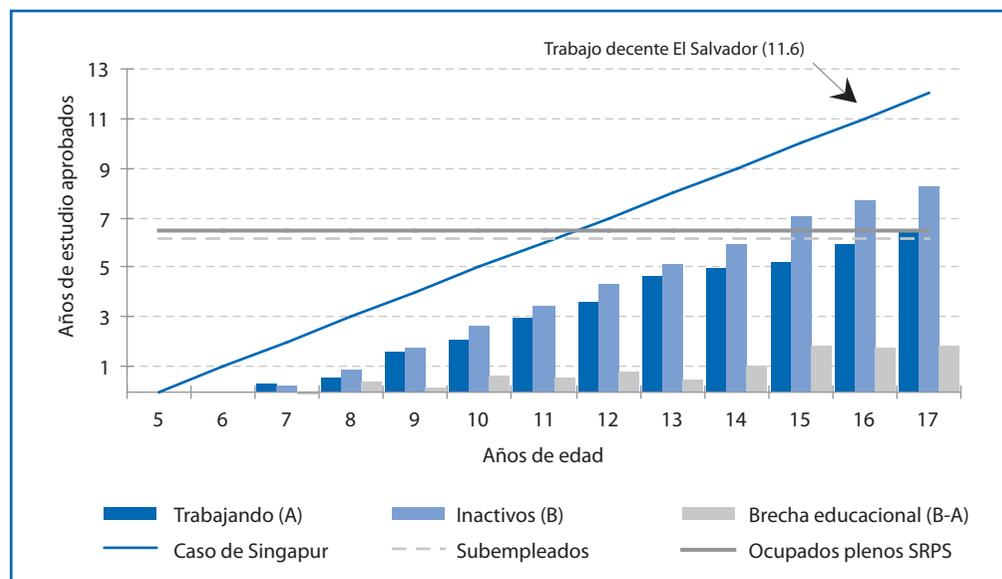
Un ejemplo ilustrativo de la antítesis de tal situación lo brinda el caso de las personas con trabajo decente en el país. Estas, en promedio, cuentan con 11.6 años de estudios aprobados y se insertan al mercado laboral alrededor de los 18 años de edad. En el contexto internacional se puede citar a Singapur, donde una persona,

en promedio, debe comenzar su educación a los seis años y escalar cada año un grado de estudio, de forma que, al llegar a los 18 años, haya conseguido como mínimo 12 años de estudio. En países como ese, donde la existencia de apuestas estratégicas genera capacidad de absorción de la fuerza de trabajo calificada, los mayores logros educativos tienen su recompensa al acceder a trabajos con mejores remuneraciones y prestaciones, en definitiva, a un trabajo digno.

En general, la literatura económica provee sólida evidencia de que los países que han escalado hacia mayores niveles de desarrollo humano han hecho una apuesta firme por la educación de sus ciudadanos. El cuadro 2.1 muestra que, en ocho de los diez países con más alto desarrollo humano en un ranking de 177 países, la educación obligatoria es de diez años, y en los dos restantes, de nueve años.

Asimismo, en la mayoría de esos países, la edad mínima para el empleo está en función de la edad a la que típicamente un alumno egresa de la escuela. En esas naciones, todos los ciudadanos deben comenzar sus estudios de primaria a la edad de seis años. A partir de esta edad, se deben lograr diez años de estudio (ó nueve, en el caso de algunas provincias de Canadá y Japón). Como consecuencia, la edad

Gráfico 2.14 : Trabajo infantil y logros educativos, 2006



Fuente: Elaboración propia con base en datos de EHPM 2006 (DIGESTYC, 2006) y Ministry of Education, 2006.

mínima para el empleo son los 15 o 16 años de edad.

Transmisión intergeneracional de oportunidades de bienestar

El acceso a mejores oportunidades laborales está estrechamente vinculado con la superación educativa intergeneracional. Así, el capital educativo que logren acumular las nuevas generaciones es factor determinante de las condiciones de vida futuras.

Para comparar las oportunidades de educación de los jóvenes *vis a vis* las de sus progenitores, en este apartado se han definido dos indicadores (escolaridad promedio y porcentaje de población con al menos educación primaria completa) para dos grupos etarios, que corresponderían al de hijos (15 a 29 años) y padres (50 a 64 años).

En el caso de la población que ha aprobado por lo menos seis años de estudio, los jóvenes duplican el capital educativo de la generación de sus padres (76% y 39%, respectivamente). Este notable incremento ha sido fruto del mejoramiento global de las oportunidades educativas, pero en particular de los avances experimentados en las zonas rurales y entre

las mujeres. En este último caso, en la generación de los padres, únicamente diez de cada 100 mujeres lograban cursar y aprobar sexto grado; sin embargo para la generación más joven, 60 de cada 100 mujeres lo logran (véase gráfico 2.15).

Estas mejoras resultan también visibles al revisar la escolaridad promedio de ambos grupos etarios. La escolaridad promedio de los jóvenes es de 8.2 años de estudios aprobados, mientras que la que corresponde a la generación de sus padres es apenas de 4.7 años de estudio aprobados (gráfico 2.16).

Otro dato interesante se refiere a los logros educativos según el sexo de la persona. En las generaciones más jóvenes, la brecha histórica en detrimento de las mujeres se ha ido cerrando en dirección de una mayor equidad educacional. Como se observa en el gráfico 2.16, en el segmento de 15 a 29 años de edad, hombres y mujeres prácticamente se encuentran en igualdad de logros educacionales. Esto no ocurre en la franja de 50 a 64 años, donde ellos promedian 1.7 años de estudios aprobados más que ellas.

En los diez países con más alto desarrollo humano, los ciudadanos deben lograr nueve o diez años de estudio a partir de los 6 años de edad. La edad mínima para el empleo son los 15 o 16 años de edad

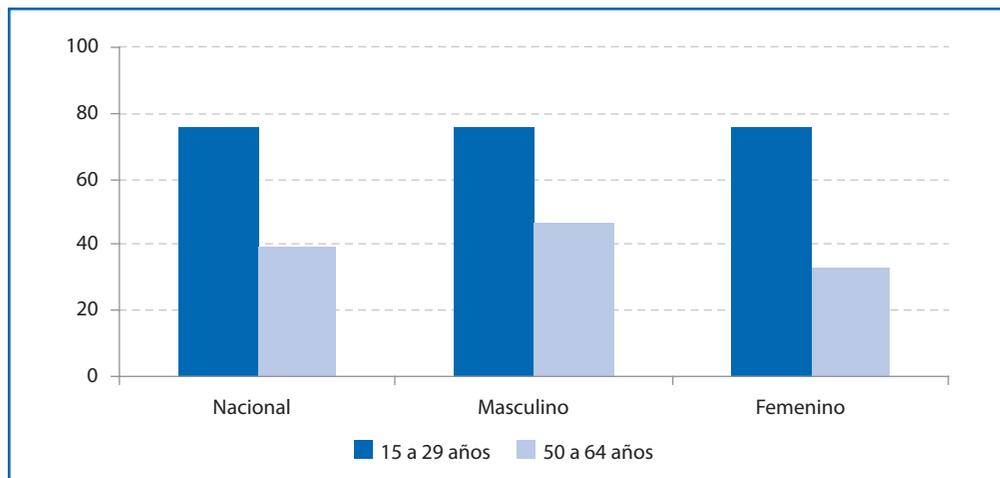
Cuadro 2.1 :Desarrollo humano alto y apuesta en educación

Clasificación IDH	País	IDH	Educación obligatoria (años de estudio)	Edad de salida de la escuela (años)	Edad mínima para el empleo (años)
1	Noruega	0.965	10	16	15
2	Islandia	0.960	10	16	16
3	Australia	0.957	10	15	***
4	Irlanda	0.956	10	15	15
5	Suecia	0.951	9	16	16
6	Canadá	0.950	9 a 10	..	***
7	Japón	0.949	9	15	15
8	Estados Unidos	0.948	..	..	..
9	Suiza	0.947	9	15	15
10	Holanda	0.947	10	16	16

***La edad mínima para el empleo varía entre provincias. Sin embargo, la menor de todas es de 15 años.

Fuente: Elaboración propia a partir de PNUD, 2006 y Melchiorre, 2004.

Gráfico 2.15 : Logros educacionales: Porcentaje de población con primaria completa, 2006



Fuente. Elaboración propia con base en datos de EHPM 2006 (DIGESTYC, 2006).

El acceso a mejores oportunidades laborales está vinculado con la superación educativa intergeneracional. El capital educativo que acumulen las nuevas generaciones es factor determinante de las condiciones de vida futuras

Las apuestas estratégicas exigen ciertas capacidades laborales

El plan gubernamental *País Seguro* (2004) subraya que “la clave del crecimiento futuro de El Salvador yace en la creación de nuevas industrias no tradicionales que tengan potencialidad de generación de más y mejores empleos y que exploten las potencialidades que el país ofrece”. También señala que “así como hace un siglo el café fue el importante descubrimiento que permitió enfrentar la crisis del añil y la maquila fue la actividad económica que permitió generación masiva de empleo en los últimos años; ahora, es apremiante la necesidad de buscar nuevos rumbos”.

Más recientemente, el turismo ha emergido como un sector estratégico al cual se le apostaría decididamente. A finales de 2005, en el contexto de la promulgación de la *Ley de Turismo*, el presidente de la República manifestaba que “el turismo representa la oportunidad para impulsar eficazmente el desarrollo nacional integral del país, y es un sector clave para los programas y las estrategias de desarrollo económico y social” (Saca, 2005).

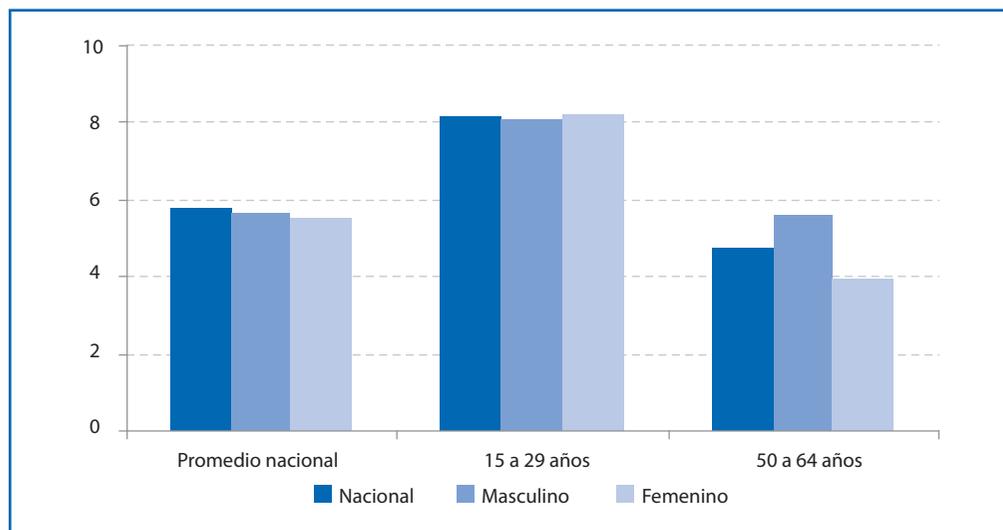
Tener apuestas estratégicas claras es un factor clave para el desarrollo de un país. En general, los países que han realizado apuestas estratégicas para impulsar su desarrollo

económico y social en el largo plazo han sido exitosos (e.g., Irlanda, Singapur, Costa Rica, etc.). Ahora bien, el éxito de una apuesta estratégica conlleva importantes implicaciones para la composición y calificación de la fuerza de trabajo. Por ejemplo, en el caso de El Salvador, ¿qué competencias se requieren para tener un puesto de trabajo decente en el sector turismo?, ¿cuenta el país con esas capacidades o habría que realizar una intensa labor de educación y capacitación profesional?

Tal como lo señalan Artavia et al. (1996), la dotación generosa y variada de recursos naturales y los atractivos socioculturales de un país no producen riqueza por sí solos. Para generar bienestar a partir del negocio turístico, o de cualquier otro sector al que se defina como estratégico, y poder competir exitosamente en el mercado internacional, se requiere de personas con capacidad, habilidades y destrezas para brindar servicios de calidad, gerenciar, mercadear e innovar continuamente.

Como se observa en el gráfico 2.17, las características de la fuerza laboral en los principales sectores generadores de empleo en la actualidad –agrícola, construcción, maquila y turismo– no ofrecen base adecuada para un programa de reactivación económica que genere suficientes empleos decentes. Es imperativo que El Salvador eleve

Gráfico 2.16 : Escolaridad promedio, en años, 2006



Fuente. Elaboración propia con base en datos de EHPM 2006 (DIGESTYC, 2006).

sustancialmente su acervo de capital humano en el marco de las apuestas estratégicas adecuadas.

El sector agrícola, pese al deterioro de las actividades agropecuarias desde los ochenta, sigue siendo una de las principales fuentes de empleo en el país y absorbe al 18.3% de la fuerza de trabajo ocupada. Bastante lejos están los otros tres sectores analizados: construcción (6.3%), turismo (5.8%) y maquila (5.3%). En términos del nivel educativo, los trabajadores del sector agropecuario presentan menor escolaridad (3.7 años de estudio aprobados), seguidos por los trabajadores de la construcción (6.6), el turismo (7.4) y la maquila (8.5)¹¹.

En la comparación de los cuatros sectores, los salarios son sustancialmente menores en el agropecuario. En promedio, un trabajador agrícola recibe US\$122, mientras que en la maquila recibe cerca de US\$194. Los mejores salarios se reciben en la construcción (US\$227.3) y el sector turismo (US\$259). Llama la atención que, a pesar de que en la maquila se registra un mayor nivel educativo, la remuneración promedio es más baja que en la construcción y el turismo. Esta situación constituye un claro reflejo de las inequidades de género que prevalecen en el ámbito laboral, ya que en la maquila la fuerza de trabajo es predominantemente femenina (véase un análisis más detallado de estas inequidades en el capítulo 8 de este Informe).

Los salarios son parte sustancial del ingreso de la mayoría de las familias. Por esto inciden de manera directa sobre la posibilidad de que una familia trascienda el umbral de la pobreza. Como se aprecia en el gráfico 2.17, las tasas de pobreza son mayores en el sector agropecuario, que registra los menores niveles salariales. Así, el 51.3% de los trabajadores agrícolas están en situación de pobreza, comparados con 30% de los trabajadores de la construcción, 25% de los trabajadores de la maquila, y 24.1% de los del sector turismo¹².

Finalmente, el perfil reportado en el gráfico 2.17 incluye el porcentaje de trabajadores que son jefes de hogar. De los sectores seleccionados, en la construcción se registra un mayor porcentaje de trabajadores que fungen como jefes de hogar (59.4%). Le siguen el sector agrícola (51.1%), el turismo (36.6%) y la maquila (34.9%).

El dato relativo al sector agrícola, combinado con el alto porcentaje de trabajadores que concentra, amerita especial atención. El hecho de que más de la mitad de los trabajadores agrícolas sean jefes de hogar, aunado a los bajos salarios y a las elevadas tasas de pobreza prevalecientes en dicho sector, forzaría a los otros miembros del hogar a trabajar para aumentar los ingresos familiares. En la medida en que los menores en edad escolar de esas familias se vean obligados a incorporarse

Para generar bienestar a partir del negocio turístico y competir en el mercado internacional, se requiere de personas con capacidad y destrezas para brindar servicios de calidad, gerenciar, mercadear e innovar continuamente

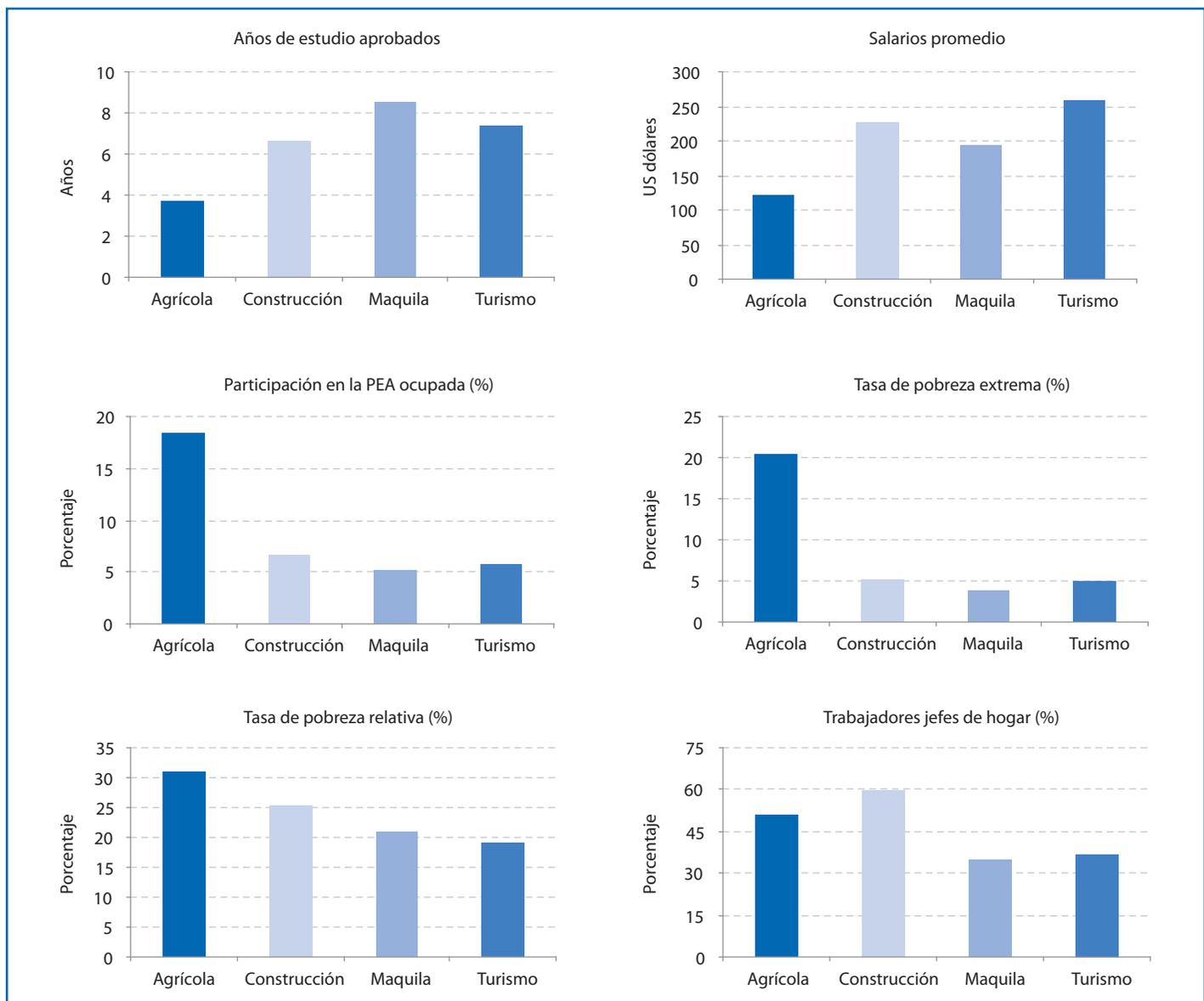
al mercado de trabajo, disminuyen las posibilidades de acumular capital humano para romper la transmisión intergeneracional de la pobreza en dicho hogares.

Empleo, salarios, pobreza

En el reporte de la Conferencia Internacional del Trabajo del 2003, el director general de la

OIT subrayaba que la pobreza y el empleo están intrínsecamente ligados (OIT, 2003). Las personas –hombres, mujeres y muchas veces niñas y niños– deben trabajar para obtener ingresos que les permitan sobrevivir. Sin embargo, el trabajo no siempre provee ingresos suficientes para salir de la pobreza. Tampoco cualquier tipo de trabajo al que se acceda permite el desarrollo de las

Gráfico 2.17 : Comparación de cuatro sectores productivos: agrícola, construcción, maquila y turismo, 2006



Fuente: Elaboración propia con base en datos de EHPM 2006 (DIGESTYC, 2006).

personas. El trabajo también puede ser fuente de involución de las personas. Por ello, la conexión entre trabajo, ingresos y erradicación de la pobreza se vuelve muy compleja y difícil de analizar (The Mahbub ul Haq Human Development Centre, 2004).

A lo largo de este capítulo se ha demostrado que El Salvador no está siendo exitoso en la creación de suficientes empleos decentes que permitan aprovechar el potencial creativo y productivo de las personas. Debido a las elevadas tasas de subutilización laboral, el trabajo ni siquiera es fuente de ingresos suficientes para que un alto porcentaje de la población cubra sus necesidades básicas. Asimismo, la escasa cobertura de las redes de seguridad social deja a la mayoría de las familias desprotegidas frente a un evento adverso (pérdida de empleo, enfermedades mayores, etc.).

Salarios, productividad y costo de la vida

La mejora progresiva de la productividad y los salarios de los trabajadores es indispensable a fin de que un país eleve de manera sostenida sus niveles de desarrollo humano. Para ello es necesario impulsar un proceso de adopción gradual de mejores tecnologías y la transición de la población trabajadora hacia sectores que requieren conocimientos mayores o más especializados (PNUD, 1996). La idea es que el desarrollo de capacidades, el aprovechamiento de las mismas y los ingresos obtenidos avancen de manera conjunta.

De lo que se trata, por tanto, es de construir círculos virtuosos alrededor de tres variables: inversión en la gente, productividad y salarios. El desarrollo humano requiere, en primer lugar, de un compromiso nacional para realizar

Recuadro 2.2: El trabajo decente reduce la probabilidad de caer en la pobreza

La probabilidad de que un hogar sea pobre o no lo sea depende de una serie de variables relacionadas con los activos de las personas, así como con el tipo de trabajo al que pueden acceder. Para tener una medición de la probabilidad de ser pobre se realizó un modelo logit a partir de los microdatos de la *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples* (DIGESTYC, 2006). Los datos del cuadro A resumen los coeficientes de las variables que se incluyeron en el modelo: edad, acceso a trabajo decente, educación, sexo del jefe del hogar.

La lectura que se obtiene a partir de este modelo es que el acceso a un puesto de trabajo decente y la educación son los dos factores con más peso en la disminución de la probabilidad de caer en pobreza. Frente a mejores oportunidades laborales

–en este caso tener trabajo decente– es menor la probabilidad que tiene una persona de caer en pobreza. Asimismo, a mayor instrucción formal del trabajador, menor probabilidad de caer en pobreza. Por otra parte, la jefatura del hogar también desempeña un papel en la determinación de la probabilidad de caer en la condición de pobreza: los hogares con jefe mujer tienen una probabilidad más baja de ser pobres.

La conclusión es obvia: acceder a un puesto de trabajo decente es la variable con mayor incidencia. Su impacto es mucho más marcado que el de la educación o la jefatura del hogar. Que una persona tenga trabajo decente reduce en 16.8% la probabilidad de caer en la pobreza, 6.1% si la mujer es la jefa del hogar y 1.6% por año de estudio aprobado.

Si uno de los objetivos políticos es atacar frontalmente el flagelo de la pobreza, el golpe más fuerte provendría de la creación de puestos de trabajo decente; en otras palabras, estaría en la erradicación de las tasas de precariedad laboral prevaletentes en el país. Por otra parte, los resultados del modelo señalan que la erradicación de la pobreza requiere de esfuerzos combinados, que la ataquen no solo desde el plano económico, sino también desde el social (educación) y cultural (*mainstreaming* de género). Esfuerzos aislados tendrían un reducido o nulo efecto.

Cuadro A : Variables para medir la probabilidad de ser pobre

Variables explicativas	Coefficiente	Error estándar	Cambios marginales (%)
Mujer jefe	-0.57	0.0082	-6.1
Edad	-0.03	0.0002	-0.3
Años de estudio aprobados	-0.13	0.0008	-1.6
Trabajo decente	-1.54	0.0093	-16.8
Constante	1.12	0.0125	

Fuente: Elaboración propia con base en datos de EHPM 2006 (DIGESTYC, 2006).

El desarrollo humano requiere de un compromiso nacional para realizar inversiones sostenidas en las personas, desde la enseñanza básica y los servicios de salud, pasando por la enseñanza técnica y universitaria así como las actividades de investigación y desarrollo, hasta la capacitación en el empleo

inversiones sostenidas en las personas, desde la enseñanza básica y los servicios de salud, pasando por la enseñanza técnica y universitaria así como por las actividades de investigación y desarrollo, hasta la capacitación en el empleo. En segundo lugar, se requiere de una política industrial que garantice a la gente oportunidades de empleo acordes con su área de formación, generando los mayores niveles de productividad posibles. Finalmente, los aumentos en la productividad, indispensables para lograr mayores tasas de crecimiento económico, también deben permitir pagar salarios más altos, volviendo a empresarios y trabajadores socios del desarrollo humano.

En El Salvador aún no ha sido posible crear un círculo virtuoso de esta naturaleza a pesar de que varias de las condiciones están dadas. El gráfico 2.18 muestra el comportamiento de la productividad laboral, la escolaridad promedio y los salarios mínimos y medios reales en los últimos 15 años. Como se observa en dicho gráfico, de 1991 a 2007, la productividad laboral se ha incrementado en 43% y la escolaridad en cerca de 36%. Teóricamente estos incrementos deberían conducir a mejores niveles salariales. Sin embargo, tanto los salarios mínimos reales como los salarios medios reales han decrecido. De 1991 a 2007, los salarios mínimos reales de la agricultura y la industria han caído en 27% y 13%, respectivamente. En este período los salarios medios reales también han disminuido en 6%.

Además, cuando se revisa la evolución de los salarios reales del país en el contexto latinoamericano se encuentra que, para una muestra de 14 países, El Salvador es junto a México uno de los pocos países en los que de 1990 a la fecha ha disminuido el poder adquisitivo de los salarios. Aun cuando en el país se han realizado ajustes a los salarios mínimos nominales, el poder adquisitivo en la actualidad representa cerca del 30% del nivel de inicios de los ochenta y cerca del 75% del nivel de inicios de los noventa (véase gráfico 2.19).

De acuerdo con los datos mostrados, el salario mínimo ha perdido su capacidad como instrumento de protección a los trabajadores más vulnerables del mercado de trabajo. Cabe

recordar que, en su concepción original, el salario mínimo representa el ingreso que debería garantizar un nivel de vida digno a los trabajadores de un país, región o sector de actividad económica y también el nivel de salario debajo del cual sería socialmente inaceptable contratar mano de obra (OIT, 1997).

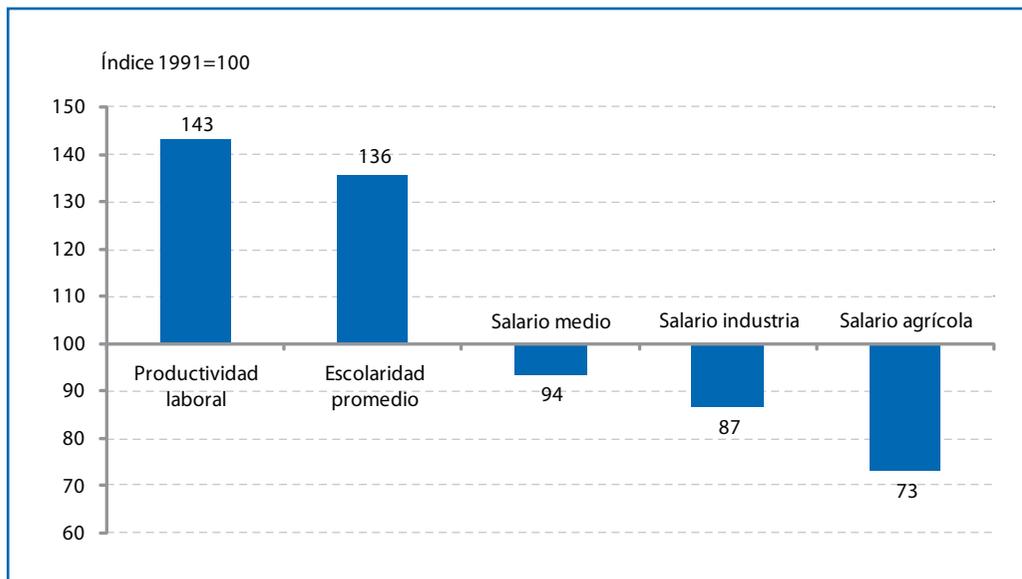
Parte del posible “fracaso” de esta herramienta de protección de los trabajadores tiene que ver con el criterio usado para ajustar los salarios mínimos. De acuerdo con la OIT, los elementos que deben tenerse en cuenta para determinar el nivel de los salarios mínimos son: la necesidad de los trabajadores, el nivel general de salarios en el país, del costo de la vida, de las prestaciones de seguridad social y del nivel de vida relativo de otros grupos sociales; así como los factores económicos, incluidos los requerimientos del desarrollo económico, los niveles de productividad, y la conveniencia de alcanzar y mantener un alto nivel de empleo (OIT, 1970).

Los salarios no han mostrado correspondencia con las mejoras en productividad y educación. Entonces, ¿cuál es criterio para ajustar los salarios mínimos? Durante los primeros años de la década de los noventa, los ajustes salariales respondían a la evolución del índice de precios al consumidor (IPC). Como se ve en los gráficos 2.20 y 2.21, esto dejó de ser así hacia mediados de ese decenio, a partir de 1995 en el caso del salario mínimo agrícola y a partir de 1996, para el mínimo industrial.

Si el salario mínimo agrícola se hubiese seguido ajustando por la evolución del IPC, su valor al 2007 tendría que haber sido 38% más alto y de US\$112.53 al mes en lugar de US\$81.60 mensuales (véase gráfico 2.20). En cuanto al salario mínimo de la industria, si se hubiese ajustado con el IPC, al 2007 sería un 18% más alto y habría alcanzado un valor de US\$205.49 al mes, en lugar de US\$174.28 (véase gráfico 2.21).

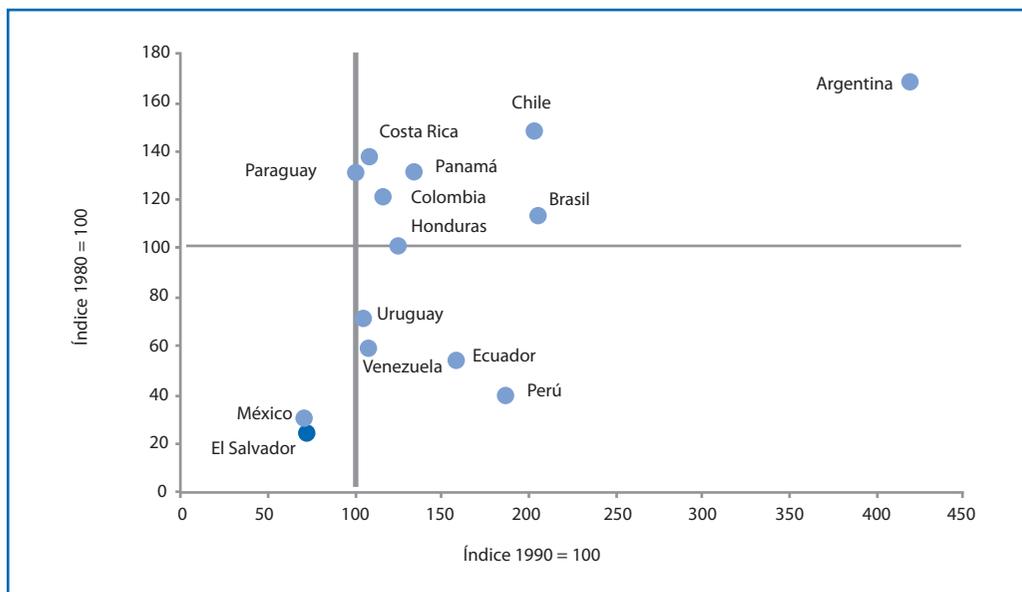
Los ajustes del salario mínimo, tanto para las actividades agrícolas como de la industria, obedecieron a un criterio de ajuste acorde con el nivel de precios que registraba el país en los primeros años de la década pasada. La brecha entre el salario mínimo y el salario mínimo ajustado por el IPC es cada vez mayor (incluso

Gráfico 2.18 : Productividad laboral, salarios reales y escolaridad promedio, 2007



Fuente: Elaboración propia con base en datos de BCR, ISSS, DIGESTYC (varios años) y Ministerio de Economía y DIGESTYC, 2008.

Gráfico 2.19 : Salarios mínimos reales en 14 países de América Latina al tercer trimestre de 2006



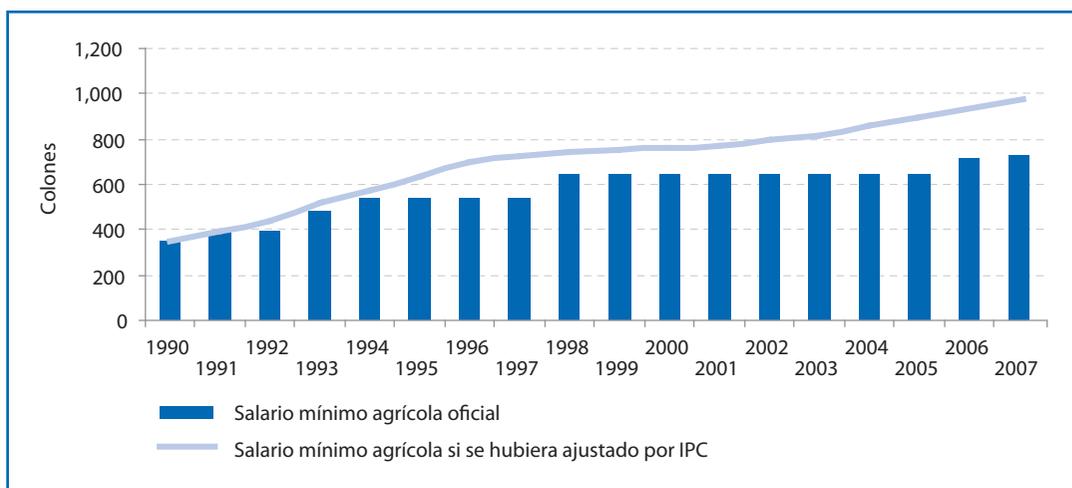
Fuente: Tomado de OIT, 2006.

cuando la inflación ha estado a niveles bajos). Lo anterior ayuda a entender por qué una gran parte de la fuerza de trabajo salvadoreña decide emigrar, o en caso de quedarse, exigir mejores remuneraciones a sus empleadores.

Salarios y tasas de pobreza

Los ingresos provenientes del trabajo constituyen la parte primordial del presupuesto con que cuentan la mayoría de personas y grupos

Gráfico 2.20 : Mecanismos de ajuste del salario mínimo agrícola, 1990-2007



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Trabajo y Previsión Social y BCR, varios años.

El salario mínimo representa el ingreso que debería garantizar un nivel de vida digno a los trabajadores y también el nivel de salario debajo del cual sería socialmente inaceptable contratar mano de obra

familiares para satisfacer sus necesidades, por lo que inciden de manera determinante en sus niveles de pobreza.

Los salarios percibidos dependen del tipo de inserción laboral. La posibilidad de tener acceso a un empleo decente marca la diferencia en el nivel salarial del trabajador. Como se muestra en el gráfico 2.22, en promedio, un trabajador subempleada percibe la mitad del salario que percibe uno en ocupación plena sin remuneración justa o protección social, y menos de la quinta parte de lo que percibe una persona con trabajo decente. En el gráfico también se observa que la mediana del salario promedio es de US\$170, un monto incluso menor que el salario mínimo establecido para los sectores de industria, comercio y servicios. Estos trabajadores estarían en una situación en la que ganan lo necesario para cubrir la canasta básica alimentaria (CBA), pero con un enorme grado de vulnerabilidad ante cualquier evento negativo.

Estas diferencias de ingreso también dan lugar a que las tasas de pobreza sean sustancialmente distintas por grupo ocupacional. Las tasas mayores corresponden a la población subempleada con 42.1% (14.6 % en pobreza extrema y 27.5 % en pobreza relativa). Luego están los trabajadores con ocupación plena sin remuneración justa o protección social, con una tasa de pobreza

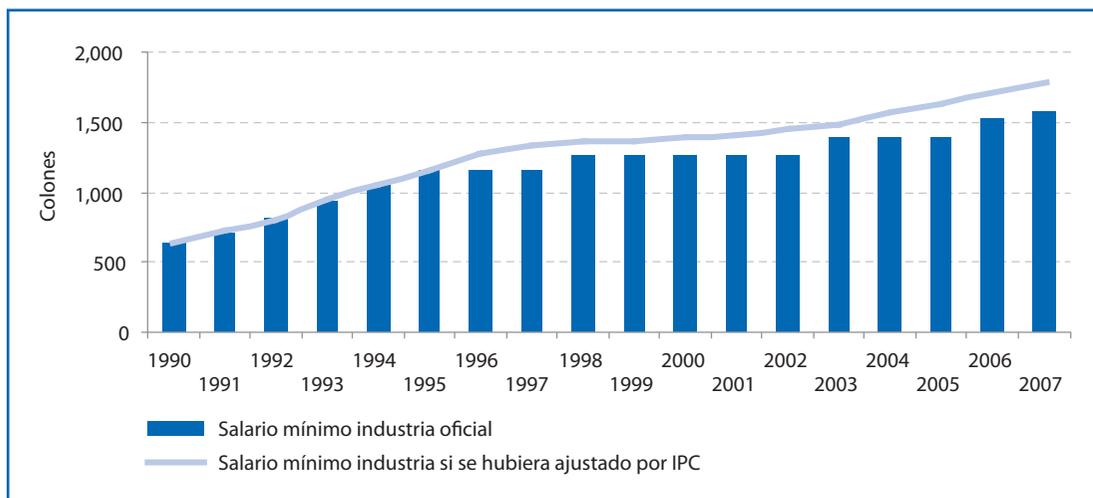
de 26.4% (5.4% de pobreza extrema y 21% de pobreza relativa). Finalmente, las tasas de pobreza más bajas corresponden a las personas con empleo decente, de las cuales únicamente el 4.5% son pobres. Es decir que una persona subempleada tiene diez veces más probabilidad de ser pobre que una que tiene empleo decente (véase gráfico 2.23).

Desempleo y desarrollo humano tienen pocas coincidencias

El empleo es uno de los vínculos más importantes en el círculo virtuoso entre crecimiento económico y desarrollo humano. El crecimiento económico traducido en empleos decentes incide en la capacidad de los hogares para solventar sus necesidades básicas, así como para invertir en educación y salud. Esta dinámica conduce a mayores niveles de desarrollo humano que, en definitiva, ejercen efectos positivos en la economía, por medio del fortalecimiento de las capacidades de la gente y, consecuentemente, de su creatividad y productividad.

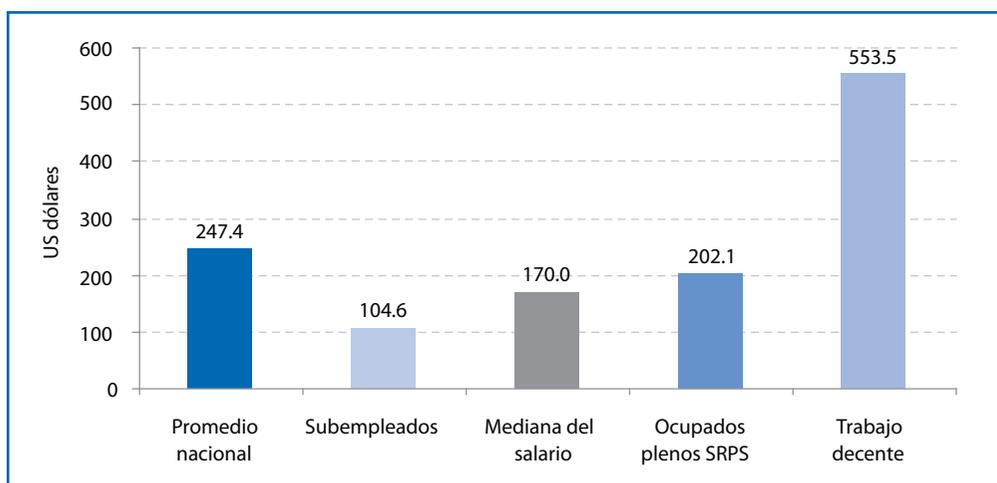
Sin embargo, bajas tasas de desempleo no implican automáticamente mayores niveles de desarrollo humano. Como se muestra en el gráfico 2.24 a partir de una muestra de 81 naciones, algunos de estos registran tasas de desempleo relativamente bajas, pero presentan

Gráfico 2.21 : Mecanismos de ajuste del salario mínimo industrial, 1990-2007



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Trabajo y Previsión Social y BCR, varios años.

Gráfico 2.22 : Salarios promedio por tipo de inserción laboral, 2006



Fuente: Cálculos propios a partir de base de datos de EHPM 2006 (DIGESTYC, 2006).

amplios rezagos en cuanto a desarrollo humano. La línea recta en el gráfico representa los puntos donde se ubicarían los países si existiera una relación perfecta entre el ranking de desarrollo humano y el de las tasas de desempleo. Mayor cercanía al origen representa mayor desarrollo humano y menor desempleo. Si la prosperidad de un país fuera medida por las tasas de desempleo, países como Etiopía estarían en una posición relativamente mejor que Suecia. El Salvador estaría mejor posicionado que Portugal, Finlandia y Alemania.

Una medida más adecuada de la correlación entre la generación de empleo y el desarrollo humano tendría que tomar en cuenta las tasas de subempleo, esto es, incorporar el grado de subutilización laboral. Tal como se ha señalado más arriba, registrar bajas tasas de desempleo abierto no garantiza que no exista una situación de precariedad laboral generalizada, encubierta bajo la forma de subempleo, como es el caso de El Salvador.

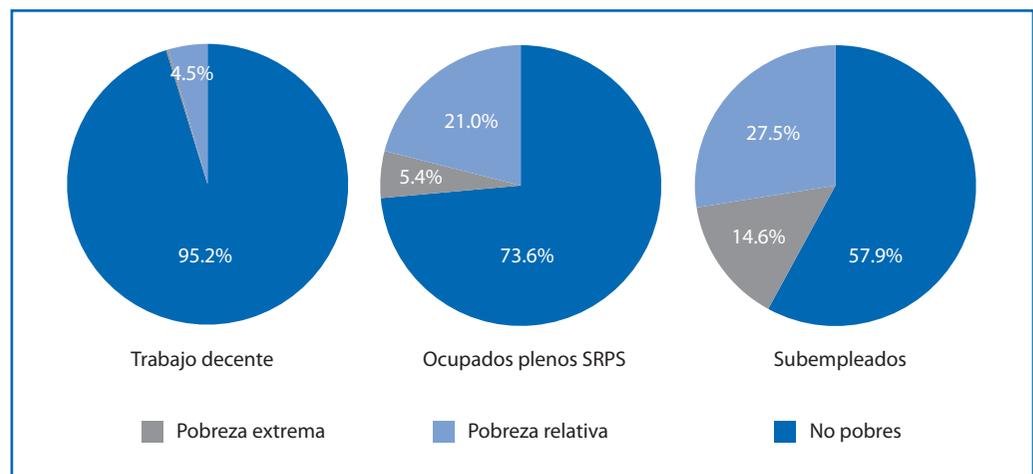
Por otra parte, el análisis de las tasas de desempleo cuando se comparan países con

niveles disímiles de desarrollo debe también considerar los mecanismos de protección vigentes en la mayoría de países desarrollados para atenuar la pérdida de ingresos por efecto del desempleo (e.g., seguros de desempleo). Estos mecanismos de protección están poco difundidos en los países de desarrollo humano medio, como El Salvador (véase capítulo 7).

Inserción laboral y desarrollo humano

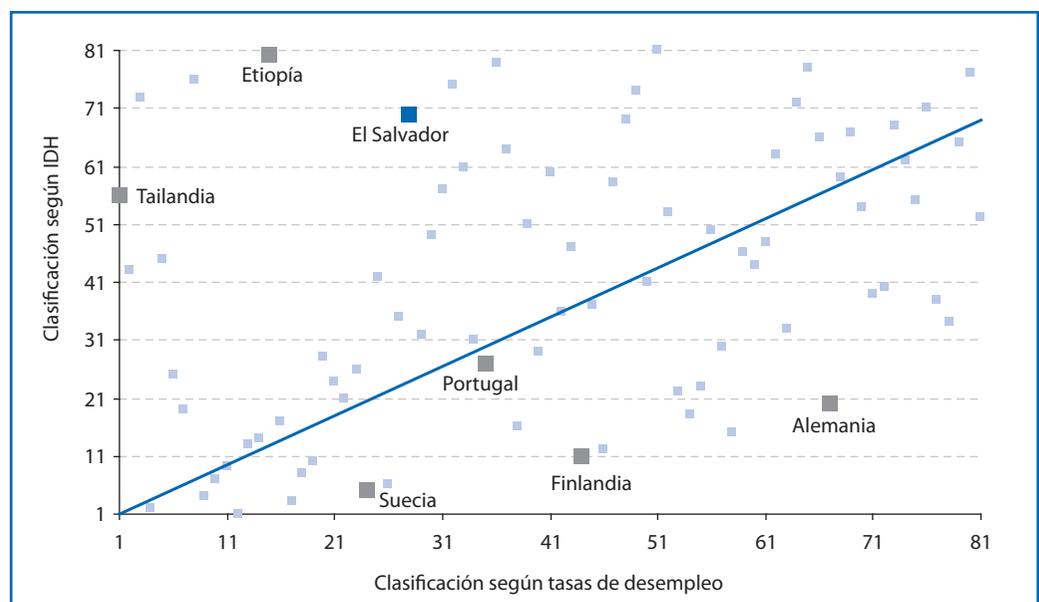
Tener trabajo es un factor fundamental para la ampliación de oportunidades y capacidades de las personas. Esa ampliación no se reduce a la posibilidad de generar ingresos, sino que involucra también la calidad y el grado de satisfacción que se

Gráfico 2.23 : Tasas de pobreza por tipo de inserción laboral, 2006



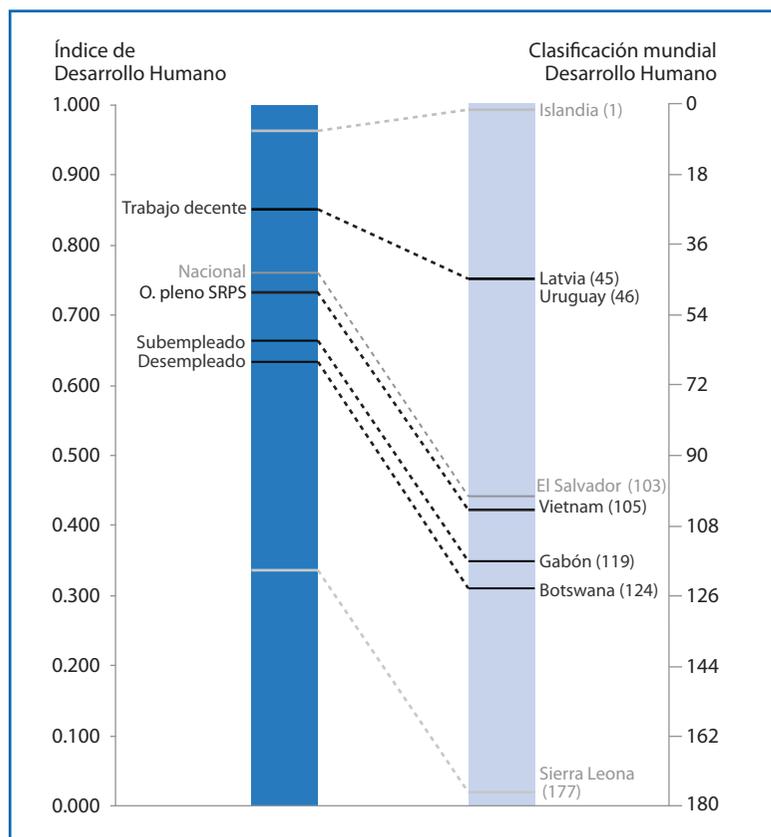
Fuente: Elaboración propia con base en datos de EHPM 2006 (DIGESTYC, 2006).

Gráfico 2.24 : Clasificación de tasas de desempleo e IDH de 81 países, 2006



Fuente: Elaboración propia con base en datos de LABORSTA, 2006 y PNUD, 2006.

Gráfico 2.25 : Índice de desarrollo humano según tipo de inserción laboral, 2006



Fuente: Elaboración propia con base en datos de EHPM 2006 (DIGESTYC, 2006) y PNUD, 2007.

obtiene de la actividad productiva. Por esto se vuelve tan importante vincular el mundo del trabajo con el desarrollo humano.

De acuerdo con Mahbub ul Haq (1995), principal arquitecto y promotor del concepto de desarrollo humano, “el desarrollo humano supone tener dos lados. Uno lo constituye la formación de capacidades humanas, como mejoras en la salud, conocimiento y habilidades. El otro es el uso que las personas hacen de esas capacidades adquiridas ya sea en *empleo*, actividades productivas, asuntos políticos o tiempo libre. Una sociedad necesita desarrollar capacidades humanas así como también asegurar un acceso equitativo a oportunidades. Se produce una importante frustración en las personas si la balanza del desarrollo humano no logra equilibrar ambos lados delicadamente” (itálicas añadidas al original).

Si se realiza el ejercicio de dividir virtualmente a El Salvador en cuatro grupos según el tipo de inserción laboral de la población trabajadora y estimar el índice de desarrollo humano para cada uno de ellos, se tendrá como resultado la existencia de cuatro “países”, cada uno con diferente nivel de desarrollo humano. El “país” de los trabajadores con empleo decente (IDH=0.855) está al nivel de los países con desarrollo humano alto y en una situación mucho mejor que el promedio nacional (0.742), que el de los plenamente ocupados sin remuneración justa o protección social (0.733) y que el de los subempleados (0.678) y el de los desempleados (0.664)¹³.

Al colocar esos cuatro “países” dentro de la clasificación mundial de 177 países del *Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008* (PNUD, 2007), El Salvador de quienes tienen trabajo

decente se encontraría en la posición 45, similar a la ubicación de Latvia o Uruguay. El “país” de los ocupados plenos sin remuneración justa o protección social ocuparía la posición 105, similar a la de Vietnam. Entretanto, el “país” de los subempleados se encontraría en la posición 119, similar a la que ocupa Gabón. Y, finalmente, el “país” de los desempleados se encontraría en la posición 124, similar a la de Botswana (véase gráfico 2.25).

Conclusiones y recomendaciones

Desde la década de los ochenta se ha señalado el subempleo como uno de los problemas principales de las sociedades latinoamericanas (PREALC, 1981). Se decía desde entonces que ese fenómeno impactaba, más que el desempleo abierto, las altas tasas de subutilización laboral. Pero, no obstante la relevancia que el logro del pleno empleo tiene para el desarrollo, este objetivo casi nunca ha sido prioritario en el diseño de las políticas públicas del país.

Cuando se ha monitoreado la capacidad de generación de empleos, la atención se ha puesto en la tasa de desempleo abierto. Esto ha tendido a inducir una actitud complaciente en la medida en que dicho indicador ha registrado históricamente valores bastante bajos. En economías donde las redes de protección social tienen escasa cobertura y alcance, los trabajadores no pueden pasar mucho tiempo sin conseguir una fuente que les genere ingresos para sus familias; de ahí que el subempleo y la migración funcionan como las principales vías de escape ante la falta de empleos. Particularmente preocupante es la subutilización laboral de los jóvenes, quienes registran tasas de desempleo y subempleo mucho más altas que el promedio de la población (véase capítulo 9 de este Informe).

Incorporar el pleno empleo como objetivo central de las políticas públicas reviste carácter imperativo. El logro de este objetivo supone ajustar los instrumentos de política global y sectorial, de forma tal que estén en concordancia con la magnitud y características del fenómeno de subutilización laboral, así como la definición de plazos aceptables para la disminución gradual del mismo. Para ello

no solo es necesario lograr que la economía crezca a tasas más altas, sino también impulsar las apuestas estratégicas adecuadas que garanticen la suficiente creación de empleos decentes, que sean la base de mayores niveles de desarrollo humano.

La necesaria redefinición de las políticas públicas para alcanzar el pleno empleo debiera empezar desde medidas tan básicas como la implementación de un sistema de seguimiento estadístico de las condiciones del mercado laboral. Este debería proveer información fidedigna y oportuna sobre los distintos componentes de las tasas de subutilización laboral, adecuadamente desagregados. Este indicador es una herramienta fundamental para analizar el mercado de trabajo y comprender por qué, aun con las tasas de desempleo bajas que registra El Salvador, la población insiste en señalar la falta de oportunidades y de empleo como uno de los principales problemas a los que se enfrenta el país (véase capítulo 4).

En parte, el problema del empleo es que se ha contado con un diagnóstico incompleto, lo cual no ha permitido formular las políticas correctas. Otra parte del problema tiene que ver con que nunca se ha hecho un esfuerzo por definir el tipo de empleo que cubre las expectativas de la población trabajadora. Hasta la fecha, quizá, contar con un trabajo con una remuneración superior al salario mínimo ha sido la máxima aspiración de las políticas del mercado laboral. Sin embargo, este tipo de inserción laboral no es el que se debería trazar como objetivo un país que asume que la verdadera riqueza de una nación está en su gente. Como se ha visto a lo largo de este capítulo, es necesario contar con un empleo que brinde una remuneración adecuada, acceso a protección social, seguridad en el lugar de trabajo, posibilidades de desarrollo personal y reconocimiento social, así como igualdad en el trato para hombres y mujeres (en suma, un trabajo decente) para alcanzar mayores niveles de desarrollo humano.

Que un niño o niña a cierta edad aprenda el oficio de sus padres, o desarrolle alguna tarea doméstica, podría ser una forma de contribuir a la socialización, una manera de ir generando un espíritu de responsabilidad y de solidaridad. Sin embargo, cuando la tarea implica cumplimiento

El problema del empleo es que se ha contado con un diagnóstico incompleto, lo cual no ha permitido formular las políticas correctas

de horarios, exigencias e incluso tiene una cuota de peligro, no fomenta solidaridad ni desarrollo personal. En este caso, el menor que trabaja está hipotecando su futuro y el de su sociedad. La relación es inversamente proporcional: a mayor cantidad de horas trabajadas, menor cantidad de horas de estudio. Por ello, un elemento clave para la prevención del trabajo infantil es definir la edad mínima para el trabajo y, sobre todo, velar porque sea respetada. Otro elemento clave lo constituye la promoción del trabajo decente, ya que al hacer caso omiso a la calidad de trabajo de los padres, se le abre la puerta al trabajo infantil.

En buena medida, la subutilización laboral está ligada a los bajos niveles educativos de la fuerza de trabajo. Contar con muy baja educación y tener que incorporarse al mercado de trabajo a temprana edad (trabajo infantil) es casi sinónimo de subempleo. Es difícil que un país se desarrolle si su gente no cuenta con suficientes capacidades, así como es difícil que la gente cuente con suficientes capacidades si no se garantiza una escolaridad mínima como parte de las apuestas estratégicas del país. La experiencia de los países que han alcanzado desarrollo humano alto muestra que la apuesta por la educación de las personas constituye uno de los pilares del desarrollo de una sociedad. Así, la apuesta estratégica de El Salvador en términos educativos debería ser fijar un umbral educativo obligatorio elevado, consistente con la edad mínima para el trabajo, y velar porque se respete.

Al revisar los logros educacionales de diferentes generaciones, se observa que el perfil educativo de los jóvenes ha mejorado sensiblemente comparado con el de sus padres. Sin embargo, los jóvenes son quienes tienen mayores problemas para encontrar un empleo de calidad, por lo que no resulta extraño que sean los principales protagonistas de las altas tasas de migración internacional del país. El no contar con mecanismos para aprovechar la capacidad productiva e innovadora de esta mano de obra capacitada supone una enorme oportunidad perdida para El Salvador. En tal sentido, se debe trabajar en un sistema que apoye la inserción laboral de los jóvenes en sus primeros empleos, y en línea con la estrategia nacional de pleno empleo, asegurar que las plazas a las que acceden sean de calidad y contribuyan a su crecimiento personal.

En definitiva, la apuesta estratégica por la educación de la gente redundaría en una fuerza de trabajo más calificada, lo cual daría impulso a nuevos sectores económicos hasta ahora inexplorados por no contar con una mano de obra con altos estándares educativos. Si bien los frutos de esta apuesta educativa serán visibles en las nuevas incorporaciones al mercado de trabajo dentro de diez a doce años, ello no es óbice para trabajar en las capacidades de las personas que ya forman parte del mercado de trabajo y que se encuentran en situación de precariedad laboral.

Notas

1. Cuando se analiza el funcionamiento del mercado laboral, a veces se genera cierta confusión con respecto a determinadas categorías económicas relacionadas con el trabajo. En este mercado, la oferta proviene de las personas que ofrecen su mano de obra (buscan empleo), en tanto que la demanda es generada por las empresas, el gobierno y otras entidades que solicitan trabajadores.

2. En cambio, las tasas de informalidad urbana, en promedio, se han mantenido constantes, afectando a uno de cada dos trabajadores, desde 1992 hasta la fecha.

3. Para realizar la estimación, se utilizaron los salarios mínimos vigentes para cada año, por rama de actividad económica.

4. La tasa de subempleo nacional que se presenta en este capítulo considera a trabajadores tanto de las zonas urbanas como de las rurales.

5. Trejos (2006) argumenta que el hecho de que el desempleo rural supere al urbano sugiere que el subempleo sería un fenómeno más rural (lo cual es consistente con el análisis desarrollado en este capítulo).

6. El Instituto Nacional de Estadísticas de Costa Rica monitorea la tasa de subutilización de la mano de obra desde mediados de los setenta.

7. Anker et al. (2003) señalan que la inestabilidad del empleo y los contratos de plazo breve guardan relación con las tasas de accidentes laborales; mientras que unas condiciones de trabajo malas aumentan la rotación laboral (Bohle et al, 2001).

8. El costo de la canasta a precios de mercado para el 2006 era de US\$674.70 para el área urbana. A partir de los costos relativos de las canastas básicas alimentarias (CBA) para el área urbana y rural se construyó la canasta a precios de mercado para el área rural, siendo de US\$491.58. Para establecer el indicador de remuneración justa, se procedió a dividir el costo de la canasta de mercado por el número promedio de trabajadores por hogar, de acuerdo al área geográfica (1.47 y 1.32 para el área urbana y rural, respectivamente). Así, el indicador de remuneración justa para el área urbana resultó ser de US\$458.98 y de US\$372.41 para el área rural.

9. A las otras personas ocupadas plenamente que no cuentan con una remuneración justa o

algún tipo de cobertura social se les denominará ocupados plenos SRPS (sin remuneración justa o protección social).

10. Este dato resulta de sumar las tasas de desempleo (6.6%) y subempleo nacional (43.3%), más la tasa de trabajadores con ocupación plena que no cuentan con un nivel de remuneración justa o contrato firmado y no están afiliados a algún esquema de seguridad social (31%).

11. En la mayoría de maquilas, uno de los requisitos para contratar operarias es haber completado por lo menos noveno grado.

12. Las tasas de pobreza se han calculado a partir de las líneas oficiales de pobreza reportadas por DIGESTYC en la EHPM 2006. Las tasas de pobreza de estos individuos son las mismas de los otros miembros de su núcleo familiar.

13. El índice de desarrollo humano (IDH) toma valores entre 0 y 1. Se clasifica a un país con desarrollo humano bajo si el valor del IDH es inferior a 0.500, desarrollo humano medio si el valor del IDH está entre 0.500 y 0.799, y como desarrollo humano alto si el valor del IDH es igual o superior a 0.800.

CAPÍTULO 3

Salvadoreños trabajadores.
Imaginarios sociales y el mundo del trabajo

No hay duda de que el trabajo humano tiene un valor ético, el cual está vinculado completa y directamente al hecho de que quien lo lleva a cabo es una persona, un sujeto consciente y libre, es decir, un sujeto que decide de sí mismo

Juan Pablo II

Introducción

Uno de los desafíos del país para alcanzar mayores niveles de desarrollo humano consiste en cambiar una cultura que ha desvalorizado la importancia de los trabajadores como sujeto y destinatario principal del proceso de desarrollo, relegándolos al papel de ser una fuerza subordinada a las variables económicas.

En los pasados 185 años se han creado una serie de “imaginarios sociales” en torno a los trabajadores, su condición, sus deberes y derechos. Uno de los más difundidos y respetados ha sido, y es, el de los salvadoreños trabajadores. También se han producido representaciones sobre una supuesta inferioridad racial o intelectual de los sectores más pobres. Estas representaciones son fundamentales para entender la condición de los trabajadores salvadoreños del siglo XXI.

Los trabajadores de El Salvador de hoy están muy lejos de las condiciones infamantes en las que laboraron poblaciones enteras hace cinco siglos en los obrajes de añil. Sin embargo, cuatro de cada diez salvadoreños en edad de trabajar están subempleados y no ganan suficiente para llevar una vida digna. En el caso de los trabajadores del campo, muchos no solo siguen viviendo y cultivando la tierra como sus antepasados de hace siglos, sino que, al igual que muchos otros trabajadores urbanos, sobre todo mujeres, contemplan con poca esperanza la posibilidad de un salario decente, una pensión de retiro o de ser atendidos en centros de salud en condiciones dignas.

Desde el siglo XIX hasta el día de hoy, el subempleo ha sido la forma de inserción laboral dominante en el país. La caracterización positiva de los salvadoreños como personas laboriosas, que se “rebuscan” y salen adelante aun en medio de condiciones adversas, ha ocultado esa realidad del subempleo, produciendo una actitud de tolerancia social hacia este fenómeno. Mucha de la atención del país en torno al empleo suele enfocarse en el número de empleados y desempleados, soslayando la situación de una mayoría de personas que realizan trabajos mal pagados que no les permiten resolver la vida de sus familias en condiciones de dignidad, como se ha expuesto en el capítulo 2 de este Informe.

¿Por qué indagar en los imaginarios en un asunto tan concreto como el empleo? Los imaginarios son importantes en la vida de las personas y de los grupos humanos: pueden ahondar las fracturas existentes o ayudar a que las personas ganen reconocimiento y sentido de pertenencia, contribuyendo a generar mayor cohesión social. Como se dijo líneas arriba, las representaciones sociales son fundamentales para entender la condición de los trabajadores salvadoreños.

La noción de imaginario social que aquí se utiliza alude al conjunto de representaciones (imágenes, símbolos) en las cuales los individuos se reconocen a sí mismos como parte o como ajenos a un grupo o sociedad entera (PNUD, 2002). Los imaginarios se construyen a partir de las coincidencias valorativas de las personas, se expresan a través del lenguaje y de las acciones (prácticas sociales) y se irradian a las distintas instituciones que componen la sociedad. Los imaginarios tienen carácter histórico y no se dan al margen de las prácticas y las relaciones sociales.

Uno de los espacios principales donde esos imaginarios surgen y se expresan es el mundo del trabajo. La producción cultural del mundo del trabajo influye y modifica la cultura de las sociedades en general, y tiene influencia directa en las relaciones económicas, políticas y sociales. Una parte de la cultura laboral está constituida por los elementos subjetivos que se producen y refuerzan en el trabajo mediante relaciones, hábitos y expectativas personales y colectivas.

Los imaginarios que aquí se exploran han tenido mucho éxito comunicacional: han influido en las instituciones y contribuido a construir determinadas visiones sobre los trabajadores. Han impuesto su peso, actuando sobre la sociedad en su conjunto, desde el Estado o desde las élites económicas. A menudo, han servido para justificar la desigualdad hacia una parte de la sociedad. La pervivencia a lo largo de los años, inclusive siglos, de algunas de esas representaciones, muestra que las construcciones culturales no se modifican fácilmente y que suelen imponerse o sobreviven a las innovaciones de las leyes y de otras normas formales (North citado en Alonso, 2007).

Los imaginarios, sin embargo, no son construcciones culturales exclusivamente

La caracterización positiva de los salvadoreños como personas laboriosas, que se “rebuscan” y salen adelante aun en medio de condiciones adversas, ha ocultado la realidad del subempleo y ha producido una actitud de tolerancia social hacia este fenómeno

Recuadro 3.1: El mundo del trabajo, el desarrollo humano y la cohesión social

La exploración de los imaginarios sociales de los distintos actores asociados a la esfera laboral permite evaluar si las culturas del trabajo favorecen la construcción de sociedades cohesionadas y equitativas o, por el contrario, abonan a la segmentación social y abren las brechas económicas y culturales entre los individuos. La producción cultural del mundo del trabajo transita y afecta la cultura de las sociedades en general.

Las culturas del trabajo pueden bien alimentar un sentido de pertenencia a una “comunidad imaginada” nacional (Anderson, 1993) contribuyendo a la cohesión social, a que las personas se perciban como agentes y beneficiarios del desarrollo, posean proyectos comunes, visión de país y expectativas de compartir un mejor futuro. O, por el contrario, las culturas laborales pueden ser excluyentes y discriminadoras, favorecer la frustración, nutrir la inequidad y fertilizar la conflictividad social.

La cohesión social es el “pegamento” que une a los miembros de una sociedad: el vínculo social que hay entre las personas y que “mantiene vigente la esperanza del ‘volvemos a ver mañana’” (Bauman citado en CEPAL, 2007). Ese vínculo o pegamento se vuelve fuerte o débil en la interacción de las instituciones sociales (familia, religión, mercado, Estado, democracia) y los individuos. El empleo decente contribuye a volver más fuerte el pegamento social, en la medida que tiende a acortar las distancias (brechas) que separan a las personas entre sí, ofreciéndoles oportunidades para desarrollar sus capacidades y aprovecharlas en su beneficio, favoreciendo el desarrollo humano.

En una sociedad cohesionada, sus componentes se sienten partes de un todo y están en disposición de “ceder sus intereses personales en aras de beneficio del conjunto” (CEPAL, 2007). Son personas que confían en las instituciones y en los demás individuos, son solidarias con los grupos vulnerables, participan en asuntos públicos y aceptan las diferencias sin temor. Una sociedad con un alto grado de cohesión favorece el marco institucional para el crecimiento económico, atrae inversiones y tiende a igualar oportunidades económicas, políticas, sociales y culturales entre sus miembros, evitando extremos de pobreza o vulnerabilidad.

Cohesión social y desarrollo humano se conjugan en un binomio que sitúa a la persona como sujeto en la posición central de la vida en sociedad. El empleo decente, junto a la educación, es espacio privilegiado donde el individuo se realiza para ser, dar y hacer lo máximo posible.

producidas e impuestas “desde arriba”. Por ejemplo, el imaginario de “los salvadoreños trabajadores” es resultado de un complejo proceso que ha sido precedido, acompañado o contestado por otras representaciones provenientes de sectores sociales subalternos, que consiguieron esparcirse y ganar presencia social.

En el tema laboral, a lo largo de la historia salvadoreña se han producido “imaginarios alternos” que han pugnado por introducir una valoración diferente sobre los derechos de los trabajadores. Una gama de luchadores sociales y pensadores han demandado mejores condiciones de vida para los sectores populares amenazados con quedar rezagados del progreso. El escritor Alberto Masferrer y, más tarde, el obispo Óscar Romero, sin ser los únicos, son exponentes de este tipo de pensamiento. Aunque sus propósitos no llegaron a imponerse en el imaginario ni en la práctica social hegemónica, sus escritos e

intervenciones públicas (desde el periódico *Patria*, en el caso de Masferrer, y desde la radioemisora YSAX, en el caso de Romero) generaron capacidad crítica frente a la problemática laboral.

Para indagar en los imaginarios relacionados con el mundo del trabajo, este capítulo hace una caracterización de la forma de organización de la economía en diversos momentos de la historia del país, de manera específica en la producción de añil y café; describe las principales instituciones (reglas del juego) relacionadas con el trabajo (leyes, relaciones sociales); señala el rol asignado al trabajo y a los trabajadores; y expone los incentivos y disuasivos para la organización laboral.

La conquista.

“Son haraganes, flojos, indolentes, borrachos”

El primer contingente de conquistadores españoles penetró al actual territorio de El Salvador en 1524 en medio de enfrentamientos con las formaciones militares indígenas. La resistencia duró unos 23 años, hasta 1547. Mientras los españoles se asentaban en los centros urbanos y tomaban en sus manos las riendas de la autoridad, miles de familias indígenas se retiraban a las zonas más escarpadas.

La etapa histórica que vivían los europeos, caracterizada por el declive del feudalismo y la irrupción del desarrollo mercantil, fijaría el tipo de relaciones laborales entre conquistadores y conquistados para los próximos siglos. Algunos autores de historia económica ven los arreglos laborales de los conquistadores como el producto del equilibrio demográfico a la hora de la conquista. Cuando los ingleses llegaron a Norteamérica encontraron poca densidad demográfica nativa y el arreglo laboral que más les convenía era trabajar ellos mismos la tierra. En Mesoamérica y la zona andina los españoles encontraron gran densidad demográfica. En esas circunstancias les resultaba más eficiente desempeñar el papel de administradores y organizadores de la mano de obra nativa (Engerman y Sokoloff, 2007). En este caso, aprovechar la tierra, sus recursos y sus habitantes fueron parte del botín obtenido por los colonizadores después de muchas penalidades.

En El Salvador, que no tenía las riquezas minerales de México y Perú, ese botín consistió en disponer de las variedades agrícolas cultivadas extensamente por parte de la población (Browning, 1975). Para ello resultaba fundamental convencer u obligar a los indígenas para que trabajaran. Eso suponía un esfuerzo para incorporarlos a una estructura y organización social muy distinta a la que tenían.

Para los fines económicos de los conquistadores, el indígena se convirtió en algo indispensable pero instrumental: su valor residía en sus conocimientos agrícolas y en su capacidad para hacer producir a la tierra. Las ganancias de los colonizadores provenían de la

comercialización internacional de los productos agrícolas (bálsamo, cacao, añil, entre otras). Su atención estaba puesta, principalmente, en los vaivenes del mundo exterior y no en las vicisitudes de la vida de los agricultores.

Los colonizadores introdujeron diversas maneras de organizar la producción y el empleo de los trabajadores. Por medio del “repartimiento” y la “encomienda” el Rey de España cedía a los colonizadores población indígena para que prestara servicios a cambio de aprender el catecismo, recibir protección y alguna retribución económica de parte de sus amos. Más tarde apareció la “hacienda” que fue la manera en que los colonizadores tuvieron propiedad sobre la tierra. Al mismo tiempo, se institucionalizaron a favor de los indígenas los “ejidos” y las “tierras comunales”, que fueron resultado de la tensión entre el derecho ancestral a poseer la tierra y la nueva forma de posesión individual. Apareció también otra forma de propiedad, la usurpación, sustentada en títulos imprecisos y reivindicaciones competitivas de la tierra (Browning, 1975).

En la economía colonial, la producción estaba en función de la demanda internacional, el desarrollo económico en función de garantizar una rentabilidad inmediata, y la mano de obra en función de todo lo anterior. Las inversiones “públicas” que podrían mejorar las condiciones de vida de la población eran prácticamente inexistentes (Palma Murga, 1993).

Los intentos por reglamentar las actividades de los indígenas no lograron desprenderlos fácilmente de sus actitudes y prácticas tradicionales; estos mantuvieron una férrea resistencia a ser asimilados por los mecanismos de organización laboral introducidos por los colonizadores. Para asegurar la participación del indígena, se proclamó una ética del trabajo destinada a penalizar a la población que no estaba dispuesta a abandonar sus propios cultivos para ir a las haciendas. Así, apareció el imaginario del indio como una bestia que aborrecía el trabajo. Esta representación ha permanecido a lo largo de siete siglos.

Su origen es muy remoto. Los primeros españoles que se asentaron en el Nuevo Mundo, incluido el territorio salvadoreño, no concebían que los indígenas tuvieran alma o pertenecieran

Para los fines económicos de los conquistadores, el indígena se convirtió en algo indispensable pero instrumental: su valor residía en sus conocimientos agrícolas y en su capacidad para hacer producir a la tierra

La supuesta “haraganería” de los indígenas, cuyos orígenes se remontan a las primeras expediciones colonizadoras, siguió actuando después del fin de la Colonia y sigue vigente en nuestros días

a la especie humana, y eran sometidos a rigurosas jornadas y a crueles condiciones de vida. Los hombres morían agotados por el esfuerzo, las mujeres eran abusadas y reducidas a servidumbre, y familias enteras se suicidaban para escapar a la brutalidad del régimen de trabajo.

En 1511, fray Antón de Montecinos, en un célebre sermón, preguntó a los españoles: “Decid, ¿con qué derecho y con qué justicia tenéis en tan cruel y horrible servidumbre a estos indios? (...) ¿Cómo los tenéis tan oprimidos y fatigados, sin dalles de comer ni curallos en sus enfermedades, que de los excesivos trabajos que les dais incurren y se os mueren, y por mejor decir, los matáis por sacar y adquirir oro cada día? (...) ¿Estos, no son hombres? ¿No tienen ánimas racionales? ¿No sois obligados a amarlos como a vosotros mismos? ¿Esto no entendéis? ¿Esto no sentís?” (De las Casas, 1951).

Fray Bartolomé de Las Casas fue encomendero durante ocho años y empleó indígenas para explotar la tierra. Muy influido por el testimonio de Montecinos, dedicó su vida a proteger a los indígenas. En su bula *Sublimis Deus* de 1537, el papa Pablo III (sin fecha) afirmó que los indígenas eran “verdaderos hombres” capacitados para recibir la fe católica, pese a que la opinión generalizada de los colonizadores era que debían “ser dirigidos a nuestra obediencia como si fueran animales” y sometidos “a servidumbre urgiéndolos con tantas aficciones como las que usan con las bestias”.

En 1542, las Leyes Nuevas prohibieron la esclavitud de los indios y ordenaron que todos quedaran libres y bajo la protección directa de la Corona. Pero ni las leyes reales, ni los llamamientos del Papa, ni la abnegación de muchos misioneros consiguieron cambiar mucho la situación. En 1766, el obispo de Guatemala, en cuya jurisdicción estaba el actual territorio salvadoreño, describía el trato que se daba a los trabajadores indígenas en los obrajes de añil: “Estos repartimientos se hacen con toda violencia que no se deja de respetar solamente en los campos y tierras de los miserables indios, pero ni su salud y vida” (Cortés y Larraz, 2000). Apenas una década antes de la Independencia, un documento

del Consulado de Comercio de Guatemala, recoge expresiones de los hacendados tales como “que los indios son unos haraganes, flojos, indolentes, borrachos, y que si no se les apremia con rigor, nada hacen, porque son como las bestias” (Turcios, 1995).

Durante uno de los ciclos de la producción del hierro (1778-1811), que tuvo su centro en el distrito minero de Metapán, los peones trabajaban bajo el sistema de “habilitaciones”, que consistía en que un hacendado adelantaba dinero a un trabajador y este debía pagarlo con su labor. En este caso, los dueños o arrendatarios de los ingenios permitían a sus operarios utilizar las instalaciones y procesar su propio hierro, para disminuir los costos en el pago de salarios y alimentación y volverse más competitivos en el mercado internacional (Fernández, 2005). Quienes más padecieron este sistema fueron los mulatos y españoles pobres que vivían dentro de la mina o en su periferia, y dependían exclusivamente de ella para sobrevivir, a diferencia de los indígenas que contaban con tierras comunales o ejidales.

En suma, en la época colonial los trabajadores fueron un instrumento para garantizar una rentabilidad inmediata ante la demanda internacional. No existía una retribución salarial sustantiva. La ética del trabajo justificaba el uso de la violencia para que los trabajadores se sumaran, por las buenas o las malas, a los proyectos económicos coloniales. Esto se justificaba mediante la extendida idea de que los indígenas no pertenecían a la especie humana.

La principal representación cultural del periodo consistió en sancionar como “haraganes” a quienes no estaban dispuestos a participar en el proyecto económico colonial. Las leyes fortalecieron y se pusieron al servicio de esa representación. La supuesta “haraganería” de los indígenas, cuyos orígenes se remontan a las primeras expediciones colonizadoras, siguió actuando después del fin de la Colonia y sigue vigente en nuestros días.

Añil (1800-1880). **“Son como las bestias”**

Los líderes del movimiento que culminó con la Independencia centroamericana en 1821 estaban inspirados en los avanzados principios republicanos de la Revolución francesa y de la Independencia de Estados Unidos. Sin embargo su cultura, la de la elite y la población, no cambió tan rápidamente pues era resultado de tres siglos de vida colonial.

Tras la firma del Acta de Independencia, el país experimentó mayor autonomía política y el Estado se abrió a más oportunidades comerciales, produciéndose cambios institucionales importantes que auguraban para la población un nuevo estatus económico y político. En 1824 –el mismo año de la primera *Constitución del Estado del Salvador*– el único periódico de ese momento afirmaba que una de las tareas de la República era abolir las diferencias en el trato de los habitantes y conseguir la ciudadanía universal, como correspondía a un Estado moderno (*Semanario Político Mercantil de San Salvador*, 1824, octubre 16).

El cultivo y la comercialización del añil, principal baluarte de la economía, marcó las formas de convivencia y la cultura del trabajo de ese periodo. El colorante era un producto estratégico para la economía salvadoreña desde el siglo XVIII. Al lado del cacao, la brea, los cueros, la plata y el bálsamo, entre otros, fue parte de los desesperados intentos de las elites centroamericanas por vincularse con los circuitos comerciales en el extranjero (Fernández, 2005).

A principios del siglo XIX las grandes explotaciones de añil generaban el 50% de la producción nacional. Los “criollos” (descendientes de españoles nacidos en América) eran propietarios de la mayor parte de las haciendas y centros de producción del colorante. De hecho, los principales líderes independentistas provenían de ese grupo social. Además de estos hacendados, en la producción del añil participaban los “poquiteros”: campesinos, mulatos, mestizos e indígenas que producían su propio tinte. El empresario “añilero” necesitaba de un grupo de trabajadores que residieran permanentemente en la hacienda

para las tareas relacionadas con el cultivo. En los periodos más productivos, pueblos enteros eran obligados a trabajar a cambio de una paga irrisoria. “La plantación de añil se convirtió en sinónimo de quebrantamiento y destrucción de las comunidades indígenas” (Browning, 1975).

Al igual que en la época colonial, los productores de añil tenían sus ojos puestos en el comercio internacional. Las condiciones laborales, el progreso personal y familiar de los trabajadores no estaban entre sus preocupaciones. La educación de los trabajadores, por ejemplo, no era considerada una prioridad. Las pocas escuelas atendían solamente a los miembros de la elite, mientras el resto de la población estaba sumergida en los trabajos de la agricultura tradicional.

Desde 1848, las escuelas comenzaron a aumentar en número, concentradas en San Salvador. Pero en los años subsiguientes, cuando emergieron nuevas oportunidades para el comercio internacional y comenzó un ciclo de pequeñas y destructivas guerras entre los países de la región, miles de brazos abandonaron los libros. “Cuando el gobierno tenía que optar entre educación y el ejército, o entre educación y caminos, la educación salía perdiendo” (Lindo-Fuentes, 2002).

Los gobernantes mostraron muy poco entusiasmo en poner la escuela a disposición de las mujeres y los indios. La definición de la ciudadanía contenida en la Constitución excluía a las mujeres, el servicio doméstico, las personas con vicios criminales notorios, los vagos y mendigos. La definición dejaba abierta la posibilidad de que esa consideración se extendiera a las clases bajas. En la medida que las mujeres y las clases más bajas, incluyendo a los indígenas, estaban excluidos de los derechos de la ciudadanía, no había urgencia para extender hasta ellos los beneficios de la educación (Lindo-Fuentes, 2008).

Las quejas de los hacendados por la falta de mano de obra eran frecuentes. Las labores agrícolas y la situación misma de los jornaleros se miraban perjudicadas por varios factores. Uno de ellos fue la guerra. El Salvador fue escenario principal de la mayoría de las guerras entre los Estados de la Federación. Los improvisados ejércitos no solo hacía escasear

Al igual que en la época colonial, los productores de añil de la República tenían sus ojos puestos en el comercio internacional. Las condiciones laborales, el progreso personal y familiar de los trabajadores no estaban entre sus preocupaciones

Ante las demandas de mano de obra por parte de los productores de añil, los sucesivos gobiernos salvadoreños promulgaron, desde 1825, leyes que obligaran a la gente a trabajar

brazos para trabajar sino que también fueron causa de la declinación del añil. El representante de Estados Unidos E.G. Squier, describía el proceso de la siguiente manera: “(Para cultivar y cosechar el añil) es necesario que los dueños de las haciendas cuenten con una fuerza de trabajo grande y confiable. La dificultad de obtener trabajadores cuando hay disturbios políticos y los trabajadores se esconden lo más posible para evitar ser reclutados, ha sido una de las causas principales de la caída de este bien” (citado en Lindo-Fuentes, 1994).

La demanda de más brazos se vio incrementada cuando el sector exportador creció a un ritmo más acelerado que la población. Entre 1821 y 1855 la tasa anual de incremento de la población fue de 1.5% mientras que la tasa promedio de exportación, en el mismo periodo, fue del 7%. Esto ocasionó tensiones por demanda de mano de obra entre los exportadores y las autoridades de obras públicas (Barón Castro, 2002). De acuerdo con Lindo-Fuentes (2002), “la constante queja de escasez de trabajadores y las medidas que se emplearon para lidiar con el problema, son un ejemplo claro de cómo los terratenientes preferían emplear el aparato coercitivo del Estado en lugar de pagar mejores salarios u ofrecer mejores condiciones de trabajo”.

En efecto, ante las demandas de mano de obra por parte de los productores, los sucesivos gobiernos salvadoreños promulgaron, desde 1825, leyes que obligaran a la gente a trabajar. En general, las leyes con incidencia laboral fueron pocas¹ y distaban mucho de proteger al trabajador ya que, como las leyes de la Colonia, partían del supuesto de que el indígena y, en general, las clases pobres, estaban constituidas por haraganes que no eran dignos de confianza.

La *Recopilación* realizada por Isidro Menéndez, que abarca leyes desde 1825 hasta 1855, contiene una variedad de normas y reglamentos destinados a perseguir a “vagos, coimes y mal entretenidos” (Menéndez, 1956). Uno de ellos es el Reglamento de Policía, que contiene numerosos capítulos destinados a la persecución y penalización de la vagancia, así como otros relativos a los artesanos, jornaleros y domésticos que quebrantaran sus contratos.

El título “De los Jornaleros, Menestrales y sus Contratos”, de la citada recopilación, contiene dos leyes, una de 1837 y otra de 1841, que regulan el cumplimiento de los compromisos de trabajo casi exclusivamente por parte de los jornaleros, incluyendo sanciones que pueden llegar al castigo físico (pena de palos). Una tercera ley, de 1843, fue creada, en buena medida, para vencer la resistencia de los jornaleros a las condiciones de trabajo y para paliar la falta de brazos debido a las guerras y la conflictividad.

En el *Código Penal* (1860), no existe una disposición que castigue la retención o la omisión del pago del salario del trabajador, aunque sí se establecen sanciones para aquellos que contraten jornaleros a sabiendas de que estos tienen compromisos con otros patronos. Tampoco se prohíbe la exigencia de servicios sin remuneración contra la voluntad de las personas; por el contrario, son abundantes las normas que obligan a prestarlos.

La población indígena y campesina seguiría siendo soporte de una serie de instituciones y mecanismos que permitirían al Estado y a la elite económica obtener el máximo de beneficios y utilidades. Como se verá más adelante, una de las principales medidas fue desmontar los restos de poder que les quedaban a las comunidades indígenas. La acción central consistiría en despojarlos del ancestral acceso a la tierra que había pervivido aun en las duras condiciones de la colonización.

Café (1880-1930). **“Viven como bestias y piensan como bestias”**

El café ya se consumía en el país hacia finales del siglo XVIII, como una bebida exótica. Sin embargo, los primeros cultivos se establecieron en derredor del año 1824. El aromático se producía de manera esporádica en haciendas y tierras comunales. Algunos estudios aseguran que las primeras plantaciones de café en el volcán de Santa Ana se realizaron hacia 1837. Tras el terremoto de 1854, el presidente J. M. San Martín aprobó la compra de la hacienda Santa Tecla para refundar allí la ciudad de San

Salvador; las tierras adquiridas por el Estado fueron repartidas, principalmente, a quienes perdieron sus casas en el siniestro y a quienes se dedicaran al cultivo del café. El presidente Gerardo Barrios, quien gobernó entre 1858 y 1863, apoyó la transferencia de tierras del Estado a favor de quienes se dedicaran al cultivo del grano (Álvarez et al., 2007).

Tras la drástica declinación internacional de la demanda del añil, que sumergió en una nueva crisis al país, el café tuvo un vertiginoso ascenso como principal fuente de ingresos, especialmente a partir de 1864. Era necesario asegurar la mayor producción posible de café, con la mayor rapidez y a los costos más bajos. Abolir el marco preexistente del uso de la tierra y, por consiguiente, las relaciones con quienes la trabajaban, se convirtió en la prioridad de la elite. La determinación del gobierno era indudable. Un editorial del *Diario Oficial* de marzo de 1880 lo expresa así:

“Por una parte vemos nuestras fértiles tierras vírgenes clamando la aportación de capital y mano de obra para cosechar la riqueza prometida, mientras que por otra vemos a la mayoría de los habitantes de nuestros pueblos conformarse con la siembra de maíz y de frijoles, que nunca llegará a levantar a este pueblo miserable por encima de su lamentable situación” (citado en Browning, 1975).

En 1881 y 1882, durante la administración del presidente Rafael Zaldívar (1876-1885), el Estado determinó que las tierras en manos de las comunidades indígenas eran contrarias a los principios económicos y sociales de la República. La apropiación de las tierras comunales y ejidales se justificó con el argumento de que eran un obstáculo para el desarrollo de la agricultura y entorpecían la libertad del individuo. Esa acción permitió al país establecer lazos firmes con el mercado mundial y expandir la economía mercantil, pero destruyó la base material de las comunidades.

De este modo, el cultivo del café a gran escala, destinado al comercio internacional, puso fin a la diversidad de formas de tenencia de la tierra de cuatro siglos, para privilegiar la propiedad privada. A diferencia de las autoridades coloniales, las republicanas renunciaron a la negociación política con los grupos indígenas,

que representaban una importante fuerza laboral y venían jugando un papel en la agricultura. La reivindicación de la tierra, de su uso y tenencia, pasaría a convertirse en un asunto central en la conflictividad del país a lo largo del siglo XX.

Las propiedades comunales indígenas no eran nada despreciables: en ese momento constituían alrededor del 25% de la superficie del país (Chapin, 1992). La privatización de las tierras dejó a los indígenas frente a dos opciones: convertirse en mano de obra barata, o errar por el país, sobreviviendo como pudieran, perseguidos por las leyes contra la vagancia.

La ética del trabajo en la hacienda cafetalera se asentaba en la estricta vigilancia y en el control de los jornaleros. Un capataz supervisaba a grupos pequeños de jornaleros y daba cuentas al administrador de la hacienda, quien sancionaba a los que incumplían reduciéndoles el salario o quitándoles una ración de comida (Ministerio de Educación, 1994).

En lo que respecta a la relación salarial, la caficultura generalizó la contratación de la fuerza de trabajo de manera estacional. En los largos periodos entre cosecha y cosecha, los trabajadores deambulaban buscando trabajos ocasionales y mal pagados, “rebuscándose” para llevar sustento a sus familias. Esa manera dramática de sobrevivir pasaría más tarde a integrarse al perfil de “laboriosidad” de los salvadoreños.

Los contratos, hechos de palabra entre los caporales y los jornaleros, no daban espacio para la negociación. Por más de medio siglo, los salarios de los jornaleros se pagaron mediante fichas de latón acuñadas por los propietarios, que se intercambiaban por alimentos u otros bienes en las tiendas instaladas en las mismas fincas y en algunos establecimientos comerciales. Este tipo de transacciones obedecían, en parte, a que la poca moneda emitida por el Estado circulaba principalmente en los centros urbanos (Álvarez et al., 2007), pero fue una habitual fuente de abusos al interior de las fincas.

La caficultura en su periodo de mayor auge también creó un importante sector de empleados permanentes. El “grano de oro” producía divisas, proporcionaba liquidez al gobierno, financiaba la construcción de carreteras, puertos y ferrocarriles, favoreciendo a una población que no estaba directamente vinculada a la producción del café.

La caficultura generalizó la contratación de la fuerza de trabajo de manera estacional en el país. En los largos periodos entre cosecha y cosecha, los trabajadores deambulaban buscando trabajos ocasionales y mal pagados

Algunos cafetaleros
construyeron viviendas,
escuelas y centros de salud
en los linderos de sus
fincas para atender a los
trabajadores y sus familias,
pero la situación general
era de mucha precariedad

La legislación laboral más importante del siglo XIX, del *Código Civil* de 1860 (Ulloa, 1879), estipula que, a falta de contrato escrito con respecto a cuantía del salario, se reconocerá como válida la palabra del empleador. Esto sería inconcebible en el derecho moderno. Lo usual era que a los trabajadores se les pagara “por debajo de su costo de subsistencia” (Pérez Sáinz et al., 2004), obligándolos a laborar en condiciones sumamente precarias e indignas. En las temporadas de corta participaban niños y adultos de ambos sexos (Alvarenga, 1996).

En materia de salud pública, la legislación tampoco contemplaba disposiciones relativas a la higiene o seguridad de los centros de trabajo. Un periodista observaba, en 1926, que los campesinos “carecen de recursos para curar sus enfermedades, y no viven en habitaciones ni lugares sanos” (citado en Wilson, 2004). Algunos cafetaleros construyeron viviendas, escuelas y centros de salud en los linderos de sus fincas para atender a los trabajadores y sus familias, pero la situación general era de mucha precariedad.

Al lado de las nuevas vías de comunicación construidas para conectar las zonas cafetaleras con los centros de exportación, se hacía palpable el deterioro de las condiciones de vida de la población rural. Las mujeres más pobres, siguiendo la tradición colonial, se empleaban en las casas acomodadas recibiendo salarios aún más bajos.

Un redactor del periódico *Opinión estudiantil* describía, en pleno siglo XX, la condición del trabajador del campo en términos muy similares a los que usaban los colonizadores: “Trabaja toda la semana y el domingo se emborracha y golpea a la mujer y a los hijos cuando retorna a su vivienda. Vive como bestia y piensa como bestia” (citado en Wilson, 2004).

A finales de los años veinte, el escritor Alberto Masferrer (1868-1932) propuso una manera diferente de mirar a la población trabajadora: “Toda criatura, por el simple hecho de nacer y de vivir, tiene derecho a que la Colectividad le asegure, mediante una justa y sabia organización de la propiedad, del trabajo, de la producción y del consumo, un MÍNIMUM DE VIDA ÍNTEGRA, o sea la satisfacción de las necesidades primordiales” (...) “Hombres que

no se alimentan bien, que no se abrigan bien, que no descansan bien, que no se guarnecen bien, no sirven para trabajadores ni para ciudadanos; ni para defender a su patria, ni para sostener a su familia” (Masferrer, 1996). Sus planteamientos no obtuvieron eco más allá de ciertos grupos urbanos intelectuales.

El peonaje por deudas (préstamo de dinero a cambio de trabajo) fue una práctica común para el reclutamiento laboral. Muchos jornaleros tomaban el dinero que les adelantaban los hacendados pero no asistían a las labores y “quebraban” los contratos. Por eso, la ley establecía que cada jornalero debía llevar consigo un documento que dijese para quién trabajaba y por cuánto tiempo estaba obligado a laborar para ese patrón; de lo contrario, era detenido por la policía.

El *Código Penal* de 1904 estableció como delito la huelga para la mejora de condiciones y prestaciones de trabajo. Una nueva *Ley de Policía*², contenida en la *Codificación de leyes* de Cruz Ulloa (1879) contenía otra serie de apartados relacionados directamente con temas laborales o de combate a la vagancia. En la práctica, la legislación era manifiestamente favorable a los empleadores, quienes, además, podían influir en su contenido.

En todo ese periodo, las leyes mismas y los discursos públicos de la prensa y los intelectuales, estaban imbuidos con el imaginario de la haraganería, no solo la de los indígenas sino también la de los sectores pobres de la población (véase recuadro 3.2). Esto ayudó a justificar o, quizás peor, impidió que se tomaran decisiones que los consideraran como sujetos con iguales derechos.

Artesanos, obreros y migrantes. “El salvadoreño es muy trabajador”

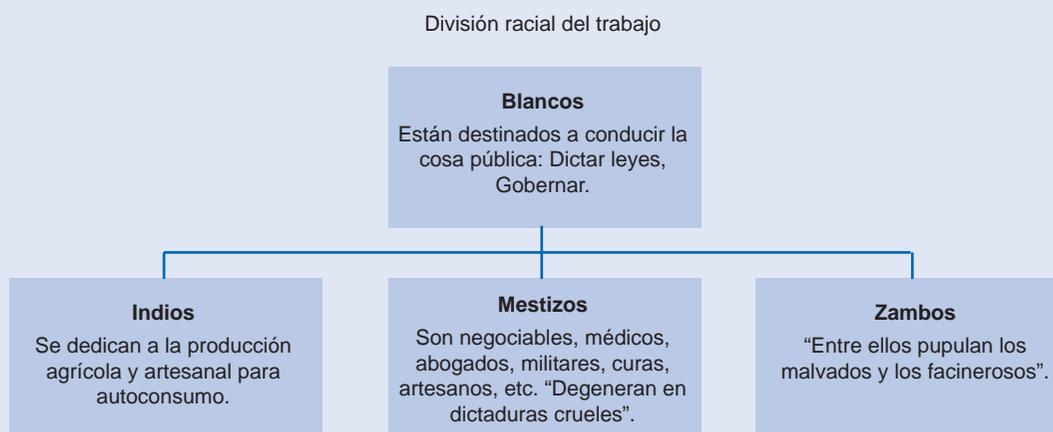
En las primeras décadas del siglo XX en El Salvador tuvo lugar un proceso de urbanización que introduciría cambios en la cultura laboral. La clase media, que en el pasado había estado asociada a la agricultura, pasó a ser predominantemente urbana. Los estratos medios se integraron con miembros de las profesiones liberales, hijos de los adinerados terratenientes, negociantes, empleados y oficiales

Recuadro 3.2: La división racial del trabajo

Un imaginario social dominante a lo largo del siglo XIX y principios del siglo XX fue el de la “inferioridad racial” de la población que no era de origen europeo. Este pensamiento se expresó en la obra de uno de los intelectuales más reconocidos de la época. David J. Guzmán clasificaba económica y laboralmente a la población nacional en cuatro núcleos demográficos, cada uno con un color de piel distintivo: los indígenas, los ladinos o mestizos, los zambos y, por último, los blancos, considerados los “civilizadores” y conductores del proyecto nacional (Guzmán, 2000).

La posición de Guzmán formó parte de una corriente de la época. En el siglo XIX y comienzos del siglo XX, los debates científicos en torno a las razas ayudaron a fundamentar y justificar la desigualdad.

El discurso en torno a la raza como principio explicativo de un orden socio-político jerarquizado se convirtió en un imaginario colectivo de amplia resonancia y en un valor clave de la cultura occidental. Pero también en un medio de control social. Como lo expresó el poeta Rudyard Kipling, el hombre blanco, auto asumido como de una raza superior, debía asumir la carga de “civilizar” a los pueblos colonizados.



Fuente: Elaboración propia basada en Guzmán, 2000.

del ejército, entre otros. Según el censo oficial, en la década de los veinte en la capital del país se produjo un rápido crecimiento de los empleos urbanos (Wilson, 2004). El aparato estatal también se hinchó al punto que llegó a ser el sector de empleados públicos más grande de la Centroamérica de entonces (Taracena, 1993).

La incipiente industrialización, sin embargo, no fue capaz de absorber ni los excedentes de mano de obra urbana ni los miles de inmigrantes provenientes del campo. Una narración de Pedro Pablo Moreno, de 1911, cuenta la historia de un obrero que busca trabajo. Como este, muchos tocaban infructuosamente las puertas de los talleres. Un propietario le aconseja:

– “Lo que deben hacer todos ustedes es ir a sembrar zacate o yucas.”

El obrero responde: “No tengo en qué; las tierras, en su totalidad, están en manos de los ricos. Los pobres, casi todos, nos hemos quedado sin ellas.”

– “Pues alquílenlas.”

– “Los terrajes son muy caros, señor, y lo que cosechamos apenas nos es suficiente para obtener el valor de ellos; no nos queda ninguna utilidad, y por eso muchos de nosotros concurrimos a los talleres, a las fábricas, a las oficinas públicas, a los almacenes” (citado en Wilson, 2004).

Las ciudades, especialmente San Salvador y sus alrededores, comenzaron a poblarse con inmigrantes rurales que solían ser estigmatizados como indios, vagos y desarraigados. En la Capital se experimentó un incremento neto de

Durante el gobierno de la familia Meléndez-Quiñónez (1913-1927) se promovieron organizaciones de obreros y artesanos, en parte como una respuesta a la influencia de las corrientes comunista y anarcosindicalista

población del 46 % (Barón Castro, 2002). El censo de 1930 también revela una considerable migración de campesinos hacia las zonas cafetaleras de los principales departamentos productores de café, entre ellos, Santa Ana, San Miguel y Usulután (Barón Castro, 2002).

En la vida urbana aparecieron los “obreros”, “hijos del trabajo” o “proletarios”. Eran los artesanos y obreros urbanos que comenzaron a principios del siglo XX un proceso de lucha, organización y creación de identidades (Acuña, 1993). Se creó el Ministerio de Trabajo marcando el inicio de la legislación del trabajo infantil y femenino, derecho a la huelga y manifestaciones, horario laboral y juntas de conciliación, entre otras.

Con las organizaciones laborales también aparecieron nuevas jerarquías, entre la que destacan las de edad y las de sexo. Los jóvenes aprendices y las mujeres estaban subordinados a los hombres adultos en términos de salarios y consideración social. Los trabajos femeninos, tales como lavanderas, vivanderas, costureras y empleadas domésticas, eran considerados inferiores a los trabajos masculinos.

Durante el gobierno de catorce años de la familia Meléndez-Quiñónez (1913-1927) se promovieron las organizaciones de obreros y artesanos, en parte como una respuesta a la influencia de las corrientes comunista y anarcosindicalista. Los grupos en el poder miraron a las asociaciones de trabajadores como una base de apoyo. Otros, entre ellos los intelectuales y los trabajadores mismos, las concebían como una herramienta útil para la formación cultural, en un medio donde pocos podían asistir a la escuela.

En medio de ese panorama crítico para ganarse el sustento, miles de trabajadores salieron del país. No pocos entendían que las migraciones tenían su origen en las dificultades económicas que enfrentaba en El Salvador, y sugerían contener esa “avalancha” que podía terminar destruyendo la sociedad. “La emigración salvadoreña es una corriente que se lleva brazos hacia otras tierras con grave peligro para la nación (...) al partir lanzan un adiós a sus hermanos, profiriendo una maldición a nuestra patria” (Herrera, 1925).

Aquellos emigrantes se lanzaban sobre los empleos que encontraban, dispuestos a hacer de todo. Sus destinos principales eran la costa norte de Honduras (Menjívar, 2000) y las fincas de Guatemala, de donde saltaban a Chiapas, México (Ruiz, 2003). De acuerdo con Wilson (2004), la cantidad de emigrantes salvadoreños en Honduras a finales de la década de 1920 se calculaba en un rango entre doce mil y sesenta mil personas, lo cual para una población inferior a 1 millón 400 mil personas, podían constituir hasta el 10% de la población.

Desde fuera del país comenzaron a llegar noticias sobre el aprecio que se tenía a los salvadoreños por su tesón en el trabajo. Los migrantes comenzaron a ser presentados como ejemplo de una deseable ética del trabajo duro. El dirigente sindical Carlos Varaona Villaseñor, refiriéndose a los salvadoreños en Honduras, destacaba: “Nuestros artesanos son altamente apreciados por su energía y laboriosidad (...). Tanto en las plantaciones bananeras como en sus talleres de mecánica y carpintería, las grandes compañías fruteras emplean gran número de obreros salvadoreños, a quienes dan lugar preferente” (*Patria*, 1929, julio 13). Estaba tomando forma el imaginario del “salvadoreño trabajador”.

El ascenso de la noción de la laboriosidad salvadoreña en ese periodo está asociado al creciente protagonismo social de los “mestizos”. A principios del siglo XIX, los mestizos constituían, aproximadamente, el 54% de la población, los indígenas el 43% y los blancos el 3% (Gutiérrez y Ulloa, 1962; Barón Castro, 2002)³. Mientras los indígenas, hombres y mujeres, eran confinados a la escala social más baja y progresivamente “invisibilizados”, emergió con fuerza la identidad mestiza autoasumida como una nueva raza laboriosa.

Las libertades y espacios que ofrecía el sistema político liberal abrieron las puertas a cuestionamientos contra el mismo, de manera especial por parte de los sectores medios. Estos miraban con esperanza un Estado capaz de jugar un rol dinámico en el estímulo de actividades productivas y en la extensión de los derechos a más personas. Es posible percibir en los periódicos de la

época una sensación de impaciencia, entre la población, por corregir y mejorar las condiciones de vida de los salvadoreños.

La dictadura (1931-1944). **“El valor del sufrimiento”**

La crisis económica mundial de 1929 sumergió a El Salvador en uno de los periodos más conflictivos de su historia. Este se caracterizó por una elevada eferescencia social alentada, en parte, por las organizaciones socialistas y comunistas que encontraban eco en una población deprimida económicamente.

Diversas organizaciones obreras realizaron huelgas y manifestaciones de protesta por la calamidad que les tocaba vivir. El pago irregular de los salarios y el agiotaje se volvieron un flagelo para los empleados públicos. Incluso, hubo estallidos violentos con saqueo de negocios y casas. Con frecuencia, las demandas de los sectores populares eran descalificadas como fruto de “ideas comunistas”. A este respecto, el editorialista Alfredo Rochac, escribió: “Hoy han dado en llamar comunista a cuanto reclame tarifas más humanas en los servicios eléctricos; los chantajistas están listos para calificar el reclamo de comunista (...) Si los desocupados piden trabajo y buenos salarios, al instante los llaman comunistas” (Rochac, 1930, noviembre 5).

Los campesinos eran, entre todos los sectores sociales, quienes experimentaban mayor marginación, especialmente los indígenas que despojados de sus antiguas tierras no miraban posibilidades de seguridad económica. Entre las muchas causas del levantamiento de enero de 1932, sobre el que existe abundante literatura, se desatacan las difíciles condiciones en que vivían y trabajaban los indígenas y campesinos.

Tras advertir las duras condiciones económicas y sociales de los trabajadores del campo, un editorialista de la revista *El economista*, advertía: “Cierto es que hay entre esa clase infeliz algunos haraganes y viciosos que no merecen compasión; pero quien afirme que de éstos es la mayoría no dice la verdad. La mayoría es trabajadora y honrada, y digna de mejor suerte; tanto más si se considera que esa mayoría constituye la mejor fuente de riqueza nacional” (citado en Wilson, 2004).

El aplastamiento de la rebelión, ordenado por el general Maximiliano Hernández Martínez (quien había llegado al gobierno mediante un golpe de Estado solo dos meses atrás), es uno de los eventos más atroces de la historia de El Salvador. Con la matanza inició una dictadura que se prolongaría por catorce años, y que se caracterizó por la persecución a muerte de los opositores, incluyendo a las organizaciones laborales, la censura a la prensa, el estado de sitio y el ascenso del militarismo en todos los órdenes de la vida del país.

Alarmados por los acontecimientos y deseosos de reinstaurar el orden y la autoridad, en torno a Martínez se reagruparon diversos sectores y personalidades políticas, inclusive algunas que habían militado en la oposición. Este bloque gobernante marcó una pauta de austeridad y honestidad administrativa que provocó las simpatías de la población. Aquella época sigue siendo evocada ahora como un gran momento en el comportamiento de la burocracia oficial.

Martínez gobernó entre 1931 y 1944. La brutalidad que caracterizó su periodo no debe oscurecer que bajo su mandato la administración nacional fue estable y bastante más efectiva que la de sus predecesores. Martínez abandonó la política de “dejar hacer, dejar pasar”, interviniendo en las decisiones del sistema financiero privado, además de asegurar el pago puntual de los salarios a la burocracia estatal.

A lo largo de esos catorce años, tomó forma un Estado interventor, que estableció monopolios estatales, manejó la cosa pública con austeridad y controló el gasto público. Renegoció la deuda externa con los acreedores norteamericanos y emitió una *Ley Moratoria* que redujo los intereses y extendió los plazos para el pago de las deudas personales a los bancos, salvando de la bancarrota a muchas personas. En 1934 creó el Banco Central de Reserva para regular la emisión de moneda y la actuación de la banca privada. Hasta entonces, los bancos privados emitían su propia moneda creando desorganización en el funcionamiento de las finanzas y la vida cotidiana.

En el plano social creó un poco efectivo Fondo de Mejoramiento Social destinado a proveer de viviendas y facilitar el acceso

La representación del “salvadoreño trabajador”, además de ser compartida por muchas personas del extranjero, en El Salvador se usa de manera corriente en la política, en los medios de comunicación y la vida cotidiana

La laboriosidad, convertida en rasgo de identidad nacional, permite que la mayor parte de salvadoreños se conciban como portadores de potencialidades y capacidades para el trabajo. Esta representación contribuye a la producción de un sentido subjetivo de Nosotros

a la tierra a familias de “escasos recursos”. La inversión en la educación pública estuvo subordinada al gasto militar y al de obras públicas. En una época tan difícil, los planes escolares ponían énfasis en la moralidad y la disciplina personal. El programa de la asignatura de moral, vigente en 1940, disponía que se enseñara “con múltiples ejemplos (...) el valor de los sufrimientos y la posibilidad de vencerlos” (Ministerio de Educación, 1994).

Inspirado por la política más que por las necesidades educativas del país, el cambio más notorio en el terreno educativo fue la militarización de las tres escuelas secundarias públicas. Los directores y asistentes de estas escuelas recibieron rangos militares presidiendo un sistema caracterizado por una rigurosa disciplina (Lindo-Fuentes, 2008).

Su periodo se caracterizó por las enormes disparidades sociales y las altas tasas de analfabetismo. También emitió, en 1933, una legislación contra “minorías extranjeras”, prohibiendo la residencia de negros y caribeños. *La Ley de Apoyo al Pequeño Comercio e Industria contra Razas Indeseables*, de 1936, prohibió a inmigrantes árabes, palestinos, libaneses, chinos, sirios, egipcios y armenios, entre otros, la instalación de establecimientos comerciales o agrícolas (Castellanos, 2001).

Martínez manejó al país con “mano de hierro”: censuró a la prensa y prohibió la difusión de “doctrinas anárquicas y contrarias al orden público, social o económico” (Ministerio de Educación, 1994), redoblando la campaña anticomunista y vigilando a la población campesina y urbana. Pese a ello, hubo estallidos de lucha social, como la huelga de panaderos de 1943, organizada por Salvador Cayetano Carpio.

La caída de Martínez en 1944 fue resultado de un paro cívico o, como otros prefieren llamarlo, una insurrección no violenta (Parkman, 2003) que contó con la participación de profesionales, estudiantes, periodistas, empresarios, terratenientes, obreros y empleados. Más que una oleada de indignación, la victoria de aquel movimiento fue posible gracias a una estrategia organizativa muy compleja. No obstante la dictadura llegó a su fin, todavía faltaba trecho para que El Salvador viviera en democracia.

Para los sectores más progresistas de la

intelectualidad, la gravedad de los acontecimientos de 1932 fue un campanazo para que se atendiera la condición de los campesinos, mediante el encuentro de un “equilibrio entre las diversas clases sociales”.

Industrialización sin empleos (1948-1970). “Uno de los pueblos más trabajadores de la tierra”

En derredor de los años cincuenta comenzaron a hacerse más evidentes las deficiencias del desarrollo basado en el cultivo y la exportación del café. Aprovechando las condiciones de relativa bonanza de la economía salvadoreña, debido a los buenos precios internacionales del café, los gobernantes delinearon un proyecto destinado al fomento de la industria, confiéndole al Estado más protagonismo en la esfera económica.

Hoselitz (citado en Turcios, 2003) aseguraba que el desarrollo industrial crearía nuevas oportunidades de empleo para una población creciente, mayor diversificación productiva y sustitución de importaciones de artículos de consumo indispensables, entre otras. De hecho, en las dos décadas anteriores se había producido, lentamente, un modesto nivel de industrialización (Turcios, 2003) y un cambio en la estructura productiva del sector agrícola con la introducción del cultivo del algodón (Pleitez, 1989).

El algodón ya era cultivado y utilizado por la población al final del periodo colonial, y a mediados del siglo XX tuvo un extraordinario auge asociado a la demanda generada por la Segunda Guerra Mundial. Esto impulsó el crecimiento de la industria textil en el país. Para expandir este cultivo se habilitaron líneas de ferrocarril y se construyó la carretera del Litoral en 1958.

El país y su cultura laboral tendrían un vuelco a partir de 1948, cuando un grupo de militares dio con éxito un golpe de Estado. Para sus protagonistas aquello no fue un simple “golpe” sino, en sus propias palabras, la expresión de “un movimiento de avanzada, de renovación, a fin de lograr la nueva organización del Estado” (citado en Turcios, 2003). Ese viraje produjo una nueva configuración de las instituciones del

Recuadro 3.3: Los salvadoreños, de “haraganes” a “trabajadores”

La representación del “salvadoreño trabajador”, estimulada por el drama de campesinos en la “rebusca” y migrantes dispuestos a hacer todo tipo de trabajos, tiene ya casi un siglo. Esta representación, además de ser compartida por muchas personas del extranjero, en El Salvador se usa de manera corriente en la política, en los medios de comunicación y la vida cotidiana. La laboriosidad como virtud nacional ha llegado a ser uno de los acuerdos sociales más respetados.

En 1989, un estudio dirigido por Ignacio Martín-Baró (1998), probablemente el primero en indagar en este asunto, examinó si “la laboriosidad” tan comúnmente aceptada tenía asidero entre la gente. La investigación concluyó que, efectivamente, ser trabajador era el rasgo fundamental con que el salvadoreño definía su identidad nacional. Dicha representación, advirtió, ocultaba relaciones laborales y condiciones económicas injustas en el país.

Más recientemente, los resultados del Diálogo Nacional por la Cultura (CONCULTURA, 2007) destacaron que para la mitad de los salvadoreños (54%), el “ser trabajador” y “ser emprendedor/luchador” definen la identidad nacional. El estudio indica, además, que el trabajo es señalado por más de la mitad de la población entrevistada (58%) como el área en la cual destacan los salvadoreños.

Este imaginario convive con el rasgo contrario, la “haraganería” que lo precedió históricamente. A quienes se han resistido a trabajar en condiciones que no les parecen adecuadas, y en especial a los indígenas, se les ha tachado de “haraganes”. En este sentido, se es trabajador en función de sobrevivencia y se deja de ser cuando la necesidad se suple de otra manera.

La supuesta haraganería cobra vigencia en estos días en las denuncias de empresarios y funcionarios de gobierno que se quejan sobre la falta de mano de obra local para la corta de café, la recolección de algodón y la zafra de caña de azúcar (Zometa, 2005, noviembre 9). Miles de jornaleros hondureños y nicaragüenses han sido convocados al país para suplir la escasez de salvadoreños, que han dejado de trabajar en las cosechas “debido, entre otras cosas, a la recepción de remesas” que les envían sus parientes desde los Estados Unidos (*La Prensa Gráfica*, 2006, noviembre 16).

Como se desarrolla en este capítulo, las representaciones de “laboriosidad” y “haraganería” están asociadas con las realidades del subempleo y de las migraciones que han caracterizado históricamente el mercado laboral salvadoreño.

En el capítulo 9 se da cuenta cómo distintos discursos y percepciones también atribuyen a la migración y al envío de remesas un efecto pernicioso. “Las remesas, según los discursos populares, no solo ‘los han hecho [a los jóvenes salvadoreños] haraganes’, sino que ‘los ha convertido en acomodados’ y ‘se han vuelto desocupados’. El dicho ‘se han vuelto haraganes’ está estrechamente relacionado con otro discurso, el de la ‘delincuencia’ y otra letanía de verbos relacionados no simplemente a la inacción sino más bien a las acciones negativas o ‘maldad’” (Zilberg, 1999).

El hecho de que la laboriosidad sea un rasgo asumido por la mayoría de salvadoreños, además de que contribuye a la producción de un sentido subjetivo de Nosotros, es un aliado para un compromiso nacional a favor del pleno empleo. Esto porque la mayor parte de salvadoreños se conciben como portadores de potencialidades y capacidades para el trabajo. Pero apropiarse de la laboriosidad debe aparejarse con el acceso a oportunidades laborales, remuneración justa, protección social para la familia, seguridad en el lugar de trabajo, oportunidades de desarrollo personal e igualdad de trato para hombres y mujeres.

Estado y una reorientación de su actividad en el campo económico.

Con la llegada al gobierno del coronel Óscar Osorio (1950-1956), líder del movimiento, El Salvador intentó convertir la industrialización en el principal eje de acumulación de su economía. Asimismo, se adoptaron otras medidas tendientes a estimular la producción de alimentos básicos encaminadas no tanto a paliar las condiciones de vida de los trabajadores como a mantener los salarios bajos y estimular las industrias que emergían (Pleitez, 1989). Para reducir

de manera significativa el costo final de los productos o servicios, los trabajadores reclutados estaban concebidos como “mano de obra barata”.

Otros cambios importantes fueron la aprobación de un *Código de Trabajo* para regular las relaciones laborales, estableciendo la jornada de cuarenta y cuatro horas y poniendo fin a la prohibición de huelgas en los servicios públicos. También se promulgaron, entre otras, las leyes del Seguro Social, la de sindicatos de trabajadores, y las de contratación colectiva, asuetos, aguinaldos y vacaciones.

A partir de 1950 las relaciones laborales pasaron a ser concebidas bajo el supuesto de que el trabajador no está en la misma situación que el empleador, que no puede pactar con este en igualdad de condiciones y que la ley debe otorgarle ciertas ventajas

A diferencia de toda la historia anterior, a partir de 1950 las relaciones laborales pasaron a ser concebidas bajo el supuesto de que el trabajador no está en la misma situación que el empleador, que no puede pactar con este en igualdad de condiciones y que la ley debe otorgarle ciertas ventajas.

Como en el período anterior, la acción gubernamental estuvo condicionada por la idea de la “contención al comunismo”. Al mismo tiempo que se alentaba el surgimiento de nuevas organizaciones laborales como política oficial, se implementaban acciones destinadas a desarticular a las organizaciones obreras acusadas de estar “instrumentalizadas por los comunistas”. Esto inhibió la creación de sindicatos y excluyó a sectores trabajadores de la nueva institucionalidad. El “anticomunismo” se convirtió en un efectivo recurso político del gobierno, que siguió siendo utilizado por los gobiernos que le sucedieron, hasta el día de hoy.

Osorio ejerció un liderazgo autoritario, pero el conjunto de medidas de tipo institucional, económico, social y cultural que se implementó bien podría considerarse como un primer “pacto” de convivencia social. Los principales beneficiarios de esas medidas fueron la población obrera y las clases medias. Estas constituían una porción relativamente pequeña pero que tenía peso y capacidad política crecientes. Uno de sus puntos débiles consistió en la exclusión de los trabajadores del campo –para quienes era formalmente imposible cotizar–, los sectores informales de la economía y las trabajadoras domésticas (Tojeira, 2007, septiembre 18).

Al igual que los gobiernos que le sucedieron en las dos décadas siguientes, Osorio tuvo éxito en generar crecimiento económico con un fuerte rezago en la creación de empleos. Entre 1950 y 1980, la tasa de subutilización laboral nacional describe una curva ascendente que declina a inicios de los años noventa (véase gráfico 2.12 en el capítulo 2). El cambio en la estructura ocupacional, derivado de la industrialización, estimuló un crecimiento en la productividad de la mano de obra (Consejo Nacional, 1964). Pero mientras la fuerza laboral creció en un promedio de 24,700 personas por año, la ocupación derivada del sector fabril

solo aumentó en un promedio anual de 1,332 puestos (Consejo Nacional, 1964).

Uno de los propósitos del plan quinquenal del gobierno de Julio Rivera (Consejo Nacional, 1964), establecía como una de sus prioridades la disminución sustancial de las tasas de desempleo y subempleo, cuya magnitud, advertía, habían sido históricamente subestimadas. Dicho plan proponía que para absorber a los nuevos miembros de la fuerza laboral, debido al natural incremento poblacional, se hacía necesario crear, entre 1965 y 1969, al menos 152 mil nuevos empleos.

La industrialización por sí misma no era suficiente para mantener un crecimiento sostenido de la economía: también era necesaria una mayor articulación del aparato productivo y una mejor distribución de la riqueza (Pleitez, 1989). En consecuencia, los llamamientos a favor de un cambio en las relaciones laborales fueron frecuentes durante los gobiernos militares. Además, les tocó gobernar en medio de una creciente conflictividad social y política. En ese contexto, el empleo apareció como una herramienta indispensable para contener el descontento popular y el avance de los movimientos de oposición y revolucionarios.

El discurso con el que Julio Rivera inaugura su período presidencial (1962-1967) lo resume de la siguiente manera: “Contra el comunismo vamos a luchar con las armas de la reforma socio-económica, dignificando al hombre como ciudadano y trabajador” (*La Prensa Gráfica*, 1962, julio 2). Ese día, Rivera exhortó a los empresarios y terratenientes a buscar una “convivencia más decorosa y justa para los trabajadores y las grandes mayorías”. Rivera aseguraba que en El Salvador no solo existía una fuerte desigualdad en el ingreso, sino también una fuerte concentración del poder económico. “Si se desea que la democracia se arraigue hondamente en nuestra sociedad, tenemos que establecer un equilibrio de poder, en el cual todos los sectores posean una influencia efectiva en la aprobación de decisiones importantes”.

La industrialización comenzó a declinar a finales de los años sesenta. Uno de los golpes más fuertes que recibió fue el conflicto armado entre El Salvador y Honduras, a mediados

de 1969, que puso fin a la integración centroamericana en un mercado común. Una de las causas de la guerra contra Honduras, decidida por Fidel Sánchez Hernández (1967-1972) residió en una estructura agraria poco diversificada y altamente concentrada: solo el 2% de la población poseía el 60% de toda la tierra (Ministerio de Educación, 1994). Como resultado, muchos campesinos seguían emigrando hacia Honduras, donde ocupaban tierras estatales sin títulos legales sobre ellas.

El gobierno de Honduras, aquejado por sus propios problemas sociales, puso en marcha una reforma agraria de cuyos beneficios estaban excluidos los inmigrantes salvadoreños. En abril de 1969 se inició un dramático éxodo masivo de salvadoreños hacia su país de origen, en medio de vejámenes por parte de autoridades y civiles hondureños. En un hecho poco común, la opinión pública –alentada por los medios de comunicación– y los partidos políticos, incluyendo al ilegal Partido Comunista, pidieron una respuesta a la “agresión” hondureña, culminando con el ataque y penetración de tropas salvadoreñas al vecino país.

Tras el fin de la guerra, el drama de miles de campesinos sin tierra, que pasaron a habitar en las ya numerosos cinturones de pobreza (“fuertes”) de la capital, puso en el centro del debate político el asunto de la tenencia y el uso de la tierra. En enero de 1970, la Asamblea Legislativa convocó a un Congreso Nacional de Reforma Agraria, mediante el cual se intentó reunir a gobierno, universidades, partidos políticos, iglesias, sindicatos y empresa privada. Los principales interesados, los campesinos, desprovistos del derecho a la organización, estuvieron ausentes. Poco después, los empresarios se retiraron del foro. Al fracaso del Congreso le siguió una campaña electoral confrontativa, que culminó con unas elecciones poco transparentes que le dieron el triunfo al partido oficial. Ese mismo año, se formaron las primeras organizaciones armadas rebeldes. El escenario para el conflicto interno estaba preparado.

Arturo Armando Molina (1972-1977) propuso una “justa participación” de los trabajadores en los beneficios de la producción, que permitiera

la satisfacción de sus necesidades de vivienda, alimentación, salud y ahorro, fomentando la creación de más empleos en todos los niveles. Molina habló, inclusive, de la paradoja de la falta de trabajo en “uno de los pueblos más trabajadores de la tierra”. “¿Cómo van a defender el sistema de libre empresa los que no reciban el suficiente alimento, medicina y techo”, advirtió (*La Prensa Gráfica*, 1972, julio 2).

El último de los gobernantes militares del siglo XX, Carlos Romero, fue derrocado en octubre de 1979, en medio de una situación dominada por la violencia armada, la represión, multitudinarias protestas callejeras y una serie de huelgas obreras protagonizadas por las agrupaciones revolucionarias. Se abrió paso al periodo más conflictivo de la historia salvadoreña, que desembocaría en la guerra interna.

El golpe de Estado contra Romero fue liderado por un grupo de militares y civiles respaldados por una serie de organizaciones políticas y sociales. Las medidas políticas, económicas y sociales que se propuso aquel movimiento golpista están contenidas en la *Proclama de la Fuerza Armada de El Salvador*, considerada como “una de las más categóricas denuncias de las injusticias que había conocido El Salvador hasta entonces” (Ministerio de Educación, 1994).

Esta junta de gobierno se pronunció a favor de un quiebre definitivo del modelo económico y de un cambio en la organización social salvadoreña; también propuso una serie de medidas, tales como la reforma agraria, la nacionalización de la banca y el comercio exterior, y la implementación de programas para “aumentar la producción nacional y crear fuentes adicionales de trabajo” (Ministerio del Interior, 1980), respetando el derecho de sindicalización de todos los sectores laborales, incluyendo los campesinos.

Unos meses más tarde se dio a conocer la *Plataforma Programática del Gobierno Democrático Revolucionario* (Coordinadora Revolucionaria de Masas, 1980, febrero 28), una propuesta de las organizaciones políticas y sociales que integraban el Frente Democrático Revolucionario (FDR). La Plataforma también planteaba un rompimiento con las estructuras sociales, económicas y culturales presentes

En 1972, el presidente Arturo Armando Molina señaló la paradoja de la falta de trabajo en “uno de los pueblos más trabajadores de la tierra”

El obispo metropolitano Oscar Romero hizo permanentes exhortaciones para que los cuerpos de seguridad, el Ejército, el gobierno y los patronos respetaran la dignidad y los derechos humanos de los trabajadores

en el país en ese entonces. Sus autores le otorgaron un papel preponderante al Estado para la generación de empleos suficientes, incrementar los salarios, disminuir el precio de los artículos de primera necesidad y expandir los servicios sociales a los sectores informales y campesinos.

La conflictividad política y social de aquel periodo se expresaba en protestas públicas, ocupaciones de centros de trabajo y huelgas, así como con operativos de persecución armada contra comunidades campesinas, que invariablemente arrojaban saldos trágicos. “Todos hemos sido testigos de conflictos laborales en fábricas entre patronos y obreros, huelgas donde ha corrido hasta la sangre, donde se han atropellado dignidades humanas, donde tal vez no se ha dado pleno crédito al diálogo, que es la manera racional de resolver conflictos”, advertía el obispo metropolitano Oscar Romero (Romero, sin fecha).

El religioso hizo permanentes exhortaciones para que los cuerpos de seguridad, el Ejército, el gobierno y los patronos respetaran la dignidad y los derechos humanos de los trabajadores. También invitó a las organizaciones sociales y armadas a renunciar a la violencia y a usar el diálogo para resolver sus demandas. A las quejas de los patronos, que le reprochaban hacerse eco de las luchas sociales, Romero respondió: “en nombre de Dios que crea las cosas, digo a los que tienen y a los que trabajan y a los gobernantes: que sean justos, que escuchen el clamor del pueblo, que con sangre y con violencia no se van a arreglar las situaciones económicas, sociales y políticas, que tiene que profundizarse, para que no haya más semanas trágicas ni más dolores. Es necesario que se oiga a tiempo” (Romero, sin fecha).

El obispo Romero fue asesinado en marzo de 1980 mientras celebraba un acto religioso. En los meses siguientes, el país se sumergió en una espiral de violencia. Meses más tarde, en enero de 1981, la ofensiva militar de las organizaciones armadas marcó el comienzo del conflicto interno que se prolongaría hasta 1992 con saldos de miles de muertos y desplazados, provocando una nueva ola migratoria y causando graves pérdidas en materia económica.

El conflicto llegó a adquirir importancia mundial. Los Estados Unidos se involucraron directamente para impedir que en El Salvador ocurriera una revolución hostil a sus intereses, como la que tuvo lugar en 1979 en la vecina Nicaragua. Al comienzo del conflicto, en 1981, las fuerzas armadas y cuerpos de seguridad salvadoreños contaban con 17 mil efectivos; cinco años más tarde la cifra había ascendido a 56 mil efectivos (Ministerio de Educación, 1994). El gobierno de Estados Unidos llegó a invertir un millón de dólares al año en los momentos más álgidos de la guerra.

Entre tanto, después de tres juntas cívico-militares de gobierno (1979-1982), las fuerzas políticas constituyeron una Asamblea Constituyente que nombró como presidente provisional a Álvaro Magaña (1982-1984), suscribiendo un acuerdo político conocido como *Pacto de Apaneca*, en 1982, con el que se inició el proceso de aprobación de una nueva Constitución Política.

Un año después llegó al gobierno José Napoleón Duarte (1984-1989). Duarte propuso un modelo económico que permitiera mejorar la producción y aumentar la riqueza nacional para que se generaran más empleos. Su plan de gobierno argumentaba que la crisis de El Salvador provenía de las estructuras que propiciaban la desigualdad, y para solventarla insistía en la necesidad de un pacto social que sentara las bases de un nuevo país.

Duarte nacionalizó la banca y el comercio exterior e implementó una reforma agraria. En su periodo se ratificó el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que reconoce el derecho de las personas a asociarse libremente con otras, y a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses.

Creer “hacia fuera”. Los trabajadores como “ventaja comparativa”

El ascenso de Alfredo Cristiani (1989-1994) le dio un giro a la política y a la economía del país. Cristiani llegó a gobernar una nación profundamente dividida, dominada por la realidad de la guerra, una economía postrada y una dependencia del apoyo de Estados

Unidos para el sostenimiento del esfuerzo bélico. Su presidencia se planteó el reto de estabilizar y reajustar la economía, buscando la “predictibilidad para los agentes económicos”. Propuso un modelo donde trabajadores y empresarios fueran las “verdaderas fuerzas productivas”, otorgándole al Estado el papel de regulador de las normas indispensables para el buen funcionamiento de la economía (Ministerio de Planificación, 1989). En consecuencia, privatizó ciertas áreas estratégicas que habían sido nacionalizadas por el gobierno anterior.

El modelo económico de Cristiani (Ministerio de Planificación, 1989), que comenzó a ser desarrollado por la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES, 1985), tenía como objetivos alcanzar, en el largo plazo, un crecimiento sostenido de la economía y un elevado nivel de empleo, basado en la diversificación y el aumento de la producción exportable mediante actividades que hicieran un “uso intensivo de la mano de obra”.

Dicho modelo se fundamentaba en un “crecimiento hacia afuera”, que buscaba volver competitivo al país mediante el aprovechamiento al máximo la “abundante mano de obra”. Como dice FUSADES: “En la economía salvadoreña la ventaja comparativa potencial se encuentra en la producción de bienes que requieren un uso intensivo de dicho factor, con la reserva que debe mejorarse su calidad para hacer efectiva la ventaja natural que tiene el país” (FUSADES, 1985).

A medida que las reformas económicas se implementaban, se produjo una mejoría sustancial en los principales indicadores económicos y sociales. Todo parecía indicar que El Salvador por fin había encontrado el camino hacia el desarrollo. El optimismo del momento tuvo un cambio súbito a mediados de 1995, cuando cambió la trayectoria del crecimiento de la economía salvadoreña. Desde entonces la economía del país ha experimentado un lento crecimiento (PNUD, 2005).

Con respecto a las relaciones obrero patronales el gobierno llamó a la búsqueda de entendimientos cada vez más estables y justos, lo que llevaría a superar la crisis y a disminuir la “lucha de clases” existente. Para ello, consideró indispensable emprender un diálogo y una

negociación con la insurgencia armada, con el auspicio de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que culminó con la firma de los Acuerdos de Paz, en 1992. El final pacífico del conflicto inauguró la “edad de la razón” en El Salvador: subordinó a los militares al poder civil y los obligó a respetar los derechos humanos, que pasaron a ser tutelados por un organismo independiente; creó un nuevo cuerpo policial independiente de la fuerza armada; reformó al sistema judicial para asegurar su idoneidad y aprobó un nuevo código electoral con participación de todos los partidos políticos, otorgándole legalidad al FMLN; también se implementaron programas de reinserción para excombatientes, quienes fueron beneficiados con transferencia de tierras (Naciones Unidas, 1992).

En los aspectos económicos y sociales, los Acuerdos establecieron la creación del Foro de Concertación Económico y Social (FES) integrado por los sectores gubernamental, laboral y empresarial. El propósito del foro, de acuerdo con el documento, consistía en “lograr un conjunto de amplios acuerdos tendientes al desarrollo económico y social del país, en beneficio de todos sus habitantes” (Naciones Unidas, 1992). Inmediatamente después de la instalación del foro, en 1992, se celebraron más de una docena de reuniones, todas relacionadas con los procedimientos a seguir. Pero ni el gobierno, fortalecido tras su papel en la firma de la paz, ni el poderoso sector empresarial, ni la debilitada representación sindical, parecían preparados política y estructuralmente para dialogar y llegar a acuerdos.

El gobierno buscaba en el FES propiciar un ambiente de estabilidad y ampliar su espacio de influencia social, y se mostró dispuesto a concertar en: un nuevo Código de Trabajo, prestar atención a las comunidades marginales urbanas y suburbanas, y crear mecanismos de compensación por la política de ajuste derivada del modelo económico. El sector empresarial, hegemonizado por los sectores agroexportador, comercial y financiero, también estaba dispuesto a discutir un nuevo Código de Trabajo. Algunos sectores del empresariado, presentes en el foro, buscaban poner ciertos frenos al “modelo neoliberal” del que se sentían perjudicados. En la Intergremial,

A partir de los primeros años del siglo XX, los éxitos de los migrantes fuera del país ayudaron a construir la noción del salvadoreño destacado por ser muy trabajador, que ha llegado a ser uno de los distintivos favorables al desarrollo humano en la cultura laboral salvadoreña

Uno de los principales desafíos del país para alcanzar un desarrollo humano alto consiste en cambiar una cultura que ha devaluado a los trabajadores a fin de darles la posición que merecen tanto en consideración social como en las condiciones materiales

el organismo que aglutinaba a los sindicatos, algunas organizaciones estaban subordinadas a partidos políticos y en otros casos a organismos internacionales, por lo cual carecía de una coherencia interna que le permitiera actuar de manera propositiva, con una visión que fuera más allá de los planteamientos reivindicativos (Arriola, 1993).

En octubre de 1993 se inició la revisión del *Código de Trabajo* con el apoyo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Las reformas del código permitieron, a la larga, ratificar 25 convenios internacionales sobre el derecho de sindicalización de los trabajadores agrícolas y autónomos; y estimular los procesos de constitución de organizaciones sociales, entre otros. Para la OIT, constituye un texto avanzado “en materia de relaciones colectivas de trabajo” (Ministerio de Trabajo y Previsión Social, sin fecha).

Sin embargo, a partir de ese octubre, el FES entró en un periodo de desaceleración: la integración de sus comisiones especializadas fue lenta y muy pocas veces el Foro logró reunirse en plenaria. La visita de una delegación de alto nivel de la OIT, la posibilidad de perder los privilegios del Sistema de Preferencias Arancelarias (SGP) de Estados Unidos, consiguieron inyectarle nueva energía y se alcanzaron nuevos acuerdos (Centro Universitario de Documentación e Información, 1993a). Estos acuerdos incluían la creación del Consejo Superior del Trabajo, un organismo de carácter consultivo para el Ejecutivo en materia social y laboral.

Semanas más tarde, los empresarios decidieron retirarse del foro, un hecho que fue calificado como “lamentable” por parte del entonces Secretario General de la ONU, Boutros Boutros-Ghali (Centro Universitario de Documentación e Información, 1993b). En lo sucesivo, el FES ya no volvería a levantar cabeza. El gobierno se negó a la instalación del Foro insistiendo en que este ya tenía un sustituto en el Consejo Superior del Trabajo (CST). En la misma línea, la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP) pidió la pronta instalación de dicho consejo. A esto vino a sumarse el Sector Laboral Democrático, integrado por representantes de un sector de organizaciones laborales favorables a la

posición empresarial. Por otra parte, los sectores laborales y sociales organizados se enredaron en contradicciones internas que dificultaron una acción concertada que asegurara la continuidad del foro y la discusión de temas que trascendían lo estrictamente laboral.

Cuando el gobierno procedió al proceso de privatización, el clima laboral salvadoreño estaba caldeado. Se produjeron nuevos conflictos socio-laborales, algunos con matices violentos, que obtuvieron nuevas medidas restrictivas contra las manifestaciones y huelgas, considerando ilegítimas las demandas presentadas por una serie de sectores de trabajadores y empleados públicos. Refiriéndose a los sectores empresariales, una publicación universitaria advirtió: “la minimización de sus costos de producción y la maximización de su ganancia en el corto plazo parece seguir siendo su única prioridad. Han olvidado muy rápido que las malas condiciones de trabajo pueden transformarse en inestabilidad que afecta la producción y la ganancia” (Centro Universitario de Documentación e Información, 1994).

La extinción del FES, paradójicamente, ocurrió en un momento donde el país había resuelto una guerra a través del diálogo y la negociación; ello impidió el debate y la búsqueda de entendimientos en temas tales como: (i) reforma de la legislación laboral y gremial, un tema que, pese a marcadas diferencias, parecía aceptado por todas las partes; (ii) medidas para la inserción productiva de los sectores marginales e informales urbanos y suburbanos; (iii) reivindicaciones de los campesinos, su derecho a la sindicalizarse y a ser cubiertos por una red de seguridad social; (iv) medidas de compensación de los efectos socialmente adversos de las políticas de ajuste, tales como: mejoras en la educación, salud, pensiones, y en servicios básicos tales como agua, luz y alcantarillados; (v) mejoras en los servicios de protección social: seguro de empleo, guarderías, alimentación escolar, ampliación de la protección a sectores informales, campesinos y trabajadoras domésticas; (vi) formación ocupacional, formación profesional, etc.; (vii) participación de los trabajadores en las decisiones de privatización. Muchos de estos temas siguen vigentes casi dos décadas más tarde.

El desempeño de la economía salvadoreña ha estado muy por debajo de las expectativas creadas por sus favorecedores. Muchos son los factores que no han permitido que el modelo se adapte a las características de una economía muy influida por las migraciones y las remesas (PNUD, 2005). Como se señala en este Informe (capítulo 5), el mundo laboral salvadoreño vive un momento de contradicción entre las racionalidades de sus dos principales actores, trabajadores y empleadores. Estos últimos se quejan de la falta de mano de obra en sectores como la agricultura y la construcción. Por otra parte, los trabajadores no se conforman con cualquier trabajo ni con cualquier salario.

El crecimiento de las expectativas laborales de los trabajadores, en términos de tipo de empleo y remuneración, obedece a varios factores que han incrementado el salario de reserva. Estos son: aumentos en los niveles educativos y de productividad, impacto de las migraciones y mayor consumo.

Los empleadores, en la otra cara de la moneda, están pagando salarios de mercado y tratando de minimizar costos en sus empresas para ser competitivos en el mercado internacional. Su lógica se explica por factores como los altos niveles de subutilización laboral, el crecimiento de la población económicamente activa, salarios mínimos altos en comparación con la región y necesidad de reducir costos en ciertos sectores productivos.

Las altas tasas de subempleo y desempleo en el país revelan que hay abundancia de mano de obra en busca de mejores oportunidades de trabajo. A esto se suma el hecho de que la población económicamente activa (PEA) ha aumentado por encima de la tasa de crecimiento poblacional.

Superar y revertir ese desencuentro de racionalidades, que forma parte de un círculo vicioso donde se eslabonan el lento crecimiento económico, la subutilización laboral, salarios reales decrecientes y las migraciones, permitirá al país mejorar su cohesión social y elevar sostenidamente su nivel de desarrollo humano (véanse capítulos 4 y 5).

Epílogo. La riqueza de una nación está en su gente

Los temas relacionados con el empleo y los salarios también están profundamente implicados con los fenómenos culturales. Su comprensión y modificación es crucial para el presente y el futuro del país. Uno de los principales desafíos del país para alcanzar un desarrollo humano alto consiste en cambiar una cultura que ha devaluado a los trabajadores a fin de darles la posición que merecen tanto en consideración social como en las condiciones materiales. Desde la perspectiva del desarrollo humano, los aspectos subjetivos, afectivos y morales son decisivos en el mejoramiento de la calidad de la vida social. En la sociedad salvadoreña, atravesada por brechas económicas, políticas y sociales, la producción entre los salvadoreños de un sentido subjetivo de “Nosotros” ha llegado a ser una aspecto clave para el presente y el futuro del país (PNUD, 2005).

Como se ha expuesto en este capítulo, el acuerdo existente en torno a la laboriosidad como un rasgo de identidad nacional debe favorecer a los trabajadores en el acceso a oportunidades laborales, remuneración justa, protección social para la familia, seguridad en el lugar de trabajo y oportunidades de desarrollo personal e igualdad de trato para hombres y mujeres; en otras palabras, en el acceso a trabajo decente.

En el remoto siglo XVI los colonizadores europeos reputaron a los pobladores de estas tierras como seres ajenos a la condición humana, y ni las declaraciones de las autoridades reales y de la Iglesia católica sobre la “humanidad” de los indígenas, impidieron que en los siglos siguientes siguieran siendo vistos y tratados “como bestias”. Esa condición tampoco experimentó muchos cambios después de la declaración formal sobre la igualdad de las personas, que estuvo a la base del movimiento de la Independencia centroamericana.

Sin duda, los trabajadores de El Salvador del siglo XXI están muy lejos de las condiciones infamantes en que trabajaban poblaciones enteras en los obrajes de añil, pero muchos campesinos de hoy siguen viviendo y

Los trabajadores de El Salvador del siglo XXI están muy lejos de las condiciones infamantes en que trabajaban poblaciones enteras en los obrajes de añil, pero muchos campesinos de hoy siguen viviendo y trabajando como sus antepasados de hace siglos

Cuando el país intentó sustituir importaciones y propiciar el desarrollo industrial, los trabajadores fueron considerados “mano de obra barata” y, más tarde, con la globalización, como la “ventaja comparativa” del país en los mercados internacionales

trabajando como sus antepasados de hace siglos, y cuatro de cada diez salvadoreños en edad de trabajar están subempleados y no ganan suficiente para llevar una vida digna. Muchos trabajadores urbanos miran con poca esperanza su futuro sin posibilidades de un salario decente y una pensión de retiro o de ser atendidos en centros de salud en condiciones dignas. Esta situación es particularmente apremiante para muchas mujeres que realizan labores domésticas no remuneradas, siendo esta el área en donde se siguen experimentando relaciones laborales muy rezagadas, que provienen de siglos atrás, y que están sustentadas en concepciones muy arraigadas.

Durante las economías del añil y el café, para competir exitosamente en el mercado internacional, el Estado y los patronos se aseguraron de incurrir en los menores costos posibles para remunerar a la fuerza de trabajo. Cuando el país intentó sustituir importaciones y propiciar el desarrollo industrial, los trabajadores fueron considerados “mano de obra barata” y, más tarde, con la globalización, como la “ventaja comparativa” del país en los mercados internacionales. De una forma u otra, los trabajadores siempre han sido vistos como factores subordinados a las variables económicas, una visión que impregna la cultura laboral de nuestros días.

A diferencia de estos enfoques, el paradigma de desarrollo humano plantea que *la verdadera riqueza de una nación está en su gente* (PNUD, 1990), y que el bienestar y la realización de las personas deben ser el centro de la preocupación de cada país. Como se destaca en este Informe, el empleo justamente retribuido, en la medida que tiende a acortar las brechas que separan a las personas entre sí, ofreciéndoles oportunidades para desarrollar sus capacidades y aprovecharlas en su beneficio, contribuye a mejorar la calidad de vida y vuelve más fuerte el cemento que une a los miembros de una sociedad. Situar el trabajo decente como motor del desarrollo humano demanda cambios culturales drásticos en los principales actores del mundo laboral: trabajadores y empresarios; el cambio cultural es clave para lograr una práctica cotidiana que

construya un marco de confianza y permita asumir compromisos hacia el futuro (véase capítulo 4).

El empleo decente es un medio para que las personas se realicen y desarrollen al máximo: para que amplíen sus opciones y oportunidades de llevar una vida productiva, creativa, acorde con sus necesidades e intereses. Es, además, un medio para reducir brechas de ingresos, garantizar igualdad de oportunidades y fortalecer el sentido de pertenencia a una sociedad. En suma, el acceso a empleos de calidad es clave para alcanzar mayores niveles de desarrollo humano y cohesión social.

La experiencia exitosa de países como Irlanda, Singapur y la isla de Mauricio (PNUD, 1996), que han dado prioridad al pleno empleo y han elevado la calidad de vida y el desarrollo humano de su población (PNUD, 2007), debe inspirar a El Salvador a moverse en esa dirección. Los factores de éxito de estos países han sido: una visión compartida de futuro sobre el país; un compromiso con la educación y el conocimiento; apuestas estratégicas e incentivos no tributarios para atraer inversiones; estabilidad macroeconómica; aprovechamiento de ventajas comparativas y de factores exógenos; políticas de ahorro interno para autofinanciar el desarrollo; y la celebración de pactos entre los principales actores sociales.

Los líderes del país deben hacer posible que uno de los pueblos más trabajadores de la tierra alcance el bienestar y la prosperidad.

Conclusiones

1. Durante el primer siglo de vida republicana se formó una cultura del trabajo heredada del régimen colonial, que giró en torno a la erradicación de la “haraganería” atribuida a los indígenas y los sectores pobres de la población.

2. La supuesta haraganería ha ocultado una visión de los indígenas como “bestias” carentes de derechos. A quien se ha resistido a trabajar en condiciones que no le parecen adecuadas, se le ha tachado de “haragán”. Por el contrario, a quien no ha tenido más opción que adaptarse a esas condiciones o ha buscado trabajo fuera del país, se le ha calificado de “trabajador”.

3. Estas representaciones, asociadas con las realidades del subempleo y de las migraciones, ocultan la consideración de que los trabajadores no son sujetos de todos los derechos.

4. El empleo no ha sido visto como un elemento fundamental para el mejoramiento de la calidad de vida de las personas, ni para crear un sentido de pertenencia social, sino como una manera de extraer la fuerza del trabajador con bajos costos y competir en mejores condiciones en el mercado internacional.

5. Desde principios del siglo XX, los éxitos de los migrantes fuera del país ayudaron a construir la noción del salvadoreño destacado por ser muy trabajador, que ha llegado a ser uno de los distintivos favorables al desarrollo humano en la cultura laboral.

6. Detrás de la representación del “salvadoreño trabajador” está el drama de trabajadores en la “rebusca” y migrantes dispuestos a hacer todo tipo de trabajos. La caracterización de los salvadoreños como personas laboriosas ha ocultado también la realidad del subempleo, que ha sido la forma de inserción laboral dominante en la historia del país, produciendo una actitud de tolerancia social hacia este fenómeno.

7. Desde otra perspectiva, la laboriosidad, convertida en un rasgo asumido por la mayoría de salvadoreños, permite que la mayor parte de salvadoreños se conciben como portadores de potencialidades y capacidades para el trabajo. Esta representación, además, contribuye a la producción de un sentido subjetivo de pertenencia a una comunidad y es un aliado para la toma de compromisos a favor del pleno empleo. Asumir la laboriosidad debe unirse con el acceso a oportunidades laborales, remuneración justa, protección social para la familia, seguridad en el lugar de trabajo, oportunidades de desarrollo personal e igualdad de trato para hombres y mujeres.

8. Diversos esfuerzos de concertación en materia laboral se han frustrado a lo largo de la historia del país, y lo han rezagado no solo asuntos claves relacionados con el bienestar de grandes sectores poblacionales, sino que también han impedido que estos disfruten de los beneficios de una ciudadanía integral participando en las decisiones claves sobre su futuro, el de sus familias y el de la nación.

9. El Salvador debe pasar a considerar que su principal riqueza está en su gente y que el bienestar y la realización de las personas deben ser el centro de la preocupación del país. Hasta hoy los trabajadores han sido vistos como fuerza de trabajo, mano de obra barata o ventaja comparativa. Todas esas concepciones y prácticas subordinan el empleo a la demanda del comercio internacional o al crecimiento económico e impregnan la cultura laboral.

10. Los aspectos subjetivos, afectivos y morales son decisivos en el mejoramiento de la calidad de la vida social. En la sociedad salvadoreña, atravesada por brechas económicas, políticas y sociales, la producción de un sentido subjetivo de pertenencia a una “comunidad” es un aspecto central para el presente y el futuro del país.

Notas

1. La primera ley salvadoreña de contenido laboral fue la de emancipación de los esclavos. Esta ley tuvo un significado importante como declaración de principios aunque en la práctica solo benefició a pocos, ya que el número de esclavos en El Salvador probablemente no pasaba de medio millar (Barón Castro, 2002).

2. Se trata de una de las pocas leyes contenidas en la Codificación que se encuentra aún vigente, aunque no se aplica por parte de las autoridades.

3. Barón Castro observa que en el informe de Gutiérrez y Ulloa se emplea de manera equívoca la voz "mulatos" para referirse a los mestizos. Del examen de los datos establece que el intendente usaba indistintamente las voces "mulato" y "mestizo" como sinónimas, un error en el que incurren posteriormente otros historiadores.

CAPÍTULO 4

Percepciones y expectativas
desde el mundo del trabajo

Trabajar no es realizar lo que uno imaginaba,
sino descubrir lo que uno tiene dentro

Boris Pasternak

Introducción

Lo que piensa y siente la gente se valora cada vez más como punto de partida y elemento clave para entender el funcionamiento de la sociedad y desarrollar con éxito cualquier política pública que conlleve cambio social. Consultar el expediente de la cultura cotidiana, en particular de sus elementos subjetivos, se ha vuelto frecuente en El Salvador, ya se quiera promover cambios en el consumo de agua, entender la democracia o, como es la propuesta de este Informe, impulsar el pleno empleo como objetivo nacional.

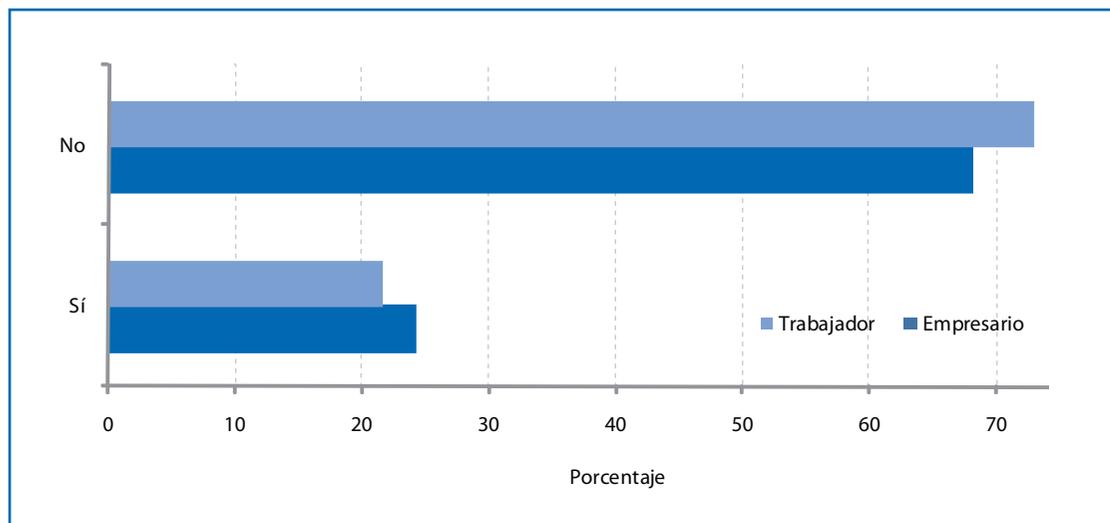
Este capítulo parte de la hipótesis de que situar el trabajo decente en el centro de la vida nacional, como motor del desarrollo humano, demanda cambios culturales drásticos en los principales actores del mundo laboral: trabajadores y empresarios. El clima de insatisfacción que marca el espacio productivo salvadoreño podrá revertirse apelando tanto a elementos objetivos (salarios, protección social, entre otros) como subjetivos (disponibilidad al diálogo, actitudes inclusivas, entre otras). El cambio cultural es crucial para lograr una práctica cotidiana de mayor confianza entre personas y sectores, y facilitar la toma de compromisos de cara a una visión de país.

El objetivo principal del capítulo es caracterizar elementos subjetivos de la cultura laboral¹ salvadoreña, es decir, dar cuenta de percepciones, representaciones y expectativas que tienen empleados y empleadores acerca del trabajo, de sus respectivas imágenes públicas y del país como espacio de oportunidades y desarrollo. Para ello se organiza en tres niveles de análisis. En el primero, *¿Qué significa el trabajo en El Salvador?*, se muestra la tensión entre el significado del trabajo como mecanismo de movilidad social, y la insatisfacción de trabajadores y empresarios con su situación laboral actual y futura. En el segundo, *Representaciones sociales de trabajadores y empresarios*, se examinan las contrastantes imágenes públicas de los principales actores del mundo del trabajo. En el tercero, *Pesimismo y desgaste institucional: el país visto desde el mundo del trabajo*, se presentan valoraciones de sindicatos, gremios y entidades de gobierno, así como del país mismo en tanto espacio de realización laboral. Este capítulo además toma el pulso a la disposición de empleados y empleadores para dialogar y pactar en torno a una visión de país fundamentada en el pleno empleo.

Este capítulo contó con dos fuentes primarias de información, diseñadas a la medida (véase recuadro 4.1). Estas son una encuesta que consultó a 1,819 personas ocupadas de distintos

En El Salvador el trabajo se valora como el mecanismo principal para superar las diferencias sociales y económicas entre las personas. Sin embargo, trabajar no da los frutos deseados ni para los individuos y sus familias ni para el país como un todo

Gráfico 4.1: La mejor forma de superarse económicamente



Nota: La pregunta 12 dice: De acuerdo a su opinión, ¿qué le permitirá superarse y estar mejor económicamente con su familia? Fuente: PNUD et al., 2007.

Recuadro 4.1: Recoger la opinión de trabajadores y empleadores

En julio de 2007 se generaron dos instrumentos para recoger, de primera mano, las percepciones, representaciones y expectativas de trabajadores, empresarios, formadores y partidos políticos sobre el mundo del trabajo en El Salvador. Uno de los instrumentos, de tipo cuantitativo, fue la *Encuesta sobre cultura laboral y cohesión social* (PNUD et al., 2007) que se corrió en los 14 departamentos del país. El otro, de tipo cualitativo, fueron cinco mesas de discusión (grupos de enfoque o focus groups) que indagaron sobre cuatro temas: recursos humanos, productividad, sindicatos y gremios, y salarios.

En la encuesta participaron 967 hombres y 852 mujeres, un total de 1,819 personas, según la distribución siguiente: 203 empresarios, 836 trabajadores, 386 formadores y 394 miembros de partidos políticos.

La muestra de empleadores incluyó micro, pequeños, medianos y grandes empresarios; y se seleccionó proporcionalmente a partir de la participación en el PIB de los distintos rubros considerados en la Encuesta de Hogares de propósitos múltiples (EHPM) (DIGESTYC, 2007), como son agricultura y pesca (19); industria manufacturera (39); electricidad, gas y agua (6); construcción (12); comercio, restaurantes y hoteles (41); transporte, almacenamiento y comunicaciones (17); establecimientos financieros (12); bienes inmuebles (8); alquileres de vivienda (15); servicios comunales, sociales, personales y domésticos (19) y servicios de gobierno (15).

La selección de empleados o trabajadores se realizó proporcionalmente a partir de las distintas categorías ocupacionales listadas por la EHPM, a saber: agricultura y pesca (147); explotación de minas (1); industrias manufactureras (127); suministros de electricidad, gas y agua (2); construcción (42); intermediación financiera (40); comercio, hoteles y restaurantes (240); transporte, almacenaje y comunicaciones (41); administración pública y defensa (33); enseñanza (29); servicios comunales, sociales y de salud (61) y servicio doméstico (73).

Para seleccionar la muestra de formadores se tomaron como base las estadísticas de calificación del Ministerio de Educación; además se incluyeron empresas privadas dedicadas a la capacitación de personal en general. El rubro de formadores comprende a quienes trabajan en universidades (252), institutos técnicos (4), escuelas superiores (9), empresas de capacitación profesional (31), centros educativos o colegios (3) y quienes se desempeñan como formadores (87). Finalmente, los miembros de partidos políticos (386) y del gobierno (8) se eligieron según las proporciones de representación de estos en la Asamblea Legislativa.

Las mesas de discusión, por su parte, contaron con la participación de 41 personas y se realizaron entre el 13 y el 26 de julio. La mesa de estudiantes reunió a diez jóvenes provenientes del Instituto Nacional Técnico Industrial (4), la Academia Británica Cuscatleca (2), la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (2) y la Escuela Superior de Economía y Negocios (2). La de formadores agrupó a siete personas que trabajan en el Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP) (2), la Asociación Agape de El Salvador (2), el Instituto Tecnológico Centroamericano (2) y la empresa Preselección Empresarial (1).

En la mesa de líderes empresariales participaron siete representantes de la Asociación Nacional de la Empresa Privada (4), la Cámara de Comercio e Industria de El Salvador (2) y la Fundación Empresarial para el Desarrollo Sostenible de la pequeña y Mediana Empresa (1). En la mesa de trabajadores tomaron parte siete miembros de las organizaciones siguientes: Federación Sindical de Trabajadores de los Servicios Públicos de El Salvador (FESTRASPE) (1), Mesa Sindical de Trabajadoras/es de la Maquila (MSTM) (2), Sindicato General de Empleados de Salud-Frente Sindical Salvadoreño (SIGESAL-FSS) (2), Sindicato de Obreros de la Industria de la Construcción Similares y Conexos de El Salvador-Federación Siglo 21 (SOICSCES-FS21) (1), y Sindicato Gremial de Trabajadores de Enfermería de El Salvador (SIGEESAL) (1). Finalmente, en la mesa de políticos participaron diez miembros de la Comisión de Trabajo y Previsión Social de la Asamblea Legislativa, entre ellos cuatro diputados y seis asesores o técnicos.

sectores productivos y sociales; y cinco mesas de discusión donde participaron 41 personas. Todos los datos netos y porcentuales que se den en este capítulo están tomados de la *Encuesta sobre cultura laboral y cohesión social* (PNUD et al., 2007), a menos que se indique otra fuente. Una limitación de este capítulo es que mide las percepciones y expectativas únicamente de sujetos activos en el mundo del

trabajo –esto es, de quienes tienen trabajo– y no de los inactivos –desempleados– y quienes hacen trabajo no remunerado.

¿Qué significa el trabajo en El Salvador?

El trabajo se valora en El Salvador como el mecanismo principal para superar las

diferencias sociales y económicas entre las personas. En esta sección se verá que los actores del mundo laboral consideran que para mejorar su posición económica deben trabajar duro. Asimismo, los empleados y empleadores encuestados para este Informe piensan que hombres y mujeres deberían recibir igual paga por trabajos iguales.

Trabajar duro y bien es apreciado por la opinión pública nacional, y en particular por empleados y empleadores, como una marca de identidad nacional. El imaginario social de la laboriosidad de los salvadoreños ha trascendido las fronteras patrias (PNUD, 2005). No obstante, esta disposición al trabajo ha estado acompañada de una representación opuesta, la resistencia a trabajar en condiciones inadecuadas (CONCULTURA, 2007). De aquí el binomio laborioso/haragán, asociado históricamente a la salvadoreñidad, como explica el capítulo 3.

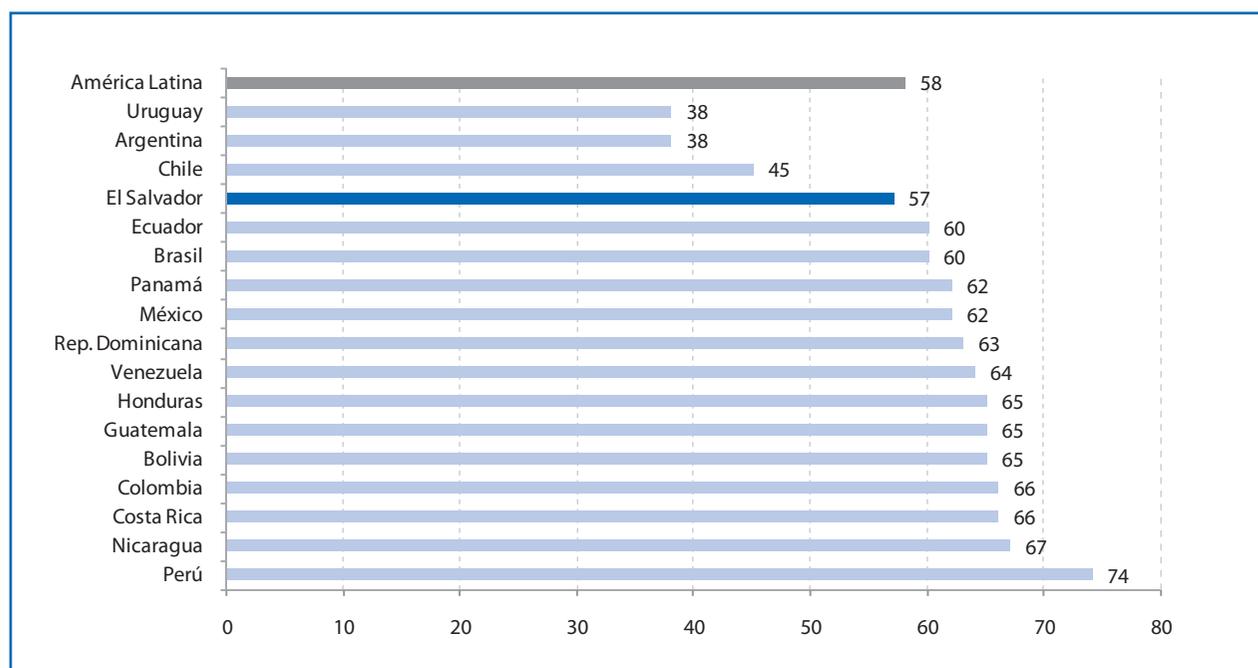
Sin embargo, la creencia en el trabajo como mecanismo de progreso y la virtud nacional de la laboriosidad no encuentran en el país

las oportunidades ni los espacios adecuados para desplegarse: trabajar no da los frutos deseados ni para los individuos y sus familias ni para el país como un todo, según muestran los instrumentos desarrollados para este capítulo. Esta insatisfacción con el trabajo se revela en las percepciones de que los salarios son insuficientes para llevar una vida digna, de que no se obtendrá un mejor empleo en el mediano plazo y de que emigrar es una opción de movilidad social aun para quienes tienen empleo. En línea con este pensamiento, la generación de nuevos puestos de trabajo es valorada como una forma importante de solidaridad social.

Trabajar duro como mecanismo de movilidad social

Trabajar duro es percibido como el principal mecanismo de superación económica personal y familiar por cuatro de cada diez empleados (43%) y empleadores (44%) (véase gráfico 4.1). La siguiente vía para salir adelante y mejorar,

Gráfico 4.2: Expectativas de movilidad social en América Latina



Nota: ¿Usted cree que en (nombre del país) una persona que nace pobre puede llegar a ser rica, o cree usted que no es posible nacer pobre y llegar a ser rico? Aquí solo se grafica "una persona que nace pobre puede llegar a ser rica". Fuente: Corporación Latinobarómetro, 2006.

mencionada por una cuarta parte de estos actores, es poner un negocio propio.

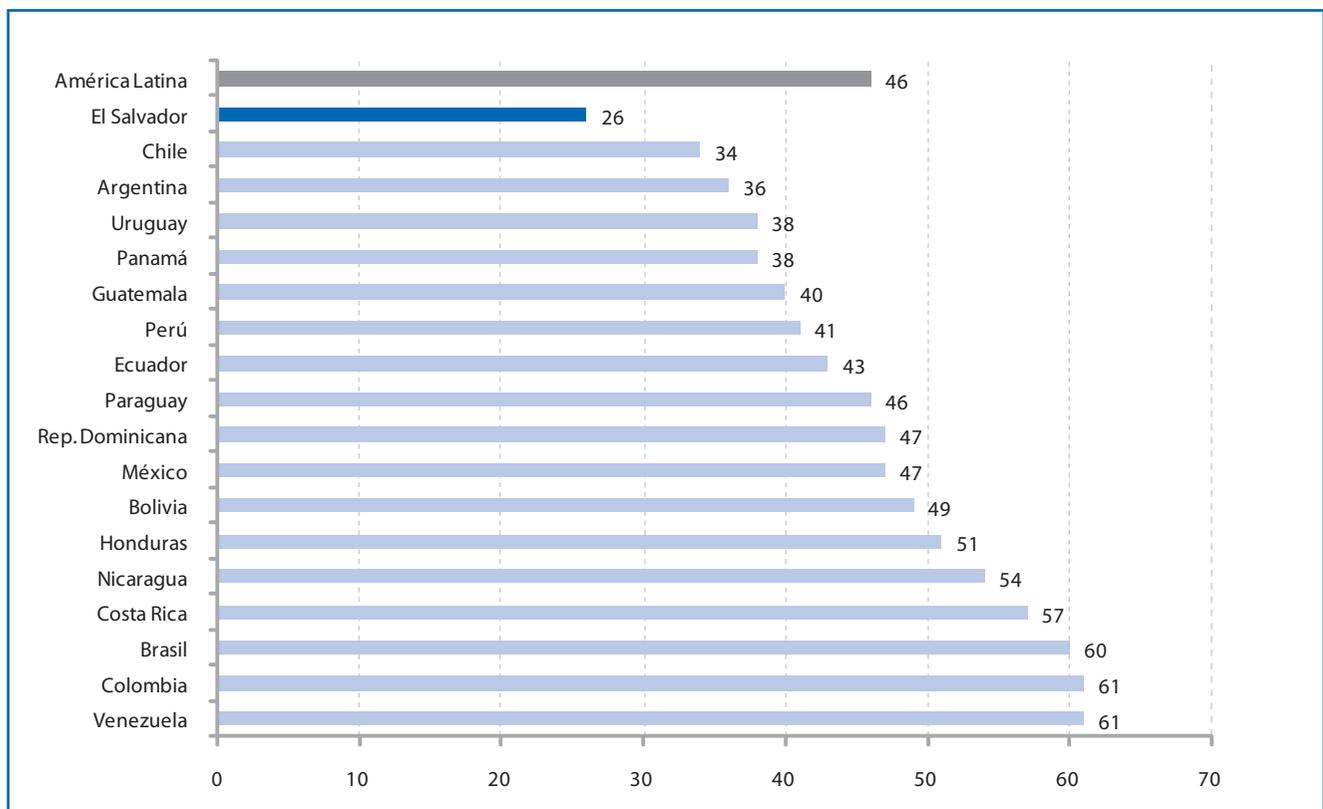
Al imaginario del trabajo como medio de superación se suman las expectativas de movilidad social de la población en general: más de la mitad de los salvadoreños (57%) cree que en el país “una persona que nace pobre puede llegar a ser rica”, según datos de la Corporación Latinobarómetro (2006) (véase gráfico 4.2). Sin embargo, en una comparación de 18 países latinoamericanos, El Salvador se ubica en el promedio latinoamericano y es el quinto país con menores expectativas de movilidad social, solo por encima de los países del cono sur. Nótese que el resto de países centroamericanos aparecen varios puntos porcentuales arriba de El Salvador véase gráfico 4.3.)

En el imaginario social el trabajo es visto con un potencial de aplanar las diferencias de género:

según la opinión de nueve de cada diez empleados (88%) y empleadores (88%), mujeres y hombres deben ganar iguales salarios por trabajos iguales. Esta percepción, no obstante, contrasta con la práctica discriminatoria del mundo productivo, donde los ingresos mensuales son diferenciados por género: las mujeres perciben, en promedio, el 89% de lo que ganan los hombres por realizar trabajos similares, según se explica en el capítulo 8 de este Informe.

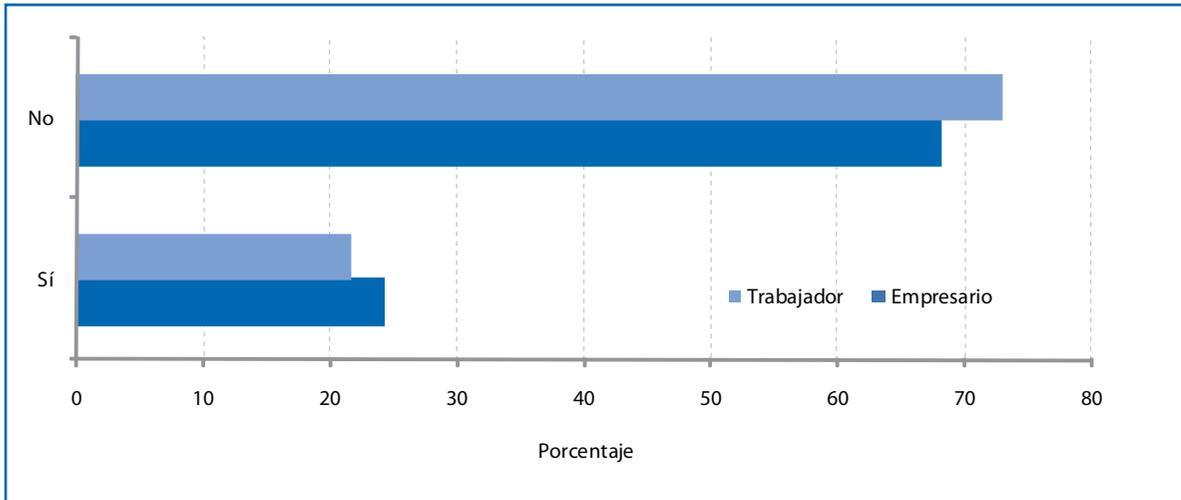
La fe en el trabajo personal como forma de superarse y de ascender socialmente entra en tensión con preocupaciones compartidas por la mayoría de salvadoreños. El temor de no conseguir trabajo, de perder el empleo que se tiene o la falta de expectativas de mejorar la situación económica familiar afectan a tres cuartas partes de la población del país, según datos de la Corporación Latinobarómetro

Gráfico 4.3: Situación económica familiar futura por país en América Latina



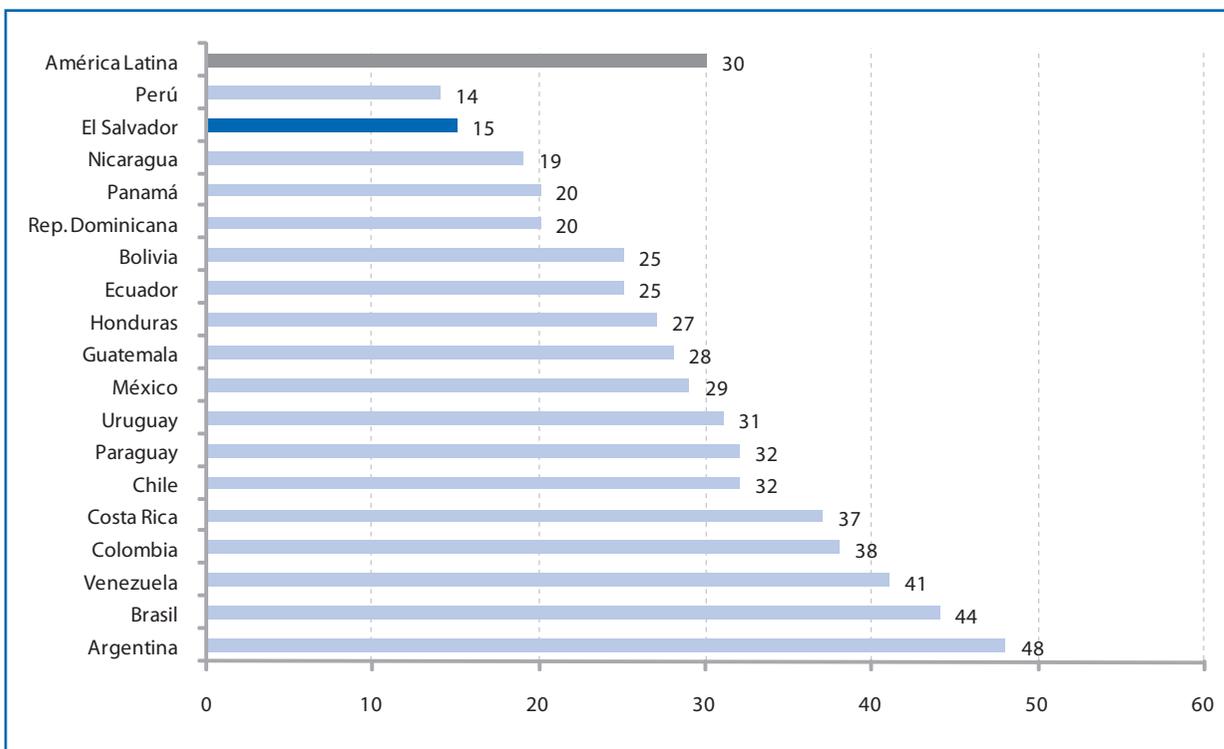
Nota: ¿Y en los próximos doce meses cree usted que, en general, su situación económica y la de su familia será mucho mejor, un poco mejor, igual, un poco peor o mucho peor que ahora? Aquí solo se grafica “mucho mejor” y “un poco mejor”. Fuente: Corporación Latinobarómetro, 2007.

Gráfico 4.4: Expectativas de encontrar mejor empleo en cinco años



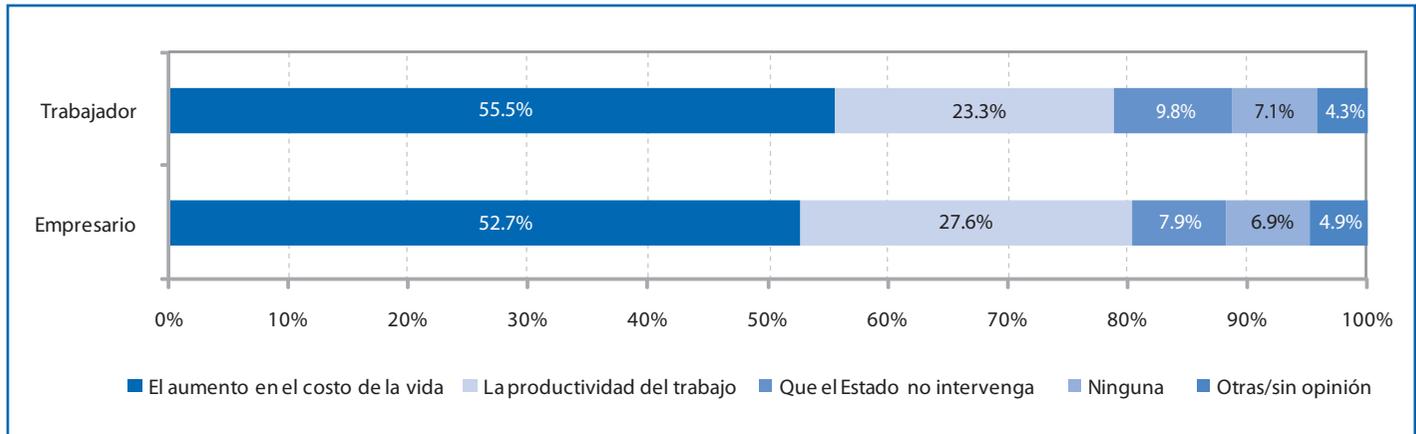
Nota: La pregunta 11 dice: ¿Será más fácil encontrar un buen empleo dentro de 5 años que en la actualidad? Sí, no, sin opinión.
Fuente: PNUD et al., 2007.

Gráfico 4.5: Situación económica familiar actual por país en América Latina



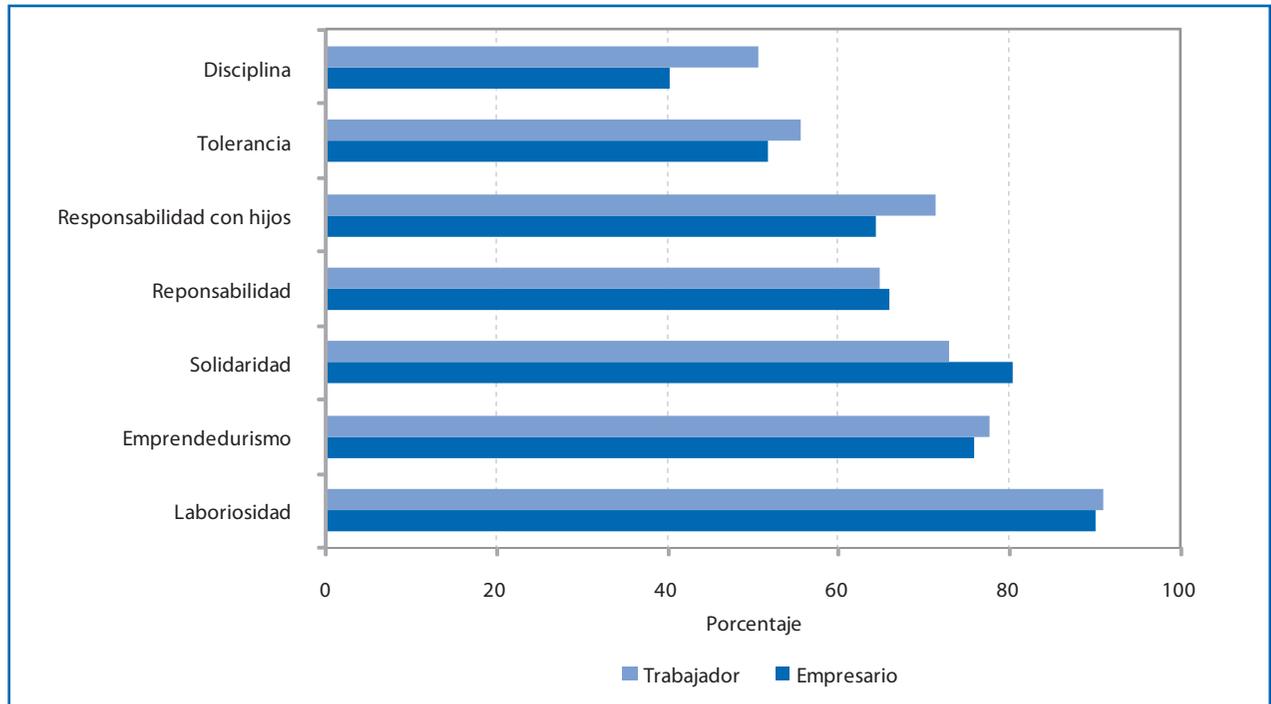
Nota: ¿Cómo calificaría en general su situación económica actual y la de su familia? ¿Diría que es muy buena, buena, regular, mala, muy mala? Aquí solo se grafica "muy buena" y "buena". Fuente: Corporación Latinobarómetro, 2006.

Gráfico 4.6: Percepciones sobre los criterios para ajustar salarios



Nota: La pregunta 38 dice así: ¿En relación con cuáles condiciones considera que deberían ajustarse los salarios? El aumento en el costo de la vida, la productividad del trabajo, que el Estado no intervenga, ninguno, otros, sin opinión. Fuente: PNUD et al., 2007.

Gráfico 4.7: La laboriosidad identifica a los salvadoreños



Nota: La pregunta 17 dice así: ¿Cuáles de las siguientes características considera que identifican a los salvadoreños? Trabajador, disciplinado, emprendedor, tolerante, responsable, solidario, padre o madre responsable. Para cada rasgo se pidió responder "sí" o "no". Aquí se grafican solo las respuestas positivas. Fuente: PNUD et al., 2007.

(2007). Así, el 76% de la población nacional piensa que en el país no se garantizan oportunidades de conseguir trabajo a todos los ciudadanos² (Corporación Latinobarómetro, 2007). Además, el 77% de los salvadoreños están “muy preocupados” o “preocupados” por su estabilidad laboral y temen quedar desempleados en los próximos doce meses³. Y, por último, el 74% cree que en el próximo año su situación económica personal y familiar será “casi igual”, “un poco peor” o “mucho peor” que en la actualidad (véase gráfico 4.3).

A esas preocupaciones de la mayoría de la población se suma la falta de expectativas de empleados y empleadores sobre mejorar las condiciones laborales en el mediano plazo. Siete de cada diez trabajadores (73%) encuestados para este Informe piensan que no encontrarán un mejor empleo dentro de cinco años (véase gráfico 4.4).

El salario no alcanza

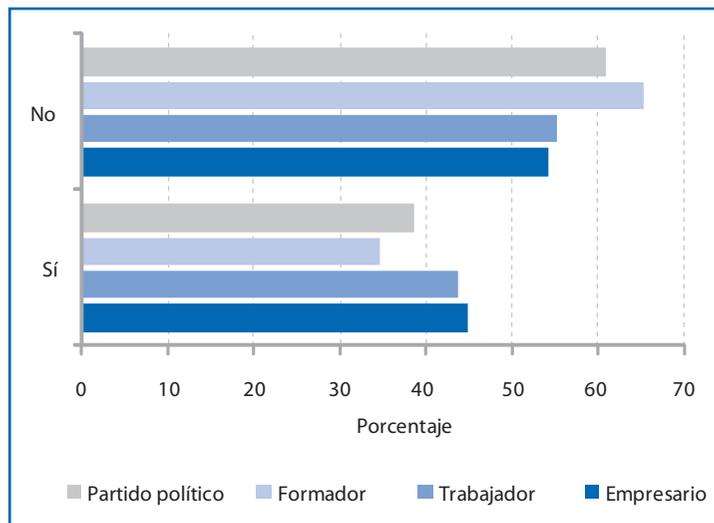
El trabajo en el país no rinde los frutos esperados en ingresos económicos. Los salarios no permiten a los trabajadores y sus familias llevar una vida digna, según la mesa de discusión de empleados sindicalizados. Ellos perciben que los salarios han perdido poder adquisitivo, fenómeno que se demuestra en el capítulo 2 de este Informe.

La insatisfacción salarial se refuerza con el pesimismo generalizado en los salvadoreños sobre su economía personal y familiar: según datos de la Corporación Latinobarómetro (2006), El Salvador es, junto a Perú, el país de América Latina donde menos ciudadanos piensan que su situación económica es ‘buena’ o ‘muy buena’ (véase gráfico 4.5).

El trabajo se debería tasar, en opinión de los sectores consultados para este Informe, de acuerdo con el aumento en el costo de la vida. Es decir, el criterio dominante para ajustar los salarios debería ser garantizar la reproducción material de las personas y sus familias. Esta percepción es compartida por más de la mitad de los empleados (56%) y de los empleadores (53%) (véase gráfico 4.6).

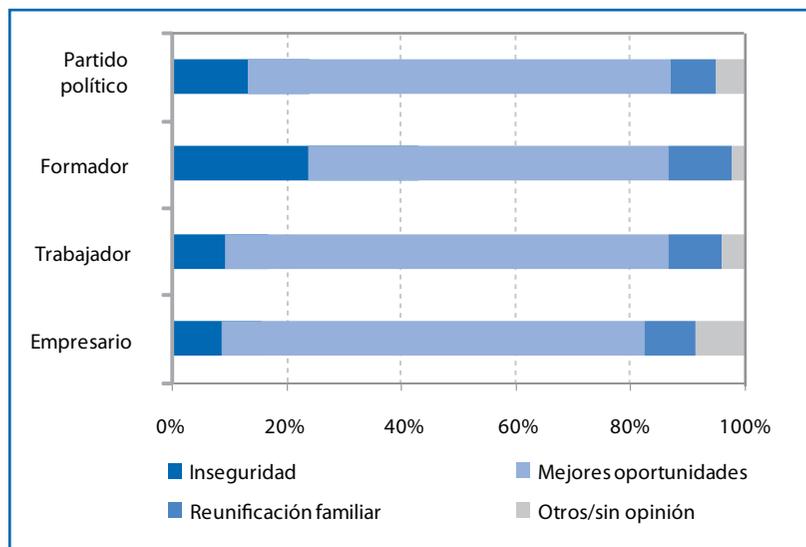
La productividad del trabajo⁴ es el siguiente criterio señalado por empleadores (28%) y

Gráfico 4.8: Pensar en emigrar



Nota: La pregunta 10 dice: ¿Ha pensado alguna vez en emigrar?
Fuente: PNUD et al., 2007.

Gráfico 4.9: Razones para pensar en emigrar



Nota: La pregunta 10 dice: Si su respuesta es sí (he pensado en emigrar), ¿cuál es la principal razón por la cual lo ha pensado? Inseguridad, mejores oportunidades, reunificación familiar, otros, sin opinión. Fuente: PNUD et al., 2007.

empleados (23%) para ajustar los salarios. En la mesa de discusión de líderes empresariales, la productividad apareció en primer lugar como condición para ajustar salarios, seguida por los costos y la inflación.

Generar empleos, como
petición ciudadana,
aparece muy por
encima de combatir la
inseguridad y la inflación,
apoyar la educación y
ayudar a los pobres

En cuanto a la fijación del salario mínimo, los trabajadores y los empresarios consultados en las mesas de discusión coincidieron en que el proceso enfrenta siempre presiones políticas: los primeros dijeron que los salarios “están sujetos al vaivén político”, y los segundos apuntaron que “la empresa privada tiene presiones del gobierno”. Los trabajadores añadieron que el Consejo Superior del Trabajo no funciona bien ni los toma debidamente en cuenta.

El mercado internacional desempeña un papel en El Salvador a la hora de definir salarios y determinar aspiraciones salariales. Para las empresas, en particular para las que exportan sus productos, los precios internacionales ponen límites a los salarios que pueden pagar así como a sus márgenes de ganancia: la única forma de sobrepasar esos límites es incrementando la productividad. La lógica de los trabajadores es que para aumentar la productividad en el trabajo deben obtener mejores remuneraciones, en otras palabras, están dispuestos a trabajar más y a rendir más siempre que se incrementen sus ingresos.

¿Disposición o resistencia al trabajo?

La laboriosidad y el emprendedurismo son los rasgos más destacados de la identidad nacional. Así piensa la mitad de la población salvadoreña (53%), según una encuesta corrida en 2007 por el Consejo Nacional para la Cultura y el Arte (CONCULTURA, 2007). Los porcentajes suben cuando se consulta a los sectores productivos: para nueve de cada diez empleados (91%) y otro tanto de empleadores (90%), la laboriosidad es una de las características que identifican a los salvadoreños (véase gráfico 4.7).

El imaginario de la laboriosidad ha sido interpretado, desde una perspectiva crítica, como una adquisición cultural que responde a condiciones sociales desfavorables (Martín-Baró, 1998). Se es trabajador en función de sobrevivencia y se deja de ser cuando la necesidad se suplende de otra manera: aquí entra en escena el rasgo contrario, la haraganería, consolidado también históricamente y asociado, en gran medida, a los indígenas, como se explica en el capítulo 3 de este Informe. En este sentido, el imaginario del salvadoreño trabajador traduce

tensiones internas de un mundo del trabajo caracterizado por la carencia de empleos decentes y la marcada subutilización laboral.

El hecho de que la laboriosidad sea un rasgo asumido por la mayoría de actores del mundo laboral y de la población en general lo convierte en aliado de un compromiso nacional a favor del pleno empleo. Esto porque la mayor parte de salvadoreños se conciben como portadores de potencialidades y capacidades para el trabajo. Además, la laboriosidad como rasgo nacional ofrece un ancla para fortalecer el sentido de pertenencia a la misma comunidad imaginada. Ese imaginario, en este sentido, debe ponerse en función de mejorar las condiciones laborales objetivas para promover el trabajo decente en el país.

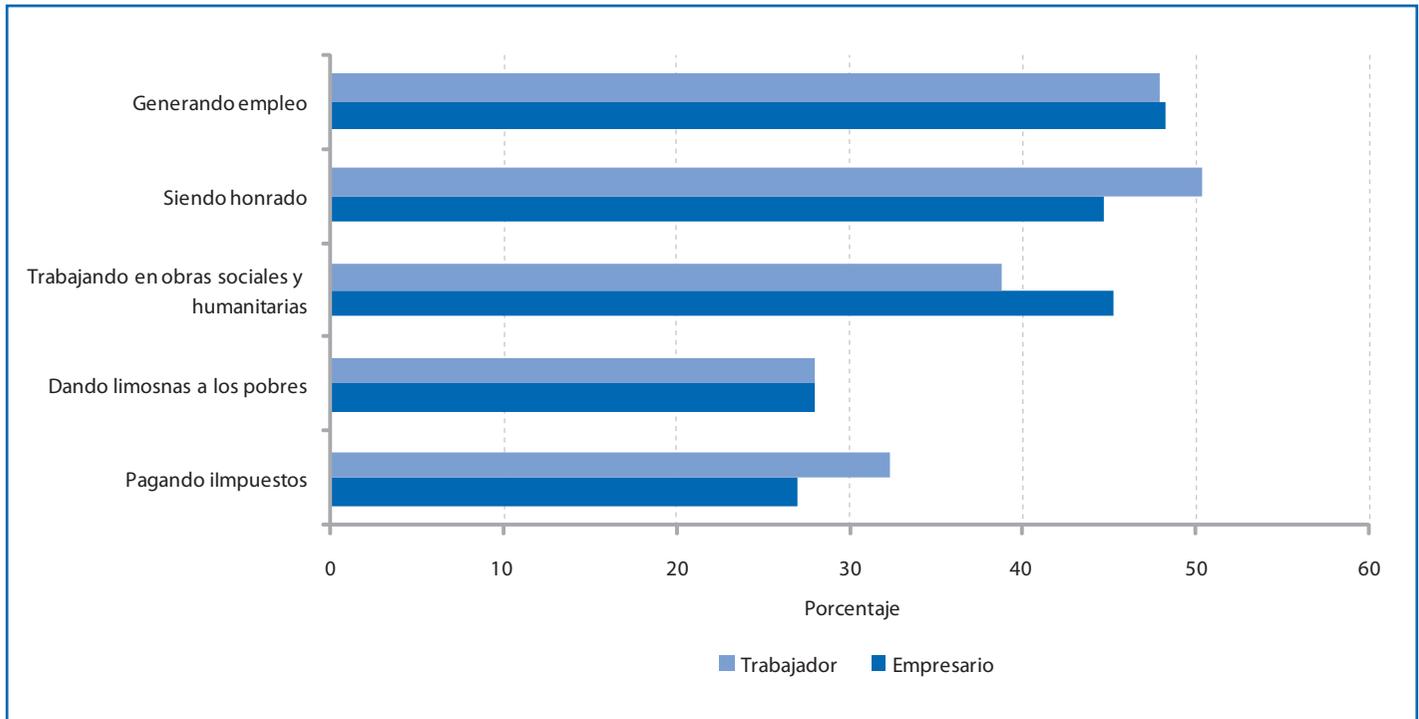
Emigrar en busca de mejores oportunidades

Emigrar a otro país—y en particular, a los Estados Unidos— se ha convertido, desde la década de los setenta, en una opción de vida adoptada cada vez por más salvadoreños (PNUD, 2005). Cuatro de cada diez trabajadores (44%) y otro tanto de los empresarios (45%) consultados para este Informe dijeron haber considerado la emigración como una posibilidad (véase gráfico 4.8). Los formadores (35%) son, entre los cuatro sectores encuestados, quienes menos piensan en emigrar. Las expectativas de emigrar de empleados y empleadores son relativamente más altas que las de la población en general: 34% para el 2007 y 38% para el 2006, según datos de las respectivas encuestas del Instituto de Opinión Pública (IUDOP) (UCA/IUDOP, 2007 y 2006).

La búsqueda de mejores oportunidades es la razón más mencionada por quienes, de los sectores productivos encuestados, respondieron que han pensado alguna vez en irse del país. Esa razón aparece en primer lugar y muy por encima de cualquier otra (véase gráfico 4.9). Esto es así para el 77% de los trabajadores, el 74% de los empresarios, el 74% de los políticos y el 63% de los formadores.

Esto significa que quienes tienen empleo—recuérdese que todos los consultados para este capítulo son trabajadores activos— han

Gráfico 4.10: La mejor forma de ser solidarios con los demás ciudadanos



Nota: La pregunta 29 dice: A su criterio, ¿cuál es la mejor forma de demostrar solidaridad con otros ciudadanos? (Seleccione 2.) Pagar impuestos, dar limosna a los pobres, trabajar en obras sociales y humanitarias, ser honrado, generar empleo, sin opinión. Fuente: PNUD et al., 2007.

contemplado, como opción, abandonar el suyo en El Salvador y buscar trabajo en otro país. Una encuesta corrida a 4,549 deportados entre septiembre y noviembre de 2007 revela que el 69% estaban empleados cuando emigraron hacia los Estados Unidos (Dirección General de Migración y Extranjería, 2007). Estos datos confirman que la emigración está asociada no tanto con la falta de empleo como con la búsqueda de mejores condiciones laborales: mayores ingresos, más satisfacción personal y oportunidades de desarrollo, aunque el estatus de ciudadanos quede en suspenso (PNUD, 2007).

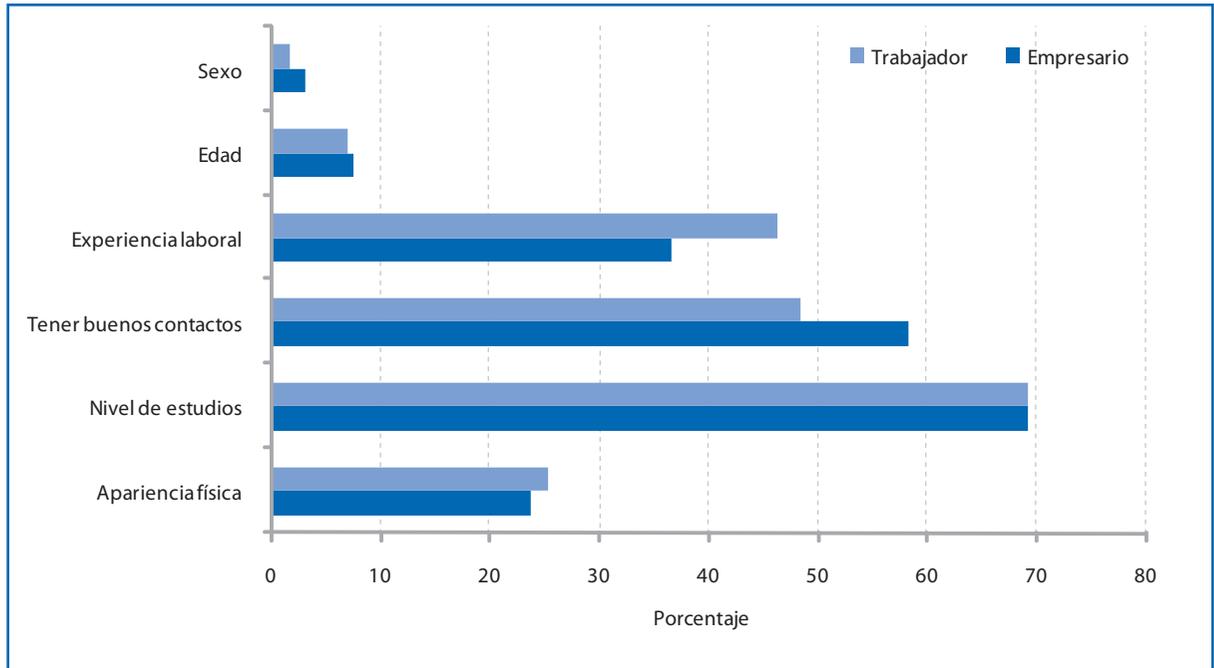
Además, la principal razón de los sectores productivos para pensar en emigrar —mejores oportunidades— coincide con los motivos expresados por la población en general, según una encuesta de la UCA/IUDOP (2006). El 78% de los salvadoreños señala mejorar la situación económica (42%), mejorar (19%) y trabajar (17%), como las principales razones para abandonar El Salvador e irse a vivir a otro país.

La generación de empleos como forma de solidaridad social

Ante la insatisfacción con la situación laboral en el país, la generación de empleos se convierte en un anhelo muy sentido para la población de El Salvador. La apertura de fuentes de trabajo (17%) fue la principal recomendación de los salvadoreños para el presidente Elías Antonio Saca, según una encuesta corrida en noviembre de 2007 (Consulta Mitofski, 2007). Generar empleos, como petición ciudadana, aparece muy por encima de cualquier otra recomendación al gobernante: combatir la inseguridad (7%) y la inflación (7%), apoyar la educación (6%) y ayudar a los pobres (4%).

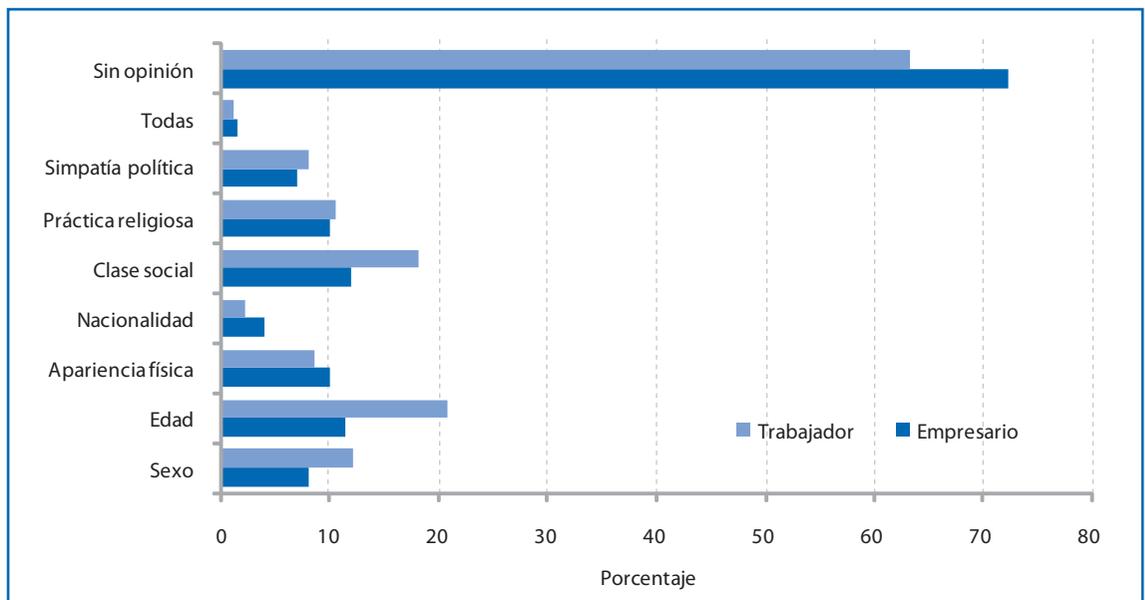
Para los sectores productivos consultados, abrir oportunidades laborales en el país es considerada una forma de solidaridad social⁵ mucho más efectiva que pagar impuestos (véase gráfico 4.10). A criterio de los empleadores, generar empleos (48%) es la mejor forma de

Gráfico 4.11: Atributos para conseguir empleo



Nota: La pregunta 36 dice así: ¿A su juicio cuál de los siguientes es el atributo más importante para conseguir empleo en El Salvador? (Seleccione dos.) Apariencia física, nivel de estudios, tener buenos contactos, experiencia laboral, edad, sexo; otros, especifique; sin opinión. Fuente: PNUD et al., 2007.

Gráfico 4.12: Motivos de discriminación en el mundo del trabajo



Nota: La pregunta 18 dice así: ¿Ha sido discriminado por alguna de las siguientes razones? (Mencione dos.) Sexo, edad, apariencia física, nacionalidad, clase social, práctica religiosa, simpatía política, todas, sin opinión. Fuente: PNUD et al., 2007.

ser solidario con los demás, mientras que pagar impuestos ocupa la quinta posición (27%). Para los trabajadores, la generación de empleos (48%) se sitúa en segunda posición, después de “ser honrado” (59%) como mejor forma de ser solidario con los demás; el pago de impuestos se ubica en quinto lugar (32%).

Generar empleos es un mecanismo que beneficia a otros de manera directa, es decir, sin mediaciones. El pago de impuestos, en contraste, es una vía de solidaridad mediada por el gobierno. En este sentido, los principales actores del mundo laboral favorecen las formas de solidaridad social no mediadas, ya que domina en empleados y empleadores una cultura de desconfianza fiscal, como se verá más adelante.

Representaciones sociales de trabajadores y empresarios

De los resultados de la encuesta podría concluirse que la cultura laboral salvadoreña hoy día se caracteriza por la poca valoración del trabajador, en particular del menos calificado y menos “conectado”, y la desconfianza en los empresarios, en tanto sector con influencia en la sociedad.

En primer término, en el mundo laboral se valora menos a las personas más fácilmente sustituibles en el puesto de trabajo. Según esta forma de pensar, los trabajadores con menor calificación y sin redes sociales se sienten devaluados y desprotegidos. El nivel de estudios, tener contactos y la experiencia laboral son los aspectos que —a juicio de trabajadores y empleadores— se toman en cuenta para conseguir un trabajo o un ascenso.

En segundo lugar, las imágenes públicas de los dos principales actores del mundo laboral salvadoreño son distintas y hasta opuestas. La mala imagen de empleadores o empresarios contrasta con la buena percepción de empleados o trabajadores. Estos son percibidos en el ambiente productivo como personas cumplidas y confiables, sensibles ante las necesidades de los demás. Aquellos, en cambio, no son considerados de fiar en los compromisos que adquieren y su capital de confianza social es bastante limitado.

El valor de las personas en el mundo del trabajo

En El Salvador las personas son poco valoradas en el mundo del trabajo al no sentirse bien tratadas y al carecer de seguridad y estabilidad laboral. Esta apreciación, si bien aparece con mayor claridad entre los empleados y los estudiantes, está presente también entre los formadores y los empleadores, actores todos consultados en mesas de discusión. Según esta forma de pensar, los trabajadores son vistos como insumo prescindible, que puede ser fácilmente sustituido, debido a la abundancia de mano de obra y a la expansión tecnológica. Este sentimiento de que la persona se devalúa en el trabajo es creciente en el mundo contemporáneo (OIT, 2006).

Muchas empresas no toman “en cuenta las necesidades fisiológicas y espirituales” de sus trabajadores y “prefieren máquinas” para realizar las tareas, opinó un estudiante. Este sentimiento de desprotección se expresó también en la mesa de trabajadores sindicalizados: “a la persona se la considera como un ente de producción sustituible”. “En el país hay mucho recurso humano e incluso lo estamos exportando”, apuntó un formador. “En la economía terciarizada (sector servicios) pierde valor el recurso humano ante la tecnología”, opinó un líder empresarial.

Esta apreciación se matiza con la noción de que las personas son valoradas con diferentes escalas, según el tipo de empleo al que tienen acceso. “En puestos de niveles altos se valora más a las personas”, estimó un formador. El valor laboral de la persona se mediría por la dificultad para sustituirla en la posición que ocupa. Una persona calificada, con buenos contactos y con experiencia laboral tiene más posibilidades de conseguir empleo o acceder a mejores puestos de trabajo que alguien carente de esos atributos (véase gráfico 4.11).

En primer lugar, conseguir empleo u obtener un ascenso depende del nivel de estudios⁶, según la opinión del 69% de los empleados y los empleadores encuestados para este Informe. El segundo factor, más valorado entre los empresarios (58%) que entre

Existe la percepción de que los trabajadores son un insumo prescindible, que puede ser fácilmente sustituido, debido a la abundancia de mano de obra y a la expansión tecnológica. Este sentimiento de que la persona se devalúa en el trabajo es creciente en el mundo contemporáneo

Cuadro 4.1: Confianza de los salvadoreños en distintas instituciones y actores

Institución o actor evaluado	Porcentaje de personas con mucha confianza
Iglesia católica	45.7%
Iglesias evangélicas	32.1%
Medios de comunicación	26.8%
Alcaldías	26.4%
Policía Nacional Civil	23.3%
Fuerza Armada	22.9%
Procuraduría de Derechos Humanos	22.9%
Gobierno central	20.1%
Procuraduría General de la República	15.7%
Fiscalía General de la República	10.9%
Corte Suprema de Justicia	10.1%
Tribunal Supremo Electoral	10.0%
Asamblea Legislativa	9.2%
Los empresarios	8.6%
Los sindicatos	7.8%
Partidos políticos	5.7%

Fuente: UCA/IUDOP, 2005.

los trabajadores (48%), es contar con redes sociales o “contactos”⁷. En tercera posición, la experiencia laboral es más apreciada por el sector de los empleados (46%) que por el de los empresarios (37%). En promedio para estos actores, la edad (7%) y el sexo (2%) no son determinantes para conseguir empleo o una promoción, si bien los jóvenes y las mujeres padecen discriminación en el ámbito productivo, como se explica en los capítulos 2, 8 y 9 de este Informe.

Desde la óptica de los empresarios, para obtener empleo o un ascenso son claves valores como la responsabilidad, la puntualidad, la iniciativa y la actitud positiva. “Además de calificado, leído y entendido”, en las entrevistas de trabajo se aprecia que el aspirante esté informado sobre la empresa o institución donde busca laborar; también que demuestre compromiso hacia esta y que no la use como mero “trampolín” para irse con otro empleador.

A criterio de los empleados, las pretensiones salariales elevadas no son bien vistas a la hora de

buscar empleo. Tampoco lo es el haber estado sindicalizado o estar afiliado a un sindicato. Por otra parte, en los aspirantes a un empleo se valora que no tengan compromisos familiares y que estén disponibles a tiempo completo.

En suma, los trabajadores consideran que no se les aprecia en sus puestos de trabajo; se sienten devaluados y desprotegidos, carentes de oportunidades para ampliar y aprovechar sus capacidades.

La discriminación en el ámbito laboral

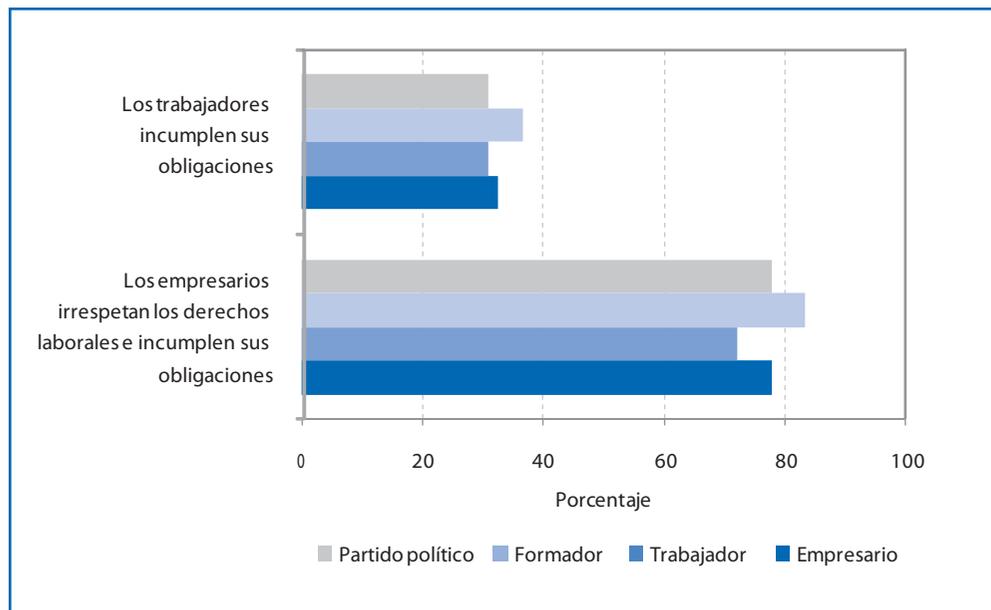
La discriminación en el mundo del trabajo se hace sentir, sobre todo, entre quienes ocupan las posiciones subalternas, los empleados. Por discriminación se entiende el dar trato de inferioridad a una persona o colectividad por motivos raciales, religiosos, políticos, etc. (Real Academia Española, 2007) o de sexo.

Cuatro de cada diez trabajadores (40%) identifican haber padecido al menos una forma de discriminación en el mundo laboral (véase gráfico 4.12). El resto, es decir más de la mitad de los empleados, se declaran “sin opinión”, no manifiestan ninguna razón en particular. El sentimiento de discriminación decrece diez puntos porcentuales entre los empresarios o empleadores: el 30% reconoció haber experimentado alguna forma de discriminación.

Los empleados declaran la edad (21%) y la clase social (18%) como los principales motivos que los han hecho sentirse discriminados alguna vez en el ámbito laboral. Los empresarios registran estos dos elementos en las posiciones primera y segunda, pero con porcentajes inferiores: 11% y 12% respectivamente. De manera coincidente, “ser pobre” (19%) y “ser viejo” (10%) –la clase social y la edad– son las razones por las cuales no se trata a todos por igual en el conjunto de países de América Latina (Corporación Latinobarómetro, 2006).

Es positivo señalar que, en un país polarizado como El Salvador, la discriminación por simpatía política aparece con poco peso en el sector de los empleados (8%) y de los empleadores (7%).

Gráfico 4.13: No cumplen sus obligaciones laborales: niveles de desconfianza social



Nota: Las preguntas 23 y 24 dicen, respectivamente: ¿Cree que los empresarios respetan los derechos laborales y cumplen las obligaciones laborales vigentes? y ¿cree que los trabajadores cumplen adecuadamente con sus obligaciones laborales vigentes? Aquí se grafica solo la respuesta 'no' a ambas preguntas. Fuente: PNUD et al., 2007.

Son más confiables y sensibles los trabajadores que los empresarios

Los empresarios en El Salvador cargan con una imagen social muy empobrecida. No son percibidos, dentro y fuera del mundo del trabajo, como sujetos de confianza, medida esta en el cumplimiento de sus obligaciones laborales y de las leyes del país. En contraste, los empleados son considerados personas bastante confiables, que cumplen con los deberes que asumen. Además, los empleadores son considerados personas menos sensibles –y, por ende, solidarias– que los trabajadores ante las necesidades de sus conciudadanos.

El sentimiento de confianza social consiste en creer que una persona o grupo actuará de forma adecuada en determinada situación, lo cual se fundamenta en que las conductas de los desconocidos sean regulares o predecibles, es decir, que obedezcan a normas conocidas (CEPAL, 2007). Ahora bien, cuando los demás no cumplen con normas básicas de convivencia, se origina la desconfianza social. “El uso discrecional o excesivo del poder y la

influencia” también socava la confianza, según explica la CEPAL (2007).

El sector empresarial no pasa la prueba de la confianza social. Si bien la empresa privada es considerada indispensable para el desarrollo del país por la mitad de los salvadoreños (51%) (Corporación Latinobarómetro, 2007), el desprestigio de los empresarios es parte del imaginario de la población en general. Una encuesta realizada por el IUDOP a finales de 2005, evaluó la confianza de los salvadoreños en 16 instituciones y actores de la vida nacional (UCA/IUDOP, 2005). Los empresarios aparecen en la antepenúltima posición, considerados más confiables únicamente que los sindicatos y los partidos políticos⁸ (véase cuadro 4.1).

De acuerdo con la mayoría de los actores productivos consultados para este Informe, los empleadores no cumplen con sus obligaciones laborales y no respetan los derechos laborales, de ahí que sean considerados poco confiables (véase gráfico 4.13). Los empleados, en cambio, son percibidos como personas bastante confiables en el mundo del trabajo:

Si bien la empresa privada es considerada indispensable para el desarrollo del país, el desprestigio de los empresarios es parte del imaginario de la población en general

Los principales actores del mundo del trabajo no ven con buenos ojos la situación presente ni la futura del país. El Salvador no ha logrado posicionarse como un "país de oportunidades" para realizarse laboralmente, tampoco como un "país con futuro"

seis de cada diez de los consultados (63% en promedio) piensan que los subalternos cumplen adecuadamente con sus obligaciones laborales vigentes.

Las representaciones opuestas de empleados y empleadores están en relación con sus posiciones de poder en el mundo del trabajo. La desprotección de los trabajadores despierta simpatías, mientras que el poder de los empresarios, antipatías. Es sensible una percepción de enfrentamiento más que de asociatividad entre ambos sectores: siete de cada diez salvadoreños (73%) piensan que existe un nivel de conflictividad fuerte o muy fuerte entre trabajadores y empresarios⁹, según datos de la Corporación Latinobarómetro (2007).

En este sentido, los contratos de trabajo –que norman la relación entre empleado y empleador– pueden servir como instrumento para aprovecharse de la posición subalterna del trabajador o, por el contrario, para favorecer las relaciones obrero-empresariales (véase gráfico 4.14). Las opiniones de los trabajadores están divididas al respecto: 35% piensan que los contratos afectan al trabajador mientras que 36% creen que favorecen las relaciones obrero-empresariales.

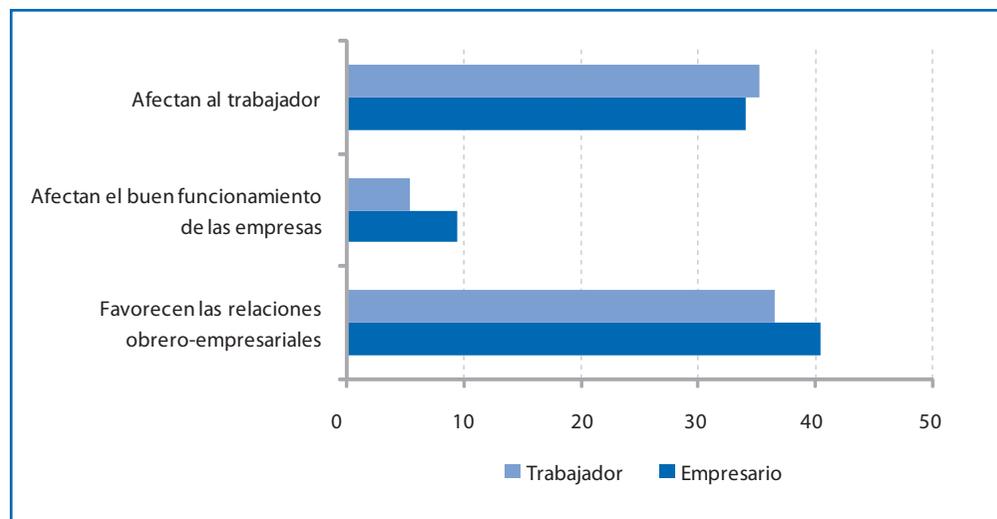
Más allá de la normativa laboral, de los empresarios se predica más que de los trabajadores que cumplen "poco" o "nada" las leyes del país (véase gráfico 4.15). Esto abona el ya alto nivel de desconfianza social en el sector empresarial y matiza la confianza social en los trabajadores quienes, fuera del ámbito laboral, aparecen como menos confiables.

A la percepción de desconfianza que reina sobre los empresarios hay que sumarle la apreciación mayoritaria de su escasa sensibilidad ante las necesidades de los demás (véase gráfico 4.16). En este indicador de solidaridad social, los trabajadores aparecen, como personas sensibles, muy por encima de los empresarios. Hay que hacer notar que los empleadores mismos son quienes mejor evalúan el grado de sensibilidad de los empleados.

Pesimismo y desgaste institucional: el país visto desde el mundo del trabajo

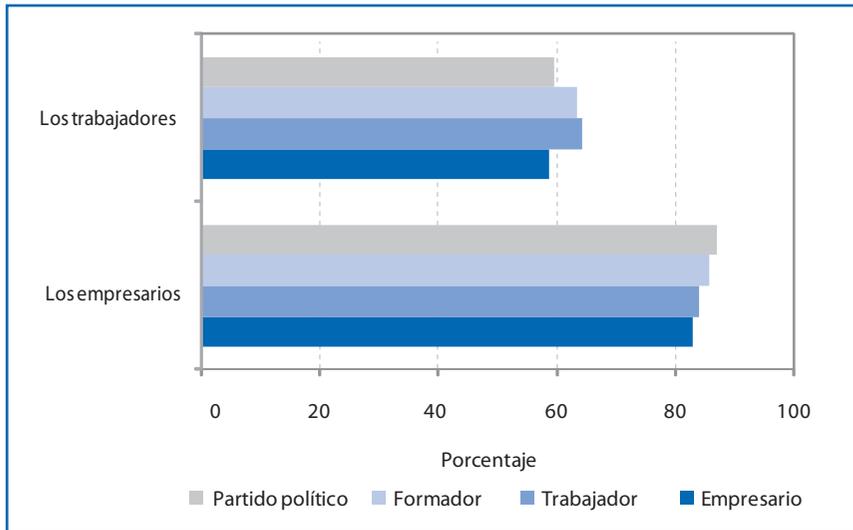
Los principales actores del mundo del trabajo no ven con buenos ojos la situación presente ni la futura del país. El Salvador no ha logrado posicionarse –por más que la publicidad lo

Gráfico 4.14: Percepciones sobre los contratos de trabajo



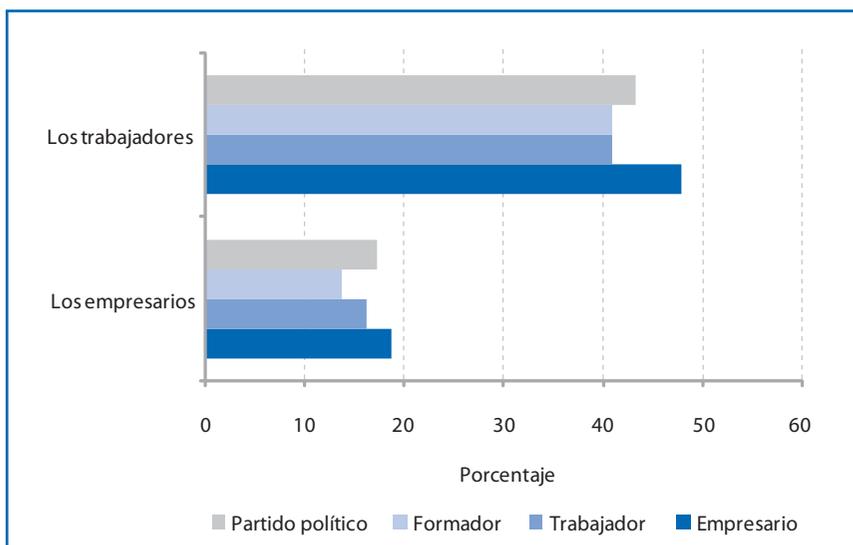
Nota: La pregunta 39 dice: ¿Qué percepción tiene sobre los contratos de trabajo? (Seleccione una.) Favorecen las relaciones obrero-empresariales, afectan el buen funcionamiento de las empresas, afectan al trabajador, ninguna, otras, sin opinión. Fuente: PNUD et al., 2007.

Gráfico 4.15: Cumplen “poco” o “nada” las leyes: niveles de desconfianza social



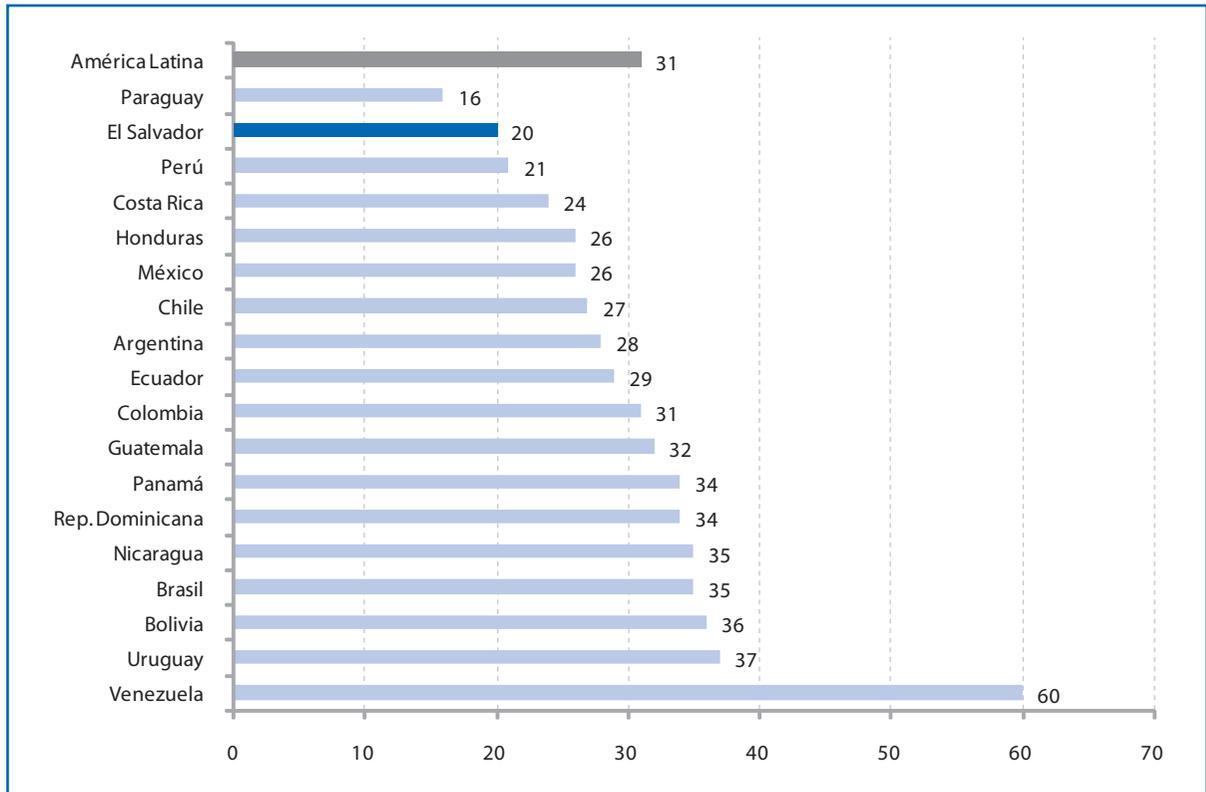
Nota: La pregunta 3 dice: ¿Cuánto cree que los siguientes sectores o instancias cumplen las leyes? Empresarios, trabajadores, partidos políticos, instituciones de formación. Aquí se grafican solo las respuestas “poco” y “nada” (sumadas) para los sectores laboral y empresarial. Fuente: PNUD et al., 2007.

Gráfico 4.16: Muy sensibles ante las necesidades de los demás: niveles de solidaridad social



Nota: La pregunta 27 dice: ¿Qué nivel de sensibilidad considera que tienen los siguientes sectores ante las necesidades de la población salvadoreña? Políticos, empresarios, trabajadores, universidades y centros de formación social. Aquí se grafica solo la respuesta “mucho” para trabajadores y empresarios. Fuente: PNUD et al., 2007.

Gráfico 4.17: Situación económica futura del país en América Latina



Nota: La pregunta 27 dice: ¿Qué nivel de sensibilidad considera que tienen los siguientes sectores ante las necesidades de la población salvadoreña? Políticos, empresarios, trabajadores, universidades y centros de formación social. Aquí se grafica solo la respuesta 'mucho' para trabajadores y empresarios. Fuente: PNUD et al., 2007.

pregone— como un “país de oportunidades” para realizarse laboralmente, tampoco como un “país con futuro”. Empleados y empleadores no tienen claridad sobre hacia dónde se dirige el país. Desde el paradigma del desarrollo humano, el ideal es edificar una visión de país donde todos se reconozcan “como miembros plenos de una comunidad de ciudadanos y como actores eficaces en su desarrollo” (PNUD, 2002).

Por otra parte, desde el mundo del trabajo se respira un ambiente de desgaste institucional en el país. Los trabajadores se muestran escépticos con la sindicalización; los empresarios, con agremiarse. El gobierno no es tenido como garante del cumplimiento de leyes laborales; se confía a medias en el Ministerio de Trabajo y en los juzgados de lo laboral.

El Salvador, presente y futuro

El sentimiento de pertenencia a un país tiene un componente que mira hacia el presente y otro que mira hacia el futuro. El pesimismo y el desencanto dominan las evaluaciones que realizan empleados y empleadores en estos dos niveles temporales.

En la percepción del presente nacional, una imagen publicitaria que toma el pulso al desarrollo humano desde la cultura laboral es la de “país de oportunidades”¹⁰: estas pueden interpretarse como oportunidades de ampliar las propias capacidades, obtener un empleo decente y realizarse como persona. Seis de cada diez empleados (63%) e igual proporción de empleadores (60%) rechazan esa expresión. Ese rechazo se complementa con la percepción de

que en el país no hay igualdad de oportunidades, compartido por siete de cada diez empresarios (73%) y trabajadores (73%).

Más allá del mundo del trabajo, la visión pesimista sobre el presente del país es compartida por la mayoría de la población. Para siete de cada diez salvadoreños (71.6%), la situación general del país es mala o muy mala, según una encuesta de LPG Datos corrida en marzo de 2008 (Segura, 2008, marzo 3). La misma fuente revela que el 65% de los encuestados opinaron que El Salvador va actualmente por el rumbo incorrecto.

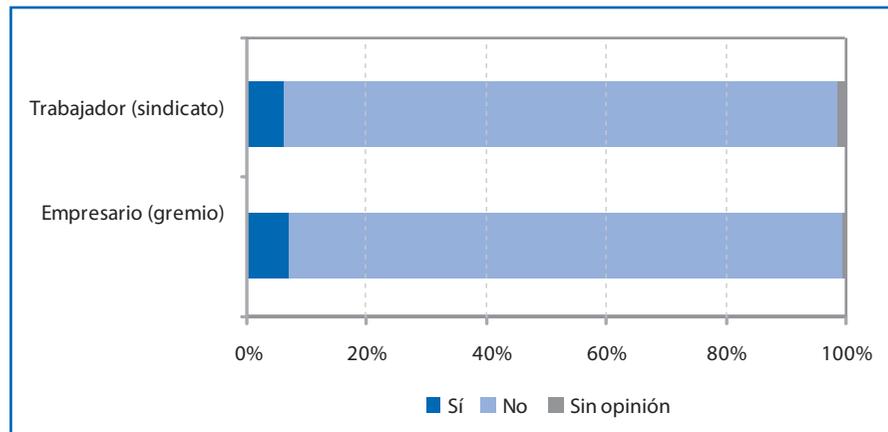
En la valoración del futuro de la nación, trabajadores y empresarios no ven con claridad hacia dónde se dirige el país como un todo. Los empleados están divididos casi por mitad cuando se les pregunta si creen que los salvadoreños tienen una visión compartida sobre el futuro: el 47% piensa que no y el 44% opina que sí existe esa visión común. Los empleadores, menos optimistas, se inclinan más hacia la ausencia de esa visión compartida: más de la mitad (55%) creen que no la hay y, casi 20 puntos porcentuales más abajo, el 37% piensan que los salvadoreños comparten una visión sobre el futuro.

Que El Salvador es “un país con futuro” fue una frase rechazada por seis de cada diez empleados (60%) y más de la mitad de empleadores encuestados (55%) para este Informe. Asimismo, entre la población de 18 naciones latinoamericanas, los salvadoreños están entre los menos optimistas en cuanto al futuro económico del país, según datos de la Corporación Latinobarómetro (2007). Como se observa en el gráfico 4.17, solo el 20% de los habitantes de El Salvador cree que en los próximos 12 meses la situación económica del país será mucho mejor o un poco mejor respecto del presente. Este dato está por debajo del promedio latinoamericano y solo por encima de Paraguay.

Agremiarse, sindicalizarse

La afiliación a sindicatos y gremios en El Salvador se percibe como deseable en teoría, pero poco útil en la práctica. Los niveles de participación gremial y sindical son en extremo

Gráfico 4.18: Pertenencia a sindicatos o gremios



Nota: La pregunta 41 dice así: ¿Pertenece actualmente a alguna organización sindical o gremial?
Fuente: PNUD et al., 2007.

bajos (véase gráfico 4.18). El 93% de los empresarios encuestados e idéntico porcentaje de trabajadores no pertenecen a ninguna asociación gremial o sindical, respectivamente. El 7% de los empresarios dijeron estar afiliados a una organización gremial. De los trabajadores consultados, el 6% dijo pertenecer a un sindicato; este dato es muy cercano al 5.7% de afiliados como porcentaje de la PEA, según cifras del Ministerio de Trabajo y Previsión Social para 2006 (MINTRAB, sin fecha).

A pesar de los coincidentes bajos niveles de organización, sindicatos y gremios empresariales tienen muy distinto peso social y político en el país, de manera semejante a lo que ocurre en la región latinoamericana¹¹. Por una parte, el movimiento sindical está desdibujado y adormecido: su capacidad para defender los intereses de los trabajadores y negociar con los empresarios las condiciones de trabajo es muy reducida (véase recuadro 4.2).

Por otra parte, las asociaciones empresariales –conocidas también como gremiales– tienen un prestigio y una participación social inversas a la simpatía que los empresarios despiertan en la población. Las grandes empresas son consideradas por la opinión pública como el poder fáctico más importante en el país (67%), solo superadas por el poder del gobierno (72%) (Corporación Latinobarómetro, 2006; PNUD, 2004).

Recuadro 4.2: Los sindicatos: una fuerza en busca de sí misma

La aparición de las organizaciones sindicales, a principios del siglo XX, estuvo ligada a mejorar las condiciones de precariedad laboral de la población trabajadora así como a la superación cultural y educativa. La Federación Regional de Trabajadores de El Salvador (FSRS) tuvo un papel importante en la aprobación de leyes que garantizaran el derecho a organizarse y reglamentaran las horas de trabajo, así como también en la creación de la Universidad popular (Acuña Ortega, 1993).

Durante los 14 años de la dictadura del general Maximiliano Hernández Martínez se vivió un periodo de menor actividad sindical debido a la persecución y las limitaciones a la libre expresión del pensamiento. Muchos de los sindicatos se transformaron en sociedades mutualistas, conformadas por patronos y obreros (Ministerio de Educación, 1994).

Con la Constitución y Ley de Sindicatos aprobadas en 1950, se produjo un repunte de la actividad sindical, ya que se reconocieron reivindicaciones fundamentales tales como igual salario para igual trabajo, descanso semanal remunerado, vacaciones pagadas anuales, contratos y convenciones colectivas de trabajo, derecho a huelga, etc. Los sindicatos se concentraron en sectores productivos tales como la industria y la construcción (Osorio, 2003). En el sector agrícola estuvieron sometidos a un régimen especial que de hecho impedía la organización campesina.

Esta situación tuvo un giro a mediados de la década de los setenta, con la irrupción de asociaciones como la Federación Cristiana de Campesinos Salvadoreños (FECCAS), que protagonizó manifestaciones masivas y violentas tomas de tierra. Otras organizaciones sindicales urbanas, como el Sindicato de Trabajadores de la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (STCEL), realizaron huelgas que paralizaban al país.

En la actualidad, pese a la importancia que debieran tener, las organizaciones sindicales poseen poco peso político y social. Su representatividad y credibilidad están cuestionadas, y el desprestigio rodea a muchos de sus dirigentes. La inexistencia de sindicatos forma parte de la “ventaja comparativa” de la mano de obra salvadoreña. Por ejemplo, la escasa organización sindical en las fábricas maquiladoras es, desde hace años, uno de los principales incentivos que se ofrece a los inversionistas extranjeros para que se instalen en el país.

La reducida capacidad negociadora de los sindicatos los sitúa en posición de desventaja para acordar, en diálogo con los empleadores, las normas que regularán su relación recíproca y las condiciones generales de trabajo en la figura de un “contrato colectivo” (Guido Véjar, 2004). Este es mecanismo privilegiado para articular los intereses contrapuestos de patronos y trabajadores: establece un mínimo que ambas partes se comprometen a respetar y que se aplica a todos los trabajadores de la empresa o sector, aunque no pertenezcan al sindicato firmante, según el Código de Trabajo (CSJ, 2008) y la normativa internacional (OIT, 2007).

En 2006 había en el país 278 contratos colectivos vigentes, el 91% de ellos en la industria de la construcción, según datos del Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MINTRAB, sin fecha). La totalidad de los contratos amparaban a 55,136 trabajadores, equivalentes a 1.9% de la PEA. En los últimos años se ha registrado un descenso en la proporción de trabajadores amparados por contratación colectiva: en 2002 correspondía al 2.4% de la PEA; en 2003, al 2.3% y en 2004, al 2%. La escasa participación en los contratos colectivos indica que este tipo de recursos es poco apreciado por los trabajadores o es visto como fuente de conflictividad.

Los trabajadores son la categoría económico social más numerosa de El Salvador. Sin embargo, no han podido incidir todo lo necesario en los cambios institucionales a favor de sus intereses y los del país. Su fuerza es indispensable para la marcha saludable de la democracia. Muchas de las necesarias transformaciones que debe experimentar la sociedad salvadoreña dependen, en medida importante, de la actividad democrática de los trabajadores.

Al comparar la participación de trabajadores y empresarios en espacios de influencia sobre asuntos de interés común se revela el desequilibrio de poder de estos dos actores sociales. Así, representantes de organizaciones gremiales participan, por ley, en 17 de los 20 consejos o juntas directivas de una muestra de entidades autónomas¹² (véase cuadro 4.2). Los trabajadores, en cambio, solo entran en las

juntas directivas de cuatro de esas entidades. Las leyes orgánicas o leyes de creación de esos organismos excluyen, de entrada, a los representantes sindicales de esas posiciones de influencia social.

Aunque existe conciencia de que en los países con altos niveles de desarrollo humano –por ejemplo, los europeos– los sindicatos desempeñan un papel importante en la toma de

decisiones sobre asuntos de interés colectivo, en el país es ineludible un cambio cultural para vencer la resistencia de los trabajadores a asociarse y de los empresarios a convivir, dialogar y negociar con organizaciones sindicales. Liderazgo responsable y no politizado, crítica constructiva y contratos colectivos son algunas de las sugerencias de cambio que se recogieron en los grupos de discusión. La escasa participación sindical indica que este tipo de organizaciones ha perdido importancia y representatividad en la sociedad, es decir, que no se cree en su efectividad para influir en los asuntos públicos (Osorio, 2003).

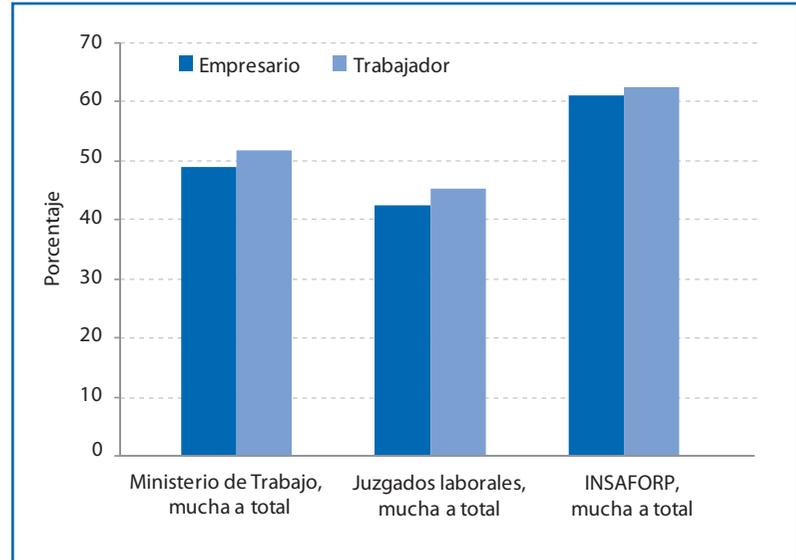
La apreciación del sindicalismo en el mundo laboral está marcada por la confusión de valores y la polarización. Confusión de valores porque el fenómeno es considerado positivo para un porcentaje mayor de empresarios (53%) que de trabajadores (45%), siendo su naturaleza la defensa de los derechos de estos últimos. En la otra cara de la moneda, es percibido como negativo para una mayor proporción de trabajadores (48%) que de empresarios (40%). La polarización se ve clara al promediar los datos para ambos sectores: el 49% consideran que es positivo para el desarrollo del país y un 44% piensa lo contrario.

“Algunos sindicatos no son buenos para el país”, opinó un participante en la mesa de formadores, ya que no cumplen con lo que deberían hacer; “hace falta tener sindicatos responsables y no revoltosos”, se dijo en la mesa de discusión de líderes empresariales. Existe la apreciación de que se ha desnaturalizado la función de las organizaciones laborales, por lo cual es necesario encauzarlas hacia una nueva cultura de diálogo, y romper con los estereotipos dominantes que relacionan sindicalización con conflictividad y desórdenes sociales.

Por otro lado, la población en general tiene poca confianza en los sindicatos. Según la citada encuesta del IUDOP (UCA/IUDOP, 2005), los sindicatos están peor evaluados que los empresarios.

La participación en gremios y sindicatos se vincula teóricamente con el desarrollo humano, según los consultados en los grupos focales. Estas asociaciones deberían, a juicio de

Gráfico 4.19: Confianza en instituciones del Estado



Nota: La pregunta 2 dice: En la escala de 0 a 10 ¿Qué grado de confianza tiene en las siguientes instituciones relacionadas con el trabajo? (0 = nada de confianza; 10 = total confianza; 11 = Sin opinión) Aquí se grafica el rango de 6 a 10 (mucha a total confianza). Fuente: PNUD et al., 2007.

líderes empresariales y trabajadores, responder a los intereses del grupo que representan, no instrumentalizarse políticamente. Las organizaciones laborales europeas, al velar por el cumplimiento de las leyes, aportan al desarrollo de sus sociedades, se dijo en la mesa de trabajadores. A pesar de que las grandes asociaciones gremiales tienen influencia en la vida nacional, los líderes empresariales reconocieron que no atienden las necesidades cotidianas de sus agremiados. En este punto señalaron que deben fortalecer la comunicación con sus asociados.

Leyes, gobierno, instituciones

Desde el mundo del trabajo existe un alto nivel de desconfianza en las leyes laborales. Domina la percepción de que estas se cumplen “poco” en el país. Esto es así para el 76% de los empresarios y el 75% de los trabajadores. Asimismo, el 69% de los empleados y el 71% de los empresarios piensan que en El Salvador no se respetan los acuerdos en materia laboral. Estas apreciaciones hacen que la inseguridad jurídica marque el ambiente de trabajo, ya que

Cuadro 4.2: Participación de empresarios y trabajadores en directivas de entidades autónomas

Entidad autónoma	Miembros propietarios de consejo o junta directiva	Participación			
		Empresarios (gremio)		Trabajadores (si indicato)	
		Número	%	Número	%
1. Asociación Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA)	5	1	20	0	0
2. Autoridad de Aviación Civil (AAC)	4	2	50	0	0
3. Banco Central de Reserva (BCR)	6	2	28	0	0
4. Banco Multisectorial de Inversiones (BMI)	4	1	25	0	0
5. Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del río Lempa (CEL)	8	0	0	0	0
6. Centro de Tecnología Agropecuaria y Forestal (CENTA)	9	2	22	0	0
7. Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA)	6	2	33	0	0
8. Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa (CONAMYPE)	4	1	25	0	0
9. Consejo Nacional de la Agroindustria Azucarera	8	6	75	0	0
10. Consejo Salvadoreño del Café	8	4	50	0	0
11. Defensoría del Consumidor *	5	1	25	0	0
12. Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDL)	5	1	20	0	0
13. Fondo Nacional para la Vivienda Popular	9	1	11	1	11
14. Fondo Social para la Vivienda	9	2	22	2	22
15. Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP)	10	4	40	3	30
16. Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA)	6	0	0	0	0
17. Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS)	12	2	17	2	17
18. Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET)	3	1	33	0	0
19. Superintendencia del Sistema Financiero (SSF)	4	0	0	0	0
20. Superintendencia de Valores	5	1	20	0	0
Totales	130	34	26.2	8	6.2

Nota: Este cuadro se ha construido con base en leyes de creación o leyes orgánicas de las autónomas listadas, de ahí que pueda haber discrepancia con la formación actual de las juntas directivas de las mismas. Fuente: Elaboración propia a partir de AAC, 2007; ANDA, 2007; BCR, 2008; BMI, 2005; CEPA, sin fecha; CEL, sin fecha; CONAMYPE, sin fecha; CSJ, 2008; Defensoría del Consumidor, 2006; FISDL, 2008; INSAFORP, sin fecha; ISSS, 2003; SIGET, 2007; SSF, 2003; Superintendencia de Valores, 2007.

no se pueden predecir las formas de proceder de las personas en materia de contratos laborales, salarios y códigos de conducta.

Tampoco se confía en que el gobierno sea efectivo en hacer cumplir los derechos y las

obligaciones laborales. Esa percepción de desconfianza es compartida por ocho de cada diez formadores (80%), el sector más crítico en este aspecto. Le siguen siete de cada diez empleados (74%) y otro tanto de empresarios (73%).

Una percepción matizada aparece al preguntar a los principales actores productivos por sus niveles de confianza en las instituciones del Estado relacionadas con el mundo del trabajo (véase gráfico 4.19). Así, la mitad de empleadores (49%) y empleados (52%) confían mucho a totalmente en el Ministerio de Trabajo; pero cuatro de cada diez empresarios (44%) y trabajadores (42%) manifiestan poca a ninguna confianza.

Una apreciación semejante merecen los juzgados de lo laboral. La mitad de los empresarios (49%) manifiestan poca a ninguna confianza en estos, mientras que el 42% dicen tener mucha a total confianza. Los trabajadores están prácticamente divididos en mitad: 46% tienen poca a nada de confianza; 45%, mucha a total.

Las opiniones se comportan de manera un tanto diferente al evaluar la confianza en el INSAFORP. La confianza (mucha a total) supera a su contrario (poca a nada de confianza). Seis de cada diez empleados (62%) y otro tanto de empleadores (61%) confían mucho o totalmente en el INSAFORP.

Escasa confianza fiscal

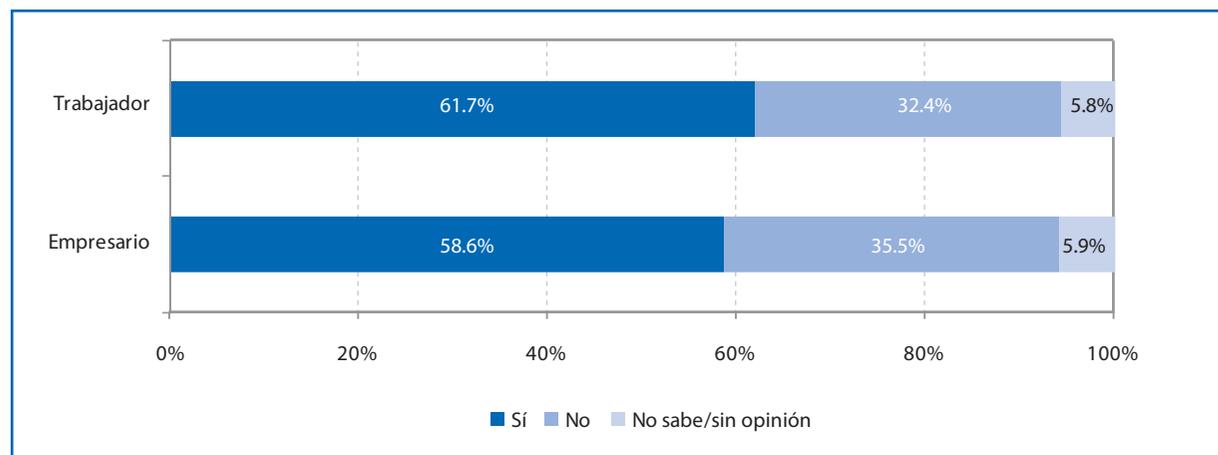
La frágil cultura de tributación de los principales actores del mundo del trabajo es otro elemento

que apunta hacia la crisis institucional que está viviendo el país. La mayoría de los empleados y empleadores consultados están de acuerdo en que se reduzcan los impuestos aunque con estos se tenga que disminuir el gasto social (véase gráfico 4.20). Seis de cada diez trabajadores (62%) y otro tanto de empresarios (59%) muestran baja solidaridad social en este sentido y desconfianza hacia el gobierno en el manejo del gasto social.

Esto apunta a que existe en los sectores productivos una cultura fiscal de desconfianza. Esta actitud se explicaría, por una parte, en la percepción de la falta de transparencia por parte del Estado en el manejo estos recursos y, por otra, en la apreciación de que no se reciben beneficios directos del pago de las obligaciones fiscales (CEPAL, 2007).

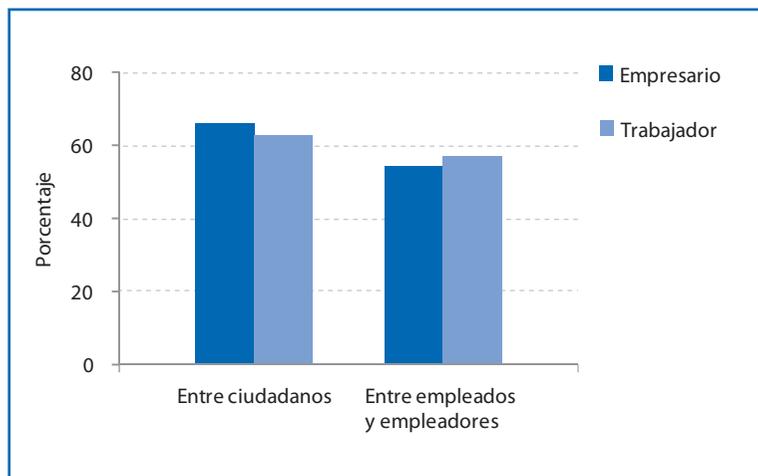
En cuanto a las percepciones sobre responsabilidad fiscal, más de la mitad de los trabajadores y de los empresarios piensan que los salvadoreños cumplen sus obligaciones fiscales y pagan sus cuotas de seguridad social. Siete de cada diez empresarios (72%) y seis de cada diez trabajadores (61%) creen que sus connacionales son responsables con el fisco. Por otra parte, seis de cada diez empleadores (64%) y otro tanto de empleados (61%) piensan que los salvadoreños pagan sus cuotas de seguridad social.

Gráfico 4.20: Opiniones respecto de disminuir la carga tributaria y el gasto social



Nota: La pregunta 26 dice: ¿Estaría de acuerdo en que se disminuyan los impuestos aunque con estos se tenga que disminuir el gasto social?
Fuente: PNUD et al., 2007.

Gráfico 4.21: No hay cultura de diálogo



Nota: Las preguntas 32 y 33 dicen, respectivamente: ¿Cree que en El Salvador se practica el diálogo entre los ciudadanos para resolver los diferentes problemas que enfrenta el país? y ¿cree que entre los patronos y trabajadores existe una cultura de diálogo para resolver conflictos laborales? Aquí se grafica la respuesta "No" para ambas preguntas. Fuente: PNUD et al., 2007.

social consiste en las relaciones horizontales de comunicación, consulta y negociación entre gobierno, sindicatos y empleadores. Implica la creación de un entorno comunicativo libre donde los actores sociales pueden conocerse, confiar mutuamente, acostumbrarse a compartir información, consultarse y tomar acuerdos. Este mecanismo, cuando es eficaz, favorece prácticas de buen gobierno, contribuye a la estabilidad social y laboral, e impulsa el desarrollo económico, como ocurrió en el caso paradigmático de los Pactos de la Moncloa y el Consejo Económico y Social de España (véase recuadro 4.3).

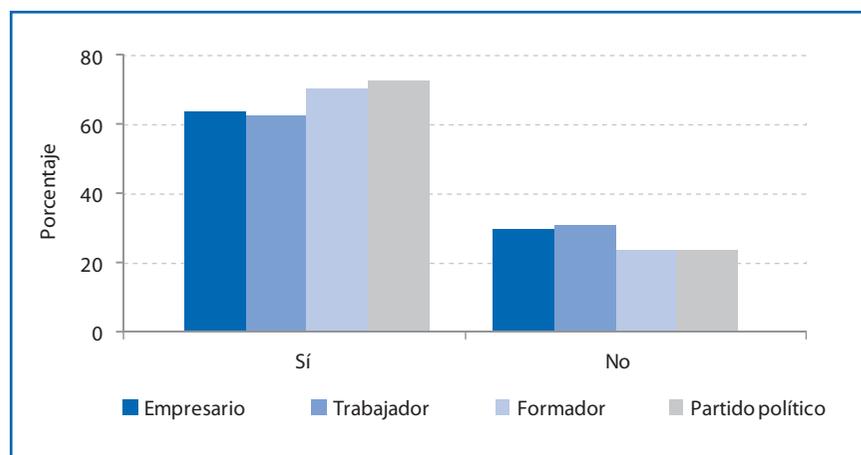
Poner sobre la mesa del diálogo social el tema del trabajo en El Salvador significa reunir a los sectores implicados en el mundo laboral para expresarse y llegar a acuerdos en temas como productividad, ajustes salariales, sindicalización, seguridad social y prestaciones, entre otros.

El diálogo social en el país es percibido por los distintos sectores productivos como poco practicado o, en otros términos, como un canal de expresión democrática poco activado. Entre los actores encuestados, son bajísimos los niveles de participación en procesos de diálogo ciudadano. Solo 10% de los empresarios y 13% de los empleados dijeron ser parte de algún proceso de consulta de este tipo. La enorme mayoría—más del 85%—dijo no tomar parte en ningún diálogo social.

Además, en el terreno de las percepciones, el 66% de los empresarios y el 62% de los trabajadores consideran que los ciudadanos en El Salvador no dialogan para resolver los problemas nacionales (véase gráfico 4.21). Al llevar la práctica del diálogo al mundo del trabajo, más de la mitad de los empleadores (54%) y de los empleados (57%) piensan que los conflictos laborales no se resuelven hablando. No obstante, es significativa la proporción que sostiene lo contrario: el 41% de los empresarios y 38% de los trabajadores dicen que sí existe cultura del diálogo en el lugar de trabajo.

Las percepciones sobre las prácticas contrastan con las que valoran el terreno de lo deseable. Cuando se indaga sobre la disposición de participar en un diálogo social conducente a un pacto nacional de empleo y cohesión social, la

Gráfico 4.22: Disposición a participar en diálogo para un pacto nacional



Nota: La pregunta 35 dice: ¿Estaría dispuesto a participar en un diálogo para un pacto nacional de empleo y cohesión social? Fuente: PNUD et al., 2007.

Disponibilidad para dialogar y pactar en torno al empleo

En un país como El Salvador, donde muchos conflictos se visibilizan mediante la violencia y la hostilidad, el diálogo social ofrecería un canal para influir en las políticas públicas. El diálogo

Recuadro 4.3: Los Pactos de la Moncloa y el Consejo Económico y Social de España: diálogo y acuerdo entre trabajadores y empleadores

Uno de los cimientos de la modernización de España son los Pactos de la Moncloa (1977), experiencia de concertación entre el gobierno, los sindicatos, las asociaciones empresariales y los partidos políticos que sacó adelante al país de una severa crisis económica en un momento de transición política (Pontoni y Coppari, 2005). Los pactos fueron suscritos por todas las fuerzas políticas parlamentarias dos años después de la muerte de Francisco Franco, quien gobernó durante 39 años (1936-1975), cuando el aumento de los precios del petróleo agravó la crisis de inflación, endeudamiento y desempleo que atravesaba España.

Para sacar a España de la crisis económica y modernizar su estructura productiva se tomaron medidas de corto y mediano plazo que demandaban acciones y sacrificios de todos los sectores sociales, en particular de trabajadores y empleadores. Ejemplos de dichas medidas son: el tope de los ajustes salariales, un programa piloto de contratación temporal de jóvenes, facilidades para el despido de personal, transferencias gubernamentales al seguro de desempleo y la Seguridad Social, y focalización del incremento de las pensiones en las más reducidas (España Siglo XX, sin fecha). Los Pactos también involucraron reformas en el área fiscal, educativa, de urbanismo y del sistema financiero, entre otros.

Muchos de los objetivos propuestos se alcanzaron en el corto plazo. Ya en 1978 la inflación había descendido de manera sensible, la situación fiscal había mejorado y las empresas habían comenzado a recuperarse (Pontoni y Coppari, 2005). Sin embargo, los Pactos fueron menos efectivos en la reducción del desempleo y de la precaridad laboral.

La Constitución de 1978, en el espíritu de los Pactos, sugirió que se institucionalizara el diálogo intersectorial para aportar a la solución de los problemas nacionales. De ahí que, en 1991 se creó un órgano consultivo del gobierno en materia económica y laboral: el Consejo Económico y Social de España (CES). Este está integrado por 60 consejeros, 20 de los cuales son representantes sindicales, otros 20 de organizaciones empresariales y 20 de otros sectores sociales, incluidos el gobierno y representantes de los consumidores (CES, 2007). El CES revisa los anteproyectos de ley y emite dictámenes con carácter vinculante; asimismo elabora una memoria anual sobre la situación laboral y económica del país, así como otros estudios pertinentes.

mayoría de los sectores consultados se manifiestan anuentes a hacerlo (véase gráfico 4.22).

En el sector empresarial, seis de cada diez (64%) dicen estar dispuestos a dialogar para alcanzar un acuerdo nacional sobre empleo y cohesión social. En la VII encuesta empresarial de ENADE, el 94% de los empresarios dijeron estar muy y medianamente de acuerdo en participar en algún proceso de diálogo para que el país se encamine hacia el desarrollo genuino (ANEP/UNIMER, 2007). Además, en opinión de los líderes empresariales reunidos en una mesa de discusión, un acuerdo nacional que vincule empleo y cohesión social, con el concurso de la sociedad civil, “es posible y necesario” y debería realizarse inmediatamente, si bien la falta de visión común es una limitante.

Por parte de los trabajadores, el 62% está en disposición de participar en el diálogo para llegar a un pacto. El cambio de gobierno es señalado como una condición necesaria para

realizar este proceso, según la mesa de discusión de trabajadores sindicalizados.

Los miembros de partidos políticos consultados (73%) y los formadores (71%) son quienes muestran mayor disposición al diálogo. Si bien estos últimos señalan la urgencia de tal pacto, dicen que no lo ven posible en las actuales circunstancias por la polarización política y la conflictividad social. Sugieren también los formadores que se busque la colaboración de países amigos y organismos internacionales para tal proceso.

En suma, domina entre los sectores productivos la percepción de que la práctica del diálogo como mecanismo para resolver conflictos es limitada en el país, tanto entre ciudadanos –diálogo social– como entre empleadores y empleados. No obstante, existe disposición manifiesta de trabajadores y empresarios, políticos y formadores, a participar en procesos de diálogo para construir un acuerdo nacional sobre empleo y cohesión social.

Conclusiones

1. El trabajo es uno de los mecanismos principales de inclusión en una sociedad. En El Salvador, trabajadores y empresarios lo ven, además, como el medio más importante para progresar económicamente. Sin embargo, por la condición generalizada de precariedad laboral en el país, el trabajo todavía dista de cumplir esas funciones:

a. La mayoría de salvadoreños enfrenta día a día una situación de incertidumbre sobre la posibilidad de conservar su puesto de trabajo y sobre las expectativas de mejorar su situación económica.

b. Existe un alto grado de insatisfacción con los salarios que se devengan, en particular, con el salario mínimo, cuyo mecanismo de ajuste se percibe como politizado y arbitrario.

c. La falta de trabajo decente en el país es uno de los motores de la migración. Una salida a las insatisfactorias condiciones de empleo en el país ha sido y sigue siendo la emigración, la cual supone enormes riesgos personales así como desarraigo familiar.

2. El trabajo decente dignifica y otorga reconocimiento social a las personas. En El Salvador, la inmensa mayoría de trabajadores se sienten devaluados en el mundo del trabajo, lo que se expresa en: salarios insuficientes

Cuadro 4.3: Balance de la cultura laboral salvadoreña

Aspectos favorables
El trabajo es por excelencia el mecanismo de superación y movilidad social.
La laboriosidad es la principal marca de identidad nacional.
Generar empleos es la mejor forma de solidaridad social.
La discriminación política está prácticamente ausente del mundo del trabajo.
Los trabajadores son personas confiables y sensibles ante las necesidades de los demás.
Apertura y disposición al diálogo social para llegar a un pacto de empleo y cohesión social.
Aspectos desfavorables
El estado de ánimo de empleados y empleadores no es saludable: preocupación de perder el empleo y deseos de emigrar.
Los salarios son insuficientes para llevar una vida digna.
La fijación del salario mínimo está politizada.
Las oportunidades de empleo en el país no son satisfactorias.
Escasa valoración de los trabajadores, en particular de quienes tienen bajos niveles educativos y carecen de redes sociales.
La edad y la clase social son dos elementos de discriminación con presencia en el mundo del trabajo.
La mala imagen del sector empresarial: no son sujetos de confianza, no son sensibles ante las necesidades de los demás.
Cuestionamiento del valor de los contratos de trabajo.
No hay claridad sobre el futuro del país y, en general, las expectativas laborales son muy pobres.
El movimiento sindical está adormecido y tiene mala reputación entre los sectores productivos.
Escasa cultura de diálogo para resolver conflictos entre empleados y empleadores.

para satisfacer las necesidades básicas, escaso acceso a redes de protección social, inestabilidad laboral, falta de mecanismos de negociación con empleadores y gobierno, y trato discriminatorio –por sexo, edad y clase social– en el lugar de trabajo.

3. Trabajadores y empresarios deben actuar de consuno para elevar los niveles de desarrollo humano en el país. Para ello, en la cultura laboral salvadoreña hay que transformar algunos aspectos desfavorables y fortalecer los favorables (véase cuadro 4.3). Existe una generalizada percepción de enfrentamiento y de fuerte conflictividad entre empleados y empleadores. Esto enturbia el clima laboral, incide negativamente sobre el conjunto de la sociedad y puede llegar incluso a socavar las bases de la gobernabilidad.

b. Sobre los empresarios domina la percepción de que no son sujetos de confianza porque incumplen con sus obligaciones e irrespetan los derechos laborales. Esta valoración es compartida por los mismos empresarios. Además, los empleadores son juzgados como personas poco sensibles y solidarias ante las necesidades de los demás.

c. Los trabajadores son apreciados en el mundo laboral como personas de confiar, que cumplen con sus obligaciones. Asimismo, se les valora como sensibles y atentos ante las necesidades de los demás. El sector laboral goza de un capital de confianza social y solidaridad mayor que el de los empleadores.

d. Los empresarios tienen enorme peso político en la sociedad salvadoreña. La empresa privada es considerada indispensable para el desarrollo del país por la mitad de los salvadoreños. Las grandes empresas son valoradas por la opinión pública como el poder fáctico más importante en el país, solo superadas por el poder del gobierno. Además, el sector empresarial está altamente representado en espacios de influencia sobre asuntos públicos.

e. Los trabajadores, en contraste con los empresarios, están subrepresentados en entidades públicas donde se toman decisiones importantes para la vida nacional. Las organizaciones sindicales, llamadas a representar a ese sector, están desprestigiadas: son consideradas poco útiles incluso por

los mismos trabajadores; no se cree en su efectividad para influir en los asuntos públicos ni para negociar contratos colectivos.

4. Edificar una visión de país compartida es clave para impulsar la nación hacia mayores niveles de bienestar. Las percepciones de empleados y empleadores ponen en duda que El Salvador tenga un rumbo definido. Adicionalmente, más de la mitad de los salvadoreños creen que el país, hoy por hoy, no va por el camino correcto.

5. Con un panorama como el descrito en este capítulo, el diálogo social se constituye en una exigencia para formular y pactar un acuerdo que redefina aspectos claves de las relaciones en el mundo del trabajo y que contribuya a una sociedad más cohesionada. La exigencia es mayor si se toma en cuenta que existe disposición manifiesta de trabajadores y empresarios a participar en procesos de diálogo social.

Para que el diálogo social sea eficaz debe haber, entre los distintos actores, apertura para intercambiar información, franqueza en la exposición de intereses y voluntad de llevar el diálogo a buen término. Es recomendable además escuchar a otros sectores de la sociedad –jubilados, organizaciones locales, de consumidores, de mujeres, universidades, iglesias, entre otros. Un diálogo social exitoso requiere de fortalecer la legitimidad, credibilidad y representatividad de los sindicatos y las organizaciones empresariales.

Notas

1. Por cultura del trabajo se entiende aquí el conjunto de percepciones, actitudes y valores que las personas adquieren en los procesos de trabajo; la cultura laboral modula las prácticas sociales y la manera de entender el mundo más allá de la esfera productiva (Serveto y Castilla, 2003). Las primeras investigaciones en este campo, que datan de las décadas de los sesenta y setenta del siglo pasado, se ocuparon de las culturas obreras –i.e. normas y modos de vida de obreros fabriles– y fueron realizadas desde la disciplina de la sociología industrial en el mundo anglosajón (Guzmán Ríos, 2003). En la actualidad, las culturas del trabajo son objeto de estudio desde las disciplinas de la antropología (Reygadas Robles, 2002), la sociología del trabajo, la historia y la psicología social; también se abordan con enfoque de género (Aguilar Criado, 2001). En América Central es pionero el estudio comparativo de Pérez Sáinz (1995) sobre la cultura laboral –percepciones y valoraciones– de los trabajadores de las zonas francas y maquiladoras de Costa Rica y República Dominicana.

2. El promedio para la región es muy cercano al dato de El Salvador: el 73% de los latinoamericanos piensan que sus respectivos países no garantizan oportunidades de conseguir trabajo a sus habitantes (Corporación Latinobarómetro, 2007).

3. En los 18 países latinoamericanos consultados, la preocupación por quedar desempleado solo es mayor en República Dominicana (78%) que en El Salvador (77%). El promedio regional alcanza el 64% (Corporación Latinobarómetro, 2007).

4. Por productividad se entiende la relación que “mide la capacidad de un factor productivo para crear determinados bienes en una unidad de tiempo” (Sabino, 1991). Así, la productividad del trabajo es la medida relativa de lo que una persona produce en un día, semana o mes. La productividad de una empresa no aumenta incrementando el número de obreros, sino haciendo que cada uno produzca más en un tiempo determinado.

5. La solidaridad social se define como la actitud de hacerse cargo de causas de desconocidos en

espera de “reconocimiento y retribución moral” (CEPAL, 2007).

6. No obstante, existe la percepción de que hay un desfase entre la educación formal y el mundo del trabajo: los estudios deberían adaptarse a los requerimientos de las empresas, se dijo en las mesas de discusión con representantes de distintos sectores.

7. No obstante, en las mesas de discusión, los líderes empresariales no mencionaron los contactos personales al referir lo que más se aprecia a la hora de contratar o promover a un trabajador.

8. Al indagar sobre niveles de confianza social en la región latinoamericana, los empresarios (41%) aparecen en décimoprimer posición en un conjunto de 19 actores sociales evaluados por la opinión pública. Los partidos políticos (20%) merecen la mitad de la confianza que se les otorga a los empresarios (Corporación Latinobarómetro, 2007).

9. En la percepción sobre conflictividad entre trabajadores y empresarios, El Salvador se ubica en el promedio latinoamericano (72%) (Corporación Latinobarómetro, 2007).

10. Esta frase ha aparecido como lema de la administración de Elías Antonio Saca (2004-2009), y en el título del plan de gobierno de Armando Calderón Sol (1999-2004).

11. En América Latina, para 2006, los empresarios (46%) son señalados como los más poderosos en promedio regional, solo superados por los gobiernos nacionales (59%). Los sindicatos (11%), en cambio, se ubican en última posición como la octava fuerza en la región (Corporación Latinobarómetro, 2007).

12. Entidades autónomas son aquellas instituciones del Estado que tienen personalidad jurídica, patrimonio propio e independencia presupuestaria, y se manejan con independencia del gobierno central. En El Salvador hay unas cuarenta entidades autónomas (STP, sin fecha).

CAPÍTULO 5

Crecimiento económico y empleo.
Hacia una economía con metas humanas

Introducción

Característica fundamental de los países que han experimentado grandes avances en desarrollo humano es que sus políticas económicas (macroeconómicas y sectoriales) están guiadas por objetivos y metas humanas. Objetivos como el pleno empleo, el mejoramiento progresivo de la productividad y los salarios reales (eficiencia salarial), y la disminución de las desigualdades tienen preeminencia sobre otros como la ampliación y diversificación de las exportaciones, la atracción de inversión extranjera y el fortalecimiento de la estabilidad macroeconómica. Estos últimos deberían ser medios para generar mayor bienestar y aumentar las oportunidades y capacidades de las personas, y no fines en sí mismos.

Desde hace décadas, países como Japón y Suecia han institucionalizado la negociación de acuerdos políticos entre el gobierno, los sindicatos y los empresarios con la finalidad de proteger el empleo. Otras naciones que han experimentado progresos económicos y sociales formidables en los últimos años –tales como Singapur, Irlanda, China y Corea del Sur– tienen en común haber asignado prioridad máxima al pleno empleo y haberla mantenido incluso después de alcanzada la meta. El logro del pleno empleo ha sido objetivo prioritario de la Reserva Federal de Estados Unidos desde su fundación, así como del Banco Central de Japón y del Banco Central Europeo, al igual que en su momento del antiguo Banco Central de Alemania (*Bundesbank*).

A diferencia de esos casos, en El Salvador, el pleno empleo y la eficiencia salarial casi nunca han sido asumidos como objetivos centrales dentro de sus estrategias y políticas de desarrollo. Una de las pocas excepciones son las reformas económicas iniciadas en 1989, cuyos objetivos originales consistían en lograr un crecimiento robusto y sostenido de la economía con mejoramiento simultáneo en los niveles de empleo, productividad y salarios, a través de un marco de políticas que ampliaran y diversificaran las exportaciones intensivas en mano de obra.

Entre 1990 y 1995 en El Salvador, como se muestra en este capítulo, se lograron altas

tasas de crecimiento económico, disminuyó la subutilización laboral, mejoró la productividad y hubo una recuperación en los salarios mínimos y medios reales en la industria y los servicios. Sin embargo, a partir de 1996 las tendencias se invirtieron: se desaceleró el crecimiento económico, aumentó de nuevo la tasa de subutilización laboral, se estancó la productividad y se redujeron los salarios reales en todos los sectores. ¿A que se debió ese viraje en el rendimiento de las reformas económicas? ¿Qué ajustes o cambios habría que hacer en la política económica para que el país recuperara un sendero de crecimiento económico sostenido con empleo y eficiencia laboral? Estas son las principales preguntas que tratan de ser respondidas en este capítulo.

Del análisis realizado se desprende que el cambio de rendimiento de las reformas se debió principalmente a cinco razones: a) el debilitamiento del sistema de planificación económica y la confusión progresiva entre medios y fines a medida que avanzaba el proceso de reformas; b) un desencuentro creciente entre las racionalidades económicas de los dos actores principales del mercado laboral (trabajadores y empleadores); c) la profundización del proceso de apertura comercial dentro de un contexto de apreciación cambiaria y sin haber puesto las bases suficientes para que el aparato productivo se consolidara; d) la reorientación de los incentivos hacia ramas económicas del sector servicios de baja generación de empleos y débiles eslabonamientos productivos y fiscales; y e) el deterioro de la capacidad de financiamiento de políticas de desarrollo con recursos propios y la creciente dificultad para aumentar el gasto en desarrollo humano y la inversión pública.

A partir de este diagnóstico, en la sección final del capítulo se formulan algunos ejemplos de cambios en las políticas macroeconómicas y sectoriales que podrían adoptarse para colocar al país en una trayectoria sostenida de crecimiento económico con empleo, eficiencia salarial y desarrollo humano.

Países como Japón y Suecia han institucionalizado, desde hace décadas, la negociación de acuerdos políticos entre el gobierno, los sindicatos y los empresarios con la finalidad de proteger el empleo

Reforma económica, empleo y eficiencia laboral

Una de las novedades de las reformas económicas iniciadas en El Salvador en 1989 es que incorporaban al empleo, los salarios y la productividad dentro de sus objetivos, estrategias y marco de políticas. Los planteamientos que inspiraron las reformas, formulados por la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), sostenían que El Salvador necesitaba un nuevo modelo económico, cuyo objetivo general sería: “Alcanzar a largo plazo un crecimiento sostenido de la economía y *elevados niveles de empleo*, con base en la diversificación y aumento de la producción exportable, mediante el *uso intensivo de la mano de obra*” (FUSADES, 1985; énfasis añadido al original). Esto es, el aumento del empleo ocupaba el mismo nivel de importancia que el crecimiento económico como objetivos últimos de la política económica; además, se subrayaba que para su logro era fundamental ampliar y diversificar no cualquier tipo de exportaciones, sino aquellas que fuesen intensivas en el uso de la mano de obra.

En armonía con el objetivo general, FUSADES (1985) sostenía que las reformas debían perseguir dos objetivos específicos relacionados con la eficiencia laboral. El primero de ellos consistía en “aprovechar al máximo y de manera creativa la mano de obra del país”. Para alcanzarlo se sugería una especialización productiva en bienes de origen agrícola e industrial intensivos en el uso de mano de obra y que potencialmente se pudieran exportar. El segundo objetivo era “mejorar la distribución funcional del ingreso, entendida como un incremento de la participación correspondiente a la retribución al factor trabajo dentro del PIB (producto interno bruto)”.

Este segundo objetivo se conseguiría al avanzar en tres ámbitos: (a) reducir la tasa de desempleo abierto; (b) disminuir la subutilización laboral mediante el traslado creciente de subempleados de actividades agrícolas tradicionales y del sector informal a sectores y ramas de mayor productividad, preferentemente orientadas a la exportación; y (c) sustituir la regla histórica de ajustar el salario en función del costo de la

vida (inflación) por una nueva regla donde los salarios se determinarían, principalmente, por la productividad de la mano de obra. Esta última, a su vez, se estimularía con políticas agresivas de mejoramiento en la educación, formación y capacitación de la fuerza de trabajo.

El logro de los dos objetivos específicos conduciría a una reducción de la tasa de subutilización laboral (desempleo más subempleo), a un aumento de la productividad laboral, a una elevación de los salarios reales en el largo plazo y a un mejoramiento en la distribución del ingreso.

En un documento posterior de FUSADES (1989), presentado unos días antes de iniciar el programa de reformas económicas bajo la administración Cristiani (1989-1994), se reiteraban la búsqueda de crecimiento económico sostenido y el logro del pleno empleo, y se agregaban tres objetivos más: la estabilidad económica y de precios, la eliminación paulatina de la extrema pobreza y un desarrollo social integrado. En el sector agrícola, FUSADES moderó las expectativas, advirtiendo que las reformas reducirían los salarios reales, pero serían acompañadas de un aumento compensatorio del empleo rural.

Visto en el marco de estos objetivos y metas, las reformas rindieron en buena medida los efectos esperados durante sus primeros años de aplicación. Prueba de ello es que la tasa de subutilización laboral decreció fuertemente entre 1990 y 1996 (véase gráfico 2.12 en el capítulo 2). El gráfico 5.1 muestra el giro hacia una fase de crecimiento con empleo experimentada al iniciar el programa de reformas. La tasa de crecimiento promedio anual, que había sido negativa en la década de los ochenta, se elevó a 5.4% en el periodo 1990-1996; mientras que la tasa de crecimiento promedio anual de los ocupados plenos, que había sido mínima en los años ochenta (1.1%), se disparó a 15.7% entre 1992-1996, muy por encima de la tasa de 3.5% anual a que estaba creciendo la población económicamente activa (PEA). En congruencia con este comportamiento, ese corto periodo ha sido uno de los pocos, si no el único que se puede sustentar con estadísticas, en el que la tasa de crecimiento de la población en situación de subutilización laboral ha sido

Entre 1990 y 1995 en El Salvador se lograron altas tasas de crecimiento económico, disminuyó la subutilización laboral, mejoró la productividad y hubo una recuperación en los salarios mínimos y medios reales en la industria y los servicios. Sin embargo, a partir de 1996 esas tendencias se invirtieron

negativa. Otra característica de ese periodo es que simultáneamente estaban aumentando la escolaridad promedio y la productividad laboral (véase gráfico 2.18 en el capítulo 2). Por su parte, los salarios mínimos reales en la industria y los servicios aumentaron levemente, aunque en el sector agrícola se redujeron.

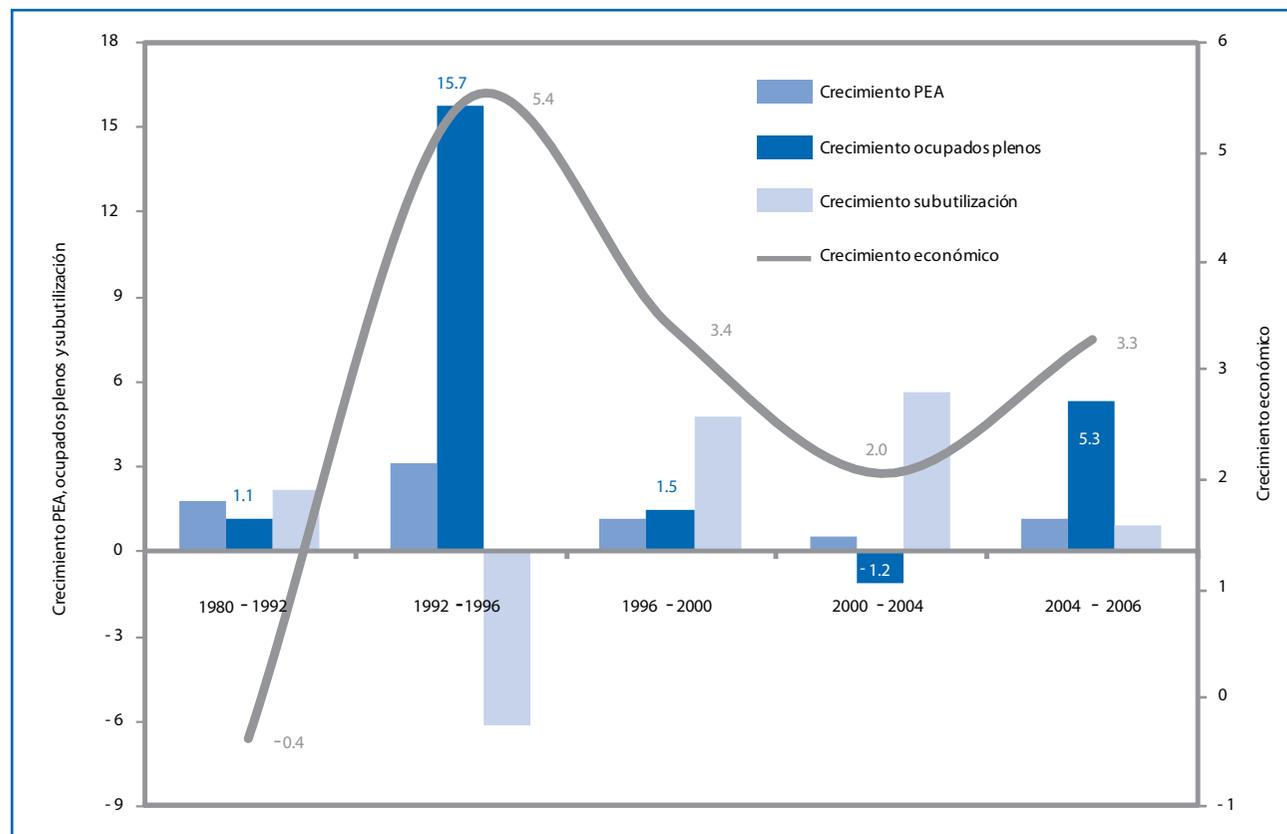
El mejoramiento del panorama laboral y del entorno sociopolítico tras la firma de los Acuerdos de Paz contribuyeron a la reducción sustancial de las migraciones internacionales, que pasaron de 56,400 personas por año, en términos netos, en la década de los ochenta a 11,400 personas por año entre 1991 y 1995 (DIGESTYC, 2001). De continuar esas tendencias, se estimaba que los niveles de subutilización laboral se acercarían a los registrados en Costa Rica (inferiores a 20%), mientras que la emigración neta se estabilizaría en alrededor de 7,600 personas por año

(DIGESTYC, 2001). El gráfico 5.1, no obstante, muestra que, a partir de 1996, se produjo un cambio en las tendencias señaladas. La tasa de crecimiento disminuyó sustancialmente, hasta llegar a niveles cercanos a la tasa estimada de crecimiento de la población (2%), al tiempo que la subutilización laboral comenzó a aumentar (véase, de nuevo, el gráfico 2.12). Esto, unido al deterioro en los salarios mínimos reales de todos los sectores, propició un nuevo repunte de las migraciones netas, las cuales se estima que de 1996 a 2005 ascendieron a más de 100 mil personas por año (PNUD, 2005).

¿Por qué las reformas perdieron eficacia?

La pregunta que inmediatamente surge es: ¿por qué las reformas perdieron eficacia en términos de crecimiento, empleo y eficiencia

Gráfico 5.1: Inserción laboral y crecimiento económico, 1980-2006



Nota: Para los dos primeros periodos, la tasa de crecimiento corresponde a 1980-1990 y 1990-1996. Fuente: Elaboración propia con base en datos de PREALC, 1981; EHPM (DIGESTYC, varios años) y World Development Indicators (The World Bank, 2008).

laboral? Las razones pueden ser muchas, pero con la información recolectada para este trabajo se identifican cinco, que se explican a continuación.

Debilitamiento de la planificación económica

Los fundadores del pensamiento económico nunca olvidaron que el objetivo del desarrollo es beneficiar a las personas: generar riqueza es solo un medio para alcanzarlo (Haq, 1995). Con el curso del tiempo, sin embargo, el crecimiento económico, la ampliación y diversificación de las exportaciones, el aumento de las tasas de ahorro e inversión, la estabilidad de precios y otros objetivos intermedios comenzaron a ser mezclados y hasta confundidos con los fines de la actividad económica. Algo de ello ha ocurrido en El Salvador desde que se diseñó el modelo económico en marcha hasta la fecha.

Tal como se señaló antes, los documentos inspiradores de las reformas económicas iniciadas en El Salvador en 1989 (FUSADES, 1985 y 1989), si bien no diferenciaban de manera clara entre medios y fines, otorgaban a objetivos como el pleno empleo y la eficacia salarial una importancia jerárquica similar a la del crecimiento económico. Este horizonte se fue perdiendo progresivamente a medida que transcurrieron las diferentes administraciones presidenciales desde 1989 a la fecha.

Así en el *Plan de desarrollo económico y social 1989-1994* (MIPLAN, 1990), el empleo y los salarios no aparecen como parte de los objetivos centrales. Se mantenía, en cambio, la misma importancia asignada al crecimiento económico, acompañado de otros objetivos y metas tales como la estabilización de la economía, la reactivación del consumo privado, el aumento de las tasas de ahorro e inversión, y el aumento y diversificación de las exportaciones. Los altos índices de desempleo y subempleo que prevalecían entonces (9% y 50% respectivamente) eran reconocidos como problemas fundamentales en el mencionado plan, pero su reducción no fue incorporada como parte de los objetivos y metas cuantitativas. Una novedad de ese documento es que incluyó, dentro del marco de políticas económicas, la

promulgación de leyes para promover la industria de maquila con el propósito deliberado de crear empleos para mano de obra no calificada. También incorporó políticas orientadas a la desregulación y reprivatización de la banca y del comercio exterior del café y el azúcar, bajo la expectativa de que ello contribuiría a la reactivación de esos sectores e incrementaría su capacidad de generación de empleos, como efectivamente ocurrió.

En medio de un ambiente de mucho optimismo, derivado de los resultados obtenidos entre 1990 y 1994, durante la administración Calderón Sol se optó por introducirle un giro al modelo inicial a fin de lograr una tasa de crecimiento promedio anual de 7%. En vez de buscar una mejor inserción en la economía mundial con la promoción directa de las exportaciones, se apostaría a disminuir los costos de producir en el país, bajo la expectativa de que con ello aumentaría la inversión nacional y extranjera y, por ende, las exportaciones. Para ello, las medidas principales del *Plan de gobierno de la República de El Salvador 1994-1999* (1996) consistían en acelerar la apertura comercial y privatizar ciertos servicios públicos estratégicos (i.e. telecomunicaciones, distribución de energía eléctrica, administración del sistema de pensiones). El dinero de las privatizaciones, a su vez, aumentaría la inversión pública en capital humano e infraestructura, con lo que mejoraría la productividad y la competitividad de la economía.

Muy al margen de su contenido central, en ese plan la política laboral fue presentada como una política social complementaria guiada por tres objetivos: mejorar el poder adquisitivo de los trabajadores, reducir los niveles de desempleo y mejorar el ingreso de los subempleados. Sin embargo, a diferencia de otros objetivos, estos tres no fueron acompañados de metas específicas. Se consideró que su logro estaba asegurado en la medida que, primero, se tuviera éxito en atraer inversión nacional y extranjera; segundo, aumentara la productividad en respuesta a los mayores niveles de educación y capacitación; y, tercero, mejorara el marco institucional. Un dato relevante es que en esa administración presidencial se cerró el Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo

Los fundadores del pensamiento económico nunca olvidaron que el objetivo del desarrollo es beneficiar a las personas y que generar riqueza es solo un medio para alcanzarlo

Económico y Social, por considerarse que su misión era contraria al sistema de economía libre que se estaba impulsando.

Durante la administración Flores (1999-2004), el compromiso con objetivos y metas laborales específicas se diluyó todavía más. Uno de los seis componentes del plan de gobierno de esa administración era denominado “Alianza por el trabajo” (Presidencia de la República, 1999). Se decía ahí que para mejorar la calidad de vida de todos los salvadoreños se crearían condiciones que propiciarán la generación de más y mejores oportunidades de empleo e ingreso a la población. Se planteaba una lista enorme de medidas, entre las que destacaba la agresiva agenda de negociaciones comerciales internacionales que de hecho se implementaría luego.

Una peculiaridad de ese plan es que no incluyó objetivos y metas cuantitativas en ninguna área; se asumió que el mejoramiento en los indicadores de empleo, crecimiento, pobreza, balanza comercial y situación fiscal se produciría de manera espontánea al avanzar en la ejecución de las seis alianzas. En el ámbito laboral, la principal apuesta fue suscribir tratados de libre comercio con diversos países (Estados Unidos, México, Chile, Panamá y República Dominicana). Con ello, se suponía, mejoraría sustancialmente el clima de inversión del país y se crearían varias decenas y hasta centenas de miles de empleos. Al igual que antes con las privatizaciones y la apertura comercial, los empleos esperados, más que una meta, fueron presentados como un resultado automático que justificaba la conveniencia para el país de los tratados a negociar.

El presidente Saca, por su parte, en el discurso de toma de posesión afirmó que crear empleos sería el principal objetivo nacional durante su administración. La preocupación por el empleo ha sido reiterada en diversas presentaciones a lo largo de su gestión. Sin embargo, en la misma tradición del gobierno anterior, el documento *País seguro: Plan de gobierno 2004-2009* (2004) no contiene objetivos ni metas cuantitativas de ningún tipo. Lo que se plantea, en cambio, es la promesa de continuar apostándole a la apertura y a la modernización, aunque con énfasis en los

problemas sociales, mediante una diversidad de medidas contenidas en 16 áreas de acción y diez programas presidenciales.

En conclusión, una de las principales razones que explicaría por qué las reformas económicas han perdido eficacia en El Salvador en términos de crecimiento, empleo y eficacia laboral, es porque progresivamente se fueron confundiendo los medios con los fines. Al igual que en otros países, políticas como las privatizaciones y la liberalización se tomaron como fines en sí mismos y no como medios, poniéndose en riesgo los verdaderos objetivos del desarrollo (Stiglitz, 2003).

Desencuentro de racionalidades de trabajadores y empleadores

Las reformas económicas iniciadas en 1989 pretendían compatibilizar las racionalidades económicas de los trabajadores y los empresarios al buscar altas tasas de crecimiento económico y una mejor distribución funcional del ingreso, mediante el uso intensivo de mano de obra y el aumento de la productividad laboral. En el escenario visualizado, los trabajadores saldrían beneficiados porque disminuirían las tasas de desempleo y de subempleo, y porque sus salarios reales tenderían a incrementarse a medida que aumentara de manera sostenida la productividad laboral. Los empresarios también se favorecerían al ampliarse el mercado por el aumento del poder adquisitivo de los trabajadores y porque las ganancias de productividad reducirían sus costos de producción, mejorando así su posición competitiva y sus ganancias.

Algo de esto ocurrió entre 1990 y 1995. Se registró alto crecimiento económico, aumentó la productividad laboral y disminuyó de forma sensible la subutilización laboral. Aunque los salarios reales no aumentaron, podría afirmarse que tanto los trabajadores como los empresarios se sentían satisfechos de los resultados que estaban generando las reformas (relación ganadora). Este ambiente de optimismo y armonía de intereses, sin embargo, se fue modificando en los años siguientes como consecuencia de ciertos cambios en la dinámica del mercado laboral que ayudan a entender comportamientos aparentemente contradictorios.

Con las reformas económicas iniciadas en 1989, los trabajadores saldrían beneficiados porque disminuirían las tasas de desempleo y de subempleo, y los empresarios, porque se ampliaría el mercado al aumentar el poder adquisitivo de los trabajadores

Es erróneo pensar que los salvadoreños no quieren trabajar. Lo que quieren son salarios reales más altos; por lo que, ante un mercado laboral que les ofrece salarios más bajos, muchos prefieren subemplearse o emigrar

Así, por ejemplo, ¿cómo se explica que para los trabajadores, y para la opinión pública en general, la falta de empleo se haya posicionado como una de las principales preocupaciones de la gente, a la vez que algunos empresarios se quejan de no encontrar suficientes trabajadores nacionales? Para algunos, la respuesta a “la falta de mano de obra” radica en que muchos salvadoreños ya no quieren trabajar: se han vuelto conformistas por las remesas que envían sus familiares desde el exterior. Se actualiza aquí una representación social peyorativa que los empleadores han espetado a los trabajadores a lo largo de la historia, calificándolos como “haraganes” (véase capítulo 3).

La realidad, sin embargo, no es tan simple y tiene que ver con la configuración de un círculo vicioso de lento crecimiento, subutilización laboral, salarios reales decrecientes y migraciones, derivado del desencuentro de las racionalidades económicas de los dos actores principales del mundo laboral (trabajadores y empresarios). Con esto, lo que se quiere decir es que el comportamiento tanto de los trabajadores como de los empresarios es racional, aunque el efecto combinado de sus formas de actuar sea socialmente irracional.

La lógica de los trabajadores

Las expectativas de los trabajadores con relación al tipo de empleo y a la remuneración han crecido por diversas razones durante los últimos años.

La primera de ellas tiene que ver con los niveles educativos y la productividad de la población en edad de trabajar, los cuales ahora son muy superiores a los de 15 años atrás. Los jóvenes de 15 a 29 años poseen una escolaridad promedio equivalente al doble (8 grados) de la de quienes tienen de 50 a 64 años (4 grados) y que podrían ser sus padres (véase gráfico 2.16 en el capítulo 2). De ahí que resulte comprensible que quieran ganar más y que no estén interesados en trabajar en actividades como la zafra, la recolección de café o el servicio doméstico, donde se valorizan poco los mayores conocimientos. Si se tiene en cuenta, además, que la productividad laboral es ahora 45% superior a la registrada en 1991

(véase gráfico 2.18 en el capítulo 2), resulta lógico que los trabajadores también aspiren a un salario real mayor.

Una segunda razón está relacionada con el impacto de las migraciones, a través de las remesas y de la globalización de las decisiones laborales (PNUD, 2005). La cuarta parte de los hogares salvadoreños y el 27% de la PEA reciben remesas, en muchos casos en montos superiores a los salarios mínimos vigentes. La inmensa mayoría de la población tiene familiares que residen en el exterior y que les ofrecen información sobre los mercados laborales de sus nuevos lugares de residencia, además podrían hospedarlos temporalmente y ayudarles a financiar el pago de un “coyote” para emigrar a Estados Unidos y a encontrar un trabajo. Esta situación ha propiciado que muchas personas no estén dispuestas a ingresar al mercado laboral a desempeñar cualquier actividad por cualquier salario. Con frecuencia, antes de emplearse en actividades tradicionales y de baja remuneración, prefieren esperar a que les llegue la oportunidad de emigrar, bajo la expectativa de ingresos varias veces superiores a los que obtendrían en el país.

Otra razón ligada con la anterior es el reconocimiento internacional de la laboriosidad de los trabajadores salvadoreños (véanse capítulos 3 y 4). De manera que, si estos no reciben una remuneración acorde con esa valoración, en muchos casos prefieren buscar mejores oportunidades afuera, donde se sienten más apreciados.

Finalmente, y no menos importante, es el consumismo o creación de nuevas “necesidades” que las personas de los diferentes estratos sociales se sienten obligadas a satisfacer, como consecuencia del fuerte bombardeo de publicidad. Los ejemplos son abundantes: celulares, restaurantes de comida rápida (*fast food*), zapatos deportivos, reproductores de DVD, ropa de marca, etc. Es comprensible que quien trabaja espera que le paguen lo suficiente para consumir esos bienes, en particular tomando en cuenta que muchas personas que no trabajan tienen acceso a los mismos.

Todas estas razones indican que el *salario de reserva*, entendido como el mínimo salario por el que las personas están dispuestas a participar en el mercado laboral, está aumentando. En contraste

y de manera simultánea, lo que ofrece el mercado laboral salvadoreño son salarios mínimos y medios decrecientes en términos reales, cada vez más distanciados de las expectativas de los trabajadores (véase gráfico 2.18 en el capítulo 2). Por consiguiente, es erróneo concluir que los salvadoreños no quieren trabajar. Lo que quieren son salarios reales más altos; por lo que, ante un mercado laboral que contrariamente les ofrece salarios más bajos, muchos prefieren subemplearse o se van.

La lógica de los empresarios

Tan racional es el comportamiento de los trabajadores como el de los empresarios. A estos últimos, durante los últimos 20 años, se les ha inducido a prepararse para competir internacionalmente dentro de un sistema de libre mercado. Para ello, hay dos caminos: aumentar la productividad y reducir los costos. Dentro de esta lógica, habría por lo menos cuatro razones que justificarían por qué los empresarios están pagando salarios reales decrecientes.

La primera de ellas es que, a pesar de la reducción de la oferta de trabajadores provocada por las migraciones, y del aumento del salario de reserva antes mencionado, los niveles de subutilización laboral (desempleo y subempleo) del país continúan siendo muy altos. De la gente que busca trabajo, un poco menos del 10% no consigue emplearse y más del 40% lo hace, pero ganando menos del salario mínimo mensual establecido en la actividad en que se desempeñan (véase gráfico 2.12 en el capítulo 2).

Además, y de nuevo a pesar de las migraciones, la tasa de crecimiento de la población económicamente activa se ha mantenido positiva y cercana a la tasa de crecimiento poblacional. Esto se debe a dos fenómenos: el sustantivo aumento de la tasa de participación femenina, que pasó de 33.8% en 1992 a 40.4% en 2006 (véase gráfico 8.4 en el capítulo 8); y la inmigración temporal de trabajadores provenientes de Honduras y Nicaragua para suplir la falta de mano de obra local en ciertos sectores.

En tercer lugar, es importante tener en cuenta que, aunque los salarios mínimos

reales pagados por los empresarios salvadoreños han decrecido, son todavía más altos que los que se pagan en Honduras y Nicaragua, pero menor que los del resto de la región (véase gráfico 5.2).

Finalmente, debido al agresivo proceso de apertura comercial al que se ha sometido al país, algunos sectores como la agricultura y la industria se han visto presionados a disminuir sus costos, debido a que no han podido ajustar sus precios al ritmo de la inflación (véase gráfico 5.3).

La conjunción de estas razones explica cómo los empresarios también están actuando racionalmente, pagando salarios de mercado, tratando de minimizar costos dentro de una economía con elevados niveles de apertura comercial y con bastante movilidad de mano de obra regional.

Transformar el círculo vicioso, derivado del desencuentro de racionalidades de trabajadores y empresarios, en un círculo virtuoso que las armonice es una tarea muy difícil que requiere de mucha creatividad y voluntad política. Por ello, se sugiere aquí que sea abordado como uno de los Elementos para un Pacto de Empleo y Cohesión Social, propuesto al final de este Informe.

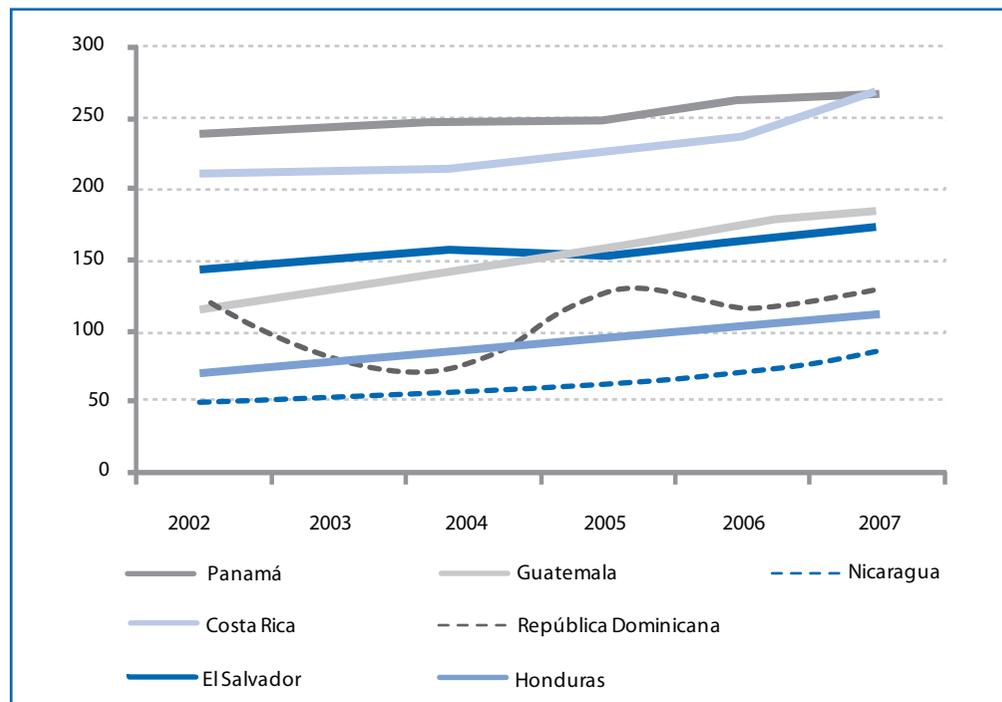
Profundización de la apertura comercial

Desde principios de los noventa, como resultado de la reforma comercial, en la economía salvadoreña las importaciones participan de forma creciente en el PIB, mientras que las exportaciones no han alcanzado el dinamismo esperado, a pesar de los esfuerzos por diversificar y fortalecer la oferta exportable. Como resultado, el déficit comercial ha aumentado en manera acelerada, alcanzando en 2007 el 23% del PIB (véase gráfico 5.4).

Las firmas de tratados de libre comercio (TLC) con México, Chile, Panamá y República Dominicana generaron expectativas de que El Salvador dinamizaría su sector exportador. Sin embargo, el desempeño de las exportaciones hacia esos países no ha estado a la altura de esas expectativas (véanse gráficos 5.5, 5.6 y 5.7). Desde la firma de los TLC, el déficit comercial

Los empresarios están actuando de manera racional: pagan salarios de mercado, tratan de minimizar costos dentro de una economía con elevados niveles de apertura comercial y con bastante movilidad de mano de obra regional

Gráfico 5.2: Salarios mínimos nominales en varios países



Fuente: Elaboración propia con base en datos de SIAL-OIT

de El Salvador con México ha aumentado en casi 180%, mientras que con Chile el déficit ha crecido casi 530%. La única excepción a esa tendencia ha sido el comercio bilateral con República Dominicana, uno de los pocos países del mundo con los que El Salvador mantiene una balanza comercial superavitaria (véase gráfico 5.8).

De manera similar, la entrada en vigencia del DR-CAFTA a partir de marzo de 2006 renovó las expectativas sobre las posibilidades de la apertura comercial para sustentar tasas más altas de crecimiento y la creación de cientos de miles de empleos. Empero, el comercio bilateral de El Salvador con Estados Unidos se ha hecho aún más deficitario bajo el DR-CAFTA (véase gráfico 5.9), con lo cual parece estarse replicando la experiencia de los otros tratados comerciales suscritos por El Salvador.

Al examinar en retrospectiva los modestos resultados de la apertura comercial, resaltan varios factores que han contribuido a esa dinámica: uno de ellos es el entorno de apreciación cambiaria en que se dio la apertura;

otro, el que haya sido acompañada de un proceso de desgravación arancelaria demasiado acelerado, sin haber sentado condiciones para que las empresas nacionales pudieran competir en el nuevo entorno global.

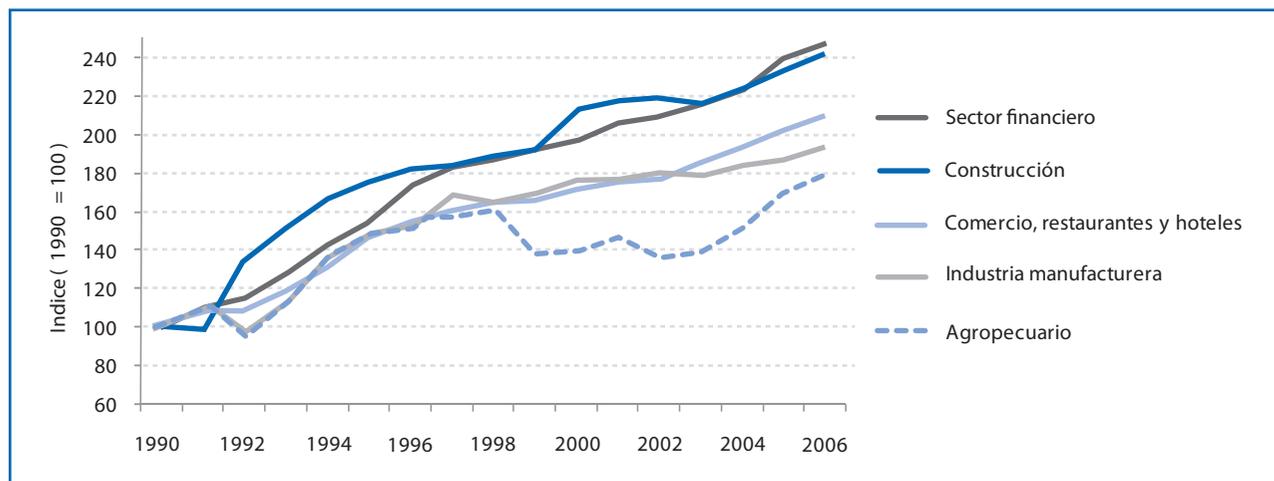
Los efectos de la apreciación cambiaria

La apertura del comercio exterior impulsada en la primera mitad de los noventa se acompañó de otras medidas para facilitar la movilidad de capitales, entre ellas la liberalización cambiaria y la liberalización de las tasas de interés. Tales medidas propiciaron una creciente entrada de capitales —principalmente, remesas— que, a su vez, originó un proceso de considerable apreciación cambiaria, generando desestímulos para la producción de bienes transables en favor del sector de no transables (“enfermedad holandesa”).

Diversos estudios han encontrado que, en el esquema de apertura adoptado en el país, las remesas inducen el estancamiento de la producción doméstica debido al fuerte impulso que imprimen a las importaciones, sobre todo

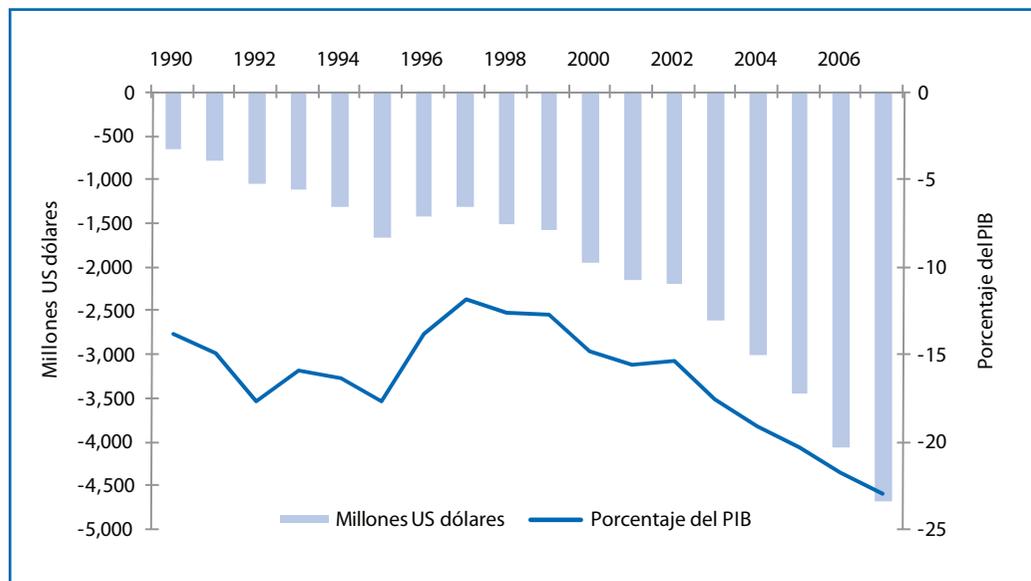
El comercio bilateral de El Salvador con Estados Unidos se ha hecho más deficitario bajo el DR-CAFTA, como ha ocurrido con los acuerdos comerciales firmados con otros países

Gráfico 5.3: Evolución de los deflatores sectoriales de las principales ramas de actividad económica, 1990-2006



Fuente: Elaboración propia con base en datos de BCR, 2007

Gráfico 5.4: El Salvador: Evolución del déficit comercial, 1990-2007

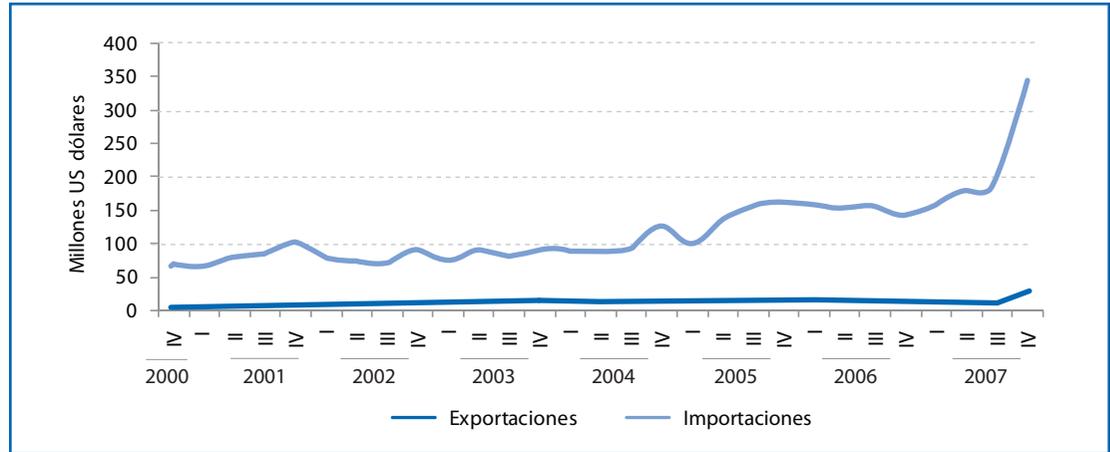


Fuente: Elaboración propia con base en datos del BCR, 2007

las de bienes de consumo (Cáceres y Saca, 2006; Cáceres 2006). Las remesas posibilitan un aumento de la demanda agregada de bienes y servicios, la cual puede ser atendida bien por la producción nacional o bien por importaciones. A raíz de la apertura excesiva,

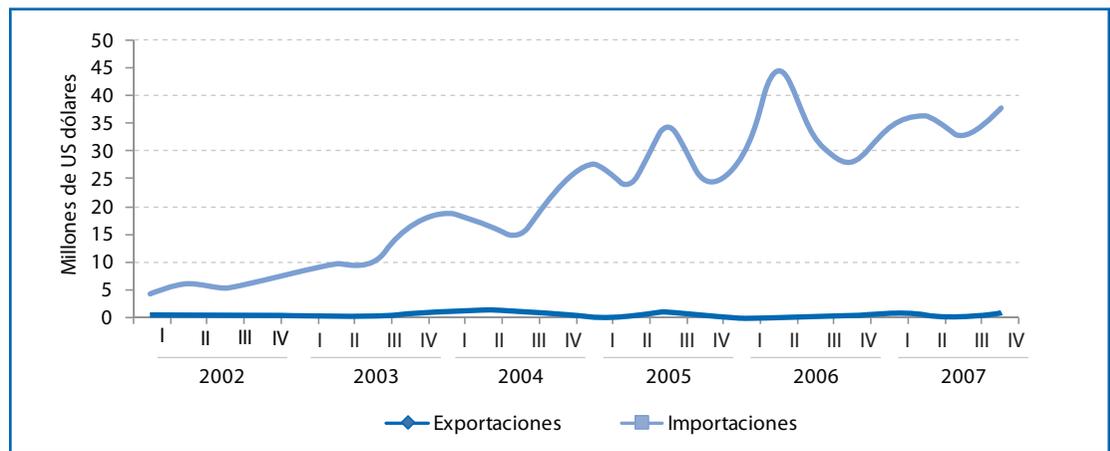
tal demanda es atendida principalmente por importaciones. El problema no radica, por tanto, en el exceso de demanda *per se* ni en los flujos de remesas, sino más bien en la precaria situación de la producción nacional ante las importaciones.

Gráfico 5.5: Flujos de comercio entre El Salvador y México bajo el TLC, 2001-2007



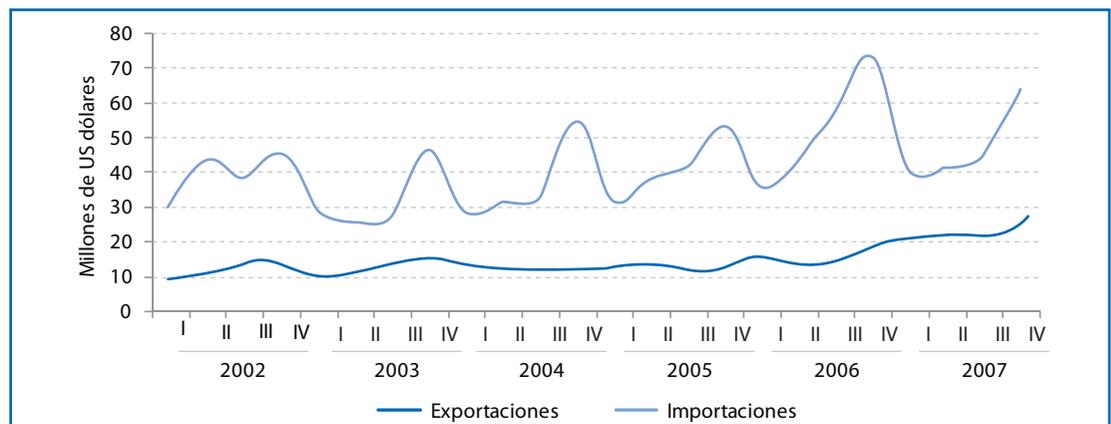
Fuente: Elaboración propia con base en datos del BCR, 2007

Gráfico 5.6: Flujos de comercio entre El Salvador y Chile bajo el TLC, 2002-2007



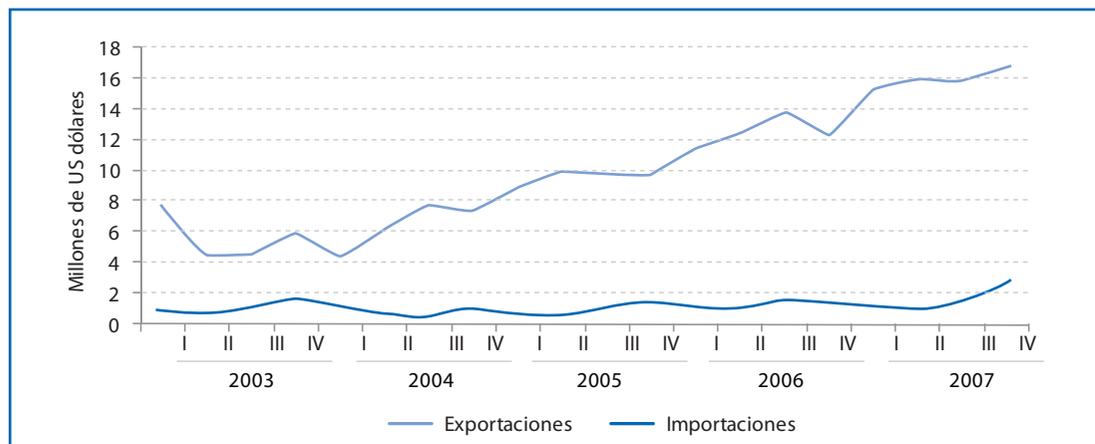
Fuente: Elaboración propia con base en datos del BCR, 2007

Gráfico 5.7: Flujos de comercio entre El Salvador y Panamá bajo el TLC, 2002-2007



Fuente: Elaboración propia con base en datos del BCR, 2007

Gráfico 5.8: Flujos de comercio entre El Salvador y República Dominicana bajo el TLC, 2003-2007



Fuente: Elaboración propia con base en datos del BCR, 2007

Durante el periodo 1990-2006, la economía salvadoreña muestra una correlación positiva, estable y significativa entre la entrada de remesas y las importaciones de bienes de consumo. La correlación entre las remesas y el crecimiento de la producción manufacturera, por el contrario, muestra una tendencia decreciente, hasta llegar a un valor de cero al final del periodo (véase gráfico 5.10). Por otra parte, la evidencia muestra una correlación decreciente entre el crecimiento de la producción manufacturera y las importaciones, la cual alcanza un valor cercano a cero al final del periodo.

Como punto de contraste resulta ilustrativa la comparación con la República Dominicana ya que, pese a las similitudes en varios aspectos macroeconómicos, ha sido distinta la trayectoria del comportamiento de las remesas y la importación de bienes de consumo. En ese país caribeño, la importación de bienes de consumo ha tenido una relación negativa con respecto a las remesas, mientras que la producción manufacturera doméstica y las remesas han registrado una correlación positiva y relativamente alta (véase gráfico 5.11).

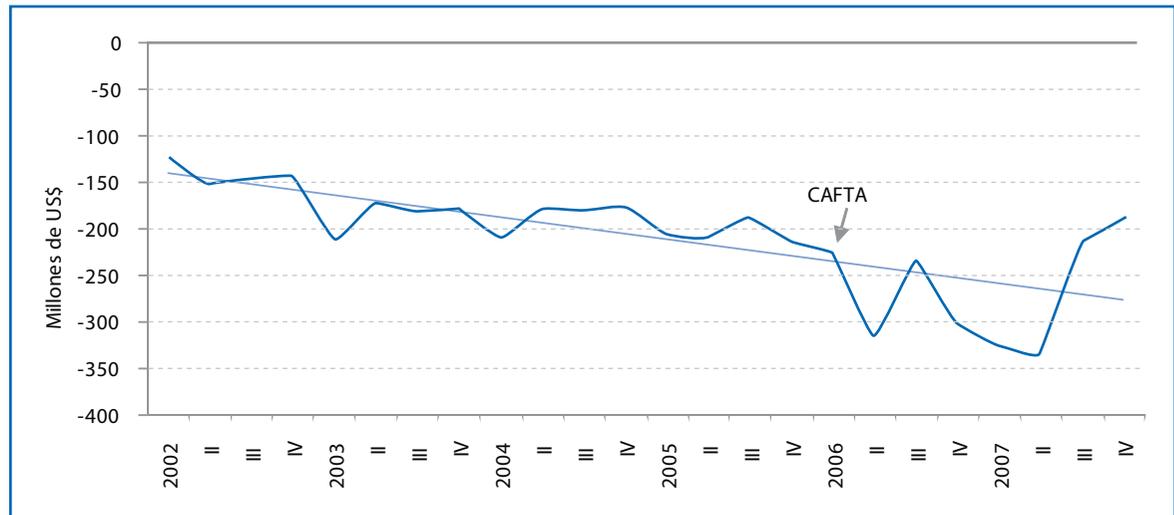
En República Dominicana, la producción del sector manufacturero no ha sido desplazada por las importaciones de bienes de consumo. Esto se ha logrado con una política comercial más

prudente en cuanto a las reducciones arancelarias, así como con mecanismos compensatorios para neutralizar la pérdida de ingresos por aranceles debido a la liberalización comercial (véase recuadro 5.1).

Desgravación arancelaria acelerada

Al examinar los aranceles prevalecientes en los países de América Latina¹, se observa que El Salvador es uno de los países con más bajo nivel de protección. Para explorar la relación entre la protección arancelaria y el crecimiento económico, se estimó una ecuación cuadrática de 15 países latinoamericanos, relacionando tasas de crecimiento y aranceles promedio en 2006. Los resultados muestran que al incrementar el arancel promedio, aumenta el crecimiento económico hasta el punto en que se alcanza un arancel de 10%; a partir de ahí, la tasa de crecimiento económico empieza a caer (véase gráfico 5.12). Ello sugiere que los países con menor protección no son necesariamente los que más crecen y resulta consistente con la propuesta de encontrar un promedio arancelario óptimo que permita a la economía gozar de los beneficios del libre comercio sin sacrificar a los productores nacionales y el potencial de crecimiento doméstico.

Gráfico 5.9: Evolución del déficit comercial de El Salvador con EE. UU. antes y después del DR-CAFTA



Fuente: Elaboración propia con base en datos del BCR, 2007

En el esquema de apertura adoptado en el país, las remesas inducen el estancamiento de la producción doméstica debido al fuerte impulso que imprimen a las importaciones, sobre todo las de bienes de consumo

Tales resultados son consistentes con los hallazgos de diversos estudios recientes sobre los efectos de la apertura comercial en una variedad de países. Por ejemplo, Santos-Paulino y Thirlwall (2004) encontraron en una muestra de países en desarrollo que el principal efecto palpable de la reforma comercial ha sido el deterioro de su cuenta comercial y de la balanza de pagos. En otro estudio, Santos-Paulino (2002) halló que, después de la reforma comercial, las importaciones tienden a crecer en forma más dinámica que las exportaciones, por lo cual recomienda implementar dicha reforma de manera gradual y paralela a la promoción de las exportaciones. En un estudio sobre el impacto de la reforma comercial en los países centroamericanos, Moreno-Brid y Pérez (2003) encontraron que, en el caso de El Salvador, la elasticidad de las importaciones con relación al producto nacional aumentó mucho más que la elasticidad de las exportaciones con relación al ingreso mundial, lo cual explica la creciente brecha externa.

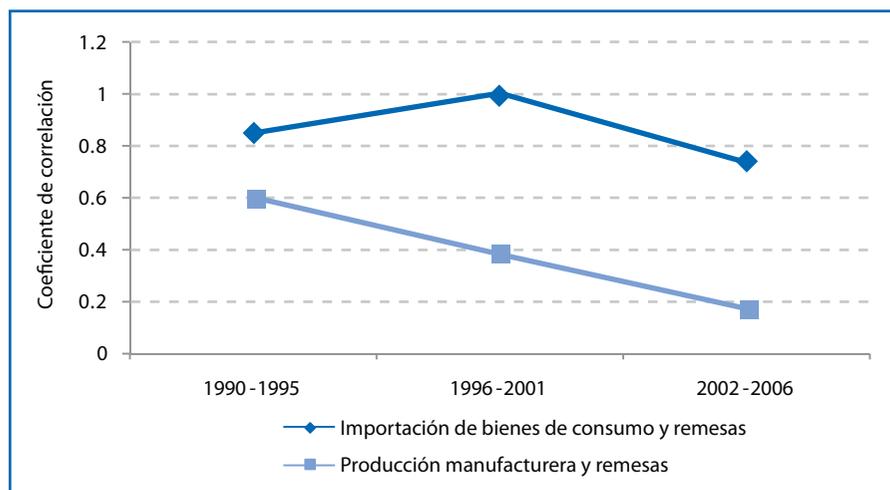
Así pues, tanto la evidencia empírica recogida en diversos estudios recientes, como la propia experiencia de El Salvador, sugieren que la política comercial implementada desde comienzos de los noventa debiera ser revisada para adecuarse a las necesidades de

desarrollo económico y social del país. Esta revisión sería parte de la formulación de un nuevo marco de políticas para fomentar la producción y generar empleo decente. Tal revisión de la política comercial no representa un regreso al pasado, sino, más bien, se afina en la necesidad de transitar a un futuro con tasas más altas de crecimiento económico, empleo de calidad y mayor desarrollo humano. Previsiblemente, El Salvador podría obtener un resultado diferente si, con una protección prudencial, la industria nacional estuviera en posición de abastecer una mayor parte de la demanda agregada doméstica y, en esa medida, constituirse en una fuente más dinámica de generación de empleo.

Incentivos hacia sectores de baja generación de empleos

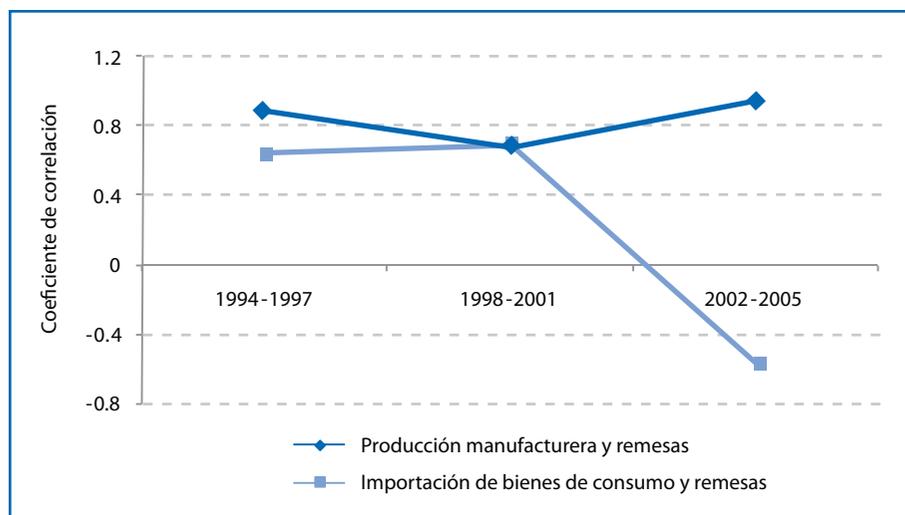
Como resultado de la rápida desgravación arancelaria y del proceso de apreciación cambiaria descritos en la sección anterior, los incentivos del mercado se reorientaron rápidamente a favor de la producción del sector de no transables, en contra de la intención original de las reformas económicas, que buscaban dinamizar la economía a partir de la promoción de

Gráfico 5.10: Correlación entre remesas, producción manufacturera e importación de bienes de consumo para El Salvador, 1990-2006



Fuente: Elaboración propia con base en datos del BCR, 2007

Gráfico 5.11: Correlación entre remesas, producción manufacturera e importación de bienes de consumo para República Dominicana, 1994-2005



Fuente: Elaboración propia con base en información del Banco Central de República Dominicana, 2007.

las exportaciones y, más en general, de la producción de transables. Ello dio como resultado una acelerada “terciarización” de la economía: los sectores con mayores efectos multiplicadores en términos de generación de empleo, demanda de insumos de otras ramas de actividad económica y generación de ingresos fiscales, como el sector primario (agricultura) y secundario (manufactura),

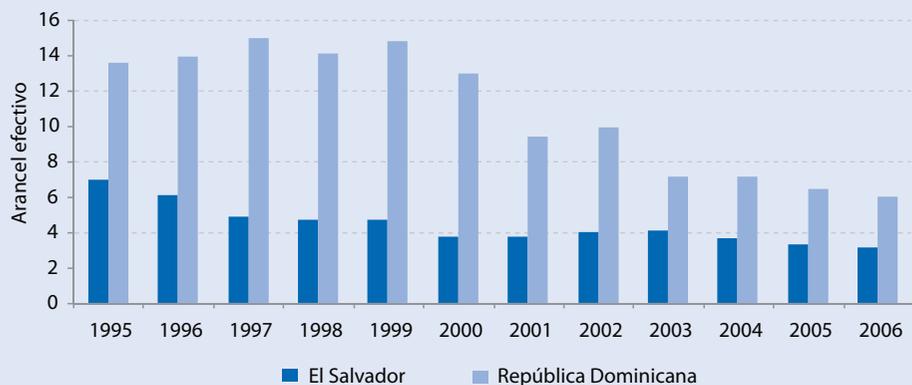
han sido progresivamente desplazados por el sector terciario (servicios).

En este marco, de forma paradójica, las ramas con mayor dinamismo desde comienzos de los noventa han sido precisamente las “excepciones” del modelo, esto es, aquellas ramas que de hecho se han sustraído a los efectos de la apertura comercial o que han gozado de políticas sectoriales. Los dos

Recuadro 5.1: Dos modelos de apertura comercial: los casos de El Salvador y República Dominicana

En un estudio para CEPAL, Morley y Escaith (2000) investigaron el impacto de las reformas estructurales sobre el crecimiento económico en una muestra de países latinoamericanos y del Caribe, la cual incluyó a El Salvador y República Dominicana. Los autores usaron un índice que mide el grado de avance de la reforma comercial con base en el cálculo del nivel y dispersión de los aranceles, según el cual un valor de 1 representa a un país totalmente abierto y 0 a uno totalmente cerrado. De acuerdo con este índice, República Dominicana estuvo consistentemente abajo de El Salvador, con un promedio de 0.34 entre 1970 y 1995, mientras que El Salvador ha registrado un índice de 0.80.

Gráfico A: Arancel efectivo promedio en El Salvador y República Dominicana, 1995-2006



Nota: El arancel efectivo equivale a los ingresos arancelarios como porcentaje de las importaciones de bienes, excluyendo maquila. Fuente: Elaboración propia con base en información del BCR, 2007 y Banco Central de República Dominicana, 2007.

A partir de 1995, el arancel efectivo promedio en El Salvador disminuyó de manera gradual hasta alcanzar 3.1% en 2006. En contraste, en República Dominicana aumentó durante la segunda mitad de los noventa, para luego reducirse rápidamente a partir de 2000. Aun así, su valor en 2006 era casi el doble del correspondiente a El Salvador (véase gráfico A). Ello es consistente con las correlaciones reportadas en este capítulo: el relativamente alto nivel de los aranceles dominicanos habría favorecido a los productores domésticos en ese país, para posicionarse mejor y enfrentar la competencia extranjera, al tiempo que también habría propiciado efectos positivos de las remesas sobre la producción manufacturera doméstica.

Además de haber adoptado una política comercial más conservadora en términos de la desgravación arancelaria, República Dominicana ha implementado también diversas medidas para neutralizar la pérdida de ingresos por aranceles debido a la liberalización comercial. Entre tales medidas destaca la llamada "comisión cambiaria" introducida en 1991, que inicialmente se pagaba sobre las ventas de divisas y se calculaba como un porcentaje del tipo de cambio de venta, pero que a partir de 2002 se empezó a cobrar como un porcentaje de la valoración CIF (costo, seguro y flete) de las mercancías importadas. En 2005, dicho porcentaje ascendía a 13%.

La aplicación de la comisión cambiaria, aunada a otras medidas impositivas, permitió a República Dominicana no solo neutralizar la reducción de los ingresos arancelarios sino incluso aumentar la recaudación de impuestos sobre el comercio exterior hasta alcanzar el equivalente a 4.5% del PIB y 28% de los ingresos tributarios totales en 2004-2005. A partir de la entrada en vigencia del DR-CAFTA, sin embargo, la comisión cambiaria ha sido eliminada.

ejemplos más claros han sido el sector financiero y la maquila (PNUD, 2005). Esta última, aun siendo una actividad intensiva en mano de obra, constituye el rubro que presenta menores eslabonamientos con el resto de la economía y que aporta menos ingresos fiscales, dado el generoso régimen de incentivos fiscales de que goza.

Desplazamiento de la producción por las importaciones

El proceso de apertura comercial implementado en El Salvador no solo ha propiciado una brecha creciente entre las exportaciones y las importaciones, sino que también se ha caracterizado por un aumento desproporcionado de las importaciones de bienes de consumo, las cuales pasaron de 7% a 13.6% del PIB entre 1991 y 2007, mientras

que las importaciones de bienes de capital han disminuido desde 1995 como porcentaje del PIB (véase gráfico 5.13).

Un resultado palpable de la mayor participación de los bienes de consumo importados dentro del consumo agregado ha sido el desplazamiento de la producción manufacturera nacional. En el caso de El Salvador, el aumento de un punto porcentual en la proporción de las importaciones de bienes de consumo no duraderos con respecto al PIB resulta en una disminución de 1.29% en el crecimiento de la producción manufacturera nacional.

A su vez, al existir una relación estrecha entre la producción y el empleo en el sector manufacturero, el crecimiento del empleo en este sector ha tendido a disminuir a medida que han aumentado las importaciones de bienes de consumo. De ahí que el número de trabajadores del sector manufacturero que cotizan en el ISSS ha mostrado una tendencia declinante (véase gráfico 5.14). Esto reviste especial importancia a la luz de la evidencia empírica que indica que la expansión del empleo en el sector industrial está asociada con rápido crecimiento económico (Dellas y Koubi, 2001)².

Dado el singular dinamismo de la importación de bienes de consumo, es difícil para las empresas nacionales subsistir ante la competencia externa. Además, pocas empresas domésticas estarían dispuestas a invertir, dado que la producción importada deja escasos espacios a la producción nacional, lo cual redundaría en una merma del empleo decente³.

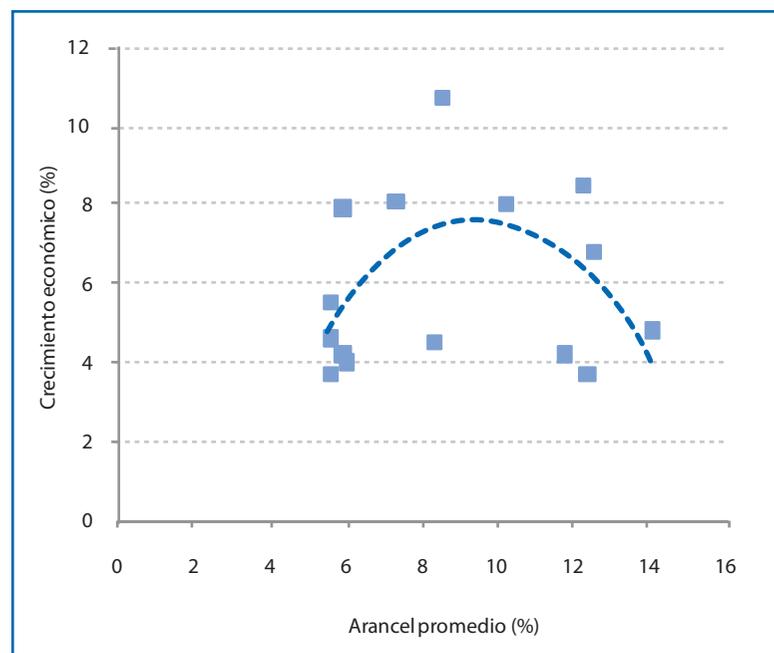
Por otra parte, a medida que han aumentado las importaciones de bienes de consumo, la participación de las importaciones de bienes de capital en el producto ha disminuido, lo cual resulta de particular relevancia ya que las inversiones en planta y equipo –que, en el caso de la economía salvadoreña, se basan en bienes de capital que provienen del exterior– inciden en el crecimiento económico (De Long y Summers, 1991 y 1993). Si bien El Salvador es un país relativamente más abierto a las importaciones que el promedio de los países latinoamericanos, el peso relativo de las importaciones de bienes de capital dentro de las importaciones totales (6.9%) es más

bajo que el promedio latinoamericano (7.7%), y significativamente inferior a los valores correspondientes de las economías más exitosas de Asia⁴.

La apertura ha desincentivado la generación de empleo

Dada la modalidad como ha operado en El Salvador el proceso de apertura comercial (predominio de las importaciones de bienes de consumo y desplazamiento de la producción doméstica), no es de extrañar que la economía haya mostrado escasa capacidad de generación de empleo y que el subempleo se haya expandido. La evidencia disponible sugiere una estrecha relación entre la participación de las importaciones de bienes de consumo en el PIB y el crecimiento del subempleo en los sectores secundario y terciario. Las correlaciones entre esas variables muestran que un aumento de un punto porcentual de la participación de las importaciones de bienes de consumo en el PIB está asociado con aumentos de 12% y 15% en el crecimiento del subempleo en los sectores secundario y terciario, respectivamente⁵.

Gráfico 5.12: Crecimiento económico y arancel promedio en 15 países



Fuente: Elaboración propia con base en datos de CEPAL, 2007 y WTO, 2006.

La maquila, aun siendo una actividad intensiva en mano de obra, es el rubro que presenta menores eslabonamientos con el resto de la economía y que aporta menos ingresos tributarios, dado el generoso régimen de incentivos fiscales de que goza

Las importaciones de bienes de consumo afectan el subempleo en el sector secundario con un rezago de dos años, lo cual podría denotar un efecto de inventario: esas importaciones toman lugar en un año dado, pero no se consumen en ese mismo año sino que se mantienen en depósito y se van utilizando (vendiendo) hasta que se agotan. En el periodo subsiguiente, dos años después, se siente el impacto sobre la trayectoria del subempleo. Por este efecto de inventario de las importaciones el crecimiento del subempleo muestra una trayectoria de zig-zag.

Por lo general, el mecanismo por el cual las mayores importaciones de bienes de consumo se traducen en menor generación de empleo es el desestímulo que la apertura comercial excesiva representa para la inversión nacional. Para el caso de El Salvador, los datos muestran que la tasa de inversión privada ha disminuido en forma proporcional al crecimiento de las importaciones de bienes de consumo desde comienzos de los noventa. Por tanto, no debe extrañar una relación inversa entre las importaciones de bienes de consumo y la tasa anual de crecimiento económico. Específicamente, el aumento de un punto porcentual en la proporción de las importaciones de bienes de consumo con respecto al PIB en un determinado año resulta en una disminución del 0.71% en la tasa de crecimiento económico un año después. Dado que el crecimiento económico es un importante motor del empleo, esta relación pone en evidencia el potencial efecto perverso de la apertura excesiva sobre la capacidad de la economía de generar empleos de calidad.

La inversión privada juega también un rol fundamental en la generación de empleos. La evidencia disponible para El Salvador indica que la inversión privada contribuye a disminuir el número de subempleados y a aumentar el de los empleados plenos. Esto implicaría que elevar la inversión privada es condición indispensable para la generación de empleos de calidad y para aumentar la productividad. De acuerdo con estimaciones realizadas para este capítulo, el aumento de un punto porcentual en la tasa de inversión privada con respecto al PIB en un año determinado, disminuye en 2.52% la tasa de subutilización laboral nacional un año después. Por otra parte, el aumento de un punto porcentual en la tasa

de inversión privada resulta en un incremento de 2.78% en la tasa de ocupados plenos.

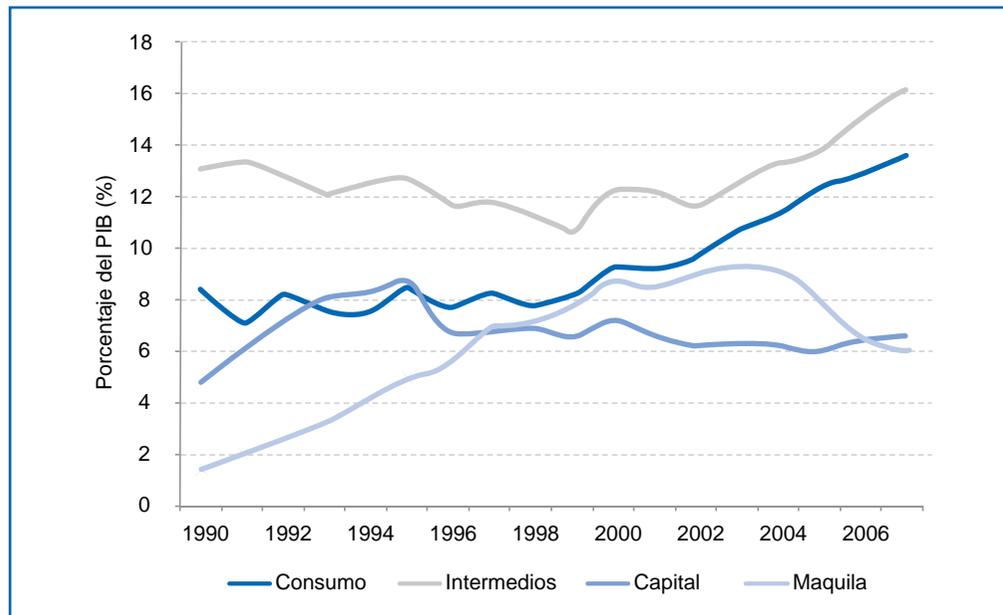
El sector exportador, en particular, es un ámbito donde la inversión privada suele constituirse en un importante catalizador de crecimiento y generación de empleo. El dinamismo de las exportaciones ejerce un fuerte impacto sobre la caída del subempleo, por lo cual la promoción del sector exportador puede constituir un mecanismo efectivo para reducir el subempleo. En El Salvador, un aumento de un punto porcentual en el crecimiento real de las exportaciones lleva a una reducción de 0.59% en el crecimiento de la PEA subutilizada.

En el análisis de la subutilización de la fuerza de trabajo es de particular interés la relación entre el crecimiento del desempleo abierto y el subempleo rezagado dos años. El crecimiento del subempleo es un indicador adelantado del desempleo, ya que el incremento del número de subempleados da lugar, dos años después, a un aumento del número de desempleados. Es decir, el aumento del subempleo en un año dado está sujeto a correcciones, o mejor dicho a despidos, que redundan en aumentos del desempleo abierto dos años después. Ello pone en evidencia la precariedad del subempleo y corrobora que el subempleo es, en último término, una forma de desempleo.

Impacto sobre los salarios reales

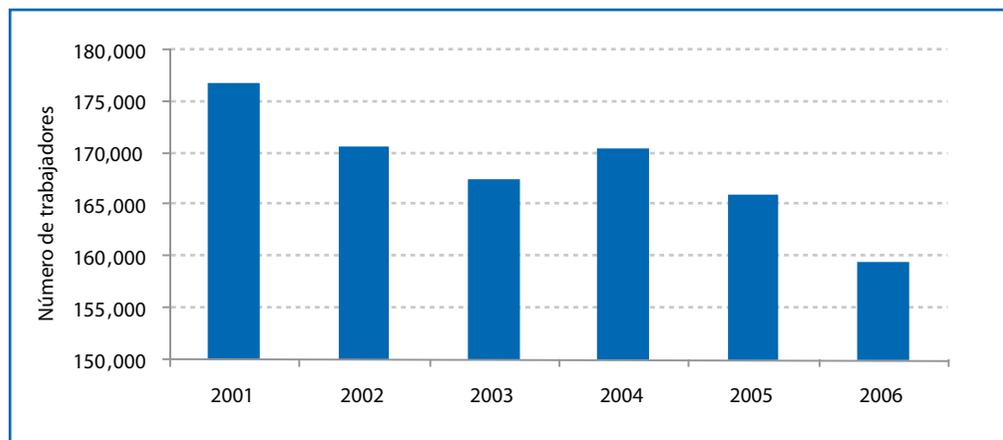
Resultado esperado de la apertura comercial y liberalización económica impulsadas en El Salvador y otros países, en los ochenta y comienzos de los noventa, era el alza en los salarios de la mano de obra menos calificada, es decir, la mano de obra abundante, en virtud de los preceptos de la teoría convencional de las ventajas comparativas. Sin embargo, lo observado en varios países latinoamericanos, donde se han evaluado las repercusiones de la reforma comercial, indica que ha ocurrido lo contrario, es decir, los salarios de la fuerza laboral con mayor nivel de educación, o sea el factor escaso, han crecido más que los de la fuerza de trabajo abundante, de menor calificación (Goldberg y Pavcnik, 2007). Este fenómeno se aprecia también en el caso de El Salvador. Entre 1990 y 2007, los salarios

Gráfico 5.13: Estructura de las importaciones como porcentaje del PIB, 1990-2007



Fuente: Elaboración propia con base en datos del BCR, 2007.

Gráfico 5.14: Trabajadores de la industria manufacturera cotizantes al ISSS, 2001-2006



Fuente: ISSS, 2007

mínimos reales de la agricultura y la industria cayeron en 27% y 15%, respectivamente.

Esta caída de los salarios reales, así como, más en general, la falta de dinamismo del empleo, guardan estrecha relación con el desplazamiento de la producción manufacturera por productos importados y con la reorientación de los incentivos en contra del sector exportador. Tal como lo

muestran diversos estudios, exportar es una actividad intensiva en destrezas (Bernard y Jensen, 1997), de modo que la actividad exportadora genera mejores empleos y salarios. Por ejemplo, existe evidencia para México de que las compañías que exportan dan empleo a porcentajes más altos de trabajadores calificados que las compañías que no exportan (Hanson y Harrison, 1999).

La inversión privada contribuye a disminuir el número de subempleados y a aumentar el de los empleados plenos: elevarla es condición indispensable para la generación de empleos de calidad y para hacer crecer la productividad

La apertura excesiva de la economía tiende a desplazar la mano de obra del sector industrial, y a reducir el número de trabajadores con conocimientos y destrezas, es decir, la mano de obra que tiene importancia fundamental para impulsar las exportaciones. Esto puede contribuir a debilitar al sector exportador, sumado a otros factores adversos, como la competencia internacional y el deterioro de la competitividad cambiaria. Así, la reducción del empleo en los sectores de bienes transables que ha experimentado la economía salvadoreña y el estancamiento de la razón de exportaciones a PIB ofrecen una explicación para la falta de dinamismo de los salarios.

Por otra parte, varios autores han señalado que la liberalización de las importaciones obliga a las empresas domésticas a reducir costos, lo que hacen, en parte, empleando a trabajadores bajo condiciones de informalidad. Así, para los casos de Colombia y Brasil se ha documentado que sus sectores informales crecieron en los años subsiguientes a las reformas comerciales (Goldberg, y Pavcnik, 2003). Asimismo, Currie y Harrison (1997) reportan que en Marruecos, inmediatamente después de la reforma comercial, las empresas empezaron a emplear trabajadores sin beneficios y prestaciones. Para el caso de México, Ravenga (1997) examinó los efectos de la reforma comercial sobre los salarios y el empleo y encontró que, primero, la reducción de la producción y la demanda de trabajadores incide en la disminución de los salarios reales; y, segundo, encontró un efecto adicional causado por la pérdida de premios a los salarios a raíz de la caída de la protección. En un reciente estudio que evaluó los resultados de las reformas comerciales en países en vías de desarrollo, Goldberg y Pavcnik (2007) han concluido que “la evidencia proporciona escaso soporte a la visión convencional de que la apertura comercial en los países en desarrollo favorece a los menos afortunados”⁶.

En otro orden de efectos, la prevalencia de bajos salarios es un factor que impulsa la emigración. Hanson y Spillimbergo (1999), por ejemplo, han encontrado, para el caso de México, que el deterioro del salario real es el principal determinante de la decisión de emigrar ilegalmente a Estados Unidos. De

manera análoga, un determinante crucial de la emigración entre estados en Estados Unidos es el deterioro del salario real (Treyz et al., 1993).

Deterioro de la capacidad de financiar políticas de desarrollo

Al considerar las limitaciones que impone la dolarización para usar herramientas de política monetaria que incentiven el crecimiento y el empleo, El Salvador no tiene otra alternativa que basar cualquier apuesta estratégica para su desarrollo en el fortalecimiento de su productividad y competitividad. Ello requiere de una importante movilización de recursos para financiar las inversiones en capital humano e infraestructura física necesarias para superar los déficits que en materia social prevalecen en el país y desarrollar una plataforma competitiva de clase mundial.

A nivel macroeconómico, el primer desafío para movilizar tales recursos es aumentar las tasas de ahorro nacional, que han venido declinando *pari passu* con el deterioro de la balanza comercial, desde niveles del 18% del PIB en 1994 a 11.5% en 2006 (véase gráfico 5.15)⁷. La caída del ahorro doméstico (cuyo cálculo excluye los ingresos de las remesas) ha sido aún más pronunciada, y ha alcanzado tasas negativas en años recientes, al tiempo que el ahorro externo ha aumentado de forma apreciable (véase gráfico 5.16).

La importancia del ahorro nacional es sustentada por varios estudios que demuestran como la tasa de crecimiento económico está determinada por la tasa de ahorro. Una investigación reciente para México encontró que la relación de causalidad va de la tasa de ahorro al crecimiento (Alguacil et al., 2004). Otro trabajo basado en una muestra de 55 países en vías de desarrollo halló que el principal determinante del crecimiento económico es la tasa de ahorro, seguida de la tasa del gasto público en educación con respecto al producto (Otani y Villanueva, 1990). Más recientemente, Prasad et al. (2007) han encontrado, para una muestra de países en vías de desarrollo, que el crecimiento económico es independiente de las entradas de recursos externos y depende de la tasa de ahorro nacional⁸.

En el caso de El Salvador, el déficit de ahorro doméstico ha limitado considerablemente el potencial de la inversión doméstica para constituirse en motor de crecimiento. Como se muestra en el gráfico 5.17, en todos los subperiodos comprendidos entre 1990 y 2007, el consumo ha sido el componente de la demanda agregada que más ha contribuido a las tasas de crecimiento registradas. Incluso en el subperiodo de mayor crecimiento económico (la primera mitad de los noventa), la contribución de la inversión a la tasa de crecimiento fue de apenas 1.7%. Entre 1995-2006, esa contribución ha promediado menos de medio punto porcentual.

Estimaciones efectuadas para este Informe indican que El Salvador debería aumentar su tasa de inversión a niveles cercanos a 25% del PIB para sustentar mayores tasas de crecimiento, de por lo menos 6% anual, en el largo plazo. Con las tasas actuales de ahorro nacional, ello implica que el país necesitaría obtener recursos externos adicionales equivalentes a 15% del PIB, lo cual resulta difícilmente factible, aun cuando el país ha mantenido hasta la fecha un buen récord crediticio en los mercados internacionales de capitales. Por tanto, resulta perentorio realizar un esfuerzo sistemático para incrementar el ahorro nacional, que contribuya a impulsar el dinamismo económico y la productividad, y a mejorar las cuentas externas. Ello exige un esfuerzo importante del sector privado, pero también la mejoría de la situación fiscal, que permita aumentar la inversión pública y el gasto social.

Pese a que el recorte de la inversión pública ha servido como válvula de ajuste para disminuir las presiones fiscales del gasto, durante la mayor parte del periodo 1990-2007, los resultados fiscales del gobierno han acusado una debilidad persistente (véase gráfico 5.18). Esto ha limitado de forma considerable la capacidad de inversión pública y ha impuesto restricciones presupuestarias para la expansión del gasto social. A su vez, la falta de dinamismo de la inversión pública ha tenido repercusiones adversas sobre la inversión privada, dado que la inversión

pública constituye un importante catalizador de la inversión privada, como ha sido detectado en varios países y en muchos estudios⁹.

El Salvador realizó un esfuerzo importante para elevar el gasto público social durante los noventa. Esa tendencia se mantuvo durante el periodo 2000-2004, cuando ese componente del gasto público llegó a promediar 7% del PIB, desde niveles de 4.8% del PIB a mediados de los noventa. En ese mismo subperiodo, el gasto destinado para “desarrollo social”, según la clasificación del gasto por áreas de gestión, representó casi 40% del gasto total del gobierno central.

A pesar de ese esfuerzo, el nivel del gasto público social en El Salvador continúa siendo inferior a los estándares latinoamericanos e incluso a lo que cabría esperar dado el ingreso per cápita del país. Más aún, a partir de 2005, las partidas presupuestarias destinadas al área social han disminuido, en términos per cápita, como porcentaje del PIB y como porcentaje del gasto público total (véase cuadro 5.1). Esta situación no solo refleja la baja prioridad que se ha asignado históricamente a las áreas sociales en el diseño de las políticas públicas en El Salvador, sino que es también función de su baja carga tributaria. Ello implica que cualquier apuesta estratégica exitosa de desarrollo que el país aspire a impulsar debe empezar por resolver las restricciones presupuestarias derivadas de la insuficiente movilización de recursos internos.

Hacia un nuevo marco de políticas y metas

La apertura excesiva de la economía, así como la debilidad de las finanzas públicas, han dado lugar a tendencias declinantes del ahorro nacional, la producción del sector manufacturero, la productividad y los salarios reales, tal como se ha argumentado en las páginas anteriores. Estos fenómenos han debilitado la producción doméstica de bienes transables y, así, han dificultado el pleno empleo en los sectores de mayores destrezas y valor agregado. La mano de obra desplazada no ha sido absorbida por la producción de nuevas actividades de exportación, sino que

El crecimiento del subempleo es un indicador adelantado del desempleo, ya que el incremento del número de subempleados da lugar, dos años después, a un aumento del número de desempleados. De ahí que el subempleo sea, en último término, una forma de desempleo

La apertura excesiva de la economía tiende a desplazar la mano de obra del sector industrial, y a reducir el número de trabajadores con conocimientos y destrezas, es decir, la mano de obra fundamental para impulsar las exportaciones

ha entrado a engrosar el sector informal y el subempleo, donde la pobreza es extensa y el aprendizaje y la tecnología son reducidos¹⁰, o simplemente ha emigrado al exterior, debilitando el acervo de capital humano del país. Esta situación ha dado lugar a una serie de círculos viciosos (véase gráfico 5.19).

La pregunta obligada que deriva del análisis anterior es cómo estructurar un andamiaje de círculos virtuosos que favorezcan el desarrollo al romper y superar los círculos viciosos. En consistencia con el diagnóstico desarrollado antes en este capítulo, a continuación se presentan algunos lineamientos generales que debieran reorientar la formulación de las políticas adecuadas para que El Salvador pueda romper esos círculos viciosos, alcanzar de nuevo altas tasas de crecimiento económico y generar empleos de calidad para la mayoría de la población.

Restablecer el sistema de planificación económica

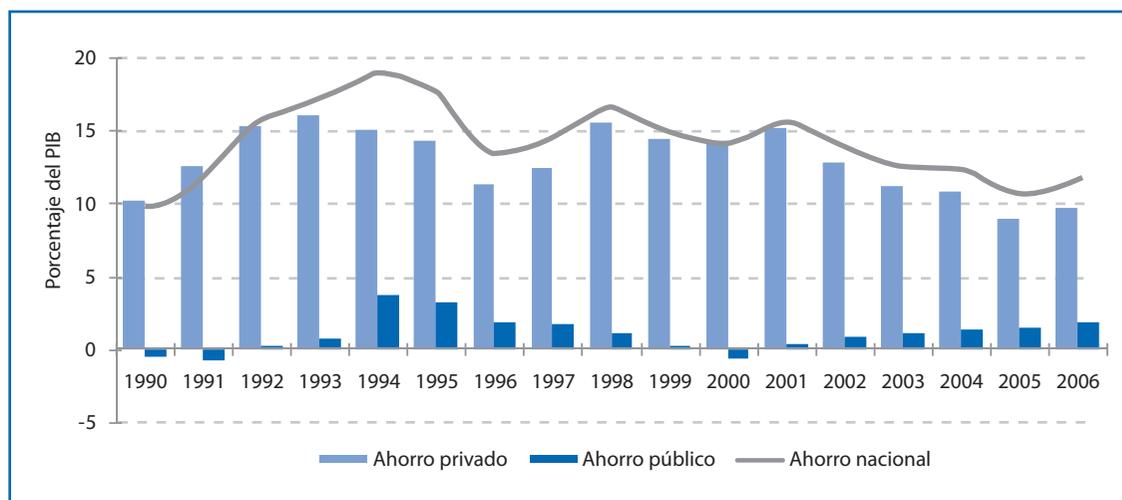
El primer paso para reorientar la política económica en función del empleo y del crecimiento es la aceptación de que el pleno empleo y la generación de empleos decentes deben constituir objetivos prioritarios de las políticas públicas. Para alcanzar esos

objetivos es necesario jerarquizar y coordinar los diferentes instrumentos de política mediante el establecimiento de un sistema de planificación económica.

La experiencia exitosa de diversos países –de manera ilustrativa los países del este de Asia, pero también otros como Irlanda y Chile– indica que optaron por un modelo de políticas con intervenciones concertadas en distintos sectores, es decir, privilegiaron la adopción de acciones deliberadas para fomentar el empleo, el crecimiento económico y el cambio estructural. La principal característica de las políticas de esos países fue el diseño de un marco amplio, de carácter holístico, donde la política macroeconómica era solo un componente y la competitividad no se confinó a obtener los precios correctos, sino también al desarrollo institucional, del capital humano y a la política industrial.

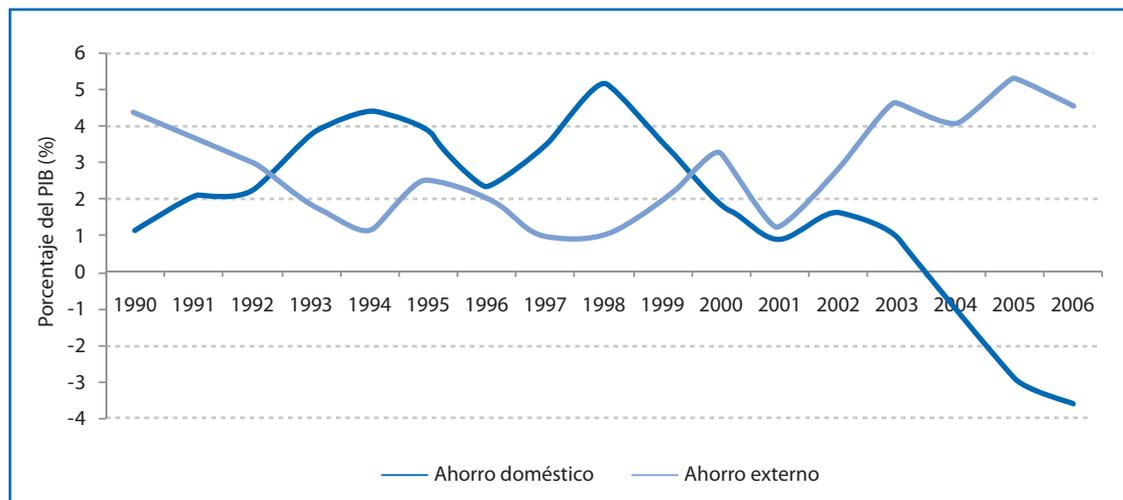
Por tanto, en consistencia con los lineamientos formulados en el *Informe sobre Desarrollo Humano de El Salvador 2005* (PNUD, 2005), resulta imperativo reiterar la propuesta de constituir una entidad estatal del más alto nivel ministerial que asuma el liderazgo en la planificación y construcción del futuro del país. En términos prácticos, esta propuesta equivaldría al restablecimiento

Gráfico 5.15: Evolución del ahorro nacional como porcentaje del PIB, 1990-2006



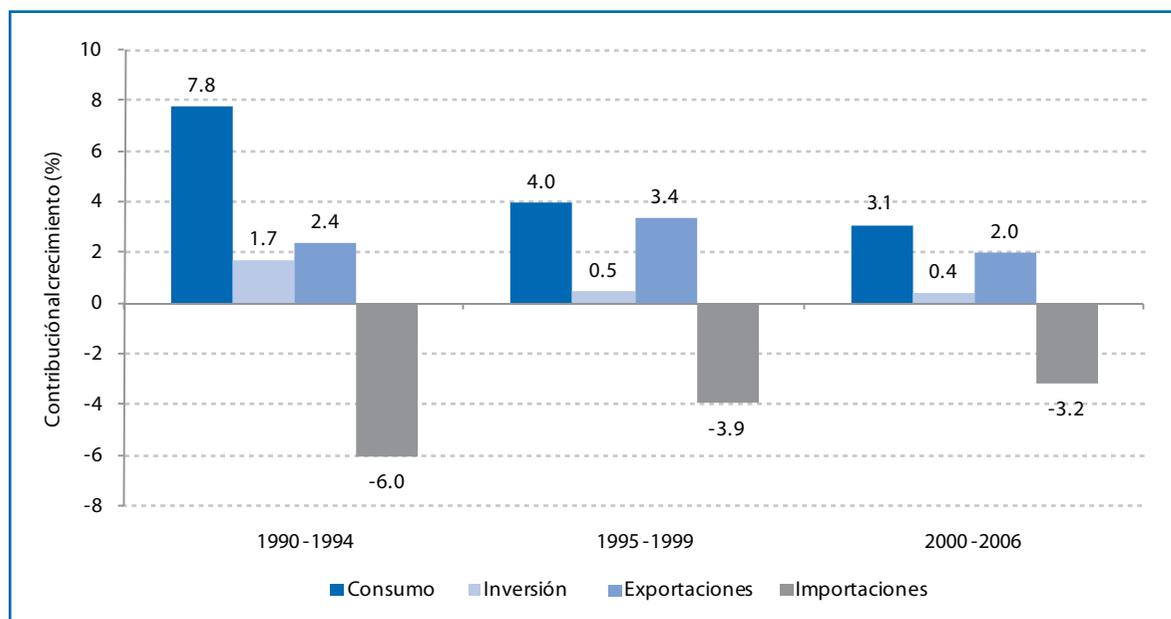
Fuente: Elaboración propia con base en datos del BCR, 2007.

Gráfico 5.16: Ahorro doméstico y ahorro externo, 1990-2006



Fuente: Elaboración propia con base en datos del BCR, 2007

Gráfico 5.17: Contribución de consumo, inversión, exportaciones e importaciones al crecimiento, 1990-2006

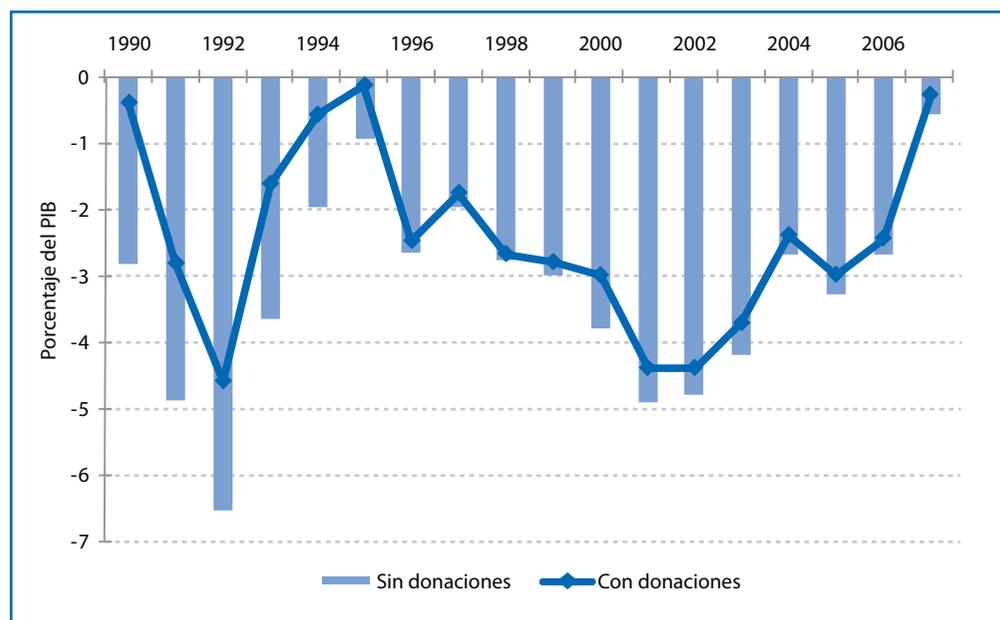


Fuente: Elaboración propia con base en datos del BCR, 2007

del antiguo Ministerio de Planificación, suprimido bajo la administración Calderón Sol sobre el supuesto de que, en el marco de una economía de mercado, el país ya no necesitaba planificar su desarrollo. A esa cartera correspondería, entre otras

funciones, coordinar la elaboración de las visiones de futuro, las apuestas estratégicas y los planes que orientarían el proceso de desarrollo, así como de las políticas nacionales y sectoriales requeridas para implementar dichos planes. Asimismo, esa

Gráfico 5.18: Evolución del déficit fiscal, 1990-2007



Fuente: Elaboración propia con base en datos del BCR, 2007

cartera sería responsable del monitoreo permanente y de la elaboración periódica de informes de evaluación del grado de cumplimiento de los objetivos y metas establecidos en los planes.

Establecer mecanismos de diálogo entre trabajadores y empleadores

La polarización política y social que ha prevalecido en El Salvador por décadas es uno de los principales obstáculos para construir e impulsar una agenda de país que ofrezca el marco para una estrategia de desarrollo de largo plazo en beneficio de todos los sectores. El desencuentro de racionalidades entre empleadores y trabajadores, descrito más arriba, es una manifestación particular de ese fenómeno más amplio.

Dado que este desencuentro se origina en procesos objetivos que, al trasladarse al mercado laboral, generan un juego suma-cero donde los intereses de los empresarios solo parecieran salir gananciosos a costa de los trabajadores, y viceversa, es necesario ir a la raíz de esos procesos para propiciar un entorno que permita

conciliar intereses y subjetividades. En cuanto el país, aplicando las políticas y los incentivos apropiados, avance en sentar condiciones para fortalecer la competitividad y productividad, no solo podrá alcanzar tasas más altas de crecimiento económico, sino también generar más empleos de calidad, sin que la rentabilidad de los empresarios ni los niveles salariales de los trabajadores se vean comprometidos. Varios de los lineamientos formulados más abajo, y referidos en los elementos para un Pacto Nacional de Empleo y Cohesión social al final de este Informe, están encaminados a crear las condiciones objetivas para desatar esa dinámica.

Además de la transformación de las condiciones productivas que sustentarán tal proceso, es importante también impulsar mecanismos explícitos de diálogo entre empleadores y trabajadores, que faciliten la armonización de las racionalidades. La experiencia de El Salvador a este respecto no ha sido efectiva ni exitosa. Las instancias tripartitas integradas por el gobierno, los trabajadores y los empleadores, establecidas para tratar asuntos relacionados con el salario mínimo y otros aspectos laborales, usualmente

Para alcanzar el objetivo del pleno empleo –y empleo decente– es necesario jerarquizar y coordinar los diferentes instrumentos de política mediante el establecimiento de un sistema de planificación económica

han sido presa de la polarización o han adolecido de falta de representatividad laboral. Urge, por tanto, constituir una instancia en la que tanto trabajadores como empresarios estén efectivamente representados, a manera de un foro de concertación, en el cual puedan debatirse aspectos políticos relevantes que afecten al mercado laboral, y que contribuya a modificar lo que hasta la fecha ha sido el juego suma-cero señalado, en una estrategia en la que ambas partes salgan beneficiadas.

Una experiencia interesante de concertación entre empleadores y trabajadores, que podría aportar importantes lecciones para El Salvador, es el Consejo Económico y Social (CES) de España, que vio la luz en 1991 como un órgano consultivo del gobierno en materia socioeconómica y laboral (véase recuadro 4.3 en el capítulo 4). El CES español emite dictamen preceptivo sobre los anteproyectos de leyes del Estado, proyectos de Reales Decretos Legislativos que regulen las políticas socioeconómicas y laborales, y Proyectos de Reales Decretos que tienen una trascendencia especial en ese ámbito. Asimismo, por iniciativa propia, el CES analiza y estudia aspectos que preocupan a la sociedad española en materia económica y social. La memoria anual del CES se ha convertido en referencia obligada para entender el desarrollo y la situación socioeconómica de España¹¹.

Mayor productividad para compensar la pérdida de competitividad cambiaria

En varios países latinoamericanos el marco de políticas aplicado en la primera mitad de los noventa se centró en un tipo de cambio fijo, junto con la liberalización de la cuenta de capitales, y una política monetaria restrictiva, a fin de mantener la estabilidad de precios. Este conjunto de políticas condujo a situaciones insostenibles en México, Brasil y, en una variante de caja de conversión, en Argentina. Actualmente se está difundiendo el marco de tipo de cambio flexible, con la liberalización de la cuenta de capital y una política monetaria orientada por la meta de inflación. Otro marco de políticas propuesto se sustenta en la evidencia de que el tipo de cambio efectivo real puede ser

Cuadro 5.1: Evolución del gasto público social, 1997-2007

Año	Millones US\$	Per cápita (US\$)	PIB (%)	Gasto total (%)
1997	531	91	4.8	32.1
1998	649	107	5.4	33.9
1999	684	111	5.5	36.3
2000	746	119	5.7	36.0
2001	992	154	7.2	41.5
2002	1,085	167	7.6	32.4
2003	1,092	164	7.3	42.8
2004	1,176	174	7.4	41.9
2005	1,030	150	6.1	34.4
2006 (p)	1,094	157	6.2	32.8
2007 (p)	1,125	159	5.8	38.2

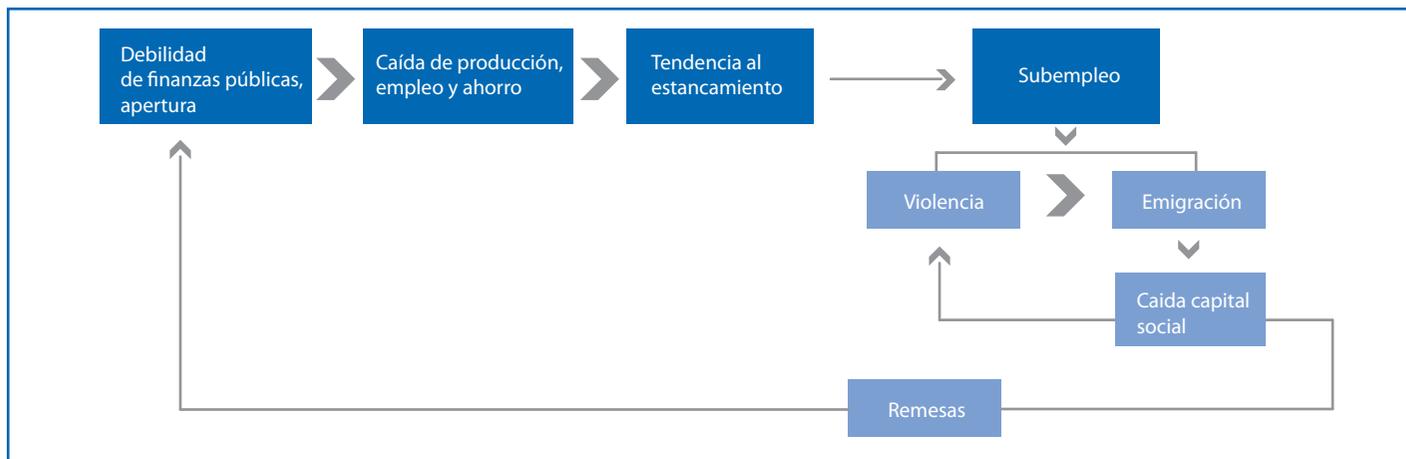
Nota: (p) Gastos proyectados en el Presupuesto General de la Nación. Fuente: Elaboración propia con base en información del Ministerio de Hacienda, 2007 y BCR, 2007.

un medio efectivo para promover la inversión, el crecimiento económico y el empleo; por tanto, este esquema propone establecer como meta específica el tipo de cambio real y alcanzarla por medio de intervenciones del banco central (Frenkel, 2006; Frenkel y Ros, 2006).

En el caso de El Salvador, la apreciación real del tipo de cambio como resultado de las entradas de remesas y de otros capitales, y la adopción de la dolarización imponen límites insuperables al manejo del tipo de cambio como instrumento de competitividad del país. Sin embargo, el estar formalmente dolarizado no representa una barrera insalvable para alcanzar tasas de crecimiento más altas y aumentar la generación de empleo, como lo muestra la experiencia de Panamá, que en años recientes ha crecido a tasas superiores a 7% por año. En todo caso, la dolarización plantea la exigencia de mantener la competitividad del sector externo a través de aumentos de eficiencia generados por la inversión en capital humano y mejoras encaminadas a fortalecer el clima de negocios.

Cuando se efectuó la reforma comercial, la economía salvadoreña no contaba con los niveles de capital humano que pudiesen haber servido de pilar fundamental para garantizar el éxito, en términos de impulsar nuevas exportaciones y estar en mejor capacidad para

Gráfico 5.19: Círculos viciosos



Fuente: Elaboración propia.

enfrentar la ola de importaciones. Los avances en educación, infraestructura y capacidad institucional son pasos necesarios previos a la reforma comercial, según han puesto en evidencia estudios recientes¹².

En tal sentido, un choque de educación resulta fundamental, en conjunción con otras medidas que fortalezcan la plataforma competitiva del país, para alcanzar mayores tasas de crecimiento y generar suficientes empleos de calidad. El efecto de una mayor educación sobre el crecimiento económico ha sido bien documentado para El Salvador. Según un estudio del BID (1997), el aumento de un año de educación promedio de la población conduciría a un incremento de la tasa de crecimiento anual de 1.55%. Por otra parte, de acuerdo con un estudio del Banco Mundial (Loayza et al., 2005), que computó los determinantes del crecimiento de la economía salvadoreña durante el periodo 1991-1999, la tasa de crecimiento anual estuvo determinada por la fuerza laboral y educación de la misma (2.27%), capital físico (2.03%) y productividad (0.25%). Las proyecciones de crecimiento económico para el periodo 2006-2020, realizadas por este estudio, computaron una tasa de crecimiento de 3.5% bajo las condiciones prevalecientes en la economía salvadoreña. Además, calcularon que, si a partir de un esfuerzo especial, se obtuviese un año adicional de educación, la tasa de crecimiento

aumentaría en 1.6% adicional.

Por otra parte, el trabajo de Skipper (2006) sobre los costos y beneficios de aumentar el nivel promedio de escolaridad, indica que elevar esta a una tasa anual de 3.3% conduciría a una tasa de crecimiento más dinámica. Esta trayectoria de escolaridad exigiría duplicar el gasto público en educación en un periodo de ocho años, lo que daría lugar a incrementar la tasa de crecimiento anual en 1.5%. Estimaciones efectuadas para este Informe indican que en un escenario de crecimiento acelerado de la escolaridad, el país no solo crecería a tasas más altas y se generarían más empleos, sino que también generaría recursos fiscales adicionales, cuyo valor actual equivaldría a 12% del PIB de 2006, lo cual sugiere que la educación se paga por sí sola (véase recuadro 5.2).

Además de su efecto beneficioso sobre el crecimiento económico, la educación tiene también efectos positivos sobre muchas otras variables: por ejemplo, incide en la reducción de los niveles de violencia (Heinemann y Verner, 2006) y tiene un efecto en reducir la emigración (Mora y Taylor, 2006). Asimismo, varios estudios han señalado que el principal determinante de la inversión extranjera es la disponibilidad de recursos humanos calificados (Hawkings, 1998)¹³.

En adición al fortalecimiento de la productividad mediante la inversión en educación, un instrumento específico de gran

potencial para mejorar la competitividad de los productores nacionales lo constituye el *check off*, que ha recibido considerable atención en Estados Unidos, Canadá y otros países. En esos países, el *check off* consiste en un sobrecargo porcentual a la venta de ciertos productos de origen agropecuario, tanto producidos domésticamente como importados, de modo que los recursos obtenidos mediante ese mecanismo se destinan a un fondo para apoyar la competitividad de los sectores involucrados.

El Salvador podría implementar un mecanismo de ese tipo, ampliándolo al sector industrial, y destinar los recursos obtenidos a la atención de proyectos del sector agropecuario y la industria, presentados por miembros de los gremios respectivos, en los campos de incubación de empresas, capital de riesgo, reconversión agrícola, apoyo a la exportación, investigación y transferencia de tecnología. Los principios básicos del uso de tales recursos y de su captación serían la transparencia, la contraloría operacional y financiera, y el apego a los reglamentos de uso de recursos previamente establecidos.

El esquema de *check off* no riñe con los acuerdos de libre comercio suscritos por el país, ya que el cargo se efectuaría al margen de la póliza de importación. En Estados Unidos, por ejemplo, se carga un *check off* a toda la carne importada y, además, hay otro aplicable a cada res que ingresa de México y Canadá, recolectados en la aduana respectiva. Estados Unidos suscribió el NAFTA con ambos países. Por otra parte, los efectos inflacionarios de un esquema de *check off* serían mínimos; por el contrario, este podría ejercer efectos deflacionarios, ya que los proyectos financiados con tales fondos contribuirían a ensanchar la oferta agregada de bienes industriales y agropecuarios, a la vez, las inversiones en capital humano conducirían a incrementar la tasa de crecimiento económico.

Incentivar ramas económicas de alta generación de empleo

El esfuerzo de reorientar los incentivos económicos hacia aquellas ramas que presentan mayor capacidad de generación de empleos decentes y mayores efectos

multiplicadores hacia el resto de la economía implica una readecuación de la política comercial. Con esto se intenta lograr un balance adecuado entre el cumplimiento de los acuerdos comerciales suscritos por el país y la implementación de un esquema de incentivos que estimule la competitividad de los productores nacionales en aquellos rubros que han sido sometidos a una competencia desleal en aras de una visión ideologizada del libre comercio. Un componente importante de esa readecuación lo constituye la revisión y eventual modificación selectiva de la actual estructura arancelaria del país.

La modificación de los aranceles es una medida administrativa, por lo que se podrían gravar las importaciones no incluidas en los convenios de libre comercio. Esto deja casi exclusivamente a las importaciones de China y de Sudamérica (con excepción de Chile). Aunque estas no representan un valor alto en términos porcentuales, el gravarlas con un arancel más alto podría ofrecer algún respiro a empresas nacionales e ingresos adicionales al fisco.

La revisión arancelaria contribuiría a que la demanda de bienes generada por las remesas fuese atendida en una mayor proporción por la producción nacional, lo cual tendría implicaciones para el aumento del ahorro nacional, el crecimiento y el empleo. La experiencia de República Dominicana muestra que un país puede impulsar un proceso efectivo de apertura comercial sin obligar a sus productores a competir en una “cancha desnivelada” a favor de la producción importada¹⁵. Adicionalmente, el mecanismo de *check off*, arriba descrito, constituiría también una fuente importante de incentivos para mejorar la rentabilidad del sector agropecuario y la industria a través de fortalecer la productividad y competitividad de los productores nacionales.

Tales iniciativas podrían reforzarse y complementarse por un Plan de Transformación Productiva, como el propuesto por INSAFORP (2006), en el que se especifiquen las apuestas estratégicas del país para los próximos años, las responsabilidades de cada entidad, los objetivos y metas, las inversiones que se requerirán y las fuentes que

Cuando se efectuó la reforma comercial, la economía salvadoreña no contaba con los niveles de capital humano que pudiesen haber servido de pilar fundamental para garantizar el éxito, en términos de impulsar nuevas exportaciones y estar en mejor capacidad para enfrentar la ola de importaciones

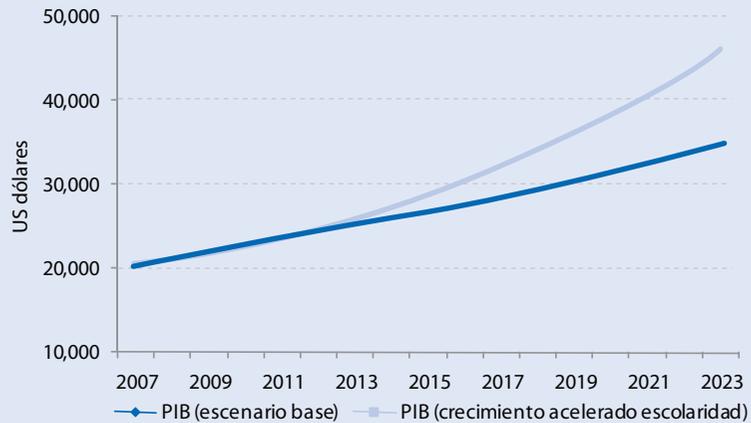
Recuadro 5.2: Cuantificación de los efectos de un choque positivo de educación

En El Salvador, en el período 2000-2006, la escolaridad promedio pasó de 5.4 a 5.8 años, lo que indica que toma alrededor de 15 años aumentar la escolaridad promedio en un año. Además de este escenario factual, se calculó otro de crecimiento acelerado de la escolaridad, en que esta aumenta un año en un período de 8 años. Los niveles promedios de escolaridad serían de 6.3 y 6.9 años en 2015 para los escenarios factual y de crecimiento acelerado, respectivamente. En 2023 estos niveles serían, respectivamente, de 7.0 y 7.9 años de escolaridad promedio. Con base en las proyecciones de escolaridad, se efectuaron proyecciones del PIB para el período 2007-2023¹⁴ (véase gráfico B).

Los montos del PIB difieren entre sí según las tasas de crecimiento de la escolaridad promedio. En 2015, en el caso del crecimiento acelerado, el producto alcanzaría un monto de US\$28,716 millones a precios constantes de 2007; mientras que en el escenario base en el que, sin mayor esfuerzo de inversión en educación, la economía crecería a una tasa promedio anual de 3.5%, el PIB sería de US\$26,528. En 2023, en el escenario de crecimiento acelerado de la escolaridad, el valor del PIB subiría a US\$45,874 millones, mientras que en el escenario base, de continuar la tendencia histórica, el producto sería de US\$34,933 millones.

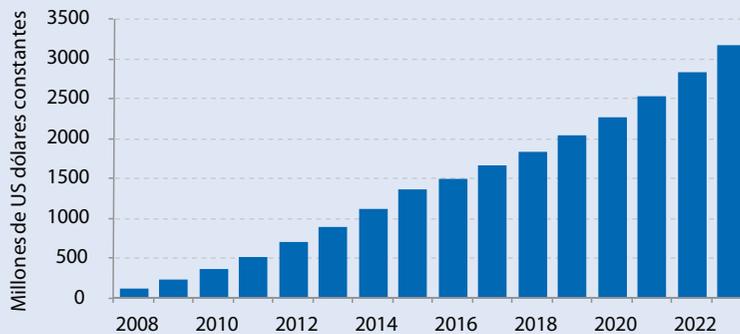
En el escenario de crecimiento acelerado, se supone que la tasa de esfuerzo fiscal (carga tributaria) habrá aumentado en 3 puntos porcentuales del PIB (para llegar al promedio latinoamericano), que es lo que hace factible sustentar el crecimiento acelerado de la escolaridad y, por ende, del PIB (véase gráfico C). En 2015, el esfuerzo fiscal (carga tributaria) sería entonces de 17% el PIB. Se puede computar el aumento de la recaudación de ingresos fiscales a raíz del aumento del crecimiento

Gráfico B: Proyecciones del PIB con diferentes supuestos de crecimiento de la escolaridad, 2006-2023



Fuente: Estimaciones propias.

Gráfico C: Proyección del incremento de la recaudación tributaria como resultado del aumento acelerado de la escolaridad, 2008-2023

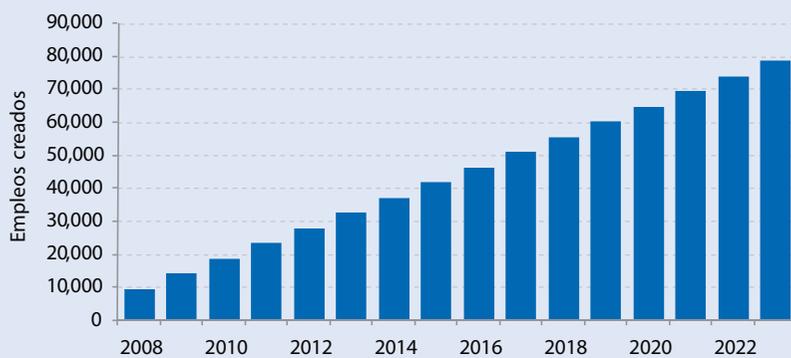


Fuente: Estimaciones propias.

garantizarían un financiamiento sostenible de las mismas. Para la elaboración de dicho plan se podría aprovechar la matriz insumo-producto preparada anualmente por el Banco Central de Reserva (BCR), la cual permitiría identificar las ramas productivas que presentan mayores encadenamientos productivos (i.e. productos de caucho y plástico; química de base y

elaborados; productos metálicos de base y elaborados; maquinaria, equipo y suministros; material de transporte y manufacturas diversas; construcción; restaurantes y hoteles; transporte y almacenamiento); las de mayor capacidad de absorción de la mano de obra que abunda en el país (i.e. construcción, turismo); las de mayores potencialidades en términos de sustitución de

Gráfico D: Aumento de empleo debido al crecimiento acelerado de la escolaridad, 2008-2023



Fuente: Estimaciones propias.

adicional en educación necesaria para desatar la dinámica de más alto crecimiento sería más que compensada por el incremento adicional de la recaudación tributaria conseguido por el crecimiento acelerado de la escolaridad y las tasas más altas de crecimiento económico. Esto indica que, en el largo plazo, la educación se paga por sí sola, ya que los esfuerzos fiscales iniciales se compensan con creces en términos de mayores montos de futuras recaudaciones. Se debe enfatizar que el crecimiento económico adicional generado por la escolaridad acelerada también da lugar a aumentos adicionales del empleo que, según la proyección, alcanzarían alrededor de 41,500 puestos de trabajo en 2015 y casi 80,000 en 2023 (véase gráfico D).

económico. Este aumento de ingresos fiscales sería igual a US\$1,353 millones para 2015 y a US\$3,153 millones para 2023, a precios constantes de 2007, asumiendo que en el escenario base la carga tributaria se mantuviera al mismo nivel de 2007 (13.3% del PIB) y que en el escenario de crecimiento acelerado esta subiera paulatinamente hasta alcanzar 17% del PIB en 2015. A la altura del año 2020, la inversión

importaciones; y las ramas o rubros en los que se puedan aprovechar o desarrollar nichos de exportación.

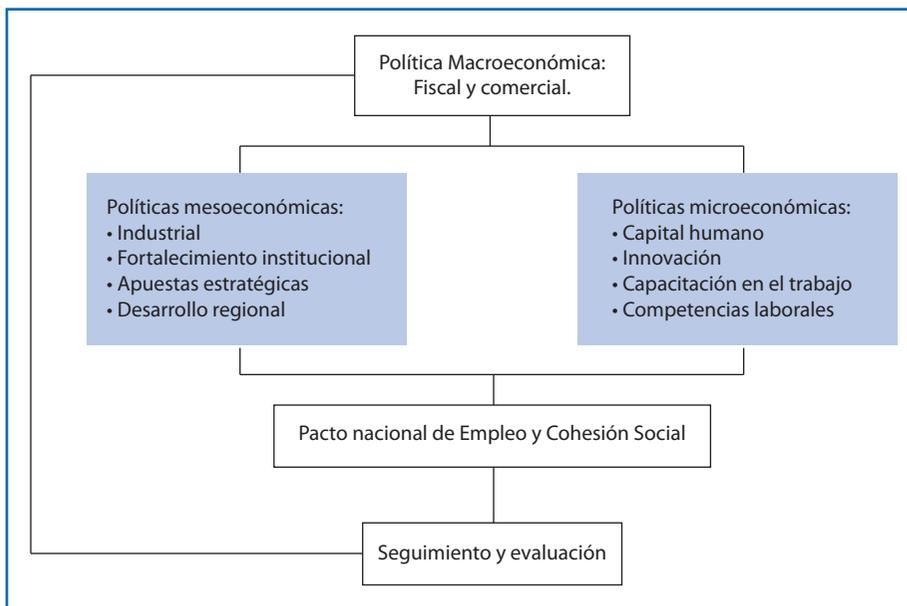
Fortalecer la capacidad de financiar el desarrollo con recursos propios

Dado que con la dolarización se ha perdido la capacidad de utilizar las políticas monetaria y cambiaria como instrumentos para estimular la actividad económica, la política fiscal constituye el principal instrumento de política macroeconómica ante el objetivo de impulsar el empleo y el crecimiento. En el contexto específico de las restricciones presupuestarias que pesan sobre el Estado salvadoreño, ello implica llevar a cabo una ambiciosa reforma fiscal, que genere aumentos sustanciales de los ingresos públicos para incrementar la inversión pública y el gasto social, y para generar ahorro nacional. Dado que la inversión pública cataliza la inversión privada, la política fiscal también estaría impulsando esta última. A su vez, esto tendría implicaciones en la carga fiscal: para

las empresas que invierten, su tasa efectiva de impuestos pagados podría ser inferior a la tasa nominal, en virtud de los beneficios obtenidos cuando se destinan los ingresos fiscales a la inversión pública, lo cual generaría réditos adicionales a la inversión privada.

En años recientes, El Salvador ha logrado avances importantes al elevar la carga tributaria desde niveles de 10% del PIB a finales de los noventa hasta 13.4% del PIB en la actualidad. Sin embargo, el financiamiento de las políticas requeridas para avanzar hacia niveles de desarrollo comparables a los promedios latinoamericanos implica un aumento adicional de la carga tributaria hasta alcanzar por lo menos 17% o 18% del PIB. Desde luego, el esfuerzo por elevar el ahorro público mediante un aumento de la recaudación debiera estar acompañado por el correspondiente esfuerzo del sector privado para aumentar su propio aporte al ahorro nacional. Esta no es una tarea fácil, pero tampoco resulta imposible si se implementan las políticas adecuadas y se generan los consensos requeridos, como lo han hecho otras naciones.

Gráfico 5.20: Marco amplio de políticas



Fuente: Elaboración propia.

La experiencia exitosa de varios países, especialmente en el sudeste asiático, demuestra que, para convertir sus territorios en un espacio atractivo para los inversionistas nacionales y extranjeros, era necesario contar con una infraestructura moderna (carreteras, energía eléctrica, agua, telecomunicaciones, puertos, aeropuerto) y que la población tuviera acceso a niveles crecientes de educación y calificación que permitieran reducir los costos de producir en el país, disminuyendo los costos de transacción y aumentando la productividad del trabajo. En esos países, uno de los ejes centrales en torno a los cuales se generaron los volúmenes de ahorro requeridos para financiar su desarrollo lo constituyó una política de ahorro para vivienda similar a la del sistema de ahorro para pensiones de El Salvador (MOP, 2005).

Como consecuencia de la puesta en marcha de esta política, la tasa de ahorro nacional de esos países fue aumentando progresivamente, creando una enorme disponibilidad de recursos para financiar inversiones. Esta situación fue aprovechada por todos los actores económicos, pero en particular por el Estado, que comenzó a financiar los principales proyectos para modernizar la infraestructura con los recursos

obtenidos mediante esa política de ahorro. Al ejecutar obras de infraestructura cada vez de mayor alcance, el gobierno aumentaba la demanda de empleo público, al mismo tiempo que incrementaba también el empleo privado formal, debido al mejoramiento del clima de negocios asociado al proceso de modernización en marcha. Por otra parte, al crecer el empleo formal público y privado, aumentaban los recursos de las cuentas de capitalización individual para vivienda, así como los ingresos fiscales, dotando al Estado de la capacidad para honrar la deuda pública ya contratada y para contraer nuevos empréstitos.

Como resultado del círculo virtuoso instalado, los Estados generalmente reportan superávits fiscales, los cuales son aprovechados para financiar políticas anticíclicas en los periodos de recesión. Por otra parte, el proceso de desarrollo ha generado también un aumento progresivo de los sueldos y salarios a tal punto que ahora el uso de los recursos acumulados en las cuentas de capitalización individual se ha flexibilizado, de tal manera que, bajo ciertos criterios claramente establecidos, también pueden utilizarse para adquirir seguros privados de salud, e incluso para comprar acciones de empresas.

El Salvador podría apoyarse en esas experiencias para estructurar una estrategia de desarrollo basada en una articulación efectiva entre el aumento de la tasa de ahorro nacional, la modernización de la infraestructura de apoyo al desarrollo económico y social, la atracción de inversiones, la disminución progresiva del desempleo y del empleo informal, y el logro de tasas de crecimiento económico robustas y sostenidas en el tiempo.

Consideraciones finales

En resumen, una economía dolarizada con altas entradas de remesas requiere de holgura fiscal para dinamizar la inversión pública, el crecimiento económico y la generación de empleos decentes. Y requiere también de protección arancelaria para evitar desequilibrios externos. Ambas medidas contribuyen a evitar caídas en la producción nacional y propician

mayores tasas de empleo y de crecimiento económico.

Los lineamientos arriba propuestos deben articularse en un marco amplio de políticas que incorpore, además de los aspectos macroeconómicos, los aspectos meso y micro económicos (véase gráfico 5.20).

a. En el campo macroeconómico, ello implica la reforma fiscal para ampliar sustancialmente el gasto social y la inversión pública, con miras a atender deficiencias en las redes de cobertura social, así como incentivar la inversión privada; la reforma de la política comercial para incentivar la producción nacional y defender las cuentas externas; y la introducción de un sistema de *check off* para apoyar la productividad de los productores agropecuarios e industriales.

b. En el campo mesoeconómico se atenderían aspectos del fortalecimiento del desarrollo del sector de transables, como la política industrial, la promoción de inversión extranjera, política de innovación y sistema de apuestas estratégicas, entre otros.

c. En el área microeconómica, se incorporarían aspectos del desarrollo de capital humano, innovación, capacitación en el trabajo, competencias laborales, etc., como se sugiere en los Elementos para un Pacto de Empleo y Cohesión Social, al final de este Informe.

Notas

1. Datos de aranceles para los países de América Latina se encuentran en WTO (2006).

2. Para una reseña de la literatura sobre los efectos perversos de la apertura sobre el empleo, véase Goldberg y Pavcnik (2007).

3. El cierre de empresas a raíz de la apertura puede ser analizado por modelos de competencia imperfecta. Véase, por ejemplo, Krugman y Obstfeld (1994).

4. En Singapur, por ejemplo, esa proporción es 78%; en Malasia, 50%; y en Hong Kong, 42%.

5. El empleo en el sector secundario es afectado con un rezago de dos años, mientras que el subempleo en el sector terciario es afectado sin rezagos.

6. Esta y las demás citas de textos en inglés han sido traducidas para este capítulo (nota de los editores).

7. El efecto de la liberalización del comercio exterior sobre el ahorro nacional en El Salvador ha sido analizado por Ábrego (1999) por medio de un modelo de equilibrio general, con la conclusión de que: “La apertura comercial unilateral en El Salvador parece producir pocos beneficios en términos de ingresos y bienestar. El impacto de la liberalización comercial no es siempre positivo. El ahorro nacional –y el ahorro total– tiende a decrecer. En este sentido, las reformas comerciales tienen a favorecer el consumo antes que la acumulación de capital.”

8. Los autores encuentran resultados que suscitan dudas sobre la importancia de la globalización de los mercados de capital: “a la larga, los países en desarrollo que han recurrido menos al financiamiento externo han crecido más rápido... Más allá de los altibajos fugaces del financiamiento externo, tratamos de determinar si en promedio y a largo plazo los países no industriales de más rápido crecimiento han dependido sobre todo de fondos externos. La respuesta es que no... Lo interesante es que los países que tienen coeficientes de inversión elevados y recurren poco al capital extranjero (menos déficit en cuenta corriente) crecieron más rápido –promedio aproximadamente del 1% anual– que los países con inversión fuerte, pero con mayor uso de capital extranjero”. Y recomiendan: “Estudios recientes de los episodios de crecimiento apuntan a que el dinamismo manufacturero es crucial para el crecimiento a largo plazo. Por tanto, para fomentar el desarrollo de un sector manufacturero orientado hacia la exportación habría que reducir la dependencia del capital externo y evitar la sobrevaluación” (Prasad et al., 2007).

9. Una reseña de la literatura se encuentra en Cáceres (1997).

10. Esta experiencia de la economía salvadoreña encaja en el dictamen de Rodrik (2006) sobre América Latina: “La liberalización de las importaciones reduce el empleo y la producción en el sector que compite con aquellas sin estimular

ningún crecimiento de las exportaciones no tradicionales. Estamos ahora en una mejor posición para entender por qué la liberalización de las importaciones, del tipo que los países en América Latina y otras regiones adoptaron a finales de los ochenta y posteriormente, han producido resultados tan decepcionantes. Aunque no se pretendió que ocurriera de ese modo, esas reformas debilitaron la base industrial de sus economías, y redujeron el dinamismo de la productividad en general. Vemos los resultados de ello en pobres cifras de crecimiento y de la productividad total de los factores a lo largo de toda la economía”.

11. Además, existen Consejos Económicos y Sociales autonómicos, creados independientemente del CES nacional de España.

12. Un reciente estudio del Banco Mundial ha concluido que “una mayor apertura resulta en un gran incremento del crecimiento económico cuando la inversión en capital humano es fuerte, hay mercados financieros desarrollados, y la infraestructura pública está disponible... Por ende,

en principio, un incremento en la apertura puede conducir a una reducción del crecimiento si alguna de estas áreas no está totalmente desarrollada” (Chang et al., 2005).

13. Hawkings (1998) señala que: “La calidad de la mano de obra laboral, más que el costo de ella, se ha convertido en el mayor determinante de la recepción de inversión. Para los inversores extranjeros, la disponibilidad local de personal altamente calificado es de crucial importancia; sin este personal hay poca justificación para establecer una operación industrial”.

14. El aumento de las tasas de crecimiento se calculó dividiendo 1.5 entre el número de años, 17 años y 8 años según el escenario, agregando el cociente resultante a la tasa de crecimiento económico de 3.5%, tasa considerada por el FMI como el crecimiento anual probable a prevalecer en el periodo 2005-2015 en El Salvador (IMF, 2002).

15. Valga aclarar, sin embargo, que en años recientes República Dominicana ha incurrido en un creciente déficit comercial.

CAPÍTULO 6

El empleo en clave territorial

Lo que mueve al mundo no son los potentes
brazos de los héroes, sino la suma de los
pequeños empujones de cada trabajador
honrado

Hellen Keller

Introducción

El territorio es un espacio privilegiado donde tienen lugar las relaciones sociales. Es el espacio donde las personas viven y trabajan, donde tienen lugar las relaciones familiares y las instituciones públicas y privadas intervienen para regular la sociedad; asimismo es el espacio donde la cultura local se sedimenta (Garófoli, 1995). Para quienes lo habitan, un territorio puede representar una trampa de pobreza y subdesarrollo o una oportunidad de mejorar el nivel de vida en la medida en que se aprovechen sus vocaciones.

La extensión de un país no es, por sí misma, un factor de progreso o estancamiento. Hay evidencia que señala que países con una extensión similar a la de El Salvador (i.e. Eslovenia e Israel) han sabido aprovechar su territorio y alcanzado niveles de desarrollo humano alto. Inclusive, países con extensiones que representan menos del 5% del territorio nacional (i.e. Singapur) han sido exitosos en la creación de empleos y de niveles de vida gratificantes para sus ciudadanos. Por otro lado, hay países con vastos territorios y recursos que no han sido convertidos en una ventaja para el desarrollo. Es decir, contar con pequeños o grandes territorios no marca la diferencia. La diferencia está en traducir las vocaciones del territorio en oportunidades para la gente.

Este capítulo se divide en cuatro secciones. La primera reflexiona sobre las diferentes alternativas para la gestión del desarrollo desde el territorio. En la segunda sección se presenta un diagnóstico del empleo y del desarrollo humano en las distintas regiones del país diferenciadas por la Comisión Nacional de Desarrollo (CND, 1998 y 2000) y se plantea la reivindicación del territorio y de sus vocaciones como un ámbito de oportunidades para la generación de empleo.

En la tercera sección se bosquejan las potencialidades de las regiones para lograr mejores niveles de vida y, sobre todo, mayor equidad en la oferta de oportunidades laborales. En la cuarta se presentan los requerimientos para aprovechar las potencialidades identificadas para impulsar una estrategia de desarrollo territorial.

En general, las ideas-fuerza de este capítulo muestran que El Salvador cuenta con los

elementos necesarios para que en todo su territorio se genere suficiente trabajo decente. No es un país con regiones desprovistas de porvenir. Es un país con regiones que tienen futuro: potenciales turísticos, ubicaciones logísticas envidiables y un pueblo creativo y trabajador. Por tanto, hacer del territorio un activo para el desarrollo constituye una condición fundamental de cualquier apuesta estratégica encaminada a alcanzar un desarrollo humano alto que dignifique a los trabajadores y a la población en general.

Visión regional para el desarrollo

En años recientes, el desarrollo local, la descentralización y el uso del territorio como un activo para la generación de empleo han tenido resonancia en el debate nacional y en la puesta en marcha de experiencias territoriales novedosas. Muchos de los procesos dejan como principal lección que la organización político-administrativa del país no se ajusta a la configuración actual de los tejidos sociales, económicos, ambientales y culturales en el ámbito local, ni responde a la necesidad de contar con motores creadores de empleo en el territorio.

En el marco de ese debate, diversas organizaciones se han pronunciado y presentado propuestas para enfrentar el desafío de alcanzar un desarrollo territorial balanceado, en las cuales se sugiere desde la reducción del número de municipios hasta la constitución de regiones.

De acuerdo con la Red para el Desarrollo Local, “el desarrollo territorial enfrenta una situación de excesivo fraccionamiento y heterogeneidad municipal y una división político-administrativa del país que ya no responde a las dinámicas actuales del desarrollo nacional” (PNUD, 2004). En la Estrategia Nacional de Desarrollo Local, formulada en 1999 por el Grupo Consultivo convocado por el Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local (FISDI), se enfatizaba la necesidad de “transformar y unificar el marco territorial en el cual se da la reforma institucional de los dos niveles de gobierno, nacional y municipal” (PNUD, 2004). La Comisión Nacional de Desarrollo (CND), en las Bases del Plan de

La extensión de un país no es, por sí misma, un factor de progreso o estancamiento. Esto significa que contar con pequeños o grandes territorios no marca la diferencia en el desarrollo de las naciones. La diferencia está en traducir las vocaciones del territorio en oportunidades para la gente

La construcción de espacios intermedios de gestión territorial, entre el Estado nacional y las municipalidades, es una necesidad ineludible para alcanzar mayores niveles de desarrollo humano y para crear oportunidades de trabajo decente a lo largo del territorio

Nación, señalaba que “la actual concentración de decisiones gubernamentales, actividades económicas y servicios públicos es incompatible con el desarrollo integral de El Salvador; y la atomización municipal no es una forma viable de descentralización” (CND, 1998). Por su parte, la Política Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNODT) subraya que en el país ha privado la toma de decisiones sectorial y poco articulada a la base territorial, lo cual plantea tres importantes desafíos: resolver la inequidad territorial, reducir la vulnerabilidad y mejorar la competitividad territorial (MOP, 2007).

Frente a esta problemática, la construcción de espacios intermedios de gestión territorial, entre el Estado nacional y la escala más “local” (municipio), aparece como una necesidad ineludible si se pretende realizar una gestión inteligente, que contribuya a mayores niveles de desarrollo humano y a la creación de trabajo decente a lo largo del territorio. Además, la adopción de una visión regional para el desarrollo se convierte en una necesidad si se pretende lograr una gestión integrada del desarrollo que aproveche las potencialidades de cada territorio y contrarreste la tendencia concentradora de la región Metropolitana.

En el presente Informe se retoma la propuesta territorial formulada por la CND de dividir al país en cinco regiones, porque permite entender los desafíos y oportunidades para el desarrollo territorial de mejor manera que la división político-administrativa convencional del país a escala departamental, municipal o de mancomunidades. Las cinco regiones de dicha propuesta son la región Norte del Río Lempa, la región del Golfo de Fonseca, la región Centro-Sur Comalapa, la región de Los Volcanes y la región Metropolitana del Gran San Salvador (véase mapa 6.1). A cada una de estas, la CND les atribuye un eje esencial o apuesta estratégica. Tal propuesta, planteada en el documento *Acciones territoriales del Plan de Nación* (CND, 2000), reconoce que el desarrollo humano requiere una escala espacial mínima, que se asocia al concepto de región, y que acoja un volumen de población que genere y sostenga una dinámica económica. El departamento podría ser tomado como una célula para el desarrollo espacial, pero la agregación de dos

o más departamentos (es decir, una región), se acerca mejor al análisis de los conglomerados sociales que se articulan en los corredores económicos o ejes de desarrollo (PNUD, 2002). Asimismo, la propuesta de la CND se vincula con la necesidad de redimensionar el papel de los territorios, reorientar la inversión pública y crear mejores condiciones para la desconcentración y la descentralización del Estado.

A la vez, el aprovechamiento de las potencialidades del territorio implica una visión integral del desarrollo que incluye una adecuada gestión medio ambiental. En El Salvador, la atención de las políticas públicas en materia de crecimiento económico ha tendido a concentrarse en aspectos macroeconómicos. Con frecuencia se ha perdido de vista la relevancia que los recursos naturales del país y la calidad ambiental tienen como determinantes de la competitividad y de la atracción de inversión. Entre diversos grupos del sector público y privado prevalece la idea de que el desempeño ambiental tiene poca o ninguna relación con el clima de negocios o, peor aún, que constituye solo un costo de transacción para los negocios y el crecimiento económico.

Frente a este tipo de visiones, es imperativo subrayar que, si bien la competitividad y el desarrollo dependen de variables macroeconómicas, políticas, institucionales y sociales, los aspectos microeconómicos de la competitividad basados en la calidad del ambiente son determinantes para la capacidad de un país. La experiencia de empresas en países desarrollados así como numerosos estudios ofrecen amplia evidencia de que un mejor desempeño ambiental está positivamente relacionado con la calidad del clima de negocios. Algunos de los hallazgos más relevantes del *Reporte de competitividad global 2007-2008* (World Economic Forum, 2007) indican que las empresas de los países más competitivos del mundo, incluyendo Japón, Alemania, Suecia, Dinamarca e Irlanda, opinan que las regulaciones ambientales de sus países aumentan su competitividad y rentabilidad. De hecho, también en los países en desarrollo la mejora de las normas ambientales incrementa la competitividad y estimula la inversión extranjera. Está demostrado que la globalización tiende

a penalizar los bajos niveles de desempeño ambiental a medida que las tendencias de los mercados internacionales favorecen el comercio de bienes y servicios que se originan en procesos productivos amigables con el medio ambiente. El hecho de que los países con mejores regulaciones ambientales sean también líderes mundiales en competitividad no es una casualidad (Pratt, Rivera y Quiroga, 2005).

También en el caso de El Salvador, su potencial de desarrollo para un futuro más competitivo está estrechamente relacionado con el desarrollo balanceado de su territorio y el manejo adecuado de su medio ambiente. Los desafíos que el país debe enfrentar en este terreno son ingentes. Tal como lo señalaba la *Estrategia nacional del medio ambiente* (MARN, 2004), las presiones sobre el ambiente generadas por actividades humanas en El Salvador en las últimas tres décadas han ocasionado una sensible reducción en la calidad y cantidad de sus recursos naturales. De no revertirse este proceso, el potencial del país para desarrollar industrias impulsadas por la inversión y la innovación –tales como los agronegocios de alto valor agregado, la industria alimentaria, el turismo y otras industrias que dependen de los recursos naturales– se verá significativamente mermado. En tal sentido, un buen desempeño ambiental constituye un requisito para lograr mayores accesos a mercados y mayor productividad y calidad en las inversiones, así como para impulsar una estrategia de crecimiento económico que reduzca la pobreza, incremente el desarrollo humano y que sea ambientalmente sostenible.

Diagnóstico del empleo y del desarrollo humano en las regiones

Como se ha mencionado en el capítulo 2 de este Informe, el objetivo primordial de cualquier estrategia o pacto social inspirado en el paradigma del desarrollo humano debiera ser el que todas las personas en edad de trabajar, y con capacidad y voluntad de hacerlo, dispongan de un empleo productivo, higiénico, seguro, bien remunerado y protegido con redes de seguridad social.

Sin embargo, las capacidades de generación de trabajo decente difieren mucho entre regiones, quizá como consecuencia de haber seguido “un enfoque de desarrollo con distorsiones graves y profundas, en el que territorios, segmentos poblacionales e importantes sectores económicos han sido ignorados y excluidos de las decisiones y beneficios del desarrollo” (CND, 2000). No se ha tomado en cuenta que “El Salvador no es un espacio homogéneo” sino que está constituido por “un conjunto diferenciado de realidades territoriales” (PNUD, 2005).

La diferenciación territorial de la economía y del empleo obedece a muchas variables. Algunas son de índole geológica o geográfica, tales como las características de los suelos y la disponibilidad de agua. Otras, de índole histórica, que podrían tener carácter secular, tales como la cercanía a rutas comerciales o la distribución de la propiedad sobre la tierra y otros recursos naturales, podrían haber influido sobre la acumulación económica posterior.

El capital humano en el territorio

Distribución de la población

Los cambios demográficos ocurridos en el país desde 1950 al 2006 han sido rápidos y drásticos. La población salvadoreña de hoy es más grande, más urbana, más instruida y con más salud. En los últimos 50 años, la población total se triplicó¹. La proporción de la población clasificada como rural disminuyó de 74.3% a 40% entre 1950 y 2006. Por otro lado, de acuerdo con las cifras presentadas a partir del *VI Censo de población* (MINEC y DIGESTYC, 2008), se reporta que la esperanza de vida al nacer ha aumentado de 45.3 años en 1950 hasta un poco más de 70 años en 2007; mientras que el analfabetismo se redujo, de 61% en 1950, a 16% en 2007.

No obstante que ha habido mejoras palpables en los indicadores socioeconómicos a lo largo del país, los patrones de generación de empleo y de distribución de la actividad económica continúan mostrando una marcada heterogeneidad territorial.

Como se observa en el gráfico 6.1, la región Metropolitana cuenta con el menor grado de

Un buen desempeño ambiental es requisito para lograr mayor acceso a mercados y mayor productividad y calidad en las inversiones, así como para impulsar una estrategia de crecimiento económico que reduzca la pobreza e incremente el desarrollo humano

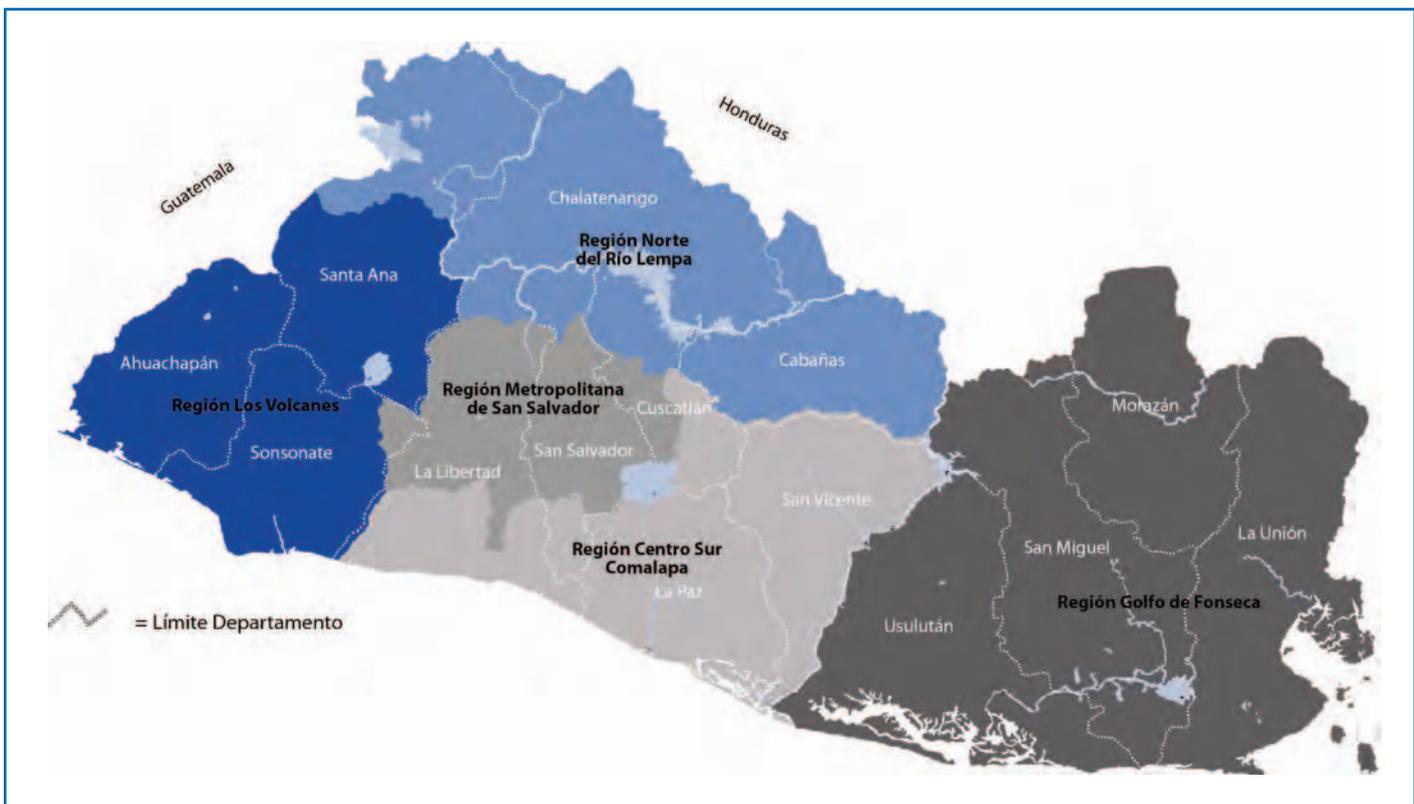
ruralidad (15%), como resultado de los fuertes procesos de urbanización experimentados. De acuerdo con la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS), el área urbanizada de esta región aumentó de 5,200 hectáreas en 1966 a aproximadamente 10,000 hectáreas en 1995 (OPAMSS, 2008). La urbanización no ha tenido la misma intensidad en las otras regiones del país: los grados de ruralidad van desde 42% en la región de Los Volcanes, hasta un máximo de 65% en la región del Norte del Lempa.

En términos de la aglomeración espacial de la población, las regiones muestran también marcadas disparidades (véase gráfico 6.2). La región Metropolitana concentra un poco menos del 40% de la población total, así como a 7 de las 10 ciudades más grandes del país. Las regiones del Golfo y de Los Volcanes, por su parte, concentran cerca del 21% de la población

total, respectivamente. Por último, las regiones de Comalapa y Norte del Lempa únicamente aglutinan al 11% y 9% de la población total, respectivamente.

Las disparidades regionales tienen costos económicos y sociales. En particular, la excesiva aglomeración espacial de la población tiene altos costos en términos de pérdidas de crecimiento económico. Un estudio del Banco Mundial (Henderson, 2000), basado en una muestra de ochenta países con datos quinquenales para el período 1960-1995, encontró que, para el caso específico de El Salvador, la excesiva concentración de la población representa una pérdida de crecimiento económico de 1.1% anual². Los costos para un país por la excesiva aglomeración no se confinan a pérdidas de crecimiento económico, sino que comprenden también aumentos de la tasa de mortalidad infantil, del número de alumnos por maestro

Mapa 6.1. Regionalización de El Salvador propuesta por CND



Fuente: CND.

en las escuelas y del uso de agua contaminada³. De especial importancia es el costo en términos de la inestabilidad macroeconómica que resulta de las disparidades territoriales. Como señalan Gaviria y Stein (2000), en países con acentuadas diferencias territoriales de población, las tasas de crecimiento son más volátiles que en países con estructuras regionales de población más balanceadas. Es decir, una distribución más homogénea de la población tiende a fortalecer la estabilidad económica.

Logros educacionales

En cuanto al acceso a educación, nuevamente existen grandes diferencias entre regiones. Para el cálculo se han considerado dos indicadores de educación, a saber la escolaridad promedio y la tasa de alfabetización.

Como se muestra en el gráfico 6.3, la región líder en términos de la escolaridad promedio de sus habitantes es la región Metropolitana, con 7.5 años de estudios aprobados, lo cual representa 1.7 años de estudio más que el promedio nacional al 2006 (5.8 años de estudio aprobados). Las cuatro regiones restantes muestran logros bastante deficientes si se comparan con el nivel de la región Metropolitana e incluso con el promedio nacional. La segunda región mejor posicionada es la de Comalapa (5.3 años de estudio), seguida por la de Los Volcanes, con 5.2 años de estudio. En el tramo más bajo se encuentran la región del Golfo y la del Norte del Lempa, con 4.7 y 4.4 años de estudio aprobados, respectivamente.

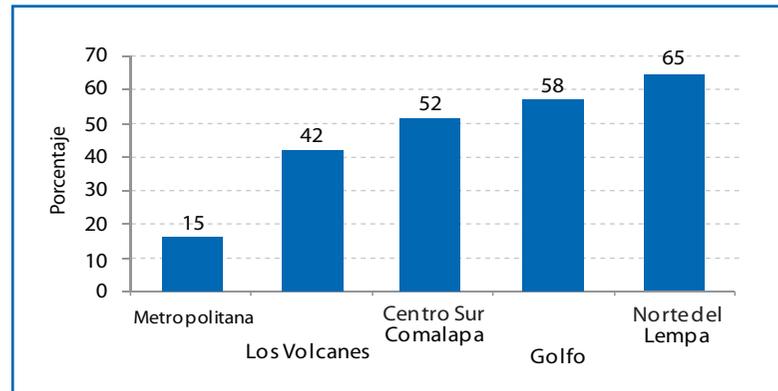
Una situación similar ocurre con las tasas de alfabetización. La región Metropolitana despunta (90.3%) y se coloca 9 puntos porcentuales por encima de la región que le sigue (Comalapa, 81.2%). Luego se encuentran la región de Los Volcanes, Norte del Lempa y del Golfo, con 80.6%, 76.1% y 73.6% de la población alfabetizada, respectivamente.

Dinámica económica

La generación de riqueza

Las regiones del país, además de las disparidades demográfica y educativa, tienen una muy desigual distribución de la producción. La

Gráfico 6.1 Grado de ruralidad de las regiones



Fuente: Elaboración propia con base en MINEC Y DIGESTYC, 2008.

región Metropolitana es la principal generadora de riqueza, equivalente en términos absolutos a la producción acumulada de las otras cuatro regiones. Entre la región Metropolitana y la del Norte del Lempa (la que genera menos riqueza) existe una relación de 11 a 1 en el PIB regional⁴. La región Metropolitana es, pues, el centro económico de El Salvador (véase gráfico 6.4).

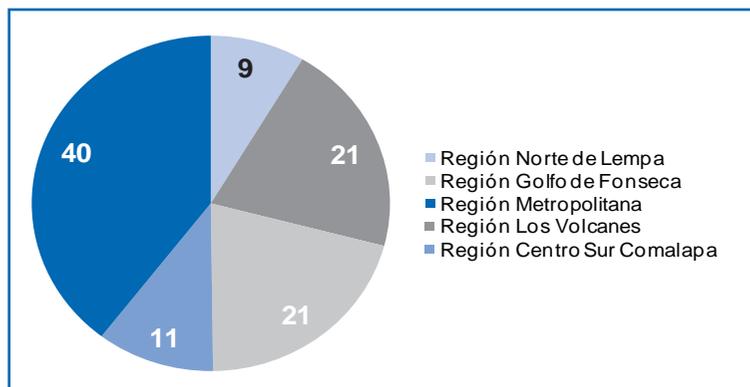
En términos relativos, el dinamismo económico de la región Metropolitana aporta un 58% del PIB nacional, seguido por el 15% que aportan, cada una, la región de Los Volcanes y la del Golfo, y por el 7% y 5% de la región de Comalapa y Norte del Lempa, respectivamente (véase gráfico 6.5).

La concentración de la producción nacional en la región Metropolitana tiene que ver con la distribución espacial de los establecimientos económicos (véase gráfico 6.6). El 47.1% de los establecimientos están localizados en la región Metropolitana, mientras que, en el otro extremo, en la región Norte del Lempa únicamente se localizan el 5.9%. Por otra parte, el número de ocupados por establecimiento en la región Metropolitana es el doble de las otras regiones.

Oportunidades de empleo

Uno de los retos que la mayoría de países enfrenta es crear empleos que dignifiquen a su gente a lo largo de su territorio. El Salvador no es la excepción. En parte, las estadísticas de subutilización laboral y demás

Gráfico 6.2 Aporte poblacional por regiones (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en MINEC Y DIGESTYC, 2008.

indicadores reportados en el capítulo 2 de este Informe resultan de una combinación de factores tales como la concentración de actividades productivas en una sola región, los bajos niveles educativos de la población en la periferia y la escasa infraestructura con la que se cuenta fuera de la región Metropolitana, entre otros. La conjunción de esos factores, aunada a la falta de una estrategia de creación de empleo que aproveche las ventajas del territorio, profundiza los problemas de acceso a empleos que permitan ampliar las opciones y capacidades de la gente.

Para romper el círculo vicioso de la falta de oportunidades laborales en la propia localidad, mucha gente sale de sus lugares de origen en busca de mejores opciones, ya sea hacia regiones más prósperas dentro del país –lo cual implica mayor concentración de trabajadores y menor probabilidad de acceder a un trabajo digno en esas regiones– o hacia el exterior, principalmente a los Estados Unidos de Norteamérica. Permanecer en el lugar de origen implica estar destinado a un empleo deficiente, no solo en términos de ingresos, sino en cuanto al desaprovechamiento de capacidades productiva e innovadora.

En términos generales, la región Metropolitana ofrece la mayoría de oportunidades de empleo al interior del país. Cinco de cada diez empleos se generan en ella. También en términos de la calidad del trabajo, la región Metropolitana ofrece las mejores oportunidades. Al otro extremo se sitúa la región Norte del Lempa. Las tres regiones restantes se

encuentran en una situación intermedia y son bastante similares en términos de sus tasas de desempleo, subempleo y ocupación plena⁵.

Subutilización laboral

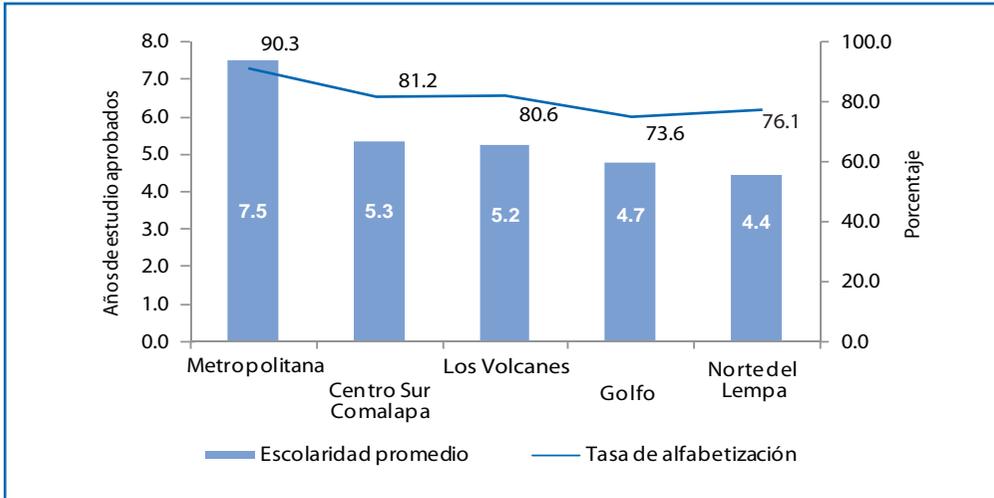
Los diagnósticos convencionales del mercado laboral tienden a centrarse en el análisis de las tasas de desempleo abierto, las cuales ofrecen una perspectiva muy parcial del comportamiento del mercado laboral, como ha sido apuntado en el capítulo 2. Cuando el análisis incorpora las tasas de subutilización laboral⁶, el panorama laboral a escala regional resulta aún más precario que lo que sugieren los valores de dicha tasas a escala nacional.

El gráfico 6.7 reporta la situación del empleo para las cinco regiones. Si el análisis arranca desde un enfoque tradicional, se puede observar que el desempleo es un “mal menor” en todas las regiones. La región del Golfo registra la tasa de desempleo más alta (8.7%), seguida por Los Volcanes (8.2%), Comalapa (7.9%), Norte del Lempa (7.4%) y Metropolitana (6.5%).

Sin embargo, al revisar las tasas de subempleo, la situación cambia. En la región del Norte del Lempa, el 63% de los trabajadores están subempleados. La siguen la región de Comalapa (59.9%), Golfo (57.5%), Los Volcanes (54.4%) y la región Metropolitana (38%). La región Metropolitana es la única que presenta tasas de subempleo menores que el promedio nacional (43.3%). Las otras cuatro regiones (que aglutinan al 60% de la población) se encuentran en una situación muy desventajosa respecto del promedio nacional y la región Metropolitana. En ellas, en promedio, solo uno de cada tres trabajadores logra encontrar un empleo que le ocupe plenamente (sin remuneración justa o protección social).

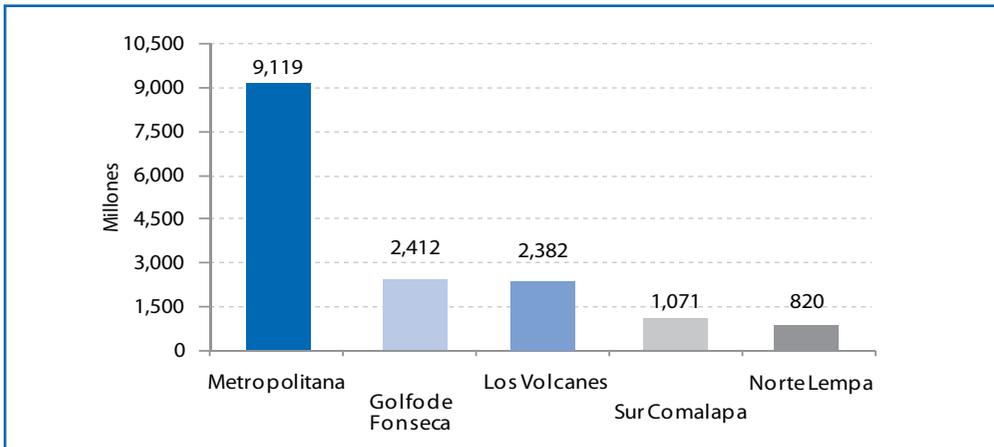
Al examinar la situación del empleo regional desde la categoría del “trabajo decente”⁷, el panorama luce aún más crítico. La región Metropolitana registra la tasa más alta de trabajo decente y, aún así, esta es apenas de 19.6%. Las tasas correspondientes para las regiones de Los Volcanes, Centro Sur Comalapa y del Golfo son 9.7%, 8.5% y 8.1%, respectivamente. En la región del Norte del Lempa, apenas siete de cada 100 trabajadores tienen trabajo decente.

Gráfico 6.3 Escolaridad promedio y alfabetización



Fuente: Elaboración propia con base en DIGESTYC, 2004.

Gráfico 6.4 Producto interno bruto por regiones, 2004



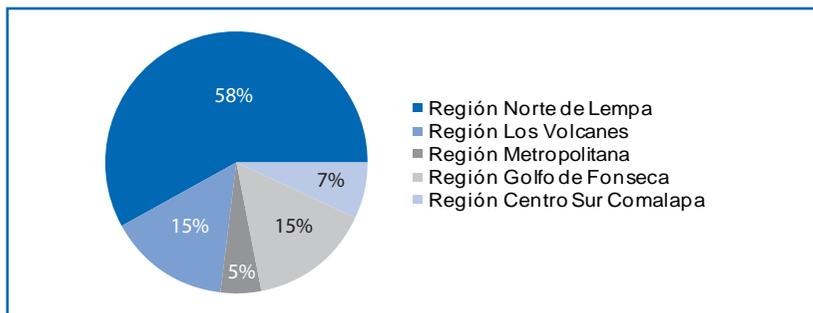
Fuente: Elaboración propia con base en DIGESTYC, 2004.

En general, las altas tasas de subutilización laboral tienen mucha relación con el tipo de empleo que predomina en cada una de las regiones. Aquellas regiones donde el sector agrícola sigue siendo el pilar económico tienden a registrar mayores tasas de subempleo. La región que presenta las tasas de subutilización más elevadas es la del Norte del Lempa, donde cuatro de cada diez trabajadores laboran en la agricultura (véase gráfico 6.8). En la región Metropolitana, en cambio, solo una pequeña proporción de trabajadores se dedica a labores agrícolas (7.5%). Las otras regiones del país

que enfrentan mayores dificultades para la generación de empleos de calidad presentan también una concentración importante de trabajadores en la agricultura. Así, la región de Comalapa tiene 25.3% de sus trabajadores en la agricultura, seguida por Los Volcanes (26.5%) y la región del Golfo (34.6%).

Por otra parte, es en la región Metropolitana donde el sector industrial genera mayor cantidad de empleos (22.9%). En las otras regiones, este sector no es tan dinámico. En la región de Comalapa solo logra generar un 17.6% de los empleos, 15.1% en la región de

Gráfico 6.5 Aportes regionales al producto interno bruto (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia con base en DIGESTYC, 2004 y BCR, 2007.

Los Volcanes, 11.6% en el Golfo y 11.2% en el Norte del Lempa.

En el caso de los servicios, los datos muestran que éste es el sector donde labora la mayor parte de trabajadores, indistintamente de la región que se evalúe. Aun así, el sector pesa más en algunas regiones que en otras en términos de la generación de empleos. Tal es el caso de la región Metropolitana, donde los servicios emplean al 69.6% de la población ocupada, mientras que en la región de Los Volcanes los servicios generan el 58.4% del empleo y el 57.1% en la región de Comalapa. Finalmente, en las regiones del Golfo y del Norte del Lempa los servicios emplean al 53.8% y 46.1% de la fuerza laboral, respectivamente.

Niveles salariales

Las disparidades salariales son también una realidad en el territorio salvadoreño. De acuerdo con los datos reportados en el gráfico 6.9, en la región Metropolitana se perciben los salarios promedio más altos del país, US\$278 mensuales. La región que percibe los salarios mayores después de la Metropolitana es la de Comalapa, US\$205 mensuales. En las otras tres regiones del país se registran salarios promedio que oscilan entre US\$192 y US\$196 mensuales.

En otras palabras, los salarios promedio en las cuatro regiones de la periferia equivalen al 70-75% del salario que un trabajador promedio podría recibir en la región Metropolitana. Esta disparidad constituye un importante incentivo para la migración hacia la capital y sus alrededores.

Dado que el componente principal del ingreso de las familias es la remuneración del trabajo, en las regiones donde las condiciones laborales y, específicamente, los salarios, tienden a ser más precarios, los cuadros de pobreza son más agudos⁸.

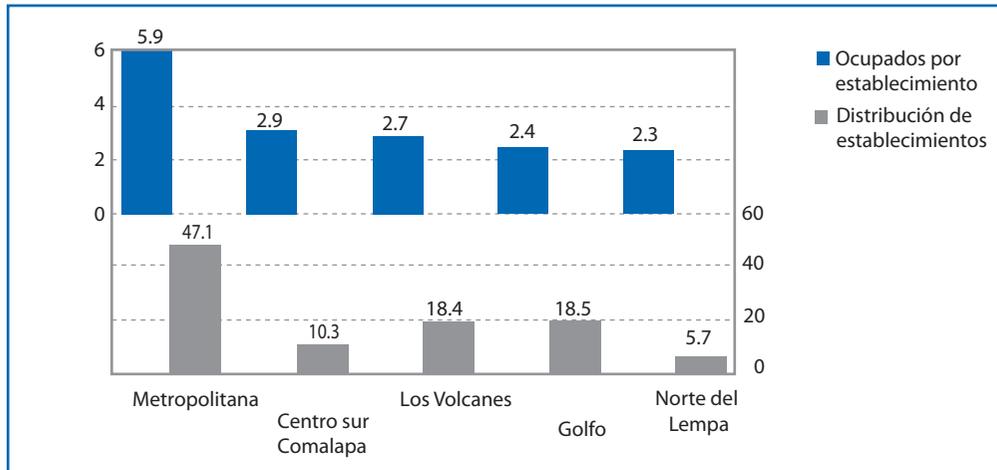
En la región Metropolitana, solamente uno de cada cuatro habitantes se encuentra en situación de pobreza y uno de cada diez en pobreza extrema. En las restantes cuatro regiones del país, una de cada dos personas se encuentra en situación de pobreza. La región con los cuadros de pobreza más severos es la del Norte del Lempa, en la que uno de cada cuatro habitantes está en situación de extrema pobreza. En las regiones de Los Volcanes, Golfo y Comalapa, una de cada cinco personas se encuentra en esa situación (véase gráfico 6.10).

Impacto de la aglomeración espacial en el empleo

La región Metropolitana, como se ha comprobado en los párrafos anteriores, tiene mayor peso económico y ofrece las mayores oportunidades de empleo. La concentración urbana ofrece un asidero para escapar de la pobreza: esto se comprueba en los resultados de un estudio, efectuado para este capítulo, que cuantifica la probabilidad de que una persona se ocupe plenamente (sin remuneración justa o protección social), sobre la base de variables como años de escolaridad, edad, sectores económicos, género y el lugar de residencia.

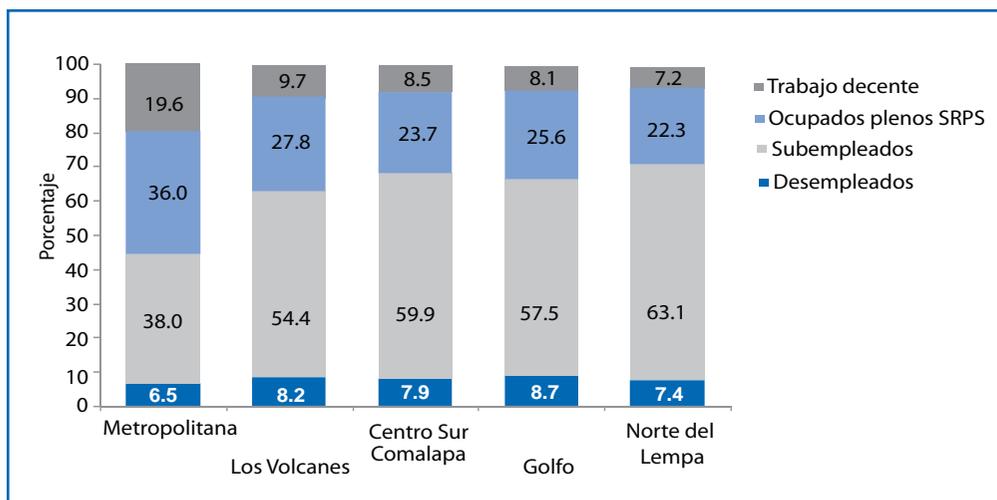
La región donde se reside es una variable determinante de la probabilidad de emplearse plenamente, revela el mencionado estudio. Por ejemplo, si se reside en la región de Comalapa, la probabilidad de encontrar un empleo con una remuneración igual o superior al salario mínimo es 16% menor que si se reside en la región Metropolitana, todo lo demás permaneciendo constante; si se reside en la región del Norte del Lempa, la probabilidad de ocuparse plenamente es 13% menor; si se reside en la región del Golfo, la probabilidad de ocuparse plenamente es 11% menor, mientras que si se reside en la región de Los Volcanes, la probabilidad de ocuparse

Gráfico 6.6 Ocupados y distribución de establecimientos por regiones



Fuente: Elaboración propia con base en datos del VII Censo económico.

Gráfico 6.7 Situación laboral por regiones, 2001-2004



Nota: En orden descendente según las tasas de trabajo decente. Las tasas de trabajo decente no corresponden con las presentadas en el capítulo 2 de este Informe, debido a que los cálculos son para distintos años. Fuente: Elaboración propia con base en datos de DIGESTYC, 2004.

plenamente es 9% menor que si reside la región Metropolitana (véase gráfico 6.11).

Otro factor que influye en la probabilidad de ocuparse plenamente es el sector económico donde se desempeña un trabajador. Una persona que trabaja en la agricultura tiene 30% menos de probabilidades de ocuparse plenamente que si trabajara en el sector servicios; mientras que si trabajara en el sector comercio, la probabilidad de ocuparse plenamente es la misma que si se ocupa en el sector servicios.

Además, otras tres variables aumentan la probabilidad de ocuparse plenamente. La principal de ellas es la educación: si el individuo cuenta con educación media, estudios de bachillerato o educación superior, las probabilidades de ocuparse plenamente aumentan en 9%, 20% y 32% respectivamente. El efecto de las otras dos variables es sensiblemente menor. La recepción de remesas aumenta la probabilidad de ocuparse plenamente en 1.5%, mientras que estar

empleado en el sector de manufactura la aumenta en 2%.

Los resultados anteriores sugieren que existen incentivos importantes para emigrar hacia la región Metropolitana. Por tanto, en ausencia de suficientes oportunidades de trabajo decente en el interior del país, se da lugar a un círculo vicioso, o trampa de la geografía: muchas personas del interior del país emigran a la región Metropolitana, causando fugas del capital humano y social sobre el cual debería sustentarse el proceso de desarrollo de sus comunidades.

Infraestructura y recursos

Acceso a servicios básicos

Uno de los pilares para implementar una estrategia de crecimiento económico y empleo desde el territorio es la infraestructura y los servicios con que cuenta una región. Para impulsar el proceso de expansión de las capacidades y oportunidades de las personas, es necesario contar con medios que permitan aprovechar el potencial de la gente y del territorio en el que vive. Una región con abundancia de recursos naturales puede quedar marginada del desarrollo si no cuenta con una infraestructura mínima y el acceso a los servicios que permitan aprovechar su riqueza natural.

Además, el desarrollo de la infraestructura tiene efectos sobre otros objetivos supeditados a la búsqueda de trabajo decente, tales como el crecimiento económico y la distribución del ingreso. Así lo muestran Calderón y Servén (2004) quienes, haciendo uso de un panel de datos para el período 1960-2000, encontraron que, para el caso de El Salvador, desarrollar la infraestructura al nivel del líder regional (Costa Rica) conduciría a un aumento promedio de la tasa de crecimiento económico de 2.1%, mientras que el coeficiente de Gini podría experimentar una disminución de 0.04.

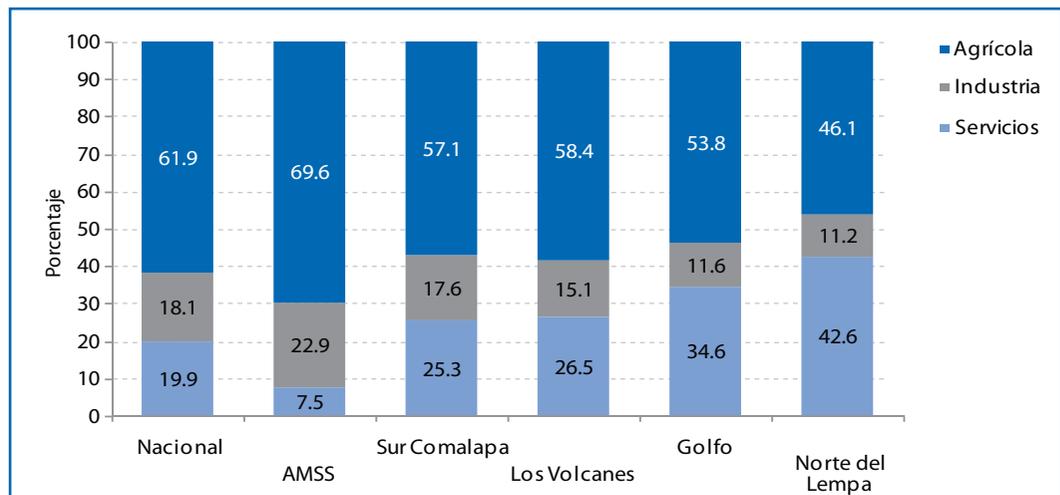
Hay tres indicadores principales que ofrecen un panorama amplio del acceso a servicios básicos: el acceso a una fuente mejorada de agua,⁹ la provisión de electricidad y el acceso a saneamiento mejorado¹⁰.

En términos generales, la región más urbanizada del país es la que cuenta con la mejor infraestructura de servicios (véase gráfico 6.12). En la región Metropolitana, el 73% de la población cuenta con provisión de agua a través de conexión a cañería. Le siguen la región del Norte del Lempa y Los Volcanes, con 52% y 50% respectivamente. Las regiones con los menores niveles de acceso son Comalapa y el Golfo, con una tasa de 41% para ambos casos.

En cuanto al acceso a electricidad, la población de la región Metropolitana cuenta con un 94% de cobertura; la región de

La falta de oportunidades de trabajo decente en el interior del país da lugar a un círculo vicioso: muchas personas del interior emigran a la región Metropolitana, causando fugas del capital humano y social sobre el cual debería sustentarse el proceso de desarrollo de sus comunidades

Gráfico 6.8 Distribución del empleo por sectores económicos y regiones



Fuente: Elaboración propia con base en DIGESTYC, 2004.

Comalapa, con 83%; y la del Norte del Lempa, con 82%. Las dos regiones con menor acceso son la del Golfo y la de Los Volcanes, con 78% y 76%, respectivamente.

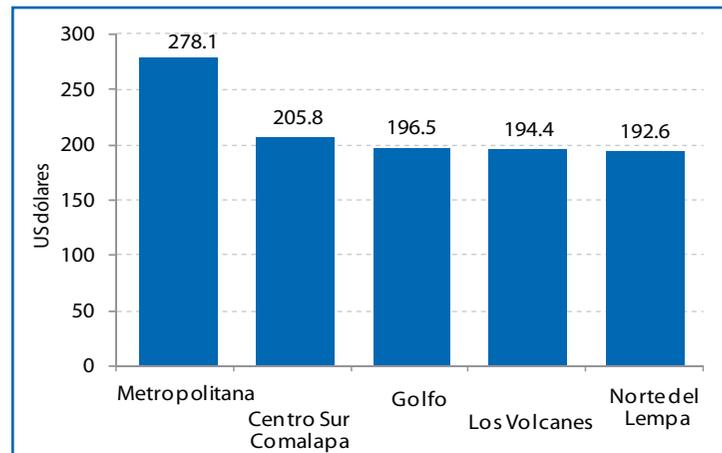
El acceso a saneamiento mejorado es el servicio con menores disparidades entre las regiones. Nuevamente, la región con mejor cobertura es la Metropolitana (91%). En las regiones de Comalapa y de Los Volcanes, la cobertura es de 84%. Las regiones con menor acceso a saneamiento mejorado son el Norte de Lempa y la del Golfo, con 80% y 79%, respectivamente.

Recursos financieros

La disponibilidad de recursos financieros para el desarrollo es otro ámbito en el que persisten grandes disparidades entre regiones. Como se nota en el gráfico 6.13, en todas las regiones, con excepción de la Metropolitana, los porcentajes de depósitos captados en los bancos del sistema son superiores a los porcentajes de préstamos otorgados por dicho sistema. En 2006, la región Metropolitana recibió 85.3% de todos los préstamos y solo captó 70.5% de los depósitos, aun cuando aglomera a poco más del 40% de la población nacional. En el otro extremo, la región del Golfo captó cerca del 14% de los depósitos, pero recibió solo el 5% de los préstamos.

Por otra parte, los montos de inversión pública ejecutada también forman parte del capital para el desarrollo con el que cuentan las regiones. Como se observa en el gráfico 6.14, entre 2002 y 2004 la región Metropolitana concentró el 43.7% de la inversión pública, seguido por la región del Golfo (20.3%), Centro Sur Comalapa (15.8%), Los Volcanes (12.3%) y Norte del Lempa (7.9%). A pesar de absorber la mayor parte de la inversión pública del país, la provisión de servicios con que cuenta la región Metropolitana resulta insuficiente para satisfacer las demandas crecientes de la población, debido tanto al crecimiento vegetativo de esta como a la migración continua del campo a la ciudad. Paralelamente, la inversión pública ejecutada

Gráfico 6.9 Salario promedio por regiones



Fuente: Elaboración propia con base en datos de DIGESTYC, 2004.

en las otras regiones se encuentra a niveles que difícilmente provocarían un aumento significativo del estándar de vida de la población.

Otra fuente de financiamiento para el desarrollo en clave regional es el Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los municipios (FODES)¹¹. Este es un fondo creado por mandato constitucional para la inversión en proyectos que beneficien el desarrollo de los municipios, así como para sufragar algunos gastos de funcionamiento de las alcaldías (ISDEM, 2008). De acuerdo con los datos proporcionados, en el 2007 el 30.3% del monto total de FODES se dirigió a los municipios que conforman la región del Golfo, seguido por los que conforman la región Metropolitana, Los Volcanes y Norte del Lempa con 22.1%, 18.1%, 14.9% y 14.5%, respectivamente (véase gráfico 6.14). Esta fuente de financiamiento contribuye de manera importante a reducir las disparidades territoriales, como resultado de los criterios establecidos para la distribución del fondo.

Estrecha relación con el financiamiento del desarrollo territorial tiene la capacidad de movilización de recursos tributarios en los ámbitos regional o municipal, que puedan complementar los recursos obtenidos de otras fuentes. Si bien esta capacidad difícilmente podría ser operativa sin un mecanismo de recaudación local, tal como un impuesto de

tipo predial, la desagregación por regiones de los ingresos obtenidos mediante impuestos como los aplicados al valor agregado (IVA) y a la renta ofrece una medida aproximada de las capacidades de recaudación con que cuentan las regiones y los municipios. En el gráfico 6.14 se muestra la recaudación tributaria por regiones; la región Metropolitana es la que cuenta con los mayores niveles (76.7%)¹², seguida por la región del Golfo (18.9%) y las regiones de Los Volcanes, Comalapa y Norte del Lempa con 3%, 0.9% y 0.6% del total recaudado para 2004, respectivamente. Es importante destacar que tres regiones donde se concentra cerca del 40% de la población únicamente generan el 4.5% del total de impuestos recaudados en el 2004.

Estos datos evidencian los bajos niveles de recaudación que prevalecen fuera de la región Metropolitana. Esto se explica por la existencia de bases económicas frágiles y de las mayores dificultades para realizar una fiscalización efectiva.

En resumen, los datos disponibles muestran que las regiones más rezagadas son aquellas con mayor escasez relativa de recursos físicos, débil inserción en los procesos productivos, escaso desarrollo humano y un alto nivel de

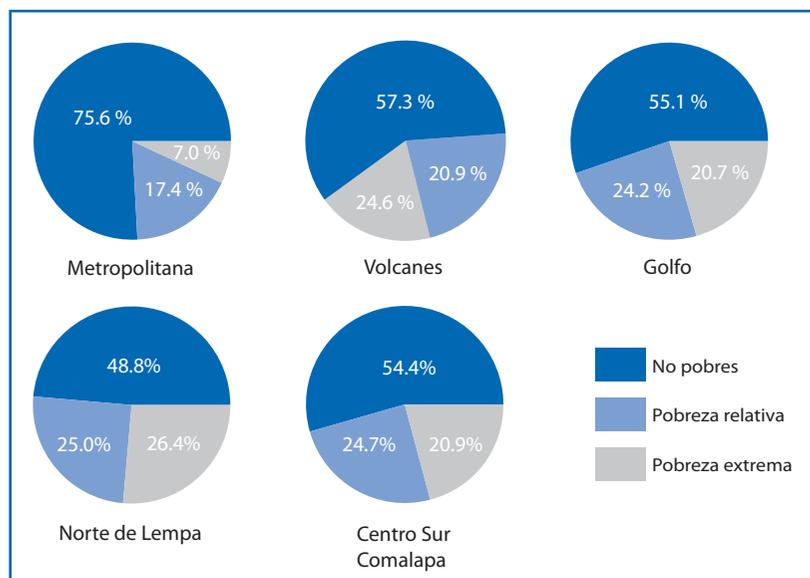
desaprovechamiento de los recursos naturales (como es el caso de la región del Norte del Lempa). Fuera de la región Metropolitana, se encuentra un archipiélago de centros productivos aislados con reducidos efectos económicos sobre el entorno y conglomerados poblacionales con insuficiente capacidad de articularse para integrar mercados regionales. Sin embargo, no por ser pobres y pequeñas son regiones sin posibilidades. Al contrario, están en condiciones de modificar su situación a partir de sus actuales disponibilidades, potencialidades y de sus propios esfuerzos, si se les acompaña con las políticas adecuadas. Por esto se vuelve prioritario trabajar en una estrategia “desde” las localidades, que aproveche las potencialidades del territorio y las traduzca en oportunidades laborales y de crecimiento para todos sus pobladores.

Potencialidades, vocaciones y desafíos en las regiones

Aprovechar las potencialidades locales para el desarrollo humano implica replantear el enfoque dominante de las propuestas de desarrollo elaboradas en el país en los últimos años. Acá se propone sustituir la óptica asistencial por la de un enfoque centrado en las propias fuerzas, con los recursos, oportunidades y articulaciones que estén a disposición. Cuando existen recursos o capitales insuficientemente utilizados, lo primero que hay que hacer es darles un adecuado uso. Este debería ser el punto de partida, el impulso inicial que permita movilizar las fuerzas socioeconómicas y culturales para conseguir la cobertura de los diversos déficits que caracterizan al subdesarrollo (PNUD, 2004). En lugar de desplegar estrategias enfocadas en “lo que falta” –que también es importante y urgente– se debería centrar la atención “sobre lo que se tiene” o lo utilizable de manera productiva.

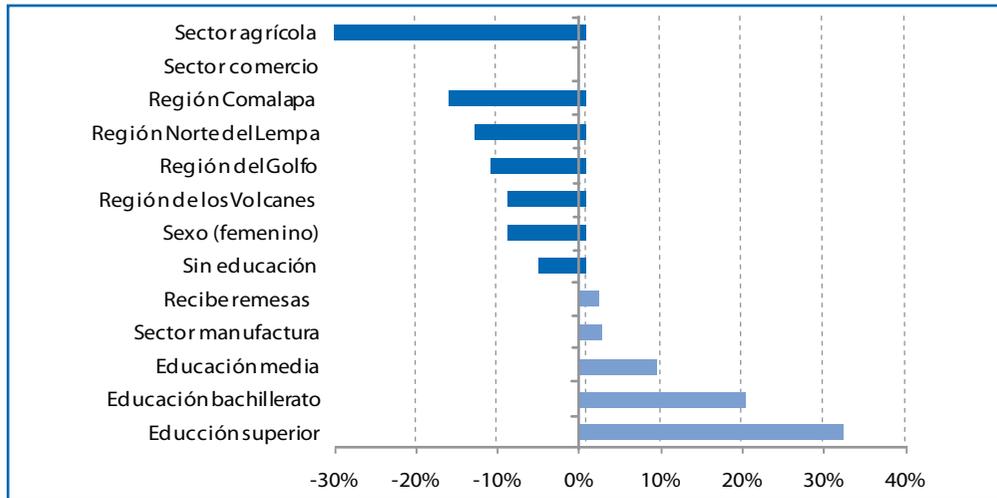
Las potencialidades locales pueden ser muy variadas y heterogéneas, pero todas responden a dos características básicas. La primera es la existencia de uno o más recursos o capitales, inadecuada o insuficientemente utilizados en un determinado lugar; la segunda es la posibilidad

Gráfico 6.10 Tasas de pobreza por regiones



Fuente: Elaboración propia con base en datos de DIGESTYC, 2004.

Gráfico 6.11 Variables que impactan la probabilidad de ocuparse plenamente



Fuente: Elaboración propia con base en datos de DIGESTYC, 2004.

de que puedan ser utilizados, si se combinan de manera eficiente, para generar nuevos procesos productivos.

Las potencialidades no se reducen a la disponibilidad de recursos naturales. Si bien es cierto que dichos recursos pueden contribuir de forma decisiva al desarrollo, su sola existencia no lo garantiza. Se requiere su transformación en ventajas competitivas así como la distribución equitativa de sus frutos. En esta dinámica, el capital humano es fundamental; sin embargo, en ausencia de la infraestructura adecuada, resulta mucho más difícil que la gente despliegue sus habilidades manuales e intelectuales.

Los países que se han desarrollado lo han logrado a partir de saber utilizar, mejorar e incluso crear potencialidades, que les han permitido pasar de situaciones de carencia a situaciones de abundancia, de situaciones de desigualdad a situaciones de equidad relativa, para que sus sociedades funcionen sobre la base de la inclusión social, tanto a través de los mercados como de la acción del Estado y de las organizaciones civiles.

Síntesis de los proyectos regionales de la CND

Para cada una de las cinco regiones, la CND ha propuesto varios proyectos que buscan impulsar

la Agenda para la Competitividad y el Desarrollo de Centroamérica, a través del Corredor Logístico Centroamericano y del Corredor Biológico Mesoamericano. El enfoque de la CND busca potenciar la descentralización y la reconversión de la base productiva nacional de cara a la globalización. La visión de desarrollo planteada enfatiza elementos claves para la gestión de la competitividad territorial frente a los retos de la globalización, tales como la conectividad, la identidad cultural y la capacidad de investigación y desarrollo de tecnologías apropiadas (PNUD, 2003).

Como se ha señalado antes, las regiones no son espacios desprovistos de porvenir. Así, la envidiable posición de la región del Golfo la convierte en la puerta centroamericana para el comercio mundial. La región del Norte, por su parte, cuenta con una marcada vocación para la provisión de bienes y servicios ambientales y la agroindustria. La riqueza y variedad del patrimonio natural, cultural, arqueológico y paisajístico de la región de Los Volcanes la convierten en el ámbito territorial con vocación para brindar servicios turísticos especializados. La región Sur de Comalapa es un espacio de amplias potencialidades: la sinergia entre el aeropuerto, la moderna red vial de la zona y las instalaciones fabriles existentes potencian el surgimiento de un nuevo centro de intercambio comercial y de servicios logísticos. La región

Fuera de la región Metropolitana, se encuentra un archipiélago de centros productivos aislados con reducidos efectos económicos sobre el entorno y conglomerados poblacionales con insuficiente capacidad de articularse para integrar mercados regionales

Metropolitana cuenta con el potencial para convertirse en un espacio geográfico urbano atractivo para las inversiones e instalación de servicios de punta.

La puesta en marcha de proyectos basados sobre esas potencialidades significaría la creación de una cantidad importante de empleos, además de generar oportunidades para el fortalecimiento de la conectividad entre regiones, el descongestionamiento de las ciudades y el desarrollo productivo y cultural. El cuadro 6.1 resume los proyectos propuestos por la CND para cada una de las regiones del país.

Impulsar estrategias en las regiones

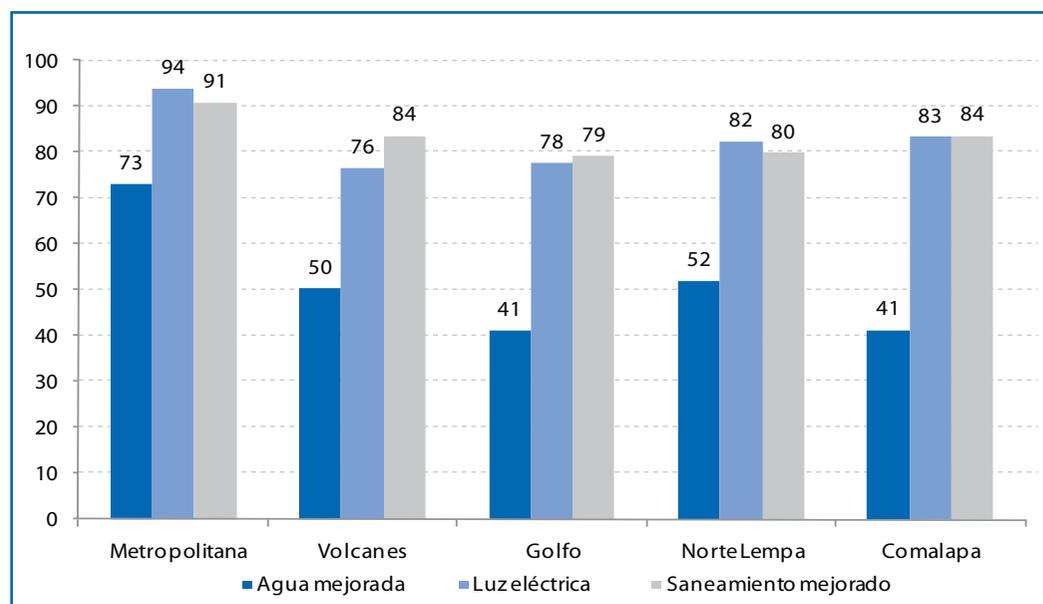
En años recientes, el esfuerzo de desarrollo territorial impulsado por la CND se ha visto materializado en las regiones oriental y norte del país. En el caso de la primera, la apuesta ha sido aprovechar las oportunidades abiertas a partir de la ejecución de algunos megaproyectos, entre los cuales destaca la construcción del puerto de Cutuco, con un costo total de US\$147 millones y que supondría la generación de unos 1,500 empleos directos.

En cuanto a la región norte, la puesta en marcha del convenio entre el gobierno de El Salvador y la Corporación del Milenio (MCC, por sus siglas en inglés) en el año 2007 puede abrir oportunidades que, bien implementadas, podrían contribuir considerablemente al desarrollo de esa región. En el marco de ese convenio, el gobierno salvadoreño recibirá US\$460 millones para implementar una estrategia de desarrollo regional por cinco años enfocada en la reducción de la pobreza y la promoción del crecimiento económico, por medio del desarrollo de los componentes de desarrollo humano, desarrollo productivo y conectividad.

De acuerdo con las proyecciones realizadas por FOMILENIO, entidad encargada de la administración del presupuesto de la Corporación del Milenio, la puesta en marcha de dicho convenio ayudará a aliviar la pobreza de más de 150,000 salvadoreños, brindará acceso a agua potable a 90,000 personas, mejorará el acceso a servicios sanitarios de más de 50,000 personas, incrementará la cobertura de electrificación en un 27%, reducirá los costos de transporte a mercados para más de 600,000 beneficiarios y propiciará la creación

Los países que se han desarrollado lo han logrado porque han sabido utilizar, mejorar e incluso crear potencialidades. Esto les ha permitido pasar de situaciones de carencia a situaciones de abundancia, de situaciones de desigualdad a situaciones de equidad relativa

Gráfico 6.12 Acceso a servicios por regiones



Fuente: Elaboración propia con base en datos de DIGESTYC, 2004.

de cerca de 9,000 nuevos empleos (*Convenio del Reto del Milenio entre el GOES y los EUA, a través de la MCC, 2006*).

Quedarían, entonces, tres regiones en las que aún no se han impulsado proyectos de gran envergadura para el desarrollo del país. La CND ha propuesto ya proyectos específicos que deberían ser impulsados en tales regiones. Sin embargo, su ejecución sería más viable en la medida en que las regiones reuniesen atributos de capital humano similares a los que existen actualmente en otras regiones o países donde ya se ha desarrollado el tipo de industrias propuestas en tales proyectos.

Por ejemplo, la CND ha propuesto desarrollar la industria del turismo en la región de Los Volcanes. En el cuadro 6.2 se presenta la situación actual de algunas variables relativas al mercado laboral, así como los valores de tales variables que previsiblemente serían requeridos de acuerdo con dos comparadores (*benchmark*): los valores promedio de esas variables para los diez municipios salvadoreños con mayores niveles de turismo, y los valores de Costa Rica, líder regional en la industria del turismo.

Como se observa en el cuadro 6.2, la escolaridad promedio es una de las principales debilidades de la región de Los Volcanes. Dicha

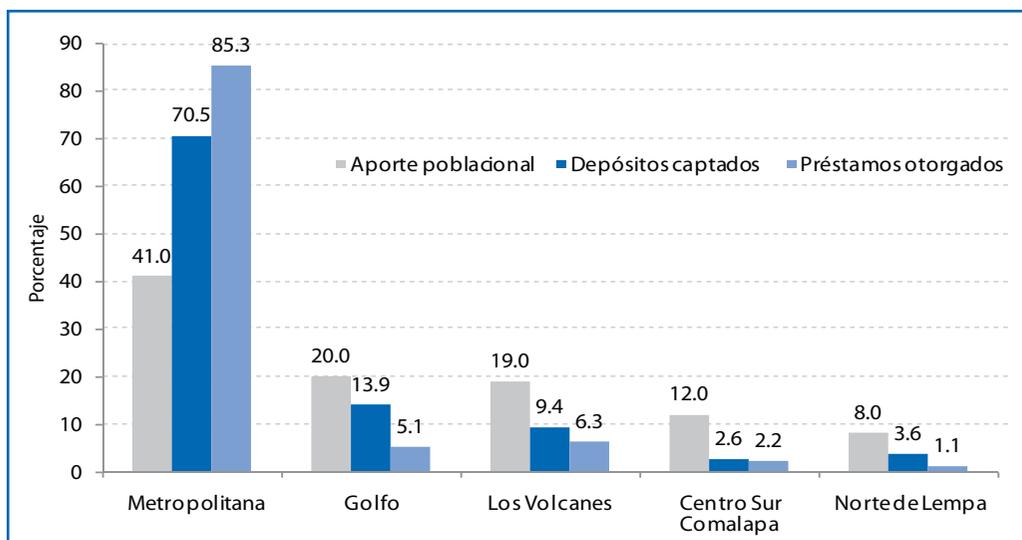
región estaría 3.2 años de estudio aprobados por debajo del promedio del comparador nacional y 2.8 años por debajo del comparador internacional (Costa Rica). Por tanto, la baja escolaridad que registra la región de Los Volcanes sería un obstáculo para el despegue de esa apuesta estratégica.

Por otra parte, el salario promedio en la industria turística en Los Volcanes es de US\$195 mensuales aproximadamente, mientras que en los 10 municipios del “top” turístico salvadoreño es de US\$306 mensuales, y en el caso de la industria turística costarricense, de US\$347 mensuales. El porcentaje de ocupación plena en la rama turística es de 41% en la región de Los Volcanes versus 63% en el “top 10” turístico salvadoreño y 85% en Costa Rica. En cuanto a la cobertura de seguridad social en la industria turística, en el caso de la región de Los Volcanes solo uno de cada cuatro trabajadores cuenta con seguridad social; en Costa Rica, tres de cada cuatro trabajadores del rubro turismo cuentan con seguridad social.

A pesar de la limitación de datos de la ilustración anterior, se pueden sacar algunas conclusiones. Primero, apostar por una industria específica requiere contar con un umbral mínimo de educación y una

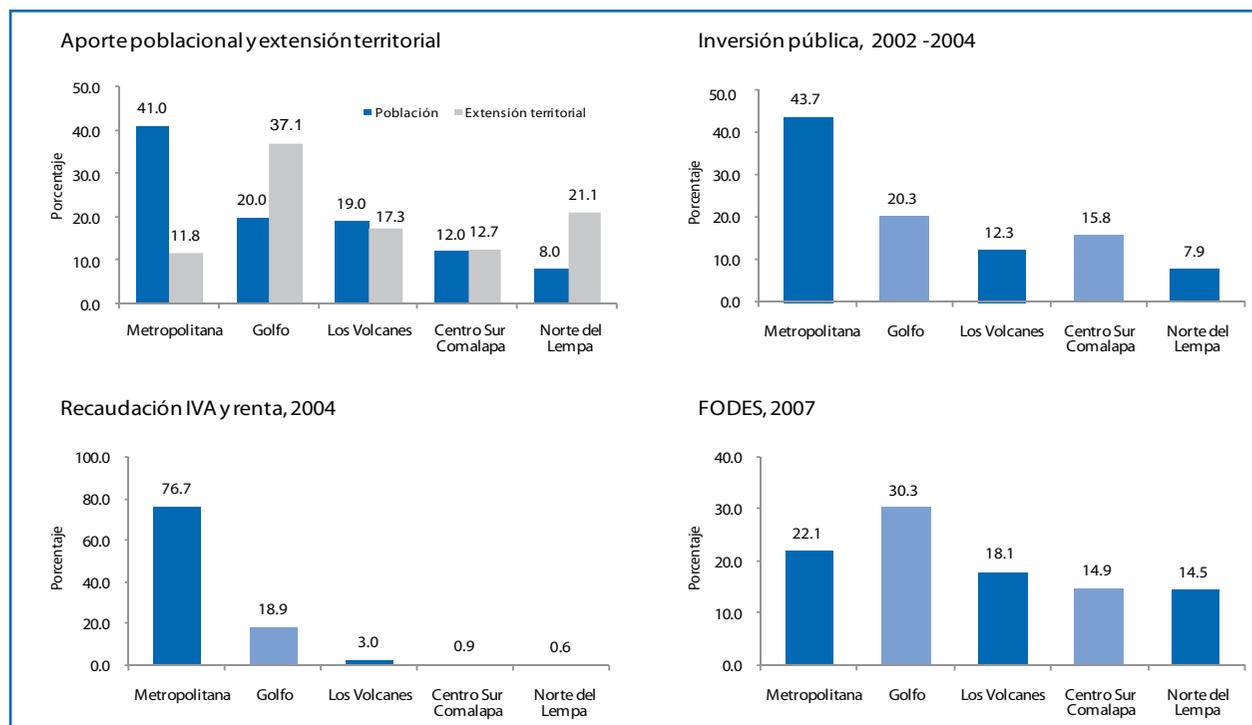
La estrategia de un producto por pueblo requiere de que cada localidad identifique uno o un número reducido de productos o industrias que lo distinguen, concentre los recursos en su producción, lo posicione como marca local y lo comercialice fuera de la comunidad

Gráfico 6.13 Depósitos captados y préstamos otorgados por región



Fuente: Elaboración propia con base en datos de SSF, 2006.

Gráfico 6.14 Población y financiamiento del desarrollo regional



Fuente: Elaboración propia con base en datos de DIGESTYC, 2004; MINEC y DIGESTYC, 2008; Ministerio de Hacienda, 2004 y 2007; y STP, 2004.

capacitación profesional adecuada. Segundo, existen beneficios importantes en términos de empleo al apostar decididamente por una industria específica, como se ha visto en el caso de Costa Rica o de los municipios salvadoreños con mayores niveles de turismo. Lo importante es crear las condiciones para que se desarrollen estos proyectos.

Un producto por pueblo: estrategia complementaria

Una estrategia dirigida a revitalizar las economías locales y regionales, compatible con el aprovechamiento productivo de los recursos y capacidades de la población, las empresas y los gobiernos, es la estrategia de “un producto por pueblo”. Esta fue impulsada en 1979 por el exgobernador de la prefectura de Oita (Japón), Morihiko Hiramatsu quien tuvo la simple, pero poderosa idea, de estimular a los pueblos y comunidades locales de su región para concentrarse en la producción de uno o varios productos que ellos supieran

producir muy bien, y comercializarlos fuera de su territorio. La estrategia requiere que cada pueblo identifique uno o un número reducido de productos o industrias que lo distingan, concentrando los recursos en su producción, en su posicionamiento como marca local y en su comercialización fuera de la comunidad.

Esta estrategia se ha convertido hoy en día en uno de los mecanismos más exitosos para la generación de empleos desde las localidades, al tiempo que fortalece la relación entre productos e identidad cultural. En Francia, por ejemplo, se utiliza la expresión *produits du terroir* (productos regionales), en referencia a “un agrosistema caracterizado, dotado de una capacidad de generar productos particulares a los cuales él confiere una originalidad y una característica propia” (Salette, 1998). En Italia, se les denomina “productos típicos” y en Inglaterra, “productos regionales”. Algunos ejemplos de este tipo de productos son el aceite de oliva de Nîmes en Francia, y el jamón Prosciutto di Parma o el queso Parmigiano Reggiano en Italia. Algunos

Recuadro 1: ¿Cómo se han reducido las disparidades territoriales en otros países?

Las disparidades regionales pueden ser superadas. Varios estudios documentan evidencia de que las diferencias regionales en niveles de bienestar han disminuido en países desarrollados como Australia, Estados Unidos y Japón (Grier y Grier, 2007).

Un estudio del Fondo Monetario Internacional (FMI) para una muestra de 95 países señala que las variables que determinan la reducción de las disparidades son, en primer lugar, la inversión privada, seguida en importancia de la inversión pública y la educación (Khan y Kumar, 1993). Otro estudio del FMI encontró que, para el caso de la India, las transferencias del gobierno central a los estados contribuían a reducir las disparidades regionales (Cashin y Sahay, 1996). En el caso de México, se ha encontrado que las variables determinantes del proceso de convergencia de los ingresos de los estados hacia mayor equidad son el capital humano y la inversión pública. Igualmente, la evidencia de México indica que la política macroeconómica tiene influencia en el proceso de convergencia regional (Mendoza Cota y Villeda Santana, 2006).

De particular relevancia es un trabajo sobre la competitividad territorial de las regiones de la Unión Europea que han tenido éxito en acelerar sus tasas de crecimiento económico. Los factores de éxito identificados son los siguientes: un grupo de ciudades medias importantes al interior de la región; disponibilidad de recursos humanos calificados; accesibilidad de la región en términos de infraestructura física, tecnología, innovaciones y comercio internacional; disponibilidad de servicios de apoyo avanzados; institucionalidad regional avanzada; clima social favorable; presencia de pequeñas y medianas empresas y de una base empresarial dispuesta a tomar iniciativas (Cuadrado Roura, 2001).

Existe evidencia de que es factible la localización de firmas industriales y de servicios en ciudades relativamente pequeñas, si los costos de transporte son bajos. Asimismo, la reubicación de empresas al interior de los países es más factible cuando no es necesario viajar a la ciudad capital para efectuar trámites y papeleos burocráticos del sector público, porque estos pueden ser llevados a cabo en las ciudades más pequeñas (Henderson et al., 2000).

Por otra parte, las variables identificadas como obstáculos al desarrollo regional incluyen: marco legal inadecuado, reducida autonomía de la acción local, insuficiencia de recursos humanos adecuados, ausencia de una masa crítica de unidades territoriales e insuficiente coordinación entre actores.

Lo anterior ofrece elementos que deben ser tomados en cuenta para el diseño de una estrategia efectiva de desarrollo regional.

ejemplos en América Latina son las mujeres bordadoras de Sonora en México y la producción de sombreros de toquilla de Chordeleg en Ecuador (Ramírez, 2007).

Los objetivos principales de este tipo de estrategia en El Salvador son los siguientes: i) reducir la migración del campo y las pequeñas ciudades hacia las ciudades grandes y hacia el exterior; ii) impulsar la creación de empleo en las comunidades, por medio de la identificación de productos e industrias que refuercen la identidad de la población; iii) reducir la tendencia concentradora de la actividad económica en la región Metropolitana; y iv) promover la autonomía económica y el desarrollo de capacidades y de la autoestima de los pobladores locales.

En El Salvador existen zonas donde se ha impulsado algo parecido a esta estrategia. Un caso es el de diseño artístico en La Palma (Chalatenango), donde funcionan más de 106 talleres artesanales, que involucran a

200 familias en actividades de carpintería, dibujo, pintura y acabado, y donde existe un enorme desarrollo en términos turísticos y de servicios logísticos relacionados con este rubro. Pero también en otras regiones hay productos con potencial. En la región del Norte, San Ignacio cuenta con la madera añejada y El Carrizal con la herrería; en la región del Golfo se encuentra Guatajiagua que se ha especializado en el procesamiento del barro negro y Anamorós en los productos de cuero, entre otros.

Echar a andar una estrategia de esta naturaleza requiere que se construya una visión de futuro a nivel local, que la gente y los actores locales se comprometan con ella, que se identifique el potencial productivo de cada pueblo, que exista una búsqueda permanente para dar mayor valor agregado a los productos, que se promueva una cultura de ser el número uno en ciertos productos, que se desarrollen los mercados y los canales

de comercialización, y que exista un esfuerzo continuo en la promoción del talento de la gente y la construcción de las identidades locales.

Requerimientos para aprovechar las potencialidades regionales

Los párrafos anteriores han puesto en evidencia las marcadas disparidades geográficas de El Salvador en términos de desarrollo humano, tasas de trabajo decente y acceso a servicios sociales y financieros. También se ha señalado que un proceso de desarrollo humano que reduzca las disparidades regionales requiere del fortalecimiento y promoción de las capacidades de las personas y las comunidades, es decir mirar a su interior e impulsar sus potencialidades. Requiere, además, del desarrollo de la capacidad de diálogo al interior de las comunidades para establecer compromisos en cuanto a las apuestas estratégicas locales y regionales a ser impulsadas. De forma complementaria, también es necesario contar con niveles mínimos de servicios sociales básicos, así como con cierta dotación de infraestructura física.

Las tareas del desarrollo regional serán más efectivas si se articulan en torno a cuatro ejes: marco institucional, infraestructura y conectividad, desarrollo de capacidades y desarrollo de la identidad cultural.

Marco institucional

El análisis presentado en este capítulo conduce a un desafío de orden político: la necesaria modernización del Estado para poder impulsar una gestión territorial viable, como plataforma de la generación de empleo y desarrollo humano en el país.

Conviene estructurar, o en su caso fortalecer, el marco legal e institucional que sirva de base para una atención más focalizada al desarrollo territorial. Esto involucraría la creación de los entes públicos, o mixtos, encargados de estas tareas, la dotación de recursos a los entes responsables del desarrollo territorial, el diseño de los vínculos institucionales entre las distintas unidades administrativas con miras a crear un sistema

de gestión regional, el fortalecimiento de las tareas de identificación y promoción de proyectos con una óptica territorial, y el diseño de mecanismos financieros para captar y canalizar recursos para apoyar el desarrollo regional.

El diseño del marco legal e institucional del desarrollo regional debería efectuarse en consistencia con el proceso de descentralización del país. Para estos fines sería conveniente estructurar un marco maestro de objetivos y cronogramas que abarcara aspectos como los siguientes: transferencia de funciones hacia las instancias regionales, mecanismos de rendición de cuentas, esquemas de distribución de ingresos fiscales, sistemas de promoción de proyectos de las comunidades, y promoción de la asociatividad y a la formación de grupos gremiales en las ciudades del interior del país. Un paso firme en este sentido consistiría en la institucionalización de los trabajos y propuestas de la CND en materia de desarrollo regional.

De especial importancia es promover un nuevo rol para los gobiernos locales: que asuman liderazgo en el fomento de inversiones productivas en sus comunidades, así como en la identificación y promoción de proyectos, y el establecimiento de relaciones estrechas con el sector privado local y el gobierno central, en temas relacionados con el aprovechamiento del potencial productivo de la comunidad y la creación de nuevas oportunidades de inversión. Estas tareas podrían sistematizarse en un banco de proyectos.

Infraestructura y conectividad

De acuerdo con proyecciones contempladas en la Política Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNODT), el número de viajeros y el tonelaje de las mercancías transportadas se triplicará en el país al año 2015 (MOP, 2007). De materializarse estas previsiones, se requerirá una mejora significativa de la red vial en el país, sobre todo si se considera que proyectos de gran envergadura en las regiones del Golfo y Norte del Lempa ya se han puesto en marcha. En tal sentido, la

Los gobiernos locales deben asumir liderazgo en el fomento de inversiones productivas en sus comunidades, así como en la identificación y promoción de proyectos, y en el establecimiento de relaciones estrechas con el sector privado local y el gobierno central

Cuadro 6.1 Proyectos regionales y su impacto en generación de empleo

Región Norte del Río Lempa	
Conectividad	Creación de Longitudinal del Norte. Costo US\$374 millones; beneficiaría al 25% de la población del país y al 35% de su territorio.
Desarrollo agrícola	Ampliación del distrito de riego Atiocoyo. Modernización del cultivo de caña y ñail. Tecnificación y fomento de ganadería intensiva. Generación de 35,000 empleos directos.
Mejoramiento urbano	Planificación territorial de red de centro urbano mejorando los tratamientos de aguas negras y desechos sólidos, mejor acceso a agua potable.
Región Golfo de Fonseca	
Conectividad	Complementación de red de carreteras en respuesta a la Longitudinal del Norte
Infraestructura	Construcción del puerto de Cutuco y canal interoceánico. Creación de 1,500 empleos directos y 4,500 indirectos.
Río Grande	Costo US\$205 millones. Creación de 58,500 empleos permanentes.
Región Centro Sur Comalapa	
Desarrollo de corredores productivos	Creación del corredor de servicios, industrial y agrícola. Se generarían 88,600 empleos directos.
Desarrollo ambiental	Programas de saneamiento y desarrollo ambiental, logrando una estructura productiva acorde con el mejoramiento del medio ambiente. Creación de 47,000 empleos directos.
Región Metropolitana	
Conectividad	Creación de ejes viales y anillo periférico, junto a la habilitación de ejes de circulación de transporte público.
Región Los Volcanes	
Desarrollo cultural	Restauración de conjuntos históricos en la zona, sirviendo de soporte a la estrategia de desarrollo productivo.
Desarrollo productivo	Creación de núcleos de desarrollo turístico en la zona y fortalecimiento de la presencia de la industria cafetalera actual. Su impacto en la generación de empleos se estima en 47,275 empleos directos. En turismo se esperan ingresos de US\$4.7 millones anuales.

Fuente: CND, 2000.

Las enormes diferencias en los impuestos recaudados en las distintas regiones evidencian las disparidades en la actividad económica al tiempo que revelan los obstáculos que habría que remontar para movilizar recursos públicos a favor del desarrollo territorial

PNODT subraya que uno de los desafíos en infraestructura tiene que ver con el aumento de la capacidad de la red vial y la creación de infraestructuras de transporte masivo de pasajeros.

Para el caso de la región Metropolitana, la PNODT recomienda no obviar algunas oportunidades existentes o futuras. Por ejemplo, señala la posible rehabilitación (competitiva) del ferrocarril. Es decir, habría que considerar aspectos tales como la velocidad adecuada, la accesibilidad a las estaciones y la facilidad de acceso en las ciudades. También recomienda la creación de plataformas reservadas de transporte masivo en los viarios. Ello implicaría gestionar inteligentemente los tipos de tráfico, mediante la creación de carriles exclusivos para el transporte público masivo, segregación de tráficos de corto y largo recorrido, facilidades para vehículos de alta ocupación, segregación de vías libres y peaje.

La región Norte, menos poblada y con menor desarrollo, presenta en la actualidad un claro déficit de accesibilidad, pero este quedará subsanado en los próximos cinco años, gracias a la puesta en marcha del proyecto de construcción de la carretera Longitudinal del Norte. En cuanto a la conexión entre las regiones Metropolitana, Centro-Sur Comalapa y del Golfo, se prevé que en un horizonte de diez años se generaría un alto grado de saturación en las dos arterias que sirven de conexión: la carretera del litoral y la Panamericana. En este sentido, la PNODT recomienda aumentar la capacidad de ambas arterias, considerando la continuidad del corredor logístico mesoamericano y la necesidad de integrar La Unión, no solo con el exterior, sino también con la región Metropolitana.

También es necesario complementar la conectividad interna entre regiones con la conectividad hacia el exterior y con la región centroamericana. Lo prioritario es trabajar en la conexión con un puerto del Atlántico, clarificar el rango viario y funcionalidad de las conexiones occidentales con Guatemala, y avanzar en la potenciación regional del aeropuerto de El Salvador.

Desarrollo de capacidades

Algunos aspectos macroeconómicos

Los datos sobre recaudación fiscal e inversión pública indican que sin cambios significativos en la política de ingresos y en la de destino de los gastos será prácticamente imposible financiar el desarrollo territorial. Las enormes diferencias en los impuestos recaudados en las distintas regiones evidencian las disparidades en la actividad económica. Revelan también las pocas posibilidades de impulsar desarrollo desde las regiones y los obstáculos que habría que remontar para movilizar recursos públicos a favor del desarrollo territorial.

Por esto, la política fiscal reviste especial importancia como medio para recaudar los ingresos adicionales que serían destinados para atender las brechas de capital humano y de infraestructura que existen en el territorio. Esto implica que el acuerdo de responsabilidad fiscal sugerido en el capítulo 5 de este Informe debe contener directrices relacionadas con la dirección del gasto e inversión pública con criterios de equidad regional.

Este componente incluye, además, el diseño de nuevos mecanismos de tributación para atender las demandas del desarrollo regional, como por ejemplo, la puesta en vigencia del impuesto predial; y la regionalización del Presupuesto Nacional y del Programa de Inversiones Públicas. Es además importante incrementar sustancialmente el gasto en salud y educación bajo criterios de equidad geográfica.

De especial importancia es fortalecer la red de instituciones de microfinanzas que atienden diversos proyectos de desarrollo territorial, en los aspectos de sistemas de análisis de proyectos, manejo de riesgos, supervisión y, especialmente, en lo relacionado con la captación de un mayor monto de recursos de manera que puedan ampliar considerablemente su radio de acción. En este sentido, se puede considerar la creación de un sistema de subastas, o concursos, de recursos del gobierno central, con la participación de ONG financieras, destinados a la atención de proyectos de

Cuadro 6.2 Ilustración de la industria del turismo en región Los Volcanes: situación actual versus requerida

Indicadores	Situación actual de la región	10 municipios salvadoreños con mayores niveles de turismo	Costa Rica
Escolaridad promedio	5.2	8.4	8.0
Salario promedio (dólares americanos)	194.28	306.0	347.0
% de empleo pleno SPS en rama	41.0	63.0	85.0
% de personas con seguridad social	24.9	35.3	75.0

Fuente: Elaboración propia con base en DIGESTYC, 2004. Datos de Costa Rica tomados de Penello-Rial, 2007.

características específicas relacionados con el desarrollo regional.

Fondo de Desarrollo Territorial

Para obtener un desarrollo territorial armónico, equitativo y no dependiente de un sistema centralizado, es necesario crear un programa de inversiones públicas, con fines de compensación territorial, destinado al financiamiento de acciones en los distintos ámbitos de infraestructura social y económica de las regiones. En este sentido, sería necesario constituir un fondo cuya dotación de recursos provenga del establecimiento del impuesto predial. A partir de las recaudaciones de este impuesto se podría establecer un programa de transferencias del 50% de la recaudación en las ciudades grandes hacia ciudades pequeñas del interior del país, bajo criterios de equidad. Finalmente, se podrían realizar recaudaciones tributarias en torno a impuestos sobre rubros específicos. Para llevar a cabo esta estrategia, sería necesario crear una plataforma similar al FOVIAL o FOSALUD para el desarrollo productivo, y que podría ser manejado por uno de los bancos estatales.

Umbral mínimo de educación

Trabajar desde una óptica regional implica reducir las disparidades en materia educativa: como se ha señalado antes, la región Metropolitana concentra a la población más alfabetizada y con mayor nivel de escolaridad.

Para acortar las brechas educativas se recomienda, como se ha hecho otros países, establecer un umbral mínimo de educación para todos los salvadoreños. Este umbral mínimo debería ser de 12 años de estudio, promedio de escolaridad de quienes cuentan con trabajo decente en el país (véase capítulo 2). Esto permitiría que todos los trabajadores cuenten con un capital homogéneo que les permita adaptarse con mayor facilidad a diferentes apuestas estratégicas.

Como complemento de un umbral educativo mínimo exigente a nivel nacional, habría que impulsar programas de capacitación profesional adaptados a las apuestas estratégicas regionales y locales. Contar con un banco de proyectos para cada región permitiría identificar el perfil de los trabajadores que se necesitan. En este sentido, el Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP) podría orientar sus cursos a necesidades específicas de cada región (turismo, conectividad, etc.).

Finalmente, habría que implementar un esquema de certificación de los trabajadores, de tal manera que las capacitaciones recibidas contribuyan más efectivamente a su desarrollo profesional y se constituyan en un activo útil al momento de buscar un trabajo.

Identidad cultural

Las identidades culturales suelen ser dimensiones olvidadas tanto en las políticas de Estado como en los programas de desarrollo. Sin embargo, es fundamental considerarlas, porque

La capacidad de las redes de actores locales de movilizarse a fin de producir un dinamismo innovador es elemento clave de la construcción territorial con identidad cultural

Cambiar la realidad de hoy requiere mirar el futuro con otros lentes. Hay que ponerse “los lentes del territorio” para cancelar la cultura centralista y fortalecer, en cambio, la visión sobre las capacidades de las regiones y de las localidades

el desarrollo no puede generarse desde una perspectiva puramente técnica, sino que supone transformaciones en valores, concepciones y normas sociales que orientan la vida cotidiana de los individuos (PNUD, 2003).

Muchas de las representaciones sociales que existen en el país se sustentan en atributos geográficos de ciertas áreas, otras sobre la historia o alguna particularidad social o de género, sobre un tipo de producto o un sabor especial, etc. Por esto, como lo señalan Haartsent et al. (2000), en general no existe una sola identidad de un territorio sino que coexisten varias. Factores de mercado o de acción colectiva de los actores dentro del territorio, incluidos agentes privados y públicos, pueden transformar una de estas identidades en la dominante.

El concepto de identidad cultural encierra un sentido de pertenencia a un grupo social con el cual se comparten rasgos culturales, como costumbres, valores y creencias. Las identidades culturales se originan y se construyen en vinculación con un territorio (Molano, 2007). La capacidad de las redes de actores locales de movilizarse a fin de producir un dinamismo innovador es elemento clave de la construcción territorial con identidad cultural. Cuanto más grande la multiplicidad de los puntos de conexión de esas redes, mayor será el flujo de conocimiento e información que favorece la interacción, la articulación, la cooperación y el aprendizaje (Paula citado en Flores, 2007).

Asimismo, la identidad cultural es pieza fundamental en una estrategia de valorización productiva y de generación de empleo. Según Albagli (citado en Flores, 2007), es posible establecer formas de fortalecer las territorialidades “estimulando lazos de identidad y cooperación basados en el interés común de proteger, valorizar y capitalizar lo que un determinado territorio tiene, sus especificidades culturales, tipicidades, naturaleza en cuanto recurso y en cuanto patrimonio ambiental, prácticas productivas y potencialidades económicas”.

Las políticas públicas deben incentivar procesos de desarrollo institucional para que los trabajadores y productores de las regiones

saquen partido de las identidades locales y las fortalezcan. Asimismo, deben apoyar los procesos de transformación productiva para asegurar la existencia de empleos de calidad y de productos con los atributos de identidad valorados en el mercado. De este modo, las políticas públicas podrían contribuir a la construcción del territorio como un espacio de relaciones sociales, donde existe un sentimiento de pertenencia de los actores sociales e identidades culturales asociadas al espacio de acción colectiva y de apropiación, y donde son creados lazos de solidaridad entre los actores.

Consideraciones finales

Si bien El Salvador es un país pequeño, su variada geografía alberga muchas potencialidades, tanto en recursos naturales como en capital físico y financiero. Pero, más importante aún, es un país que cuenta con personas con talentos y atributos que constituyen la principal riqueza de la nación. Sin embargo, todos estos recursos están distribuidos en forma desigual en el territorio y son insuficientemente utilizados. Esto contribuye a la prevalencia de niveles de pobreza inaceptables, a que exista un contingente creciente de trabajadores subutilizados y a que los procesos de articulación productiva sean muy débiles.

El país no ha alcanzado los niveles deseables y posibles de desarrollo humano, y no es precisamente por inexistencia de recursos. Las cinco regiones propuestas por la CND tienen una combinación distinta de recursos útiles para el desarrollo humano. Sin embargo, no se ha adoptado un paradigma que innove en principios y retome el territorio y su gente como comienzo, fin y actores principales para el desarrollo. En otras palabras, El Salvador sigue enfrentando un importante desafío histórico: hacer del territorio y de su gente partícipes del desarrollo que han alcanzado parcialmente algunas zonas del país.

En este capítulo se ha insistido en la necesidad de trabajar desde un enfoque territorial que ponga en uso las potencialidades locales. Implementar este enfoque requiere integrar aspectos estructurales, institucionales

y culturales para aprovechar las dotaciones de factores y capitales iniciales. Requiere también de arreglos políticos y de cambios profundos de las actitudes de las personas para generar sinergias en el uso de tales potencialidades. Cambiar la realidad de hoy requiere mirar el futuro con otros lentes. Hay que ponerse “los lentes del territorio” para cancelar la cultura centralista y fortalecer, en cambio, la visión sobre las capacidades de las propias regiones.

Un aspecto operativo, pero de especial importancia, para impulsar una estrategia efectiva de desarrollo territorial involucra el desarrollo de un sistema de información estadística actualizada. Sin una base sólida de datos no se pueden gestionar proyectos. A este respecto, las autoridades podrían favorecer la instalación de “Observatorios regionales de empleo y desarrollo humano” en los que tanto el Estado, la institución rectora en temas de desarrollo regional, la sociedad civil

y las instituciones académicas, encuentren información y un ambiente propicio para diseñar una mejor asignación de los recursos y orientar las políticas de desarrollo regional.

Finalmente, vale la pena recordar el mensaje esencial de este capítulo: El Salvador cuenta con los elementos necesarios para sacar a las regiones de su actual retraso económico y social. No es un país con regiones desprovistas de porvenir, cuyo camino hacia el bienestar esté cerrado, a pesar de las serias dificultades propias del subdesarrollo. Con las estrategias adecuadas, es posible que la riqueza natural, el capital físico, el capital humano y las potencialidades del territorio se aprovechen adecuadamente. Así las personas podrían generar más producción, tener trabajo decente, lograr mayores ingresos y disfrutar de lo que hacen. En definitiva, formarían parte de un proceso de ampliación de sus opciones y de sus capacidades.

Notas

1. Esta cifra considera únicamente la población salvadoreña dentro de las fronteras del país. De considerar a los salvadoreños en el exterior, es probable que la población sea cuatro veces mayor a la registrada en los años cincuenta.

2. Este estudio concluyó que “las estimaciones puntuales sugieren pérdidas en crecimiento anual (porcentual) del ingreso cercanas a 1.5. Con tasas anuales de crecimiento porcentual del ingreso promediando algo más que 3, éstas son pérdidas muy altas. Visto de otra forma, estas pérdidas son de magnitud semejante al efecto sobre el crecimiento de un aumento unitario de la desviación estándar del capital humano o de la tasa de inversión. Esto sugiere la validez de las preocupaciones por las pérdidas potenciales de recursos nacionales debidas a la excesiva concentración urbana”.

3. Véase Henderson (1999). Los costos de la aglomeración excesiva en las ciudades habían sido señalados previamente por Naciones Unidas (1993).

4. El PIB regional ha sido calculado utilizando como referencia los montos de ingresos totales para cada región registrados en el Mapa de Pobreza 2004.

5. La ocupación plena es la categoría que se aplica a quienes no se encuentran en situación de subempleo o desempleo. Sin embargo, en este grupo hay trabajadores con déficit de trabajo decente, por ejemplo, quienes perciben una remuneración que no les permite cubrir el costo de la canasta a precios de mercado o quienes

no tienen acceso a protección social (firma de contrato de trabajo y de cobertura de seguridad social).

6. La tasa de subutilización laboral corresponde a la suma de la tasa de desempleo abierto y la tasa de subempleo nacional (urbana y rural).

7. Se refiere a la cantidad de ocupados plenos que cuentan con una remuneración justa (en este caso, si su salario es superior al costo de la canasta básica a precios de mercado) o con alguna protección social (han firmado contrato y están afiliados a algún esquema de seguridad social).

8. En las zonas del país donde las remesas representan un componente importante del ingreso familiar, juegan un rol determinante en el alivio de la pobreza de sus habitantes.

9. Acceso a una fuente mejorada de agua es la conexión a cañería dentro de la propiedad.

10. Dentro del acceso a saneamiento mejorado se consideran las categorías de inodoro con conexión a alcantarillado, inodoro a fosa séptica y letrina privada.

11. La administración de dicho fondo es competencia del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM), que realiza transferencias mensuales a los municipios. La distribución se basa en cuatro criterios que se aplican con un peso relativo: población (50%), equidad (25%), pobreza (20%) y extensión territorial (5%).

12. En la región Metropolitana se encuentran los tres municipios (San Salvador, Antiguo Cuscatlán y Santa Tecla) que recaudan cerca del 50% del total recaudado en 2004.

CAPÍTULO 7

Protegerse de los riesgos de vivir y trabajar

El homo economicus solo puede existir porque existen las “fémimas cuidadoras” que se hacen cargo de él, de sus hijos e hijas y de sus madres y padres

Cristina Carrasco

Introducción

El acceso a un trabajo decente no se define solo por el nivel de remuneración o las condiciones en que se ejerce un trabajo, sino también, y de modo fundamental, por las posibilidades de acceso a una red de protección social que permita mitigar los riesgos asociados al desempleo, el subempleo, la enfermedad y la disminución drástica de los ingresos en la vejez, entre otros.

Estos riesgos no son circunstanciales. Su distribución y su intensidad entre diferentes sectores y categorías sociales obedecen al modo específico en que operan los mercados, las familias y el Estado en un país (CEPAL, 2007). En tal sentido, un sistema de protección social no solo consiste en una estructura institucional, sino que implica también un acuerdo político en virtud del cual la sociedad establece las bases sobre las que desea construir y regular su convivencia, y determina cuáles derechos aplican a todos, y cómo se garantizan y se hacen viables.

En El Salvador, como en la mayor parte de América Latina, la incapacidad de alcanzar la universalidad de la protección social dio lugar a tres tipos fundamentales de prestaciones: las directamente subsidiadas por el sector público para atender a los más pobres; las financiadas con contribuciones de los trabajadores para su protección y la de sus familias; y las pagadas en forma privada para la provisión de mejores servicios.

En el caso de los sistemas contributivos, el empleo formal ha sido el principal mecanismo de acceso a la seguridad social. La estructura del mercado de trabajo determina que solo una fracción de trabajadores acceda a trabajos protegidos, con acceso a servicios sociales, dada su calidad de contribuyentes a la seguridad social. El resto, sean miembros de su familia no incluidos en las prestaciones o trabajadores que no pueden afiliarse a sistemas contributivos, debe recurrir a la oferta del sistema público no contributivo, usualmente muy deficiente en calidad y cobertura, o a las redes de la solidaridad familiar. Una fracción minoritaria, la de mayor poder adquisitivo, recurre al mercado. La exclusión

y la segmentación social derivadas de la falta de acceso a empleos de calidad han facilitado la reproducción histórica de la pobreza, de las desigualdades sociales y de la elevada y persistente concentración del ingreso.

En los casos en que, debido a la incapacidad de la economía para generar empleos de calidad, la informalidad y el subempleo constituyen la principal forma de inserción en el mercado laboral, la protección social no puede sustentarse únicamente sobre mecanismos contributivos que correlacionan aportes con beneficios, si aspira a ser incluyente. En tales circunstancias, la recuperación del universalismo exige una nueva arquitectura de la protección social que combine los esfuerzos del Estado, la familia y el mercado para lograr el más amplio acceso posible a la protección social, y que permita un mejor equilibrio entre los mecanismos de incentivos y de solidaridad. Este es uno de los principales retos que El Salvador enfrenta para avanzar hacia un sistema integral de protección social que sustente un mayor grado de cohesión social.

Para contribuir a encontrar un diseño institucional más adecuado, este capítulo analiza los principales programas de la seguridad social en el país y formula algunas propuestas de políticas para avanzar hacia un sistema de protección social más universal, en un marco de eficiencia y solidaridad.

Organización de la seguridad social

La seguridad social comprende todos los programas contributivos y no contributivos. Este capítulo se concentra en los dos programas contributivos más importantes (pensiones y salud), así como la asistencia social. El sistema de seguridad social de El Salvador está poco desarrollado respecto del contexto latinoamericano: el programa de salud fue establecido en 1954, mientras que el primer programa de pensiones fue introducido en 1969. Ambos programas fueron de los últimos en establecerse en la región.

Pensiones. De igual manera que en la mitad de los países de la región, el sistema de

Un sistema de protección social implica un acuerdo político en virtud del cual la sociedad establece las bases sobre las que desea construir y regular su convivencia, y determina cuáles derechos aplican a todos, y cómo se garantizan y se hacen viables

En un país donde la informalidad y el subempleo constituyen la principal forma de inserción laboral, la protección social no puede sustentarse únicamente sobre mecanismos contributivos que correlacionan aportes con beneficios, si aspira a ser incluyente

pensiones salvadoreño es segmentado, aunque ha experimentado un proceso positivo de unificación parcial. La reforma estructural de pensiones, fuertemente influenciada por el modelo chileno, fue aprobada en 1996 y comenzó a funcionar en 1998. Cerró los dos antiguos programas públicos de pensiones basados en reparto, del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) y del Instituto Nacional de Pensiones de Empleados Públicos (INPEP, con una rama separada para docentes) y los integró en el Sistema Público de Pensiones (SPP). Este nuevo programa integró también a los policías, diputados, jueces y empleados del Banco Central. La ley creó un sistema privado (Sistema de Ahorro para Pensiones: SAP) de contribución definida, cuentas individuales y administración privada por Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).

En la reforma, la mayoría de los asegurados del ISSS y del INPEP —los más jóvenes— fue obligada a pasarse al SAP; la minoría de mayor edad se quedó en los programas cerrados. Los de edad intermedia tuvieron la opción de quedarse o pasarse y la gran mayoría se cambió al SAP. Los nuevos trabajadores asegurables deben afiliarse al SAP.

En el 2007 el SAP tenía 98% de los asegurados en todo el sistema (una proporción mayor que Chile), con 2% en el SPP. Juntos cubrían un poco más de la quinta parte de la fuerza laboral (véase cuadro 7.1). El SAP y el SPP se financian con cotizaciones de trabajadores y sus empleadores. Al comienzo el SPP fue financiado también con las reservas existentes, pero estas se han agotado gradualmente y el sistema está ahora básicamente a cargo del Estado. La Fuerza Armada conserva su programa separado, autónomo y financiado por el fisco y cotizaciones de los afiliados. No hay un programa de pensiones de asistencia social y poquísimos programas de pensiones empresariales.

Salud. Como es típico en la región, el sistema de salud salvadoreño está compuesto de tres sectores sin adecuada coordinación: público, seguro social y privado. El público es el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), con tres niveles de atención: central, regional y local. El último son los Sistemas

Básicos de Salud Integral (SIBASI) a través de proveedores múltiples. El MSPAS debe atender a la mayoría de la población que no está asegurada y se financia con asignaciones del presupuesto estatal y ayuda externa. El ISSS es un ente público autónomo que cubre principalmente a los trabajadores asalariados en el sector formal de la economía, público y privado (excepto los docentes), así como los pensionados y los familiares dependientes de activos y pasivos. El programa ISSS-Salud se compone de dos ramas (inusual en la región): enfermedad común-maternidad y riesgos profesionales (este no será analizado aquí); aunque se reportan cifras separadas, las instalaciones y servicios son los mismos para ambas ramas, lo cual es poco transparente; se financia con contribuciones de los asegurados activos y pasivos, así como una suma estatal. La Fuerza Armada tiene un ente autónomo con instalaciones propias que atiende a los miembros de las tres ramas y sus familiares, financiado principalmente por el Estado con aportes de los asegurados. El sector privado está compuesto de unas pocas compañías comerciales de seguro, clínicas y hospitales más una red de ONG. Las reformas de 1999-2000 no fueron generales sino limitadas a la creación de los SIBASI; un intento de reforma global consensuada fue abortado en 2003; la Comisión Nacional de Seguimiento presentó propuestas en mayo de 2006 para la organización y funcionamiento del sistema nacional de salud y su reforma integral.

El sistema de pensiones

El cuadro 7.1 compila series estadísticas de los sistemas privados (SAP), el cuadro 7.2 las del ISSS (no hay series del INPEP) y el cuadro 7.3 resume los principales indicadores del sistema de pensiones salvadoreño y los ordena dentro del contexto regional.

Cobertura de la fuerza laboral y población anciana. Las reformas estructurales asumían que el establecimiento de una estrecha relación entre cotización y monto de la pensión, la cuenta individual no solidaria y la administración privada crearían incentivos que aumentarían la cobertura de la fuerza laboral. Sin embargo,

Cuadro 7.1 : Series estadísticas del Sistema de Ahorro para Pensiones (SAP), 1998-2006

SAP (%)	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Porcentaje de cobertura fuerza laboral según:									
Afiliados1/		35.5	40.6	42.4	47.7	49.5	54.6	59.1	65.2
Cotizantes activos 1/		18.5	20.3	20.7	20.7	21.0	21.0	21.4	22.6
Asegurados privado/total sistema	69.0	90.0	94.7	96.1	96.5	97.1	97.4	97.9	98.0
Número de administradoras	5	5	3	3	3	2	2	2	2
Concentración en dos mayores		64.0	98.8	99.3	99.7	100.0	100.0	100.0	100.0
Comisión total/salario	3.31	3.18	3.15	2.98	2.98	2.98	2.98	2.98	2.70
Comisión total/depósito cuenta	30.8	29.8	36.9	31.4	27.1	27.1	29.7	29.7	26.2
Utilidad/ingreso por comisión	-47.6	-7.7	1.3	14.6	24.9	31.3	33.8	33.1	32.1 b/
Afiliados que cotizan último mes		52.1	50.0	48.8	43.4	42.4	38.5	36.2	34.6
Fondo acumulado/PIB	0.4	1.7	3.6	5.5	7.4	11.0	13.7	17.1	19.7
Distribución inversión del fondo:									
Deuda pública		64.6	71.3	80.7	84.7	82.3	83.5	81.0	78.7
Instituciones financieras		31.7	25.3	17.7	14.4	13.2	10.5	12.7	15.5
Instituciones no financieras		0.0	3.4	0.9	0.5	4.2	5.8	6.3	4.1
Acciones y otros		3.7	0.0	0.7	0.5	0.3	0.2	0.0	0.3
Emisiones extranjeras		0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.4
Rentabilidad real del fondo:									
Histórica a/		14.0	12.9	12.6	10.9	10.5	9.9	9.3	8.6 c/
Último año		7.9	7.9	7.7	2.4	4.8	2.3	1.5	1.8

Nota: Los espacios en blanco significan que no estaba disponible la información. 1/ Estos datos corresponden a estimaciones realizadas a partir de los registros de la Superintendencia de Pensiones y datos preliminares del Censo de Población y Vivienda de El Salvador 2007. a/ Promedio anual desde el inicio del sistema. b/ Junio basado en AIOS 2007. c/ Hasta junio de 2006. Fuente: Elaboración propia con base en AIOS, 1999 a 2006; y SP, 2006a y 2007c.

en la práctica lo que ha ocurrido es un estancamiento o caída en los diez países con sistemas privados (Gill et al., 2005; Mesa-Lago, 2005).

Estimados de cobertura. La cobertura de la fuerza laboral por el sistema privado (SAP) puede estimarse a partir del número de afiliados o de cotizantes activos. La primera estimación cuenta a todos los trabajadores que se han afiliado alguna vez al sistema, aunque luego hayan abandonado la fuerza de trabajo, estén desempleados o se hayan convertido en informales, por lo que la sobreestima de manera considerable. Este fenómeno se incrementa con el tiempo. La segunda estimación, basada en los afiliados que han cotizado en el último mes, puede subestimar la cobertura debido a rezagos o errores en la asignación de las cotizaciones o porque un afiliado que no cotizó un mes

puede hacerlo con posterioridad y mantener el aseguramiento. Aún así este cálculo es más acucioso que el primero.

El cuadro 7.1 muestra las dos estimaciones de cobertura del SAP en el periodo 1999-2006: la basada en afiliados se incrementa constantemente de 35% a 65%, mientras que la basada en cotizantes activos, ha pasado de 18.5% en 1998 a 22.6% en 2006. La cobertura del ISSS, también basada en cotizantes, cayó de 1.1% a 0.7% de la fuerza laboral en 2001-2006 (véase cuadro 7.2). No hay una serie estadística de cotizantes en el INPEP y existen contradicciones en las cifras disponibles¹, pero se estima de manera gruesa que cubría 1.2% y 0.8% de la fuerza laboral en 2001 y 2006 respectivamente. Sumando SAP, ISSS e INPEP la cobertura total aumentó de 23% a 24% entre 2001 y 2006 (véase cuadro 7.3).

Cuadro 7.2: Series estadísticas de pensiones del ISSS, 1997-2006

ISSS (%) a/	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
% cobertura fuerza laboral b/					1.1	1.2	0.9	0.8	0.8	0.7
Asegurados /total sistema	100.0	31.0	10.0	5.3	3.9	3.5	2.9	2.0	1.8	2.0
Razón activos por un pasivo	10.9	4.6	1.3	0.6	0.5	0.4	0.3	0.2	0.3	0.2
Ingresos (millones US\$) c/	59.0	72.8	43.2	20.2	17.4	29.4	14.9	13.0	9.7	8.6
Egresos (millones US\$)	66.7	71.5	89.5	110.0	115.0	131.0	139.1	153.0	177.3	185.2
Balance (millones US\$)	-7.7	1.3	-46.3	-89.8	-97.6	-101.6	-124.2	-140.0	-167.6	-176.6 e/
Déficit cubierto por Estado d/	0.0	0.0	0.0	52.2	100.0	100.0	93.3	100.0	100.0	100.0

Nota: Los espacios en blanco significan que no estaba disponible la información. a/ Solo hay una serie completa para el ISSS, excluye al INPEP. b/ Basada en cotizantes. c/ Cotizaciones, producto de la inversión y otros, excluye transferencia fiscal. d/ En 1997 y 1999-2000 el déficit fue total o parcialmente cubierto por reservas decrecientes. e/ En 2007 el déficit se proyecta en US\$222 millones en el ISSS, más US\$213 millones en el INPEP, para un total de US\$435 millones equivalentes al 15% del presupuesto total del Estado. Fuente: Elaboración propia, basado en ISSS, 2007 y SP, 2006a.

Causas de la baja cobertura. La mitad de la fuerza laboral urbana ocupada es informal y el 26.3% de la primera trabaja por cuenta propia. Los asalariados a tiempo completo o parcial representan el 55% de la PEA ocupada urbana; el resto son servidores domésticos, empleados de microempresas, trabajadores temporales o estacionales, pequeños patronos y trabajadores familiares sin remuneración (CEPAL, 2005b y 2006b). En la práctica, la mayoría de estos trabajadores están excluidos de cobertura, aun cuando la ley SAP establece que pueden “afiliarse al sistema todos los salvadoreños domiciliados que ejerzan una actividad mediante la cual obtengan un ingreso, incluidos los patronos...” (Art. 9)².

En 2007, 69% de los afiliados en SAP era dependiente y 31% independiente (versus 70% y 30% de la fuerza laboral urbana empleada); no se dieron cifras sobre la distribución de los cotizantes, pero es probable que los independientes tuviesen una proporción aún menor. La ley SAP (art.9) estipuló que los trabajadores domésticos y los agrícolas serían incorporados obligatoriamente por un reglamento de acuerdo a las peculiaridades de su labor, pero no definió las condiciones ni un plazo para dictar el reglamento. A pesar de intentos de la superintendencia desde 1998 para incorporar a estos trabajadores con un reglamento y financiamiento especial, aún sigue pendiente (SP, 2004a, 2004b, 2006b y 2006c)³.

La reforma aumentó de manera notable la cotización del trabajador y hasta 2006 le cargó también una comisión, elevando las barreras de cobertura. Para afiliarse los trabajadores independientes han de pagar su cotización más la del patrono, dos veces el porcentaje que pagan los asalariados formales. Los ingresos de los independientes son muy bajos (más de la mitad de los informales son subempleados, pues perciben un salario inferior al mínimo) y la afiliación y el pago de sus cotizaciones tiene que ser por iniciativa propia (Mesa-Lago, 2004, 2005, 2006 y 2008).

Cobertura de la población mayor. La baja cobertura de los trabajadores activos por el sistema contributivo y la ausencia de un programa de pensiones asistenciales repercuten adversamente en la protección de la población anciana. De acuerdo con encuestas de hogares a comienzos del decenio del 2000, la cobertura de la población de 65 años y más en El Salvador era 14.5%, la décimocuarta más baja entre 17 países de la región (Rofman, 2005) (véase cuadro 7.3). En 2006, la cobertura descendió al 14% (DIGESTYC, 2006).

Prestaciones

Condiciones de adquisición de derechos. Las edades de jubilación en El Salvador son de 55 años para la mujer y 60 para el hombre, relativamente bajas incluso dentro del contexto de América Latina. Debido a ello, la esperanza de vida al

Cuadro 7.3: Indicadores del sistema de pensiones en El Salvador y su ordenamiento en América Latina, 2004-2006

Indicadores	Puntaje	Ordenamiento a/
Cobertura de la fuerza laboral por todo el sistema b/	17.7%	13
Sector informal/fuerza laboral	49.5%	9
Cobertura de la población 65 años y más	14.5%	14 c/
Edades de retiro normal (mujer/hombre)	55/60	15/10
Esperanza de vida al tiempo del retiro (mujer/hombre)	26 /19	3/8
Ajuste de la pensión al costo de vida	Discrecional	13 -16
Grado de privatización/total asegurados	97%	4
Número de administradoras	2	9 - 10 d/
Costo administrativo/salario imponible total	2.8%	2 e/
Participación social en la administración de pensiones	0	16 - 20
Cotización salarial total (patrono+trabajador) a pensiones	13%	4
Cotización salarial trabajador independiente a pensiones	13%	2
Afiliados que no cotizaron en el último mes	63%	3 d/
Proyección del costo fiscal/PIB en 2020	3.2%	1 d/
Fondo de pensión (millones US\$)	3,081	6 d/
Fondo de pensión/PIB	19.5%	3 d/
Cartera del fondo invertida en deuda pública	81%	2 d/
Cartera del fondo invertida en acciones	0	9 - 10 d/
Rentabilidad promedio histórica del fondo invertido	8.6%	5 d/

Nota: a/ 1=más alto y 20=más bajo. b/ Basada en cotizantes activos, excluye fuerzas armadas. c/ Entre 17 países. d/ Entre 10 países. e/ Entre 13 países. Fuente: Elaboración propia basada en legislación; AIOS, 2005 y 2006; ISSS, 2005; Mesa-Lago, 2008.

tiempo de retiro es muy larga: 26 años entre las mujeres, la tercera más larga en la región, y 19 años entre los hombres, la octava más larga (véase cuadro 7.3). Por otra parte se requieren 25 años de cotización para ganar el derecho a la pensión, el período mayor en la región después de los de Argentina y Uruguay (Mesa-Lago, 2008).

Nivel general de la pensión. Como otras reformas estructurales en la región, la ley SAP prometió el acceso a pensiones dignas y seguras, mejores que las del sistema público. El monto de la pensión promedio de vejez en 1996 era de US\$74.29 y en 2007 en el SAP era 591% superior y en el SPP era 289% mayor, lo cual indica que el ingreso promedio de los pensionados por vejez ha crecido en términos reales al superar la inflación acumulada durante el período.

El cuadro 7.4 compara el nivel de pensión entre el SAP y el SPP, considerando las pensiones

promedio por vejez, invalidez y sobrevivencia individualmente en ambos sistemas.

Para estimar el nivel de las pensiones salvadoreñas futuras se realiza una comparación de seis factores con el sistema chileno cuyo modelo siguió El Salvador: (i) la edad de retiro en Chile es 5 años mayor que en El Salvador, para ambos sexos, por lo que el asegurado cotiza 5 años más y tiene 5 años menos como pensionado; (ii) la densidad de cotización en Chile es superior que en El Salvador debido a que la fuerza de trabajo tiene una proporción mayor de asalariados formales; (iii) en Chile el “bono de reconocimiento” se emitió para todos los asegurados y se depositó en la cuenta individual; su valor se ajustó al índice de precios al consumidor (IPC) del mes anterior a su incorporación al sistema, y gana un 4% de interés anual, mientras que en El Salvador el certificado de traspaso (CT) se emite al tiempo de retiro del asegurado, se ajusta al IPC

Cuadro 7.4: Pensión promedio de los sistemas privado (SAP) y público (SP), 2007

	SAP (US\$)	SPP (US\$)	SAP/SPP
Invalidez	183.00	161.00	1.14
Vejez	514.00	289.00	1.78
Viudez	85.00	122.00	0.70
Orfandad	60.00	70.00	0.86
Ascendencia	120.00	100.00	1.20

Fuente: SP, 2007.

del año anterior a la incorporación al sistema y no gana interés anual, además su fórmula de cálculo resulta en una pensión menor que el bono chileno, especialmente para la mujer⁴; (iv) en Chile el ajuste de las pensiones se calcula sobre una unidad monetaria constante (unidad de fomento) mientras que en El Salvador no existe ese mecanismo salvo que se opte por una renta vitalicia, modalidad que la Ley SAP (Art. 134) contempla desde el inicio de operaciones del sistema, pero para la cual no estaba aprobado el reglamento respectivo en 2006; y (v) las condiciones para acceder a la pensión mínima en Chile son mucho más generosas que en El Salvador. La conclusión es que, aún controlando las diferencias en el salario, el nivel de la pensión salvadoreña será inferior al de la chilena.

Otros problemas aumentan el riesgo de que el nivel de la pensión futura no sea adecuado: el alto porcentaje de afiliados que no cotiza, el atraso en el cálculo y la emisión de los CT y su pago diferido en 15 años, la excesiva concentración de la inversión en títulos públicos de deuda y la caída en la rentabilidad real. A septiembre de 2007, el fondo invertido por afiliado al SAP tuvo un promedio de US\$2,468 después de nueve años de operación del sistema (SP, 2007b), una suma muy baja para garantizar pensiones adecuadas.

Pensión mínima. De acuerdo con la ley SAP, el Estado debe financiar una pensión mínima al asegurado cuando se agote el saldo en su cuenta individual, o sea insuficiente para financiarla, siempre que tenga 25 años de cotización previa (y con la edad de retiro por vejez), escoja una renta programada y no perciba ingresos (incluyendo la pensión) iguales o superiores al salario mínimo.

Aunque las condiciones de Chile son mucho más generosas (solo se requiere 20 años de

cotización), se proyecta que únicamente la mitad de los actuales asegurados ganará el derecho a dicha pensión. Las condiciones en la SAP —las más duras entre las diez reformas estructurales de pensiones— reducen notablemente el número de asegurados elegibles para la pensión mínima, lo que augura una proporción aun menor que obtendrá este beneficio⁵. La ley de 2006 (LFOP) permite a un afiliado con la edad de retiro, aunque no reúna el número de cotizaciones requerido, retirar el saldo en su cuenta.

Ajuste discrecional de las pensiones. Las pensiones reales (especialmente las del SPP) se han deteriorado debido a la falta de ajuste. Las leyes del ISSS y el INPEP establecían la revalorización de las pensiones (anual y cuatrimestral respectivamente) con base al IPC o los salarios en el ISSS, aunque de forma discrecional en el INPEP. La ley SAP estipula que las pensiones del SPP se revaloricen cada año en el porcentaje que el Ministerio de Hacienda determine, tomando en cuenta la variación relativa del salario cotizable del sistema y los recursos disponibles del gobierno central. Esta última disposición otorgó considerable poder discrecional al gobierno para revalorizar las pensiones, colocando a El Salvador en la banda 13-16 más baja en la región, pues doce países ajustan las pensiones al IPC o los salarios (véase cuadro 7.3). Los aumentos hechos en algunos años no han sido suficientes para recuperar el valor original de las pensiones (República, 2002; CEPAL, 2006b; Ministerio de Hacienda, 2006).

Falta de pensión asistencial. La prevalencia de pobreza bajó de 29.3% a 21.1% en 1995-2006 y la de indigencia de 18.2% a 9.6%⁶. Diversos estudios demuestran que las pensiones asistenciales tienen un fuerte impacto en la pobreza a un costo muy modesto relativo al PIB (Bertranou et al., 2002; Barrientos, 2006). Pero dichas pensiones no existen en El Salvador, aunque las hay en siete países de la región incluyendo Bolivia, el menos desarrollado después de Haití.

Certificados de traspaso (CT). De acuerdo con la ley SAP, el valor de todas las cotizaciones aportadas al ISSS e INPEP por los asegurados que se trasladaron al SAP debió ser estimado

con base en el historial laboral de cada asegurado y su monto, ajustado anualmente a la inflación. Basado en ese valor debieron expedirse CT y depositarse en las cuentas individuales de todos los asegurados y los CT continuar ganando un interés anual igual a la inflación a fin de preservar su valor. El CT debe hacerse efectivo y otorgarse dentro de un plazo de 60 días desde que se solicite el retiro y, si se atrasa, debe pagarse la tasa de rentabilidad del fondo más tres puntos adicionales. El CT constituirá la principal fuente de financiamiento de la pensión para los jubilados en un largo período, hasta que los asegurados coticen lo suficiente a su cuenta individual y esta tenga una rentabilidad adecuada para financiar el grueso de la pensión.

Algunas disposiciones de la ley SAP no se han cumplido, se han modificado o han sufrido atrasos. Los CT no se calcularon de inmediato para todos los asegurados, sino que se estiman al tiempo del retiro; en 2001 se autorizó el pago diferido de los CT en 15 cuotas anuales a partir del momento de retiro con una tasa de interés igual a la tasa de interés básica pasiva; el tiempo de proceso de los CT era de 18 a 20 meses desde que se solicitaba el retiro, pero se redujo considerablemente.

Dos razones pueden explicar la demora en el cálculo y la emisión de los CT. La primera es que si se hubiesen contabilizado y emitido todos los CT, la deuda previsional se habría hecho transparente y el Estado hubiese tenido que pagar un interés mayor. La segunda es el atraso considerable en los historiales laborales, que en un principio se dijo que serían calculados rápidamente con un sistema electrónico que se demoró en instalar.

Equidad y solidaridad. La ley SAP prometió que la eliminación de prestaciones de privilegio, unidas a la pensión mínima garantizada, harían el sistema más justo, mejorarían la equidad y propiciarían la redistribución del ingreso. La reforma introdujo algunos elementos favorables a la solidaridad: la normalización de las condiciones de acceso en el ISSS y el INPEP y la incorporación de la mayoría de programas de privilegio; la estandarización de las cotizaciones; la pensión mínima (si bien restringida, demorada en su implementación y de

bajo nivel); los CT con las limitantes explicadas y los CTC; el mantenimiento de las cotizaciones de los patronos y, desde 2006, el traspaso a estos del costo de la comisión total⁷.

Pero también hay varios elementos contrarios a la solidaridad: la exclusión de facto del trabajador informal y agrícola; la baja cobertura de la fuerza laboral y en la protección de la población anciana; el mantenimiento del programa de pensiones de la Fuerza Armada que goza de las condiciones más generosas y subsidios fiscales substanciales; la falta de una pensión asistencial; la elevada cotización del trabajador, y la acentuación de la inequidad por género. En cuanto a la redistribución del ingreso, la reforma demanda considerables subsidios fiscales durante la transición a fin de financiar pensiones para una minoría de la población, restando recursos fiscales necesarios para incorporar a la mayoría que está en los sectores informal y rural, así como a los pobres y los ancianos sin asistencia social. Por cuanto el sistema tributario actual se basa fundamentalmente en impuestos al consumo, la población no cubierta y desprotegida contribuye y contribuirá al financiamiento de las pensiones de la minoría cubierta por el SAP. Todo lo anterior sugiere que el sistema no ha mejorado la equidad ni la solidaridad y que tiene un impacto regresivo en la distribución, aunque se necesita un estudio profundo sobre dichos efectos.

Inequidad de género. La cobertura de las mujeres es inferior a la de los hombres debido a la menor participación de las primeras en la fuerza laboral. En El Salvador la distribución por sexo de los afiliados al SAP muestra, sin embargo, que las mujeres han aumentado su representación, pasando de 40% en 1999 a 43.7% del total en septiembre de 2007⁸. Esto representa la proporción más alta después de Chile (AIOS, 1999-2006). Este mejoramiento se debe a los mayores niveles de equidad observados entre la fuerza laboral más joven, ya que entre la población de 65 años y más, los niveles de cobertura, además de ser mucho más bajos, continúan siendo bastante mayores para los hombres. Se estima que la población protegida por una pensión dentro de este estrato de edades es de solo 9.1% para el caso

La reforma del sistema de pensiones introdujo elementos favorables a la solidaridad: la normalización de las condiciones de acceso en el ISSS y el INPEP y la incorporación de la mayoría de programas de privilegio; la estandarización de las cotizaciones; la pensión mínima y los certificados de traspaso, entre otros

La reforma del sistema de pensiones ha acentuado la inequidad de género al aplicar tablas de mortalidad diversas por género y al dividir la suma acumulada en la cuenta individual entre el promedio de esperanza de vida. De ahí que las pensiones de las mujeres sean menores que las de los hombres

de las mujeres, contra el 13.6% en el caso de los hombres, la tasa más baja después de Guatemala (Rofman, 2005).

Las pensiones de las mujeres son más bajas que las de los hombres por tres razones: (i) el salario de la mujer es generalmente inferior al del hombre en la misma ocupación; (ii) la edad de retiro de la mujer es cinco años menor a la del hombre y también las mujeres acumulan menos cotizaciones debido a que dejan su empleo para criar a los hijos, y (iii) la esperanza de vida de la mujer es mayor que la del hombre (Marco, 2004). El sistema público salvadoreño era relativamente más neutro en cuanto al género porque, si bien la mujer tiene una esperanza de vida mayor, la fórmula para calcular el beneficio usaba tablas de mortalidad iguales para ambos sexos, transfiriendo así subsidios del hombre a la mujer; pero cuando la mujer se retiraba más temprano, con cinco años menos de cotización, su pensión era inferior. El SAP ha acentuado la inequidad de género porque aplica tablas de mortalidad diversas por género, la suma acumulada en la cuenta individual es dividida por el promedio de esperanza de vida, por lo tanto, las pensiones de las mujeres son menores que las de los hombres y peor aún cuando se retiran cinco años antes.

Aspectos administrativos

Los supuestos de la reforma fueron que la extensión de la cobertura fomentaría la entrada de más administradoras (AFP) en el mercado, propiciaría la competencia entre ellas (cimiento del sistema privado) y evitaría la concentración. Lo anterior, combinado con la libertad de elección de los asegurados (que escogerían las mejores AFP), promovería la eficiencia y reduciría los costos. También los trabajadores serían supervisores de su previsión social. La mayoría de estos supuestos no se ha materializado.

Duopolio de AFP y exigua competencia. Se argumentó que la sustitución del monopolio del sistema público por el SAP generaría la competencia. Se asumió que las AFP competirían por los asegurados y que estos tendrían la información y calificación

necesarias para seleccionar las mejores, con la comisión más baja y la rentabilidad más alta, resultando en una mayor acumulación en la cuenta individual y una pensión mejor. Pero la competencia depende en gran medida del tamaño del mercado de asegurados: a mayor el número de estos más administradoras y viceversa. Por ejemplo, México tiene más de 12 millones de cotizantes activos y 16 administradoras, pero Bolivia tiene solo 360,000 cotizantes y dos administradoras (AIOS, 2006).

En El Salvador, iniciaron operaciones cinco AFP, de las cuales una dejó de operar por problemas de sostenibilidad, mientras que otras tres fueron fusionadas o adquiridas, reduciendo el número a dos⁹. Para diciembre de 2006 había 538,370 cotizantes en El Salvador, el tercer número más bajo entre los diez sistemas privados¹⁰. Al reducir las AFP de cinco a dos, quedó un duopolio como en Bolivia. Contrario al supuesto de la reforma, no se produjo un incremento sino un estancamiento en la cobertura de la fuerza laboral y una concentración de los afiliados en solo dos AFP.

Libertad de elección. Solo una minoría de los asegurados en el SPP tuvieron derecho a quedarse o mudarse al SAP y los que no solicitaron por escrito quedarse, fueron afiliados automáticamente al SAP, por lo que la libertad de escoger en El Salvador fue la más restringida entre las diez reformas estructurales, salvo Bolivia y México donde todos los asegurados fueron obligados a mudarse (Mesa-Lago, 2008). Actualmente el duopolio es la mayor limitante para la libertad de elección de AFP.

Según disminuyó el número de AFP y se restringieron los traspasos entre ellas, el porcentaje de afiliados que se cambió en un año declinó de 16% en 2000 a 4.3% en el periodo comprendido entre septiembre de 2006 a septiembre 2007, una proporción baja comparada con las de Costa Rica, México y Perú (AIOS, 2000 a 2006). La libertad de elección se reduce también debido a la influencia de los empleadores que inducen a sus empleados a afiliarse a una AFP determinada (Mesa-Lago, 2003a). Las AFP gastan sumas importantes en publicidad, pero no en informar a los asegurados sobre los indicadores para hacer

una mejor selección, aunque en realidad no hay gran diferencia en dichos indicadores entre las dos AFP.

Altos costos administrativos. Una estimación del costo administrativo como porcentaje del salario total imponible en 17 sistemas privados y públicos puso al SAP como el segundo más alto (2.81%) comparado con un promedio de 1.63% en los diez sistemas privados (véase cuadro 7.3). La comisión total (comisión neta a la AFP y prima de seguro por incapacidad y sobrevivientes) descontada sobre el salario descendió solo 0.33 puntos porcentuales en 1998-2005, de 3.31% a 2.98, la tercera más alta entre los diez sistemas privados. La comisión total como porcentaje de lo depositado en la cuenta individual era 30.8% en 1998 y 29.7% en 2005, también la tercera más alta. La reforma legal que entró en vigor en 2006 redujo la comisión total de 2.98% a 2.7% (pasó el 0.3% restante al depósito en la cuenta individual), con lo cual la comisión total como porcentaje de lo depositado se redujo de 29.7% a 26.2%, y el costo salvadoreño descendió en ambos casos del tercer al quinto lugar entre los diez sistemas privados (véanse cuadros 7.1 y 7.3). Aún así el costo administrativo en 2007 es de 26 centavos por cada dólar depositado en la cuenta individual.

La comisión neta (la quinta más alta) se debe a las utilidades de las AFP y sus gastos de comercialización. Después de pérdidas en los dos años iniciales, típico de la industria de AFP en todos los países debido a gastos de instalación, la utilidad como porcentaje del ingreso por comisiones creció de 1.3% a 33% en 2000-2005 con una caída a 26.43% en 2007 (véase cuadro 7.1). En 2001, cuando aún había tres AFP, el costo de mercadeo tomó 36% del gasto operativo pero descendió a 25% en 2006 debido a la competencia reducida (AIOS, 2001 a 2006). Con respecto a la prima, las compañías de seguro tienen que ser aseguradoras de personas (vida); las dos AFP establecieron dichas compañías y, aunque hay otras y se hace una licitación anual, se aduce que usualmente se otorga el contrato a la compañía relacionada con la AFP, y que la coalición entre AFP y compañía de seguro de vida obstruye la competencia y contribuye a la alta prima (Mesa-Lago, 2003a).

Resultados mixtos en eficiencia. Comparado con el antiguo sistema público, el SAP ha mejorado la compilación y procesamiento de la información e introducido un reporte periódico de la cuenta individual a los asegurados; también ha simplificado los trámites para el reconocimiento de derechos de trabajadores y sus familiares, así como ha reducido el tiempo entre la solicitud de la pensión y su otorgamiento de 18 meses a un mes; ha unificado el pago de las pensiones del ISSS y el INPEP y creado una “ventanilla única” para que el asegurado pueda hacer todas sus gestiones. Por otra parte, el sistema tiene altos costos administrativos, hay muchos errores en la cobranza y asignación de las cotizaciones, y el control de la evasión y la morosidad ha sido inefectivo.

Ausencia de participación social. Tanto en el ISSS como en el INPEP los trabajadores y los empleadores tenían representación en la junta directiva, basado en que dichos programas eran financiados por ambos, una práctica que continúa en los diez sistemas públicos subsistentes en la región. Una promesa de la ley SAP era que los trabajadores serían supervisores de su previsión social; sin embargo no existe un mecanismo para que estos puedan supervisar el SAP el cual es administrado por las AFP privadas. Tampoco el nuevo Fideicomiso de Obligaciones Previsionales creado en 2006 tiene representación social en su consejo de administración, integrado exclusivamente por representantes del Ministerio de Hacienda y del Banco Multisectorial de Inversiones. La reforma eliminó la supervisión de dichos sectores como también ocurrió en los otros nueve sistemas privados excepto en la República Dominicana (Mesa-Lago, 2008)¹¹. Desde 1999 la superintendencia identifica el fomento de la “contraloría social” como un objetivo, pero las medidas tomadas no implican la supervisión del SAP sino un canal para las denuncias de los asegurados sobre atrasos en el pago de las pensiones, inconformidad con el cálculo, destino de las cotizaciones, etc. La magnitud relativa de dichas denuncias es minúscula comparada con la masa asegurada y los problemas existentes (SP, 2004a y 2006b).

En El Salvador, iniciaron operaciones cinco AFP, de las cuales una dejó de operar por problemas de sostenibilidad, mientras que otras tres fueron fusionadas o adquiridas, reduciendo el número a dos

Sostenibilidad financiera

Supuestos o promesas de la reforma fueron: la propiedad de la cuenta individual del asegurado incentivaría su afiliación y cotización puntual, lo cual reduciría la evasión y la mora; el costo fiscal del SAP sería inferior al de un sistema mixto; la reforma generaría una capitalización significativa, diversificaría la cartera, aumentaría la rentabilidad de la inversión y acrecentaría el ahorro nacional, y el Estado sería responsable de garantizar la seguridad económica de los pensionados. Las cifras analizadas en esta sección indican que dichos supuestos, salvo la capitalización, no se han plasmado.

Financiamiento. Las cotizaciones sobre el salario imponible al SAP en 2007 son: 6.25% el trabajador y 6.75% el empleador¹² (incluyendo 2.7% de la comisión que se cargaba al trabajador hasta 2006), para un total de 13% (aumentado de 9.5% en 1998). La cotización es la cuarta más alta de la región. Solo países con los programas más antiguos, como Argentina, Brasil y Uruguay, tienen que pagar más. El trabajador independiente debe pagar 13%, el segundo porcentaje más alto en la región y un fuerte impedimento a su afiliación voluntaria (véase cuadro 7.3). En el SSP la cotización total se aumentó de 9.5% en 1998 en el ISSS a 14%, un punto porcentual más que en el SAP a pesar de que no hay gastos de comercialización ni utilidades como en las AFP (SP, 2006a).

Evasión y mora. De acuerdo al cuadro 7.1, el porcentaje de los afiliados que cotiza en el sistema privado declinó de 67% a 37% entre 1998 y 2006¹³. O sea, 63% de los afiliados no cotizaron, la tercera proporción mayor entre los diez sistemas privados, todos los cuales han sufrido un declive (Mesa-Lago, 2008). En parte, esto podría deberse a que la evasión y la mora han aumentado debido al incremento en la tasa de cotización que se produjo al pasar del sistema público al privado. Sin embargo, debe señalarse que el deterioro de este indicador también está fuertemente relacionado con los fuertes flujos migratorios que registra el país y con el incremento que durante el período examinado ha experimentado el empleo informal.

En 2003 se introdujo un sistema electrónico de generación y validación de las planillas para agilizar el pago y detectar rápidamente errores cometidos por empleadores y AFP, pero es voluntario en firmas de menos de 15 empleados. Las AFP ofrecen gratuitamente el software a las empresas y entrenan a los encargados de usarlo; los bancos cancelan las planillas electrónicas. Este es un mecanismo importante que ha tenido efecto en el pago de las empresas grandes, pero no en las empresas pequeñas y muchas medianas que siguen utilizando planillas de papel y carecen de personal calificado para cambiar al sistema electrónico (Mesa-Lago, 2003a).

El objetivo de la superintendencia de fortalecer los controles y detección de la mora, el control de cobro de empleadores evasores y un módulo de control de seguimiento de la mora para su recuperación administrativa y judicial no se ha cumplido. Entre las tareas por hacer en 2005 se incluía completar la identificación y depuración en el rezago de cotizaciones para determinar si era debida a mora o error. Se ordenó al Registro Nacional de Personas Naturales compartir su base de datos de los documentos únicos de identidad con la superintendencia que la compatibilizaría con un número único previsional para lograr un mejor control. A fines de ese año se habían identificado 250,000 registros erróneos, pero quedaban 587,000 por depurar; se reportaron multas a solo once empleadores que incumplieron sus obligaciones por un monto de menos de un millón de dólares. Entre las principales tareas para 2006 estaba reducir la morosidad (SP, 2004a, 2004b, 2006b y 2006c). La ley LFOP (2006) introdujo regulaciones más fuertes contra los empleadores que retienen las cotizaciones, autorizó a las AFP para iniciar la gestión de cobro y acción judicial correspondiente, y declaró imprescriptible cualquier deuda patronal previsional.

Desequilibrio financiero. El cierre de los programas públicos de pensiones en 1998 provocó tres problemas: los asegurados que se pasaron al SAP dejaron de cotizar al ISSS y al INPEP; estos quedaron a cargo de todas las pensiones en curso de pago y las que se generen por los asegurados que permanecieron, lo cual

Una promesa de la ley del Sistema de Ahorro para Pensiones era que los trabajadores serían supervisores de su previsión social; sin embargo no existe un mecanismo para que estos puedan supervisar el sistema, el cual es administrado por las AFP privadas

provocó el déficit y la virtual extinción de las reservas, y las cotizaciones de los asegurados que quedaron en el SPP solo pueden financiar una parte pequeña y decreciente de las pensiones que constituyen 80% del total. La razón de cotizantes por un pensionado en el ISSS cayó de 10.9 a 0.2 en 1997-2006. A partir de 1999 los egresos del ISSS superaron a los ingresos; ese año el déficit operacional de US\$46 millones se financió con las cotizaciones menguadas y las reservas, pero estas y la rentabilidad del capital invertido cayeron y las reservas virtualmente se agotaron. El déficit creció a US\$177 millones en 2006 y ha sido enteramente cubierto por el Estado desde 2001 (véase cuadro 7.2). En 1997 las cotizaciones cubrían 70.5% del gasto de pensiones del ISSS, la rentabilidad de la inversión 26.3% y el Estado solo 1.5%. En 2006 estas proporciones eran 4.4%, 0.2% y 95.4% (ISSS, 2007).

Alto y creciente costo fiscal. El costo fiscal de la reforma durante la transición de 60 a 70 años incluye tres componentes, todos los cuales son de responsabilidad del Estado: el déficit por pensiones en curso de pago, los CT y CTC, y la pensión mínima. Chile es el único de los diez países con sistemas privados que generó un superávit fiscal substancial antes de la reforma y lo ha mantenido después para financiar el déficit previsional, a diferencia de otros países, como El Salvador, que confrontan un creciente déficit fiscal. A fines de 1996 las reservas combinadas de los programas de pensiones del ISSS y del INPEP eran de US\$347 millones (33% y 67% respectivamente), equivalentes al 4.5% del PIB, pero el costo de las pensiones en curso de pago y las que generarían los asegurados que permanecieron en el SPP, sería muchas veces mayores que dichas reservas combinadas, las que se proyectó se agotarían en 2009, generando déficit en 2010 (Mesa-Lago y Durán, 1998)¹⁴. Dichas reservas se hubiesen agotado antes de lo previsto si no fuese por las transferencias fiscales, porque el número de asegurados que se traspasó al SAP fue casi el doble de lo proyectado inicialmente. Las reservas del ISSS antes de la reforma eran de US\$114 millones y decrecieron en US\$79 millones en 1998-2006; el Estado le transfirió US\$835 millones para un total de

US\$914 millones en nueve años (ISSS, 2007). La ley dispone que el Estado pague el déficit resultante, el cual crecerá hasta alcanzar un punto máximo, luego gradualmente disminuirá y desaparecerá en 2072. En todo el SPP (ISSS más INPEP), el costo fiscal ascendió a US\$400 millones en 2006 y tomó 12% del gasto previsional total que se financió con bonos de deuda; para 2007 el costo fiscal combinado se estima en US\$435 millones equivalente a 15% del gasto total (Ministerio de Hacienda, 2006). El Banco Mundial proyectó que el costo fiscal previsional aumentaría de 1.4% del PIB en 2001 a 3.2% en 2020, el mayor después de Chile que es 3.4% (Gill et al., 2005).

Para hacer frente al costo fiscal la ley SAP (arts. 220 y 224) dispuso la creación de un Fondo de Amortización y Fideicomiso del SPP financiado con un porcentaje del presupuesto aumentando de 0.5% en 1998-2000 a 1% en 2001-2010 y 1.5% de 2011 en adelante. En 2003 no se había creado el Fondo de Amortización y los recursos asignados en el presupuesto eran depositados en un Fondo Ajeno en Custodia de la Dirección General de Tesorería. Desde 2001, el porcentaje asignado en el presupuesto ha sido insuficiente para cubrir el déficit y habría que haber aumentado dicho porcentaje de 1% a 8% para cubrirlo en 2003; la cresta del déficit y el costo fiscal ocurrirán cerca de 2020, cuando el 8% probablemente ascendería a 24% (Mesa-Lago y Durán, 2003). En 2007 el presupuesto asignó 1% al Fondo de Amortización (Ministerio de Hacienda, 2006).

En 2006 los US\$400 millones en eurobonos emitidos por el Ministerio de Hacienda para cubrir el déficit previsional resultaron insuficientes y una reforma legal implementó una “reingeniería financiera” creando un Fideicomiso de Obligaciones Previsionales que permite que en 2007 se prescindiera de la emisión de bonos para financiar la carga fiscal del SPP. El Fideicomiso es un fondo administrado por el Banco Multisectorial de Inversiones (pero sin responsabilidad financiera de su patrimonio) que se nutre de un capital semilla de US\$20 millones aportado por el Estado y otros aportes posteriores y, especialmente, por la inversión de las AFP en Certificados de Inversión Previsional (CIP) emitidos por el Estado a pagar en un

El porcentaje de los afiliados que cotiza en el sistema privado declinó de 67% a 37% entre 1998 y 2006. O sea, 63% de los afiliados no cotizaron, la tercera proporción mayor entre los diez sistemas privados en América Latina, todos los cuales han sufrido un declive

plazo de 25 años, expresados en dólares a una tasa de interés reajutable semestralmente, con el fin de financiar el déficit previsional. Este mecanismo no cambia el déficit ni el valor presente de la deuda provisional, solo la posterga, puede agravar la concentración en deuda pública pues obliga a las AFP a invertir hasta un 30% en títulos públicos (los CIP) para aliviar la carga fiscal, hace más dependiente la rentabilidad del interés fijado por el Estado, reduce a un mínimo la flexibilidad en inversión de las AFP, y aumenta el riesgo que una potencial insolvencia del gobierno (*default*) cree una crisis en el fondo de pensiones similar a la de Argentina¹⁵ (LFOP, 2006; Ministerio de Hacienda, 2006; Carlos Acevedo citado por Rosales, 2006, septiembre 24).

Capitalización del fondo, inversión de la cartera y rentabilidad de la inversión. El fondo de pensiones acumulado en el SAP aumentó de US\$100 a US\$3,807 millones en 1998-2007 o del 0.4% al 20.2% del PIB¹⁶, respectivamente el sexto y el tercero más alto entre los diez sistemas privados (véanse cuadros 7.1 y 7.3). No hay duda de que ha ocurrido un proceso impresionante de capitalización pero que resulta en la concentración de un enorme poder económico-financiero en las dos AFP. Además no ha ocurrido una diversificación de la cartera durante los diez años de la reforma salvadoreña, como en Chile y Perú, por varias razones: (i) la ley SAP permitía la inversión en deuda pública entre 80% y 100% y hasta 85% en otros instrumentos públicos, pero solo hasta 20% en acciones, exceptuaba los bonos del tesoro de la calificación de riesgos y prohibía la inversión en instrumentos extranjeros (que podría ayudar a diversificar la cartera y mejorar la rentabilidad); (ii) la ley LFOP de 2006 fijó un máximo de 70% a los títulos públicos (aparentemente incluyendo el 30% en los CIP que ahora son los únicos exceptuados de la calificación de riesgos) más 10% en el Fondo Social de Vivienda, y mantuvo el tope de 20% en acciones y no incluyó la inversión en emisiones foráneas; (iii) el mercado de capitales es incipiente y ofrece pocas acciones o instrumentos financieros privados (las leyes que crearon y regularon el mercado de capitales y la Superintendencia

de Valores fueron promulgadas poco antes de la reforma); y (iv) el registro de títulos en la Bolsa es muy costoso, la empresa familiar típica salvadoreña no emite acciones, y los bancos y financieras captan parte del fondo para depósitos y otras actividades en vez de emitir títulos. Por todo ello la inversión del fondo está concentrada en deuda pública, aumentando de 65% a 78% en 1999-2007, mientras que la inversión en instituciones financieras disminuyó de 32% a 16% y en acciones de 4% a 0.8%, y en instituciones no financieras aumentó de cero a 3.5%¹⁷. La reforma, por tanto, no ha generado una mayor inversión en el sector privado. La alternativa de invertir en valores extranjeros estuvo vedada, a pesar de los esfuerzos de la superintendencia, hasta que el decreto 891 de 2005 finalmente la aprobó, con una banda de 20% a 50% (combinada con valores en bolsas nacionales), pero solo 0.7% del total de la inversión estaba en dichos instrumentos en 2007 (véase cuadro 7.1). El Banco Mundial afirma que los costos fiscales de la transición han forzado a muchos gobiernos a imponer restricciones a la inversión en acciones e instrumentos foráneos con el fin de encauzarla hacia deuda pública: “los fondos de pensiones son usados efectivamente por los gobiernos como fuentes cautivas de financiamiento” (Gill et al., 2005).

El cuadro 7.1 muestra dos formas de estimar la rentabilidad real promedio anual del fondo: “histórica” (desde la creación del SAP a la fecha) y en el último año. Ambas disminuyeron sistemáticamente: la histórica de 14% a 8.6% en 1999-2006¹⁸ y la del último año de 7.9% a 1.8%. Para que la rentabilidad histórica real sea muy superior a la del último año, la cifra de 1998 (no disponible) tiene que haber sido altísima. La fuerte caída de la rentabilidad en el último año se debe en gran medida a la disminución de la tasa de interés, particularmente después de adoptar la dolarización en 2001, así como al descenso en la rentabilidad de los títulos valores nacionales y el bajísimo rendimiento de los depósitos bancarios. La excesiva dependencia en papeles de la deuda pública no solo constituye un riesgo sino también subordina la rentabilidad del capital y el monto de las pensiones futuras

Ha ocurrido un proceso impresionante de capitalización en el fondo de pensiones, pero resulta en la concentración de un enorme poder económico-financiero en las dos AFP. Además no ha ocurrido una diversificación de la cartera durante los diez años de la reforma salvadoreña, como en Chile y Perú

al interés fijado por el Estado. La crisis económica argentina demostró el peligro de dicha dependencia: originalmente el Estado fijó un alto interés a los papeles de la deuda pública pero debido a la crisis terminó la paridad del peso con el dólar, devaluó el primero y redujo considerablemente el interés, provocando una caída drástica en el valor del fondo (Mesa-Lago, 2003a y 2008).

El supuesto de que la capitalización del fondo resulta en un aumento del ahorro nacional ha sido impugnado teóricamente (Barr y Diamond, 2006). Desde un punto de vista empírico cuatro estudios sobre Chile, el país con la reforma más antigua y exitosa, han demostrado que el costo fiscal de la reforma en los primeros 16 años fue superior a la acumulación anual del fondo de pensiones, resultando en un impacto neto negativo anual en el ahorro nacional que promedió alrededor de 3% del PIB (Mesa-Lago, 2008). En El Salvador no se han hecho estos cálculos, puesto que el capital generado por el SAP se da de manera acumulada, en vez de anual como porcentaje del PIB, ni tampoco se ha publicado una serie del costo fiscal anual de la reforma como porcentaje del PIB, por lo cual no puede estimarse el impacto neto en el ahorro nacional. No obstante, el valor actual de la deuda previsional hasta 2070 se proyecta ahora en US\$10,755 millones o 60% del PIB de 2006 (basado en Rosales, 2006, septiembre 24).

El sistema de salud

El cuadro 7.5 compila estadísticas del ISSS-Salud y del MSPAS, mientras que el cuadro 7.6 resume los principales indicadores del sistema de salud salvadoreño y los ordena dentro del contexto regional.

Cobertura y acceso de la población total

Esta sección describe la exclusión de grupos laborales importantes de la cobertura legal; estima la baja cobertura total y el acceso limitado al MSPAS; e identifica las causas de la baja cobertura y acceso.

Cobertura legal. La Constitución dispone que el sector público provea atención gratuita a los que carezcan de recursos (y a todos en la prevención

de enfermedades contagiosas) pero muchos no tienen acceso efectivo, particularmente entre la población rural que es la más pobre (40% de la población total) y la indígena (9% del total). El ISSS cubre a los trabajadores asalariados públicos y privados, así como al cónyuge, los hijos hasta los 12 años y a los pensionados; la mayoría es de ingreso medio. Se excluye legalmente a los trabajadores independientes (salvo patronos) y familiares no remunerados, así como en la práctica a la mayoría de los servidores domésticos, trabajadores agrícolas y empleados de microempresas (grupos de bajo ingreso o pobres; constituyen el 74% de la fuerza laboral), así como a los hijos mayores de 12 años.

Estimados de cobertura. La cobertura de la población total se ha estimado de manera gruesa en 2001, basada en la encuesta de hogares (sectores público y privado) y estadísticas del ISSS: 40% de acceso efectivo por el MSPAS (que se supone debe cubrir al 83% de la población, que no está asegurada), 16% por el ISSS y 1.5% por el sector privado, para un total de 57% cubierto (43% desprotegido), la segunda menor en la región (Mesa-Lago 2008). El MSPAS (2006) estimó la cobertura de sus servicios de salud como 59% en 2005 pero esto no implica necesariamente acceso efectivo. La cobertura del ISSS, más precisa, creció de 8.7% en 1997 a 10.1% en 1999, se mantuvo en torno a este valor hasta 2004 y aumentó a 11.2% en 2006. La cobertura de la fuerza laboral por el ISSS pasó de 25% a 27% en 1999-2006 (véanse cuadros 7.5 y 7.6). El presupuesto de 2007 establece como objetivos incrementar la cobertura del ISSS en un 1%, tanto de la fuerza laboral como de la población total (Ministerio de Hacienda, 2006).

Acceso. Aunque toda la población no asegurada legalmente debería tener acceso a las instalaciones públicas, según la encuesta de hogares de 2006 entre las personas que se enfermaron o accidentaron, 43% se automedicó o no consultó y 57% consultó: 69.4% en el MSPAS, 9.9% en el ISSS, 0.3% en el Hospital Militar (IPSEFA), 15.9% en hospital o clínica particular, 4.5% en ONG, curanderos, casa del enfermo u otros. Del total de la población, 78% no tenía seguro

El objetivo de la Superintendencia de Pensiones de fortalecer los controles y detección de la mora, el control de cobro de empleadores evasores y un módulo de control de seguimiento de la mora para su recuperación administrativa y judicial no se ha cumplido

Cuadro 7.5: Estadísticas del ISSS-Salud y del MSPAS, 1997-2006

ISSS	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Cobertura población total (%) 1/	8.7	9.1	10.1	9.9	10.0	10.0	10.1	10.3	10.7	11.2
Cobertura fuerza laboral (%) 1/	23.0	23.0	25.3	25.0	24.5	25.3	24.7	25.7	26.3	27.3
Gasto administrativo/gasto total (%)	15.0	18.5	18.2	18.9	20.9	20.8	22.8	24.1	25.8	24.8
Total salarios (millones US\$)	55.2	72.6	80.5	84.0	84.6	73.2	81.3	93.8	105.4	139.3
Gasto salarios/gasto salud total (%)	35.4	39.7	39.1	39.2	38.9	34.7	32.7	35.2	34.7	44.2
Gasto medicinas/gasto salud total (%)	24.0	8.6	8.4	9.7	10.0	14.0	12.9	15.6	18.6	18.7
Ocupación hospitalaria (%)			77.7	75.5	66.1					
Promedio días estancia hospitalaria	4.7	4.9	4.8	4.9	4.3	4.0	4.1	4.1	4.0	4.1
Balance financiero/ingresos (%)										
Sin gastos de capital y reserva a/	20.7	19.5	13.2	21.6	16.5	19.7	5.6	6.9	-4.3	1.5
Con gastos de capital y reserva a/	8.9	7.6	1.6	5.1	6.1	6.3	0.2	-1.8	-17.9	8.0
MSPAS										
Cobertura población total (%)									59.3 b/	
Ocupación hospitalaria (%)	81.9	81.9	85.6	89.9	88.8	87.6	94.8	85.2		
Promedio días estancia hospitalaria	4.3	4.3	4.2	4.2	4.0	4.1	4.1	4.0		
Gasto salarios/gasto salud total (%)										70.9
Gasto medicinas/gasto salud total (%)										12.8
Inversión/gasto salud total (%)										1.8 c/

Nota: Los espacios en blanco significan que no estaba disponible la información. 1/ Estos datos corresponden a estimaciones realizadas a partir de los registros del ISSS y datos preliminares del Censo de Población y Vivienda de El Salvador 2007. a/ Gastos de capital de enfermedad-maternidad, reserva de riesgos profesionales. b/ No acceso efectivo. c/ Excluye inversión con préstamos externos. Fuentes: Elaboración propia basada en ISSS, 2002, 2005 y 2007; MSPAS, 2001a, 2004b y 2006.

social o privado, de manera que debía acudir al MSPAS; los que no consultaron en este dieron las siguientes razones: 43.8% no fue necesario, 22.9% falta o mala atención, 9.4% alto costo, 7.6% no hay medicina o personal capacitado, 4.1% no cree o confía en la medicina o prefirió curarse con remedios caseros, 2.6% tuvo que trabajar y el 9.7% restante por otras razones (DIGESTYC, 2006). La estrategia de extensión de servicios del MSPAS a las zonas rurales es una medida positiva pero sus resultados en 2006 variaban considerablemente entre departamentos, por ejemplo, alcanzaban 30% de la población total en Ahuachapán y La Paz, pero solo 2% a 4% en San Miguel, Santa Ana y Usulután (estimados basados en MSPAS, 2006).

Causas de la baja cobertura y acceso. Además de las causas explicadas en pensiones hay otras típicas del sistema de salud: (i) la segmentación y falta de coordinación del sistema, la concentración de recursos en la zona urbana, las cuotas informales en el sector público (hasta eliminarlas

a partir del 2007) y el alto costo de la atención privada; (ii) las secuelas adversas en la salud de la prolongada y costosa guerra civil, combinadas con la prioridad otorgada a la reconstrucción; y (iii) los dos terremotos de 2001 que dañaron 25% de los establecimientos de salud pública, 54% de los hospitales y 87% de las unidades médicas del ISSS (Mesa-Lago, 2001; ISSS, 2002).

Prestaciones

Esta sección analiza la evolución de indicadores generales de salud, equidad y solidaridad en el sistema, suficiencia de las prestaciones (incluyendo la falta del paquete básico universal) y calidad percibida de los servicios.

Indicadores generales de salud. La Organización Mundial de la Salud situó a El Salvador en el 15^{to} lugar de la región en el desempeño del sistema de salud y 16^{do} lugar en equidad financiera y 11^{ro} y 12^{do} en gasto de salud por habitante y logros de salud respectivamente (OMS, 2000).

Cuadro 7.6: Indicadores del sistema de salud en El Salvador y su ordenamiento en América Latina, 2001 y 2005

Indicadores	Puntaje	Ordenamiento a/
Cobertura de la población total	57.3%	19
Acceso efectivo al sector público (MSPAS)	40% d/	9
Cobertura por el seguro social (ISSS)	16.4%	15
Ordenamiento OMS en equidad y desempeño sistema		15 - 16
Ordenamiento en 8 indicadores nivel salud	12.9	12
Mortalidad infantil (x 1,000 nacidos vivos)	33	17
Mortalidad niños menos de 5 años (ibid)	39	10
Mortalidad materna (x 100,000 niños nacidos vivos)	120	15
Esperanza de vida (años al nacer)	71.2	10
Paquete básico universal	No	15 - 20
Grado de descentralización MSPAS b/	Muy bajo	12 - 20
Grado de privatización del sistema	1.5% e/	16
Asignación recursos al 1er nivel de atención MSPAS	39%	1
Asignación recursos al 1er nivel de atención ISSS	12%	17
Ocupación hospitalaria en MSPAS	85%	1
Ocupación hospitalaria en ISSS	66%	17
Razón enfermeras por un médico en MSPAS	1.7 f/	4
Razón enfermeras por un médico en ISSS	3.0	3
Empleados administrativos por mil cubiertos MSPAS	1.7	
Empleados administrativos por mil cubiertos ISSS	3.5	
Gasto salarios/gasto salud total en MSPAS	71%	
Gasto salarios/gasto salud total en ISSS	44%	
Gasto medicinas/gasto salud total en MSPAS	19%	
Gasto medicinas/gasto salud total en ISSS	13%	
Gasto total de salud/PIB	8%	3
Gasto total de salud por habitante (US\$)	378	9
Gasto de salud MSPAS/gasto salud total	25.8%	12
Gasto de salud ISSS/gasto salud total	20.3%	8
Gasto de bolsillo/gasto salud total	50.4%	5
Cotización salarial total a ISSS -Salud	10.5%	5
Cotización sobre pensión de pensionados a ISSS -Salud	7.8%	1
Balance financiero ISSS -Salud/ingresos c/	-1.8%	4

Nota: Los espacios en blanco significan que la información no está disponible. a/ 1=más alto; 20=más bajo; excepto mortalidad infantil, niños menores de 5 años y materna, donde es lo opuesto. b/ El ISSS es altamente centralizado. c/ Ingresos menos gastos dividido por ingresos. d/ Población con acceso efectivo 40%, población legalmente a cargo 82.7%, ambos en 2001; cobertura de servicios de salud 59.3% en 2005 (no acceso efectivo). e/ En relación al total afiliado al sistema. f/ Igual al promedio regional; si se combinasen enfermeras con auxiliares de enfermería la razón disminuiría a 0.7 pero no sería comparable con el resto de la región. Fuente: Elaboración propia basada en MSPAS, 2001a, 2004b y 2006; OMS, 2000 y 2006; OPS, 2004a, 2004b y 2004c; ISSS, 2005 y 2007; Mesa-Lago, 2008.

Un ordenamiento de los 20 países de América Latina basado en ocho indicadores de niveles de salud en 2002 colocó a El Salvador en el 12^{mo} lugar; todos los indicadores mejoraron respecto a 1990 resultando en una subida de una posición dentro de la región (Mesa-Lago 2008)¹⁹.

Desigualdades. Si bien ha ocurrido una mejoría en los indicadores de salud (reducción de mortalidad infantil, neonatal y menores de 5 años, mortalidad materna, aumento de la

esperanza de vida), hay diferentes niveles y calidad de atención entre sectores. La encuesta nacional de salud familiar de 2002-2003 mostró, por una parte, que las disparidades entre las áreas urbanas y rurales habían disminuido en algunos indicadores con respecto a la encuesta previa de 1998 (por ejemplo, tasas de 14 y 13 defunciones por cada 1,000 nacidos vivos en mortalidad neonatal, y una tasa similar de 24 por 1,000 en mortalidad infantil en ambas áreas);

El ISSS cubre a los trabajadores asalariados públicos y privados, así como al cónyuge, los hijos hasta los 12 años y a los pensionados; la mayoría es de ingreso medio. Se excluye en la práctica a la mayoría de los servidores domésticos, trabajadores agrícolas y empleados de microempresas

pero, por otro lado, en algunos indicadores subsistían importantes asimetrías, por ejemplo, 66% y 21% en acceso domiciliario de agua potable, y 87% y 54% en atención hospitalaria del parto (Asociación Demográfica, 2004)²⁰. También se registraron diferencias importantes entre los departamentos más urbanizados y los más rurales, por ejemplo, el control prenatal de las embarazadas era 68% en San Salvador y 41% en Sonsonate (USAID, 2000). Asimismo hay disparidades notables de recursos entre MSPAS e ISSS: en 2001 la razón de camas por 1,000 habitantes fue 1.6 veces mayor en el ISSS que en el MSPAS y la razón de médicos por 10,000 fue el triple; la razón de médicos por 10,000 cubiertos en 2004 era de 18.2 en el ISSS, pero fue 9.8 en MSPAS, o 6.4 si se considera la población legalmente a cargo (ISSS, 2002 y 2007; MSPAS, 2001b y 2006). Además, la razón de médicos por 10,000 cubiertos en 2006 fue de 28.8% para el ISSS, pero solo 6.4% para el MSPAS (MSPAS, 2007).

Equidad de género. Del total de cotizantes cubiertos por ISSS-Salud en 2006, 42% eran mujeres y 58% hombres; la brecha era algo menor en la zona metropolitana (56% y 44%) pero mucho mayor en la zona occidental (35% y 65%). La distribución de dependientes por género muestra que 34% eran esposas/compañeras y 7% esposos o compañeros, pero no se da el sexo de los hijos ni tampoco de los pensionados (ISSS, 2007). En el MSPAS (2006 y 2007) 66% de las acciones fueron recibidas por mujeres en 2005, pero para 2006 solo 19% de las mujeres en edad fértil eran usuarias de la planificación familiar, 51.8% recibía atención prenatal, 42.4% era atendida en el parto por personal calificado y 42.4% recibía control posparto (el ISSS no ofrece esta información).

Ausencia del paquete básico y cobertura de enfermedades catastróficas. El Salvador es uno de los cinco países en América Latina que carecen de paquete básico. En vista de que el país tiene el tercer gasto de salud como porcentaje del PIB más alto en la región, la falta del paquete básico es aún más relevante. Se explica por una inadecuada asignación de los recursos existentes combinada con ineficiencias en el sistema. La cobertura de enfermedades catastróficas es muy baja (OPS, 2001 y 2002; MSPAS 2006). El ISSS

ofrece protección integral (y parcial a sus hijos entre 0 y 12 años) incluyendo enfermedades catastróficas con restricciones.

Resultados mixtos en la calidad percibida de los servicios. Hay algunas encuestas de satisfacción de usuarios, limitadas a parte de los SIBASI. La de 2001 sobre el SIBASI Nueva Guadalupe (el primero y más exitoso) mostró que entre 90% y 98% regresaría a ser atendido y recomendaría el servicio a otros; pero el nivel de satisfacción no era tan bueno en otros aspectos: solo 26% pudo elegir fecha para la cita, 57% indicó que el personal era suficiente y 60% que el equipo era adecuado (MSPAS/GTZ, 2002). En la encuesta de 2002 en cinco de los 28 SIBASI (incluyendo Nueva Guadalupe), los gerentes y miembros del comité de gestión (integrado por representantes de los proveedores) reportaron mejoras en la atención preventiva y curativa, pero un tercio de los miembros del comité de consulta social (integrado por representantes de los usuarios) contestó negativamente. Entre los usuarios los principales problemas reportados fueron: 65% larga espera para ser atendidos, 56% falta de medicamentos y equipo médico, 41% escasez de personal médico, 38% maltrato del personal y 30% alto costo de la atención (APSAL, 2002). Algunos SIBASI han iniciado un programa de garantía de calidad, y un comité de seguimiento organizado en 2005 vigila el cumplimiento de los contratos de provisión con ONG y la calidad de sus servicios, pero no se ha publicado aún una evaluación de los resultados (MSPAS, 2006).

Exigua solidaridad. La baja equidad financiera del país se explica por el predominio de mecanismos contrarios a la solidaridad: (i) baja cobertura de la población por el ISSS que excluye a la mayoría pobre y de bajo ingreso; (ii) dos programas separados cuyos asegurados no cotizan al ISSS y reciben subsidios fiscales financiados por impuestos, principalmente al consumo, que paga toda la población incluso la pobre y de bajo ingreso no asegurada; (iii) segmentación de la población entre los tres sectores, sin solidaridad entre ellos, basada en el ingreso: pobres y bajo ingreso en MSPAS, mediano ingreso en el ISSS y alto ingreso en el sector privado; (iv) ausencia del paquete básico

universal; (v) tope en el salario impositivo para la contribución al ISSS; (vi) asignación insuficiente de recursos al primer nivel donde se atiende la mayoría de los problemas de salud sufridos por la población pobre y de bajo ingreso; (vii) remanentes de una práctica de alto pago de bolsillo que afecta a la población pobre y de bajo ingreso sin acceso efectivo a servicios públicos (hasta 2007); (viii) ausencia de fondos compensatorios para reducir las notables diferencias entre departamentos²¹, y (ix) desproporciones importantes entre los tres sectores respecto a las poblaciones que cubren y los recursos físicos y humanos que tienen a su disposición (mayores en el ISSS que en el MSPAS). Los mecanismos solidarios son menos: la asignación mayor de recursos del MSPAS al primer nivel, los SIBASI, y la homologación de prestaciones a empleados públicos dentro de ISSS-Salud.

Aspectos administrativos

Esta sección analiza seis retos administrativos: falta de integración y separación defunciones, reducida descentralización, pequeño sector privado, baja eficiencia, altos costos administrativos y escasa o nula participación social.

Falta de integración y separación de funciones. Hay segmentación sin coordinación entre los tres sectores. El público se compone fundamentalmente del MSPAS que ejerce la rectoría y regulación, pero los seguros sociales son autónomos y el sector privado es poco regulado. La provisión se hace centralmente por el MSPAS, los hospitales públicos y los SIBASI, estos últimos ofrecen atención en el primer nivel en coordinación con el segundo y tercer nivel. El financiamiento es por asignaciones del Ministerio de Hacienda al MSPAS y directamente a los hospitales que tienen autonomía financiera; la supervisión y auditoría de todo el sistema se ejerce por la Corte de Cuentas. La Sanidad Militar tiene un programa separado autónomo para la Fuerza Armada. El ISSS está unificado para asalariados públicos y privados²², salvo los maestros que tienen el Bienestar Magisterial. La ley estipula que los SIBASI deben mantener relaciones con los establecimientos de salud

públicos y privados (MSPAS, ISSS, Sanidad Militar, Bienestar Magisterial, ONG, empresas privadas) pero ni la ley ni el reglamento especifican cómo (LSBSI, 2005; Reglamento, 2005). La falta de coordinación del sistema genera duplicación de servicios y también vacíos; hay usuarios que usan dos proveedores públicos simultáneamente y afiliados en el ISSS y en seguros comerciales. El sector privado con fines de lucro, concentrado en la capital y las áreas urbanizadas, está compuesto por unas pocas compañías comerciales de seguro, clínicas y hospitales (estos últimos prestan algunos servicios a afiliados del ISSS y Bienestar Magisterial). El componente principal del sector privado sin ánimo de lucro son las ONG (OPS, 2001; APSAL, 2002; Mesa-Lago, 2001).

Un objetivo generalizado de las reformas de salud ha sido separar las funciones de dirección, regulación, supervisión, aseguramiento, provisión y financiamiento (Medici, 2000). En El Salvador no hay separación de funciones porque los tres sectores combinan la mayoría de las mismas, salvo la regulación por el MSPAS, el financiamiento público por el Ministerio de Hacienda y la supervisión por la Corte de Cuentas. La capacidad de regulación del MSPAS es limitada legalmente o muy débil en la práctica porque el ISSS, la Sanidad Militar y el Bienestar Magisterial son autónomos, las proveedoras privadas deben ser autorizadas por el MSPAS pero falta un marco regulador de ese sector, y el MSPAS carece de poder supervisor.

La reforma de 2007 se orienta a corregir muchos de estos puntos, pero la reglamentación e implementación de la ley están por verse. Establece un sistema nacional de salud para coordinar y fortalecer los tres sectores, reforzando la rectoría y regulación del MSPAS, con un modelo de provisión mixto, y aumentando la cobertura del ISSS.

Reducida descentralización. El Salvador tiene una importante experiencia regional con los SIBASI iniciados en 1995 mediante una prueba piloto en Nueva Guadalupe y el resto a partir de 2000. Los SIBASI movilizan recursos humanos y financieros procedentes del gobierno central, los municipios y la comunidad para proveer atención al primer y segundo nivel, con preferencia en zonas rurales y urbano-marginales. En 2006, 27

La falta de coordinación del sistema de salud genera duplicación de servicios y también vacíos; hay usuarios que usan dos proveedores públicos simultáneamente, y afiliados en el ISSS y en seguros comerciales

La Constitución establece que la salud es un bien público y que el Estado debe velar por su conservación y restablecimiento, así como dar atención a la población en general, preceptos que impiden la privatización

SIBASI cubrían varios municipios en una zona determinada, con poblaciones entre 80,000 y 500,000 habitantes, coordinando varias unidades y casas de salud (la puerta de entrada al sistema) y un hospital de referencia con contrarreferencia a hospitales de especialidades del MSPAS. La evaluación del SIBASI Nueva Guadalupe en 2001 dio resultados positivos: respuesta más adecuada a la mayoría de los problemas locales de salud y mejor coordinación con el segundo nivel, incremento de consultas preventivas y curativas, reducción del costo de la consulta externa, aumento de referencias al hospital de tercer nivel y cirugías, y reducción de mortalidad hospitalaria. Debilidades notadas fueron no operar en forma descentralizada como se requiere, manejo vertical del nivel central, falta de personal permanente o su ausencia por asistir a otras actividades, y no transferencia de lo aprendido a otros SIBASI (MSPAS/GTZ, 2002). En la encuesta de cinco SIBASI en 2002 se identificaron debilidades semejantes: la mayoría de gerentes y comités de gestión (integrados por representantes de los proveedores) calificó de “muy bajo” el nivel de descentralización, y los comités de consulta social lo consideraron “muy bajo”, “medio” o no sabían; las decisiones en finanzas y recursos humanos se hacían sin participación del comité de consulta social (APSA, 2002). El Reglamento de 2005 concentra casi todas las funciones de los SIBASI en las direcciones regionales de salud. Un informe en 2006 del MSPAS describe actividades de los SIBASI pero sin mencionar encuestas y evaluación sistemática de sus resultados. El ISSS continúa siendo altamente centralizado.

Pequeño sector privado. La Constitución establece que la salud es un bien público y que el Estado debe velar por su conservación y restablecimiento, así como dar atención a la población en general, preceptos que impiden la privatización. Hay muy pocas aseguradoras privadas y escasa competencia; solo 1.5% de la población está afiliada a seguros privados pero toman 3.4% del gasto total de salud (ambas cifras están entre las cinco menores en la región). No hay datos sobre el número de camas privadas; los SIBASI subcontratan algunos servicios con proveedores privados; y no hay libertad de elección (como en la mitad

de los países de la región) (Mesa-Lago, 2006 y 2008).

Baja eficiencia. La segmentación sin coordinación del sistema afecta la eficiencia la cual es baja en el contexto regional, especialmente la del ISSS (no hay información sobre el sector privado), como muestran tres indicadores.

(i) En el ISSS solo 12% del gasto de salud era asignado al primer nivel en 1998 (uno de los cinco porcentajes menores en la región) y virtualmente no se dedican recursos a la previsión, mientras que 41% va al segundo nivel y 47% al tercer nivel²³. El MSPAS tiene mejor distribución: 39%, 34% y 18% en 2006 (9% en administración central y rehabilitación); pero solo 18% del total de atenciones fue preventiva y 82% curativa. Estas cifras indican que todavía no hay una distribución adecuada del financiamiento y atenciones en el MSPAS pues éste es el encargado de proveer la prevención, promoción, educación y atención primaria a la gran mayoría de la población y recibe una baja proporción del gasto total de salud. Aunque el perfil patológico está cambiando, todavía la mayoría de las enfermedades en El Salvador son típicas de países menos desarrollados (respiratorias, estomacales, contagiosas) y pueden ser resueltas en el primer nivel, que recibe recursos insuficientes (MSPAS, 2004b).

(ii) La ocupación hospitalaria en el ISSS cayó de 78% a 66% en 1999-2001 (entre las cuatro inferiores en la región), una significativa capacidad inutilizada frente a la alta proporción de la población no asegurada y con escaso acceso a los servicios públicos; en los hospitales de la Fuerza Armada fue aún menor (52%). En el MSPAS la ocupación aumentó de 82% a 95% en 1997-2003 y descendió a 85% en 2004 (aún así la más alta en la región). No hay cifras más recientes. El promedio de días de estancia en el MSPAS descendió ligeramente a cuatro en 1997-2004 (la cifra más reciente), mientras que el ISSS declinó a cuatro en 1998-2006, ambos adecuados, pero aumentaba a seis días en la Fuerza Armada.

(iii) La razón de tres médicos por una enfermera en el ISSS en 2000 (la tercera más alta) es ineficiente pues sería menos costoso asignar enfermeras a muchas atenciones

particularmente en el primer nivel (no hay cifras recientes); la razón de 3.4 en la Fuerza Armada es peor; la razón de 1.71 en MSPAS en 2006 es similar al promedio regional. Hay una graduación excesiva de médicos (su número se triplicó en los noventa), provocando sobreoferta, desempleo e inestabilidad laboral; dichos profesionales están muy concentrados en la capital y las ciudades mayores debido a falta de incentivos; la ausencia de regulación permite jornadas cortas y el pluriempleo. Recientemente se han introducido algunos mecanismos de estímulo al desempeño del personal en establecimientos públicos para promover la productividad (MSPAS, 2001a; OPS, 2001 y 2002; ISSS, 2002, 2005 y 2007; Mesa-Lago, 2008) (véanse cuadros 7.5 y 7.6).

Altos costos administrativos. El costo administrativo de los servicios de salud en el país es muy alto, debido a la copiosa empleomanía y costo de sus remuneraciones, que reduce los recursos disponibles para otros profesionales, medicamentos, insumos e inversión. En 2005, 28% de los empleados del MSPAS eran administrativos, frente a 25% auxiliares de enfermería y paramédicos, 16% médicos y 9% enfermeras; el presupuesto del MSPAS de 2006 dedicó 71% a salarios pero solo 12.5% a medicamentos y 3.6% a insumos médico-quirúrgicos e inversión²⁴. En 1997-2006, el gasto administrativo del ISSS creció sostenidamente de 15% a 25% del gasto total, el número de empleados administrativos subió 29% (en 2006 eran 31% del total de empleados versus 16% médicos) y el monto de salarios total (en dólares) aumentó 152% versus una inflación de solo 47%. Mientras que el porcentaje de los salarios sobre el gasto total subió de 35% a 44% en 1997-2006, el de medicinas descendió de 24% a 19%. La razón de empleados administrativos por 1,000 personas cubiertas era 1.7 en el MSPAS y 3.5 en el ISSS ambos en 2006 (CEPAL, 2006b; MSPAS, 2006; ISSS, 2007) (véanse cuadros 7.5 y 7.6).

Escasa o nula participación social. Propuestas de reforma elaboradas en 1998-1999 por el gobierno, el Colegio Médico, sindicatos del ISSS y empresarios coincidían en aspectos clave: rectoría del MSPAS, descentralización, coordinación entre sectores, reasignación

de recursos hacia la promoción, prevención y primer nivel, extensión de la cobertura, focalización en grupos vulnerables, mejoría en la eficiencia y calidad de los servicios, equidad y participación social. Pero diferían en los modelos de provisión y el financiamiento. Una proponía que el ISSS realizase ambas funciones, otra que fuesen ejecutadas por el sector privado y una tercera recomendaba la provisión mixta por el MSPAS, ISSS y sector privado. Para resolver esto se nombró en 1999 un Consejo de Reforma con representación de todos los sectores, el cual logró un sólido consenso. A fines de 2000 se entregó al Ejecutivo una Propuesta de Reforma Integral que recogía los puntos de acuerdo, proponía la provisión mixta (pero sin concretarla), y supeditaba el sistema de financiamiento a un cálculo previo del costo fiscal de la reforma y determinación de sus fuentes. Recomendaba la creación de una Comisión de Seguimiento con representatividad social para resolver los vacíos en un plazo perentorio (Consejo, 2000). El gobierno no nombró dicha Comisión y en 2002 preparó un proyecto de ley privatizando la provisión y el financiamiento, lo cual precipitó la huelga de médicos y sindicatos por 270 días hasta junio de 2003, dislocó el proceso de reforma y dañó la atención de salud (Mesa-Lago, 2001 y 2003b; Scavino, 2004).

Se nombró una Comisión Nacional de Seguimiento en septiembre de 2003, que elaboró una “Propuesta de organización y funcionamiento del sistema nacional de salud” en abril de 2006²⁵, así como una “Propuesta de reformas y/o reglamentos que respalden jurídicamente la Reforma Integral de Salud”. Ambas fueron entregadas al Presidente de la República el 18 de mayo de 2006. El MSPAS hizo un manual de participación social en salud y ha organizado 16 comités de contraloría social para evaluar el desempeño de ONG contratados para proveer servicios en zonas rurales (MSPAS, 2006).

Hay participación minoritaria de los trabajadores en la junta directiva del ISSS, junto a representantes de los profesionales sanitarios, empleadores y gobierno. Los SIBASI empezaban con comités de gestión integrados

Aunque el perfil patológico está cambiando, todavía la mayoría de las enfermedades en El Salvador son típicas de países menos desarrollados (respiratorias, estomacales, contagiosas) y pueden ser resueltas en el primer nivel, que recibe recursos insuficientes

Hay una graduación excesiva de médicos, provocando sobreoferta, desempleo e inestabilidad laboral; dichos profesionales están muy concentrados en la capital y las ciudades mayores debido a falta de incentivos; la ausencia de regulación permite jornadas cortas y el pluriempleo

por proveedores y comités de consulta social de los usuarios sin definir como se seleccionaban y a quién representaban (MSPAS, 2001c). Según la encuesta de 2002, la mayoría del comité de consulta social era propuesta por el alcalde o invitada por la dirección de la unidad de salud. Los miembros de ambos comités afirmaron que la participación social era pasiva; el comité de consulta desconocía la organización del SIBASI, el presupuesto y sus fuentes e indicó que eran manejados centralmente. En promedio 91% de los usuarios entrevistados no conocía el SIBASI, 61% ignoraba la existencia del comité de consulta, 75% contestó que no había participación del usuario en el SIBASI y 69% que no hay participación comunitaria (APSAL, 2002). La estructura participativa anterior ha sido cambiada por la ley y reglamento de 2005: las direcciones regionales del MSPAS son las gestoras de los recursos asignados a los SIBASI, a los que delega la provisión de servicios y supervisa. Los SIBASI están conformados por un coordinador y un comité de gestión. El primero, designado por el MSPAS, es responsable de la planificación, dirección y evaluación de los servicios del SIBASI y preside al comité de gestión que apoya al coordinador y facilita la participación de los actores sociales. Ni la ley ni el reglamento dicen cómo seleccionar los miembros del comité de gestión (LSBSI, 2005; Reglamento, 2005). Con ello se ha dado marcha atrás al impulso descentralizador original de los SIBASI concentrando de nuevo el poder en las estructuras centrales y reduciendo la operatividad de los SIBASI al nivel de las unidades de salud.

Sostenibilidad financiera

Esta sección muestra que el gasto total de salud es uno de los más altos de la región pero está mal distribuido entre los tres sectores y con alto gasto de bolsillo; describe las fuentes de financiamiento (altísima cotización al ISSS) y la continuidad de los subsidios públicos a la oferta, y analiza la caída en el superávit financiero y aparición del déficit en ISSS-Salud.

Tendencias en el gasto de salud y su distribución. El gasto total de salud como porcentaje del PIB es el tercero más alto de la región, aunque se ha estancado desde 1999; el gasto

por habitante en dólares es el noveno más alto y el gasto del sector público ha crecido a una tasa mayor que el gasto total; estos indicadores positivos se compensan por desigualdades en la asignación del gasto entre los tres sectores y el alto gasto de bolsillo. El gasto total de salud/PIB promedió 8% en 1997-2003, muy por encima del promedio regional de 6.7%; en la distribución porcentual del gasto total por sectores, MSPAS aumentó de 21.9% a 25.8%, ISSS creció de 16.8% a 20.3% y el privado total declinó de 61.3% a 53.9%²⁶. Este último se compone fundamentalmente por el gasto de bolsillo que aunque bajó de 58.5% a 50.4% en el período era aún el quinto más alto de la región en 2003, mientras que el gasto de seguros, muy pequeño, aumentó de 2.7% a 3.4%. El gasto por habitante en dólares fue US\$378 en 2003, el noveno más alto, aunque por debajo del promedio regional de US\$415. El MSPAS debe proveer atención preventiva al 100% y curativa al 83% de la población con 26% del gasto, mientras que el ISSS es esencialmente curativo y asegura 16% de la población con 20% del gasto (OMS, 1995 a 2006; OPS, 2001, 2004a y 2004b; Mesa-Lago, 2008) (véanse cuadros 7.5 y 7.6).

Fuentes de financiamiento. Las cotizaciones sobre el salario imponible al programa ISSS-Salud son superiores a los promedios regionales: los trabajadores 3% (versus un promedio regional de 2%), los empleadores 7.5% (versus 6%) y el total 10.5% (versus 8.4%) aumentó de 8.75% desde 1993; el Estado debe aportar una suma alzada; los pensionados cotizan 7.8% de su pensión (versus 4.4%) mientras que en seis países no cotizan (Mesa-Lago, 2008). No hay estadísticas sobre evasión y morosidad. En 2003 el sector público se financió 80% por el presupuesto estatal, 8% ingresos propios (cuotas de uso) y 12% ayuda externa (en 2006 y 2007, 88% procedió del “fondo general” y 12% de ayuda externa); los SIBASI fueron financiados 63% por el presupuesto del MSPAS, cuotas de los usuarios y la ayuda internacional. El 80% de los hospitales públicos cargaba dichas cuotas (de acuerdo con el nivel socioeconómico del usuario), los SIBASI también las cobraban y tomaban 2-4% del ingreso familiar en 2002

(Mesa-Lago, 2001; OPS, 2001; APSAL, 2002; Diario Oficial, 2002, diciembre; MSPAS, 2006). La Constitución establece que el Estado debe dar asistencia gratuita a los pobres y a la población en general y en 2002 las cuotas de uso fueron legalmente eliminadas pero se seguían cobrando de manera informal y generalizada hasta 2007²⁷

El sector privado se financia por primas a los seguros y pagos directos por el uso de servicios.

Balance financiero. El balance financiero de ISSS-Salud se estima de dos formas en el cuadro 7.5: sin tener en cuenta los gastos de capital y la suma asignada a la reserva de riesgos profesionales generó un superávit decreciente de 20.7% a 1.5% en 1997-2006 (un déficit de 4% en 2005), pero teniendo en cuenta esos dos rubros el superávit cayó de 8.9% a 0.2% en 1997-2003 y se convirtió en déficit en 2004-2006: -1.8%, -17.9% y -8.0% respectivamente. En 2004 El Salvador se colocó en cuarto lugar en la región: solo tres programas generaron superávit y otros nueve tuvieron un déficit mayor (véase cuadro 7.5). Sin embargo, tiene el quinto porcentaje de cotización mayor en la región y la carga más alta a los pensionados, así como una cobertura poblacional concentrada en la población de ingreso medio y relativamente joven con una incidencia de enfermedad menor; el alto costo y el déficit son difíciles de justificar y de revertir pues no se puede continuar aumentando la cotización. La falta de transparencia entre ingresos-gastos de enfermedad-maternidad y riesgos profesionales impide una evaluación adecuada del balance financiero de cada una de las dos ramas.

Recomendaciones de políticas

Los retos que enfrentan los sistemas de pensiones y salud aconsejan una reforma comprensiva (no a retazos), precedida de un debate bien documentado y respetuoso de las diversas posiciones, con el objetivo de maximizar el consenso sobre los cambios necesarios. Es importante el ejemplo sentado por Chile que en 2006 realizó un debate sobre la reforma previsional y ha sometido al parlamento un proyecto de reforma. Deberían implementarse los lineamientos de la Reforma

Integral de Salud consensuada de 2000 y adoptada en 2007. Varias pautas de políticas se resumen a continuación (varias basadas en Mesa-Lago, 2004, 2006 y 2008).

Extensión de la cobertura

Los organismos internacionales pertinentes coinciden en la necesidad de dar prioridad al mantenimiento y la extensión de la cobertura de seguridad social, tanto en pensiones como en salud (OIT, 2002; OPS, 2002; Van Gineken, 2003; Baeza y Packard, 2005; Gill et al., 2005; AISS, 2006; BID, 2006; CEPAL, 2006c). La seguridad social salvadoreña no se ha ajustado a los procesos de transformación del mercado laboral y debe hacerlo, porque posiblemente continuarán y afectarán adversamente la cobertura.

Pensiones

Los organismos internacionales citados han llegado a un consenso en las prioridades: extender la cobertura a los grupos excluidos; combinar de manera coordinada las formas diversas de protección (contributivas y no); adaptar los programas contributivos para incorporar a los informales e incentivar su afiliación; poner énfasis en un programa no contributivo, con subsidios fiscales, eficientemente focalizado en los pobres y la población de muy bajo ingreso; y establecer un marco regulador estatal adecuado para todo el sistema público y privado (Mesa-Lago, 2008).

Estadísticas. El Salvador necesita estadísticas completas sobre la cobertura de la fuerza laboral por todos los programas de pensiones (SSP, SAP, IPSFA), así como un método de estimación mejor que los actuales basados en afiliados y cotizantes activos. Las encuestas de hogares o las de protección social (como en Chile) podrían ser instrumentos, toda vez cuenten con cuestionarios adecuados para conocer con precisión cual es la población no cubierta y sus características socioeconómicas para diseñar un plan de extensión de cobertura; también para indagar las causas de que el 63% de los afiliados no cotice (qué parte son trabajadores efectivamente cubiertos, cuántos

El gasto total de salud como porcentaje del PIB es el tercero más alto de la región; el gasto por habitante en dólares es el noveno más alto y el gasto del sector público ha crecido a una tasa mayor que el gasto total; estos indicadores positivos se compensan por desigualdades en la asignación del gasto entre los tres sectores y el alto gasto de bolsillo

El Salvador necesita estadísticas completas sobre la cobertura de la fuerza laboral por todos los programas de pensiones (público, privado y de la Fuerza Armada), así como un método de estimación mejor que los actuales basados en afiliados y cotizantes activos

han migrado o salido de la fuerza laboral y qué parte se debe a evasión y morosidad).

Cambios legales. Debería ejecutarse de inmediato el mandato de la ley SAP promulgando un reglamento que incorpore obligatoriamente a los servidores domésticos y trabajadores agrícolas asalariados a partir de sus condiciones laborales, peculiaridades y nivel socioeconómico. Esta acción legal no bastaría por sí sola para lograr la cobertura, de ahí que se requiera una campaña de información y un sistema de inspección para ejecutar la ley. La gran mayoría de estos trabajadores no podrá ser cubierto bajo las condiciones actuales, debido a que no percibe el salario mínimo requerido y la cotización del 13% es una barrera insalvable. Por tanto, se necesita un régimen especial de cotizaciones y pensiones ajustadas que sea asequible. Por otra parte, los profesionales independientes con ingreso medio y alto deberían ser obligatoriamente incorporados. La cobertura de campesinos sin patrono es probablemente la parte más difícil y habría que estudiar cual de los modelos vigentes (Brasil, Ecuador y México) sería aplicable a El Salvador.

Subsidios fiscales. Sin un subsidio fiscal que al menos parcialmente sustituya la cotización patronal, los trabajadores que carecen de patrono y perciben un bajo ingreso serán muy difíciles de cubrir. Habría que estudiar la viabilidad financiera de un aporte estatal (como en Costa Rica o en las leyes de República Dominicana y Venezuela), o una cotización de solidaridad (como en Colombia) destinada a los trabajadores de bajo ingreso, en particular para los que carecen de empleador, a fin de incentivar su afiliación. Sin embargo, como se explica más adelante dichos subsidios no podrían financiarse sin un aumento de la carga tributaria y el gasto social.

Flexibilidad para la incorporación de grupos excluidos. Es necesario diseñar programas de incorporación flexibles: pagos semanales o trimestrales en vez de solo mensuales, utilizando bancos, oficinas de correo, etc.; simplificación del pago a empresas pequeñas y medianas; opción de afiliarse a un programa que sea prioritario en vez de entrar simultáneamente en todos los programas; fomento y apoyo de asociaciones, sindicatos y cooperativas de independientes para

que se encarguen de la afiliación y recaudación o creación de un ente público para dichas funciones; descuento de las cotizaciones de los impuestos e incentivos para promover la formalización; pensión mínima escalonada de acuerdo con las cotizaciones aportadas; opción de utilizar el fondo acumulado como colateral para adquirir vivienda o un negocio.

Salud

Los organismos internacionales citados coinciden en tres prioridades: extender la cobertura con subsidios fiscales enfocados en los pobres y población de bajo ingreso; introducir un paquete básico universal de prestaciones garantizadas a toda la población; y mejorar la prevención, promoción y atención primaria (Mesa-Lago, 2008).

Estadísticas. El Salvador tiene la segunda cobertura total de salud más baja en la región y necesita estadísticas integradas de los tres sectores; también se necesita información de cobertura por grupos de ingreso, género, zonas urbano-rurales, departamentos y municipios para diseñar una estrategia adecuada. Las mismas encuestas recomendadas en la sección anterior podrían ser los instrumentos.

Cambios legales y prioridades. Para cumplir con el mandato constitucional, la primera prioridad debería ser extender el acceso efectivo al MSPAS de la población pobre y de bajo ingreso, asignándole los recursos necesarios y según los lineamientos sugeridos más adelante. La cobertura legal del ISSS debería ser ampliada para incorporar efectivamente a los independientes, servidores domésticos y trabajadores agrícolas, así como a los hijos entre 12 y 18 años, con un paquete similar al de los asegurados activos. La segmentación es una de las causas de la baja cobertura; requiere la implementación real de un sistema integrado de salud como el que se aprobó en 2007.

Modificaciones en las pensiones

Pensiones

Ajustes en edades de retiro y período de cotización. Las edades de retiro en El Salvador, especialmente

en el caso de las mujeres, están entre las más bajas de la región. La reforma de la ley SAP tendría que aumentar gradualmente dichas edades. Por ejemplo, la de la mujer en cinco años en un período de 15 años, y la del hombre en dos años en un período de seis años. Si políticamente no fuese posible aumentar las edades de retiro, entonces debería reducirse el monto de la pensión a los que se retiren antes de las edades prescritas, como hizo Costa Rica en 2005. Por otra parte el período de 25 años de cotización para ganar el derecho a la pensión es el tercero mayor en la región y debería reducirse a 20 años. Estos cambios y otros sugeridos deben ser precedidos de un estudio que determine su impacto a largo plazo.

Creación de la pensión asistencial. El Banco Mundial advierte que en las últimas dos décadas las reformas de pensiones se han centrado en el componente de capitalización o ahorro obligatorio, dejando al margen el componente de prevención de la pobreza en la ancianidad, a pesar de su necesidad creciente. Por ello, recomienda dar prioridad a un programa público de reparto y prestación definida que proteja a la población contra la pobreza (Gill et al., 2005). Hay dos alternativas: (i) una pensión asistencial focalizada en los pobres y con prueba de ingreso, con los inconvenientes de su complejidad y potencial de fraude, y (ii) una pensión uniforme universal que sería más sencilla de administrar pero que es mucho más costosa y además sería recibida por la población que no la necesita (Bertranou et al., 2002). La primera alternativa sería la más adecuada para El Salvador debido a su alta incidencia de pobreza, baja cobertura de la población activa y considerable desprotección de la población anciana.

Pensión mínima. Se estima que solo la mitad de los asegurados en el SAP ganarán el derecho a la pensión mínima. Los demás tendrán derecho a retirar lo acumulado en su cuenta individual que probablemente será muy poco y crearán presión para acceder a una pensión asistencial. Es esencial realizar proyecciones con asistencia técnica internacional (i.e. de la OIT) para tener cifras realistas sobre el porcentaje de los asegurados que obtendrán la pensión mínima, así como sobre la tasa

de reemplazo de la pensión promedio. La pensión mínima debería garantizar un nivel superior a la línea de pobreza, concederse cualquiera que sea el tipo de retiro que se escoja y no estar supeditada a tener un salario inferior al mínimo.

Ajuste y niveles de las pensiones, y otros aspectos. La norma que otorga discrecionalidad al gobierno para ajustar las pensiones de acuerdo con los recursos fiscales disponibles debe modificarse. En cambio, deben ajustarse anualmente con base al costo de vida o la variación relativa del salario promedio cotizante. Para evitar desincentivos a la afiliación, debe haber una brecha razonable entre los niveles de las pensiones asistencial, mínima y promedio del SAP y SPP. Habría que revisar las tablas de mortalidad para ajustarlas a la mortalidad de la población asegurada en el SAP y calcular las pensiones con base en las tablas revisadas.

Reducción de la inequidad de género. Debieran diseñarse medidas dirigidas a las diversas causas de la discriminación. Debe cumplirse con la norma legal de que el salario de la mujer sea igual al del hombre por la misma tarea, propiciando un sistema de guarderías infantiles que permita a la mujer incorporarse al trabajo. En cuanto a la discriminación generada por el sistema mismo, la incorporación de trabajos “femeninos” (por ejemplo, las empleadas domésticas) ayudaría a reducir la desigualdad en la cobertura; subir la edad de retiro de la mujer aumentaría su período de cotización y la pensión correspondiente; la diferencia resultante de una mayor esperanza de vida femenina podría enfrentarse con tablas de mortalidad unisexo; y habría que promover una cuenta individual conjunta para la pareja y, en caso de divorcio, juntar todos los derechos de pensiones adquiridos y dividirlos en partes iguales entre los dos.

Incorporación del programa de la Fuerza Armada. El IPSFA debería ser unificado y estandarizado con el sistema general; si esto no fuese políticamente viable, sus prestaciones superiores deberían ser financiadas y equilibradas con una cotización mayor de los asegurados y menores subsidios fiscales.

Reforzamiento de la solidaridad. Aunque se necesita un estudio para medir el impacto de la reforma en la equidad-solidaridad y

La cobertura legal del ISSS debería ser ampliada para incorporar efectivamente a los independientes, servidores domésticos y trabajadores agrícolas, así como a los hijos entre 12 y 18 años, con un paquete similar al de los asegurados activos

distribución del ingreso, las medidas sugeridas en esta sección y la anterior robustecerían considerablemente los elementos solidarios a la par que reducirían los elementos anti-solidarios del sistema.

Salud

Introducción del paquete básico. Esta medida es esencial para extender la cobertura, mejorar el nivel de salud y fortalecer la equidad. Los SIBASI serían el mecanismo idóneo para otorgar el paquete, extendiendo el derecho a toda la población; el paquete sería también obligatorio para todos los asegurados (directos y dependientes) en el ISSS, así como en el sector privado. La experiencia sugiere comenzar con las prestaciones más esenciales y gradualmente extenderlas basadas en un plan con plazos. La universalización del paquete básico debe tener preferencia.

Reducción de desigualdades y aumento de solidaridad. Las disparidades en los indicadores y recursos de salud entre zonas urbanas y rurales, así como entre departamentos, podrían reducirse con una mejor asignación de los recursos de salud y la creación de un fondo de compensación que otorgue prioridad a los lugares más pobres y desprotegidos, a las zonas rurales (intensificando el actual programa del MSPAS) y a la población indígena.

Equidad de género. Se necesitan estadísticas, especialmente del ISSS, sobre la distribución por sexo de los asegurados indirectos y pensionados, así como la de las atenciones, y el porcentaje de las aseguradas en edad fértil que recibe planificación familiar y atención profesional prenatal, en el parto y posparto.

Control de la calidad de los servicios. Deben realizarse encuestas periódicas en que los usuarios evalúen la calidad de los servicios de salud y puedan expresar críticas.

Mejoras en aspectos administrativos

Pensiones

Incremento en la competencia. La mitad de los países con reformas estructurales tienen AFP

“múltiples” (privadas, públicas y mixtas). En tres países con un mercado pequeño de asegurados (como El Salvador) pero con AFP múltiples, el número de estas es mayor. La reforma de la ley SAP tendría que permitir el establecimiento de AFP públicas y mixtas, a fin de facilitar la entrada de nuevas administradoras que compitan con las dos existentes. Las AFP son de giro único, o sea, solo pueden dedicarse a gestionar pensiones, invertir el fondo, etc. Esta medida tenía sentido inicialmente en países con un gran mercado de asegurados pero no en países donde hay un mercado muy reducido como El Salvador y Bolivia. Por ello habría que autorizar la entrada de bancos y otros organismos financieros, con las debidas cautelas legales, que utilicen su capacidad para abaratar el costo de instalación, romper el duopolio y fomentar la competencia.

Mejoras en la libertad de elección. La superintendencia debe velar por el estricto cumplimiento de la libertad de elección y evitar la influencia de los empleadores en la decisión del trabajador y otras prácticas incorrectas de los promotores. Parte de los gastos de publicidad de las AFP debería dedicarse a proveer información básica, homologada y sencilla a los asegurados (comisión total, neta y prima, rentabilidad real) que permita a estos hacer comparaciones y decisiones informadas. Estos datos deben ser validados o divulgados por la superintendencia. Habría que considerar reducir el período para cambiar de AFP de 12 a 6 meses como era antes.

Reducción de costos administrativos. La superintendencia tendría que evitar cualquier posible coalición entre las AFP y las compañías de seguros personales, cuidando que las licitaciones anuales se hagan con transparencia, seleccionando el ente más competitivo, a fin de reducir el alto costo de la prima. También debería estudiarse la posibilidad de sustituir todo o parte de la comisión neta como porcentaje del salario, por un porcentaje sobre el rendimiento de la inversión, como funciona en Costa Rica.

Participación social. Los trabajadores y patrones que financian el SAP han de tener mecanismos para supervisar las AFP, ya sea mediante representación en un consejo directivo o en

La norma que otorga discrecionalidad al gobierno para ajustar las pensiones de acuerdo con los recursos fiscales disponibles debe modificarse. En cambio, deben ajustarse anualmente con base al costo de vida o la variación relativa del salario promedio cotizante

un ente autónomo como una comisión de vigilancia o auditoría social.

Salud

Integración del sistema y separación de funciones. La Comisión de Reforma recomendó integrar a los tres sectores basándose en sus fortalezas, eliminando debilidades y duplicaciones y llenando vacíos, bajo la rectoría fortificada del MSPAS. Se necesita un marco regulador bien diseñado para todo el sistema, sin exclusión alguna. La integración podría comenzar por el primer nivel, fusionando los servicios del MSPAS e ISSS en los SIBASI (mejorados y extendidos) y avanzar gradualmente hacia los niveles superiores. Otras alternativas serían integrar todo el sistema en una entidad pública a la que se transferirían todos los establecimientos, equipo y personal del ISSS (como en Brasil) o integrarlo en el ISSS traspasándole los recursos del MSPAS (como en Costa Rica). La provisión mixta sería por los tres sectores o, en caso de integración total, parte por el ente principal mediante compromisos de gestión con sus unidades propias y parte a través de contratos con múltiples proveedores privados y mixtos (cooperativas, ONG) como se hace en Costa Rica. La función fiscalizadora de todo el sistema debería transferirse, con todo el poder y recursos necesarios, de la Corte de Cuentas (ente no especializado) a una superintendencia de salud autónoma y especializada (como existe en seis países).

Descentralización. Cualquiera que sea el modelo de integración seleccionado, habría que avanzar en el proceso de descentralización, en particular en los SIBASI, asegurando que realicen funciones claves ahora encomendadas a las direcciones regionales. El ISSS debe de desarrollar un proceso de descentralización con adecuada transferencia de autoridad y recursos a las unidades intermedias y locales.

Incremento de la eficiencia. El alto costo de la salud requiere una asignación más racional y eficiente: (i) transferir más recursos a la prevención, promoción y el primer nivel de atención, especialmente en el ISSS, para reducir el gasto curativo; (ii) reforzar el primer nivel para evitar que los usuarios se salten este y congestionen la consulta externa

en los niveles superiores; (iii) aumentar la ocupación hospitalaria del ISSS y así mejor utilizar la capacidad instalada y hacer frente a la extensión recomendada de la cobertura a los hijos de 12 a 18 años y a grupos excluidos; (iv) controlar la graduación de médicos y aumentar el entrenamiento de enfermeras y personal auxiliar que pueden desempeñar muchas funciones ahora reservadas a los médicos; y (v) proveer incentivos salariales y de vivienda para desconcentrar el personal médico de la capital hacia los departamentos y municipios que sufren carencia.

Reducción del gasto administrativo. El alto costo administrativo (25% del gasto total en ISSS) así como de los salarios (44% del total en ISSS y 71% en MSPAS) deben ser rebajados y el ahorro asignado a medicinas, insumos e inversión (con prioridad al primer nivel). Una integración avanzada del sistema generaría un excedente de personal (sobre todo administrativo) que debería despedirse de acuerdo con la ley o facilitar su retiro, al menos que ocurriese una extensión de la cobertura significativa y efectivamente comprobada. La conexión entre salario y productividad del personal es esencial, así como el control del cumplimiento del horario legal.

Participación social. La representación de los trabajadores en la junta directiva de ISSS-Salud debe aumentarse y, junto a los representantes de los empleadores, ser la mayoría. Hay que definir la composición de los comités de gestión y la forma de elegir a sus representantes, otorgarles más responsabilidades, como tenían los comités de consulta social, y entrenar a los miembros para sus funciones.

Reforzamiento de la sostenibilidad financiera

Pensiones

Control de la evasión y la mora. Se requiere un estimado confiable del valor de la evasión y mora en el ISSS. La transferencia desde fines de 2006 de casi 3% del monto aportado por el trabajador al pago de la comisión, hacia su cuenta individual, debería constituir un estímulo para la afiliación y el pago de la cotización. Pero eso no ocurrió en 1998-2006 debido a falta de

La reforma de la ley del Sistema de Ahorro para Pensiones tendría que permitir el establecimiento de AFP públicas y mixtas, a fin de facilitar la entrada de nuevas administradoras que compitan con las dos existentes

Para enfrentar los costos fiscales del sistema de pensiones, es fundamental aumentar la carga tributaria, que es una de las más bajas de la región. Con el fin de evitar efectos regresivos que resultarían del aumento del IVA, debería reestructurarse el sistema tributario con cobro efectivo de un impuesto progresivo sobre la renta

cultura previsional, educación de los asegurados y confianza en el SAP, así como una alta carga al trabajador, errores en la asignación de cotizaciones y evasión patronal. Se desconoce si hay una evaluación reciente del impacto del sistema electrónico de generación y validación de planillas sobre la detección de errores y control del pago patronal, pero 70% de los registros no se habían depurado a fines de 2005 y solo once patronos que cotizan poco habían sido multados por montos menores (basado en ISSS, 2007).

La LFOP (2006) introdujo regulaciones más fuertes y ágiles contra transgresiones de los patronos, así como la imprescriptibilidad de las deudas patronales; se desconoce el efecto de estas medidas. Encuestas e información de otros países muestran, sin embargo, que la mayoría de los asegurados no lee o no entiende el informe de su cuenta individual (por lo que se necesita simplificarla y educar al afiliado), así como que los trabajadores temen que una denuncia de retención de cotizaciones provoque su despido (se requiere protección del trabajador por la superintendencia) y que el trámite judicial de cobro de la deuda es engorroso, dilatado y costoso. Hay que asesorar a las empresas medianas y pequeñas para que utilicen el sistema electrónico, lanzar una campaña masiva para combatir la evasión y la morosidad, incentivar la denuncia y aplicar sanciones a los violadores con amplia publicidad.

Costo fiscal. Es esencial proyectar el costo fiscal de la reforma previsional en los próximos 60 años, teniendo en cuenta los resultados de los primeros diez años de la misma, y desagregándolos por sus tres componentes: déficit de pensiones en SPP, CT y CTC, y pensión mínima garantizada. Las proyecciones deben ser verificadas por un organismo internacional especializado y publicadas para su análisis y discusión. Una vez estimados los costos, el gobierno deberá asignar los recursos necesarios para financiarlos. El Fondo de Amortización, de acuerdo con el mandato legal, debe recibir los recursos necesarios del Presupuesto Nacional para cubrir íntegramente los costos fiscales proyectados, estableciéndose sanciones legales al incumplimiento de dichas obligaciones.

Nuevas fuentes de financiamiento. Para enfrentar los costos fiscales, es fundamental aumentar la carga tributaria, que es una de las más bajas de la región. Con el fin de evitar efectos regresivos que resultarían del aumento del IVA, debería reestructurarse el sistema tributario con cobro efectivo de un impuesto progresivo sobre la renta. El Salvador está alcanzando los límites de un endeudamiento prudente y debe generar más recursos internos a través del sistema tributario para garantizar la sostenibilidad fiscal del país (BID, 2003). Si no se aumenta la carga tributaria, el Estado continuará financiando el costo fiscal con la inversión del fondo de pensiones en títulos públicos de deuda incluyendo los CIP, restando recursos para invertir en valores internos y foráneos.

Diversificación de la cartera y calificación de riesgos. Las superintendencias de Valores y Pensiones, así como el Banco Central, deben jugar un papel más dinámico en generar nuevos instrumentos de inversión y diversificar la cartera. En este sentido podrían seguir el ejemplo de Chile donde la superintendencia ha sido autónoma e impulsado la diversificación de la cartera desde principios de los ochenta (solo 16% está invertido en deuda pública), en vez del ejemplo de Argentina, donde la superintendencia no ha sido realmente autónoma y colaboró con el gobierno en aumentar los topes de la inversión en deuda pública, contribuyendo al desplome del valor del fondo. Debe reformarse la ley SAP para reducir el tope de inversión en títulos públicos e instrumentos de deuda (incluyendo los CIP) y estimular la inversión en valores extranjeros para alcanzar las bandas legales existentes y de manera diversificada.

Debe estudiarse la posibilidad que se requiera una sola calificadora de riesgo para evaluar el registro de un título en la Bolsa y, especialmente, controlar el cargo que se está haciendo. Las Superintendencias de Valores y Pensiones tienen poder suficiente para supervisar dicha evaluación y prevenir una coalición entre AFP y una calificadora de riesgo. Ningún título o valor debe estar exento de la clasificación de riesgos y a ese efecto debe reformarse la LFOP que exceptúa a los CIP de este requisito.

Estas medidas ayudarían a revertir la tendencia declinante de la rentabilidad real del fondo y reducir su excesiva dependencia en el interés pagado por el Estado.

Salud

Reasignación del gasto de salud. El alto gasto total de salud relativo al PIB debe reasignarse de acuerdo con las pautas ya mencionadas y las siguientes: (i) creación y financiamiento del paquete de prestaciones básicas garantizadas; (ii) asignación de un mayor presupuesto al MSPAS para garantizar la prevención, promoción y rectoría del sistema; (iii) focalización de los servicios públicos en los pobres y grupos de bajo ingreso desprotegidos, los departamentos menos desarrollados, zonas rurales aisladas y la población indígena, y (iv) transferir una proporción gradualmente creciente de los actuales subsidios a la oferta hacia la demanda (con claras prioridades).

Restauración del equilibrio financiero en el ISSS-Salud. El superávit decreciente convertido en déficit en años recientes no puede atacarse aumentando la cotización pues esta es ya alta y motivaría la evasión y la mora. Los aportes fiscales al ISSS-Salud tendrían un efecto regresivo, salvo si se destinasen exclusivamente a subsidiar la afiliación de grupos de bajo ingreso (con estricto control del ente supervisor del sistema). La principal vía de equilibrio, por tanto, se centra en el gasto; secciones anteriores han identificado medidas para reducir el costo administrativo y la ineficiencia.

Las recomendaciones anteriores pueden jugar un papel crucial en expandir la cobertura y el acceso a la seguridad social, reducir las actuales desigualdades, mejorar las prestaciones y su calidad, incrementar la eficiencia, reducir los costos administrativos, lograr la participación social, fortalecer la sostenibilidad financiera, disminuir la pobreza y la inequidad de género e impulsar el desarrollo humano en El Salvador.

Consideraciones finales

La red de protección social de El Salvador es incompleta, en tanto falta cobertura de desempleo, acceso a la vivienda digna y riesgos laborales de la mayoría de trabajadores (solo los que están cubiertos por el ISSS-salud lo tienen en forma parcial). El sistema de protección social existente incluye provisiones para cubrir las necesidades de pensiones y de salud para segmentos limitados de la población. Sin embargo, según el análisis hecho arriba, además de quedar muy cortos en su alcance, los programas distan mucho de llenar las expectativas que se derivan de varias fuentes: las promesas hechas en apoyo del proceso de reforma a ambos sistemas; las normas sugeridas por la cooperación internacional; el nivel y calidad de servicio alcanzado en otros países de América Latina, inclusive a un costo igual o menor; y el nivel de servicio accesible en el país a los que pueden pagar a los proveedores privados. Fallas transversales en los sistemas de pensión y salud incluyen la cobertura inadecuada y segmentada (ineficiente además de injusta), junto a estructuras que impiden la supervisión plena y la defensa del interés público, merman los beneficios de la competencia y limitan o eliminan el protagonismo de los usuarios en la gestión y la contraloría de sus redes de servicios. El subfinanciamiento, la ineficiencia administrativa, la evasión y el desfalco han sido endémicos.

En la búsqueda del desarrollo humano, habrá que concertar la conformación de una red de seguridad social que verdaderamente proteja a todos los salvadoreños de los riesgos de vivir y trabajar, que aumente la seguridad ciudadana y reduzca el costo social de los imprevistos, contribuyendo a sustentar una economía competitiva.

En la búsqueda del desarrollo humano, habrá que concertar la conformación de una red de seguridad social que proteja a todos los salvadoreños de los riesgos de vivir y trabajar, que aumente la seguridad ciudadana y reduzca el costo social de los imprevistos

Notas

1. A fines de 2006 la Superintendencia de Pensiones (SP, 2006a) calculaba a los afiliados en el SPP como 34,214 (15,537 ISSS y 18,677 INPEP) pero incluía cesantes y fallecidos; también ofrecía dos cifras de activos sin desagregarlas: 16,448 “solicitaron permanencia en el SPP” y 6,592 “les corresponde permanecer en SPP”, el total de ambas es 23,040. Por otra parte el ISSS (2007) solo reporta 9,146 cotizantes a fines de 2006, lo cual sugiere que la cifra de la superintendencia está sobreestimada.

2. Antes de la reforma del sistema de pensiones, ninguno de los grupos de trabajadores señalados podía afiliarse al ISSS ni al INPEP.

3. La Superintendencia de Pensiones se refirió a la incorporación de los trabajadores agrícolas, los domésticos y los salvadoreños en el exterior; la normativa para estos últimos finalmente se aprobó (decreto 891, 2005) pero no la de los primeros.

4. Tras la reforma previsional de septiembre de 2006, los antiguos Certificados de Traspaso, fueron sustituidos por los Certificados de Inversión Previsional (CIP), los cuales devengan una tasa de interés equivalente a la tasa LIBOR más 0.75 puntos porcentuales.

5. La pensión mínima de vejez en 2002 era de US\$94 y la de invalidez parcial de US\$64, pero la línea de pobreza en 2004 era de US\$76 en el sector urbano (Mesa-Lago, 2003a; CEPAL, 2006a)

6. Sin embargo, la metodología de cálculo de la pobreza sufre de importantes deficiencias metodológicas que podrían estar subestimando la magnitud del fenómeno (véanse PNUD, 2003 y 2005).

7. Este cambio no aumentó la cotización del patrono sino su distribución: 6.75% iba la cuenta individual en 2005 versus 4.05% más 2.7% al pago de la comisión en 2006; la pérdida de 3% en el depósito se compensó con un aumento de la cotización del trabajador equivalente a la comisión que antes pagaba.

8. Estas cifras no cotejan con las de participación laboral de la mujer en la fuerza de trabajo donde El Salvador (46.5%) se ordena en el 12^{do} lugar de la región, y como porcentaje de la participación masculina (61%) también en el mismo orden (PNUD, 2006).

9. AFP Previsión tenía como socio estratégico a BBV, AFP Máxima a Argentaria y AFP Porvenir a AFP Provida de Chile. En España se produjo la fusión de BBV con Argentaria para conformar el grupo BBVA y dicho grupo adquirió AFP Provida de Chile. En El Salvador, a partir de esos movimientos internacionales, las AFP Previsión, Máxima y Porvenir se fusionaron en septiembre de 2000 y conformaron AFP Crecer.

10. Para septiembre de 2007 había 556,505 cotizantes. (Nota de los editores.)

11. Argentina, Colombia, Costa Rica y Uruguay mantienen la representación de trabajadores y empleadores en la administración de su sistema o pilar público.

12. El trabajador cotizaba 1% para pensiones en el ISSS antes de la reforma, incrementado 525% en el SAP y 600% en el SPP en 2006 (los aumentos en INPEP fueron mucho menores), mientras que la cotización del empleador era 2% y aumentó 228% y 250% respectivamente.

13. En septiembre de 2007 cayó a 36% (SP, 2007b).

14. El costo fiscal acumulativo de la reforma proyectado a 60 años por una firma chilena consultora era de US\$20,000 millones, pero la superintendencia proyectó el costo a menos de la mitad (US\$9,410 millones o 67% del PIB de 2002); no se publicaron los cálculos de base para evaluar ambas proyecciones. Un estudio actuarial patrocinado por la Fundación Friedrich Ebert demostró que el sistema mixto que proponía tendría costos fiscales muy inferiores a los del SAP (Mesa-Lago y Durán, 1998).

15. La deuda pública salvadoreña en 2006 alcanzaba el 46.2% del PIB; gran parte de la sustancial deuda en eurobonos se emitió para cubrir el déficit previsional y su cresta será en 2035 (Rosales 2006, septiembre 24).

16. Cifras de septiembre 2007 (BCR, 2007).

17. La LFOP de 2006 autoriza la creación de multifondos para que los afiliados escojan con base a su edad y años que quedan para su jubilación, como existen en Chile y Perú, con la diferencia que estos países tienen una cartera diversificada y El Salvador no.

18. Se trata de la tasa de rentabilidad bruta, sin substraer el costo administrativo que

resultaría en una menor rentabilidad neta, pero no hay cifras.

19. Los ocho indicadores son: mortalidad infantil, mortalidad y malnutrición en niños menores de 5 años, mortalidad materna, partos con atención profesional, población con acceso a agua potable y saneamiento, y esperanza de vida al nacer (el cuadro 7.6 muestra cuatro de ellos y su ordenamiento en 2002).

20. En el MSPAS (2006) la cobertura prenatal era 50%, los partos atendidos por personal calificado 44% y la cobertura posparto 47%, todos promedios nacionales en 2005.

21. El Fondo Solidario para la Salud (FOSALUD) creado en 2005, busca implementar programas integrales en áreas geográficas vulnerables y facilitar consultas las 24 horas del día, es positivo pero no es un fondo compensatorio.

22. La ley del SAP terminó de homologar las prestaciones de los empleados públicos que tenían un régimen especial dentro de ISSS-Salud.

23. Los boletines estadísticos del ISSS (2005 y 2007) no dan ni el gasto por nivel ni ocupación hospitalaria.

24. La inversión excluye a la basada en préstamos externos. Una comparación entre los presupuestos de 2003 y 2007 muestra que las remuneraciones en relación al gasto de consumo aumentaron de 54% al 83% mientras que la proporción en bienes y servicios cayó de 46% a 17% (*Diario Oficial*, 2002, diciembre; Ministerio de Hacienda, 2006).

25. Este documento disponible en la página web del MSPAS (<http://www.mspas.gob.sv>, 26 abril 2007) no es otro que el preparado por el Consejo de Reforma y entregado al Presidente de la República en 2000. Los nueve lineamientos y el plan estratégico son los mismos. Fueron aprobados en la reforma del 2007.

26. El gasto del MSPAS aumentó de 1.6% del PIB en 2003 a 1.8% en 2006, aún así una parte minoritaria del gasto total de salud que es aproximadamente 8% (MSPAS, 2006).

27. El presupuesto de 2007 incluye una partida de US\$163 millones para gastos que eran cubiertos por las cuotas voluntarias en el MSPAS (Ministerio de Hacienda, 2006).

CAPÍTULO 8

Mujeres y hombres en el mundo del trabajo:
la persistencia de la desigualdad

Queremos empleo, trabajo nos sobra

Lema del movimiento
de mujeres en España

Este capítulo fue escrito por Alma Espino, con aportes de Hada Desirée Arteaga de Morales y Jimmy Vásquez, bajo la coordinación de Ada Méndez Narváez y Roxana Delgado. Contó con la asistencia de Edy Arellano Ortiz

Introducción

La mayoría de investigaciones sobre economía laboral se concentra en el *empleo* o trabajo remunerado y deja por fuera las actividades domésticas no remuneradas, como si no hubiese relación alguna entre estos dos tipos de trabajo. El mercado pone precio a todos los factores laborales, sin embargo los trabajos que no son objeto de venta ocupan un segundo plano para la economía. De esto se deriva que el trabajo doméstico (no remunerado), por las dificultades que entraña calcular su valor, no sea considerado “trabajo” (Benería, 2006). En consecuencia, los análisis económicos del mundo del trabajo tienden a ser incompletos y parciales.

La distinción entre trabajo productivo (*producción*) y trabajo de reproducción social (*reproducción*) pone de manifiesto cómo el trabajo de las mujeres, concentrado en la esfera reproductiva y no remunerada, se vuelve invisible (Benería, 2006). Resolver las necesidades físicas y psicológicas para la reproducción y mantenimiento cotidiano del núcleo familiar se apoya en el trabajo doméstico no remunerado (IDNR) así como también en actividades remuneradas ligadas al mercado y al Estado (Picchio, 2003). Esos dos tipos de actividades recaen predominantemente en las mujeres.

Este capítulo pretende brindar una lectura alternativa del mundo del trabajo. En primer lugar, visibiliza el trabajo de reproducción social, una de las realidades que suele estar oculta en los análisis tradicionales sobre el funcionamiento de la economía. Asimismo estudia las relaciones entre el trabajo de reproducción social, y el funcionamiento del mercado de trabajo. Esta lectura se hace desde los conceptos básicos del desarrollo humano, potenciados con las categorías de la economía crítica feminista.

El principal insumo usado en este capítulo es la *Encuesta de hogares de propósitos múltiples* (EHPM, DIGESTYC, varios años), con un particular interés en la sección de uso del tiempo y la distribución de ocupaciones por sexo. También se ha recurrido a metodologías para el cálculo de algunos indicadores que ilustran la división sexual del trabajo en el

mercado laboral y el valor económico de las actividades al interior de los hogares.

Economía del cuidado

La *economía del cuidado* alude al espacio de bienes, servicios, actividades, relaciones y valores asociados con las necesidades básicas para la existencia y reproducción de las personas. Se trata de un proceso material y moral relacionado con la reproducción social, que requiere de trabajo y amor, al tiempo que está engarzado en convenciones sociales y marcos institucionales (Picchio, 1999). El término “cuidado” enfatiza que el bien o servicio provisto “nutre” a otras personas, en el sentido de otorgarles elementos físicos y simbólicos para sobrevivir en sociedad (UNIFEM, 2000).

Forman parte de la economía del cuidado las actividades desarrolladas por y para los miembros del hogar que podrían ser delegadas a una tercera persona, que producen bienes o servicios, y que dependen de las relaciones interpersonales entre el proveedor del bien o servicio de cuidado y el receptor del mismo. Muchas personas podrían proveerse por sus propios medios de los servicios de cuidado, pero los obtienen de otros por razones sociales, culturales y hasta económicas. Algunos individuos, por el contrario, no pueden proveerse autónomamente de los servicios de cuidado por ser demasiado jóvenes, demasiado mayores, por estar enfermos o discapacitados (Gardiner, 1996; Rodríguez Enríquez, 2005).

El enfoque introducido por el PNUD en su primer *Informe sobre Desarrollo Humano* en 1990 es compatible con una visión socioeconómica que integre el trabajo productivo y reproductivo, o el remunerado y no remunerado, así como la perspectiva de la economía del cuidado.

Género y mercado laboral

La responsabilidad de las mujeres en la reproducción social marca el lugar que ocupan en el mercado laboral así como su participación diferenciada respecto de la de los hombres. Esto se refiere tanto al acceso a oportunidades de trabajo como a las formas de inserción laboral y a los resultados obtenidos.

La distinción entre trabajo productivo (*producción*) y trabajo de reproducción social (*reproducción*) pone de manifiesto cómo el trabajo de las mujeres, concentrado en la esfera reproductiva y no remunerada, se vuelve invisible

Así, mientras las mujeres siguen siendo las principales responsables de las tareas del espacio reproductivo, el mercado de trabajo continúa segregándolas y relegándolas a ocupaciones consideradas “femeninas”, con menor remuneración o realizadas bajo la condición de trabajadora familiar no remunerada

La literatura económica apunta dos fenómenos relacionados con las desigualdades de género en el mercado laboral. El primero es la discriminación económica, es decir, las diferencias en las remuneraciones no explicadas por las calificaciones requeridas, la experiencia u otros aspectos económicos vinculados a la productividad, sino atribuidas a aspectos que las personas no pueden modificar (sexo, raza, etnia, edad). El segundo es la segregación ocupacional, esto es, la concentración desproporcionada de las mujeres en cierto tipo de ocupaciones (“femeninas”) o, dicho de otro modo, la exclusión de las mujeres de ciertas actividades productivas.

Los factores que explican la discriminación económica y la segregación ocupacional son tanto de demanda como de oferta. Los factores de demanda incluyen las preferencias de los empleadores o de los clientes que, según estereotipos de género (positivos y negativos), atribuyen determinadas “virtudes” o “defectos” a hombres y mujeres para ocupar los distintos puestos de trabajo. Entre los estereotipos negativos sobre la fuerza de trabajo femenina están la trayectoria laboral más breve que la de los hombres, la preferencia por jornadas a tiempo parcial y la baja disponibilidad para hacer horas extra u horarios extensos.

Los factores de oferta contemplan las preferencias de las mujeres y sus familias para elegir ciertas carreras profesionales, tipos de actividad o características del empleo. Estas elecciones responden a condicionamientos de género previos a la entrada al mercado laboral (educación, familia, medios de comunicación, etc.), así como a las señales que se envían en el propio funcionamiento de este.

La discriminación y la segregación laboral descansan en construcciones culturales e institucionales de los mercados de trabajo, y están basadas en el sistema de género que rige en las sociedades. Asimismo, explican las diferencias en las remuneraciones promedio entre hombres y mujeres.

Las actitudes e ideas que califican ciertas ocupaciones como “femeninas” son parte del sistema social y han sido aprendidas por la mayoría de los empleadores (Bergmann, 1974). En este sentido, las prácticas empresariales,

la organización de la reproducción social y la ideología prevaleciente restringen la entrada de las mujeres a un amplio rango de ocupaciones.

En la mayoría de los países de América Latina no ha habido un cambio importante en la segregación laboral por sexo, de acuerdo con un estudio sobre género y trabajo decente que compara quince países de la región (Abramo, 2006). Así, por ejemplo, las mujeres continúan estando proporcionalmente más representadas dentro del conjunto de las ocupaciones en el servicio doméstico, segmento que en todos los países recibe el más bajo ingreso medio.

Otro hallazgo del mismo estudio indica que en doce de los quince países examinados las mujeres están sobre representadas entre los asalariados del sector público y en actividades independientes. En siete países, ellas tienen baja participación en el segmento patronal. En once países, las mujeres ingresaron a segmentos ocupacionales con mejores condiciones; por el contrario, en los otros cuatro países —entre los que se cuentan El Salvador, además de Brasil, Ecuador y Nicaragua— la segregación ha empeorado.

En las páginas que siguen se muestra que la división sexual del trabajo, y una serie de factores económicos y socioculturales, contribuyen a la discriminación y la segregación laboral de la mujer. Las valoraciones diferenciadas, en sentido social y económico del trabajo remunerado y del no remunerado promueven un reparto de cargas, tiempos, rentas y derechos que resulta discriminatorio para muchas mujeres.

Medir y visibilizar la división sexual del trabajo

La mayor participación económica de las mujeres ha dado paso a una flexibilización relativa y unidireccional de la división sexual del trabajo. Un 34% de las mujeres en América Latina, como promedio regional, se dedican a las labores domésticas como actividad más frecuente (CEPAL, 2007b). Así, mientras ellas siguen siendo las principales responsables de las tareas —no remuneradas ni reconocidas socialmente— del espacio reproductivo, el mercado de trabajo continúa segregándolas

y relegándolas a ocupaciones consideradas “femeninas”, con menor remuneración o realizadas bajo la condición de trabajadora familiar no remunerada.

Desde hace algunos años, el estudio sobre el uso y la distribución del tiempo entre hombres y mujeres forma parte de la agenda de investigación académica y para la formulación de políticas públicas. Recientemente, algunos gobiernos de América Latina (Cuba, México, Nicaragua, Paraguay y Uruguay) han conducido encuestas sobre uso del tiempo, para una mejor comprensión de los fenómenos de la desigualdad, en general, y de la desigualdad de género, en particular (Aguirre et al., 2004).

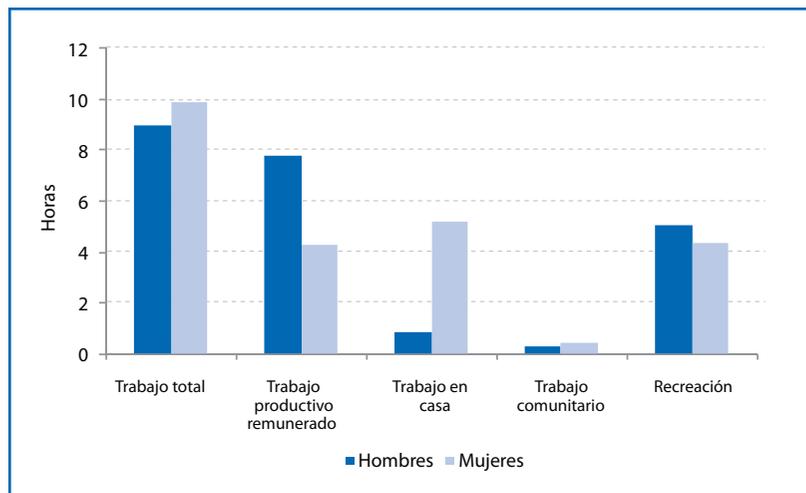
En El Salvador, la EHPM de 2004 y 2005 incluyó, a manera de ejercicio piloto, una sección sobre el uso del tiempo de individuos de ambos sexos mayores de 10 años. Esa sección indaga de manera exhaustiva sobre la cantidad de horas y minutos que dedican las personas a las actividades cotidianas que permiten la reproducción de la fuerza de trabajo y de la sociedad. Se informa de actividades de producción de bienes y servicios con base en trabajo remunerado y no remunerado, así como de actividades como la formación, la recreación e incluso el cuidado personal. La sección de uso del tiempo de la EHPM ha significado un primer avance para visibilizar la distribución del trabajo total entre hombres y mujeres.

La consideración del tiempo ayuda a representar las actividades que integran el trabajo doméstico y a calcular el volumen de la carga total de trabajo, remunerado y no remunerado. La producción y reproducción se revelan, en este sentido, como dos caras de un mismo proceso, imprescindibles para analizar el funcionamiento de la economía.

Las mujeres trabajan más horas al día que los hombres

En El Salvador, el tiempo usado en promedio para las distintas actividades cotidianas tiene diferente magnitud en hombres y en mujeres. Los hombres reportan que dedican, en promedio, tres horas y media diarias

Gráfico 8.1: Uso del tiempo de hombres y mujeres en distintos tipos de trabajo



Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta de uso del tiempo (DIGESTYC, 2005).

más que las mujeres al trabajo productivo remunerado (véase gráfico 8.1). En cambio, ellas dedican seis veces más tiempo al trabajo en casa. En cuanto a las actividades recreativas, ellos dedican un poco más de cinco horas diarias frente a 4.4 horas en el caso de ellas.

Al calcular el trabajo total –suma de trabajo productivo y trabajo de reproducción social– se tiene que las mujeres trabajan una hora diaria más que los hombres: ellas dedican 10 horas a trabajar, tanto dentro como fuera del hogar, por una remuneración o sin recibir pago alguno; ellos, en cambio, dedican 9 horas a todas las actividades que caben en la categoría de trabajo (véase gráfico 8.1).

El análisis de la información revela una de las características de la desigualdad de género, relativa a las opciones diferenciadas de uso del tiempo. La distribución de los datos responde a una socialización de roles de mujeres y hombres. Incluso suponiendo que representarían posibilidades reales de elegir, puede plantearse en qué medida las preferencias de las mujeres responden a sus intereses propios o a los intereses de los otros, es decir, se adaptan a su condición histórica y social de género (Sen, 1990).

Además de su interés en términos de género, estos resultados dan cuenta del volumen de horas que requiere la reproducción o la

producción de la vida, imprescindible para el proceso económico en su conjunto y para el bienestar de la sociedad.

Esta información es también relevante para las proyecciones de la sociedad salvadoreña, que enfrentará en el mediano plazo un crecimiento del grupo de población de 65 años, con mayoría femenina, ya que la esperanza de vida es mayor entre las mujeres. La vulnerabilidad de las adultas mayores aumenta en la medida en que no están cubiertas por los programas de seguridad social, vinculados al empleo formal (Renzi y Fauné, 2004).

Aporte económico del trabajo doméstico no remunerado

Medir el uso del tiempo visibiliza no solo la distribución por sexo de las diferentes actividades cotidianas, sino que también ofrece una base para valorar económicamente el trabajo no remunerado¹. En este Informe se realiza un primer ejercicio para medir el aporte del trabajo doméstico no remunerado al PIB para el año 2005 en El Salvador, usando el método del coste de servicios, que considera el uso del tiempo y asigna un precio de mercado a las tareas domésticas (véase recuadro 8.1).

El aporte económico del TDNR 2005 se ha estimado en 32% del PIB total, es decir, US\$5,436 millones (véase cuadro 8.1). Este cálculo considera los resultados del uso del tiempo, por tarea y por sexo, y los precios de mercado sustitutos obtenidos de los salarios medios por rama de actividad económica del Instituto Salvadoreño del Seguro Social. De forma desagregada, el aporte por sexo refleja que el TDNR femenino representa el 27% y el masculino el 5%.

Si se observa la contribución al TDNR por actividad y sexo, la tarea no remunerada con mayor participación femenina es el trabajo en casa que implica planchar, lavar, cocinar, limpiar y cuidar, con un 89% del total (véase gráfico 8.2). El trabajo comunitario se torna más equitativo, con una participación de hombres y mujeres en un 38% y 62%, respectivamente.

Los resultados preliminares sobre el aporte económico de las tareas no remuneradas de hombres y mujeres en edad de trabajar

muestran la importancia de su valor económico no registrado en los sistemas de contabilidad formales, equivalente a un 32% del PIB. Si se compara con algunos sectores de la economía nacional, la relevancia se clarifica (ver gráfico 8.3).

El TDNR recoge un aporte femenino de un 86% y masculino de 14% (véase gráfico 8.2) y representa el 32% del PIB en 2005 (véase gráfico 8.3). La participación del TDNR es 11 puntos porcentuales superior al de la industria manufacturera; 12 puntos porcentuales superior al sector comercio, restaurantes y hoteles; y 22 puntos porcentuales más que el sector agropecuario. Si esta producción fuera registrada en el PIB nacional 2005 los resultados pasarían de US\$17,070 a US\$22,506 millones.

La misma metodología empleada acá para calcular el valor de TDNR fue aplicada para México en 1996 y 2002. El TDNR dio resultados de un aporte al PIB de 22.3% y 20% respectivamente, por lo que se considera que esta estimación inicial es aceptable. Las comunidades vasca y gallega, en España, presentaron para 2003 un aporte del TDNR al PIB equivalente al 32.8% y 37.0%, respectivamente.

La actividad doméstica de no mercado que realizan las mujeres y los hombres contribuye a satisfacer necesidades básicas con la producción de servicios cuyo destino es el autoconsumo de las familias. En términos prácticos, esto se traduce en un ahorro de fuertes cantidades de dinero que los hogares tendrían que erogar para obtener estos servicios, si ellos no los generaran. Esto justifica la necesidad de orientar esfuerzos para la construcción de una cuenta satélite o sistema estadístico formal de medición de este aporte a la sociedad, en el que no media el mercado, y que por tanto, tiende a ser invisibilizado en las estadísticas oficiales.

Observar el mercado laboral

En las últimas décadas ha habido en el mundo una tendencia al crecimiento de la proporción de personas activas en relación con la población en edad de trabajar (PET). En otras palabras, se ha incrementado la tasa neta de participación. El aumento de esta

El aporte económico del TDNR 2005 se ha estimado en 32% del PIB total, es decir, US\$5,436 millones. Este cálculo considera los resultados del uso del tiempo, por tarea y por sexo, y los precios de mercado sustitutos obtenidos de los salarios medios

Recuadro 8.1: El aporte del trabajo doméstico no remunerado a la producción nacional

Los principales hechos económicos de un país se registran en el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN). La producción, el consumo, el ahorro, la formación bruta de capital, las relaciones con el exterior y la correlación entre los distintos agentes económicos (empresas, hogares, gobierno y el resto del mundo) se consignan de manera sistemática en el SCN. Sin embargo, este deja fuera algunos hechos económicos relevantes tales como la producción doméstica no remunerada para autoconsumo de los hogares.

Para subsanar ese tipo de limitaciones se construyen cuentas satélites con propósitos especiales. Estas expanden la capacidad analítica de las cuentas nacionales sin desorganizar la estructura integrada del SCN y, al mismo tiempo, ofrecen estadísticas precisas que sustenten políticas sociales y económicas. Entre los ejemplos de cuentas satélites se tienen las de medio ambiente, de turismo, de salud, de educación y de hogares con modalidades de medición del trabajo o producción doméstica no remunerada. Esta última es una alternativa para disponer de estadísticas económicas con enfoque de género.

El trabajo doméstico no remunerado (TDNR) se excluye de la medición formal de la actividad económica de un país por no ser transado en el mercado. El TDNR produce servicios que no son de mercado tales como preparar alimentos, lavar, planchar, limpiar y mantener los enseres del hogar, cuidar e instruir a los niños, cuidar ancianos y enfermos, comprar o hacer trámites relacionados con el hogar, por lo general con fines de autoconsumo.

Las metodologías para valorar el TDNR son materia de debate. A partir de las recomendaciones de las Naciones Unidas para incluirlo en las cuentas satélite, se han desarrollado distintas metodologías tales como: el método del costo de oportunidad, que estima de forma subjetiva el salario al que se renuncia; el método del coste de reemplazamiento, que estima el salario de un tercero que ejecutara las tareas domésticas; el método del *output* que obtiene los *inputs* y *outputs* de todo el trabajo; y el método del coste de los servicios.

El ejercicio de medición nacional del aporte económico del TDNR para el 2005 contenido en este Informe está basado en el método del coste de los servicios: a las tareas del hogar se ha asignado precios de mercado equivalentes a otras actividades, según el promedio de horas dedicado a aquellas. Se decidió usar esta estimación debido a la disponibilidad de información proveniente de la EHPM y de la sección del "Uso del tiempo", que incluye un bloque de preguntas sobre la actividad laboral de los integrantes del hogar.

En este cálculo se considera únicamente el trabajo mismo, ya que los bienes usados para la prestación de los servicios son parte del consumo final de los hogares; de ahí que el consumo intermedio sea cero. En síntesis, el valor del TDNR es igual a la producción y al valor agregado de los servicios domésticos no pagados.

Para estimar el TDNR se requieren los volúmenes de actividades realizadas, es decir, las cantidades de servicios generadas por cada tarea. Esto presenta la dificultad de medir las cantidades diarias de ropa lavada, de platos elaborados, de piezas planchadas, etc., de forma homogénea para todos los hogares. El valor monetario de la producción y del valor agregado se obtiene, por convención, multiplicando las horas asignadas a cada tarea por el precio de mercado equivalente de la tarea.

tasa ha estado liderado por las mujeres y ha obedecido a cambios en las pautas culturales, menores tasas de fecundidad y mejoras en los niveles educativos de las mujeres, entre otros factores.

En El Salvador entre 1992 y 2006 aumentó levemente la tasa neta de participación total, pasando de 50.8% a 52.6%. La tasa femenina, sin embargo, se incrementó de 33.8% a 40.4%, mientras que la masculina disminuyó de 70.1% a 67%. Este comportamiento de la tasa neta de participación femenina se considera un factor de impacto sobre el bienestar.

En 2006, la menor tasa neta de participación femenina respecto de la masculina se explica

por la baja participación de las mujeres en el área rural (31%) en contraste con la participación de los hombres, que alcanza la tasa más alta en esa área (72%) (véase gráfico 8.4). Para los individuos de ambos sexos, existe una relación positiva entre los años de educación alcanzados y la tasa neta de participación (véase gráfico 8.5). Las mujeres económicamente activas cuentan, en promedio, con 0.6 años de estudios más que los hombres en la misma situación (7.7 y 7.1 años de estudios aprobados, respectivamente). La tasa de participación de las mujeres con más de 13 años de educación en el medio rural alcanza 61.5%.

En relación con el desempleo en El Salvador, a diferencia de lo que ocurre en la mayoría de los países de América Latina, la tasa femenina (4%) es menos de la mitad de la masculina (8.5%). Es probable que esto obedezca a la fuerte presencia de mujeres en el sector informal, con baja asignación horaria y en situación de subempleo.

Las tasas de desempleo se incrementan para los individuos de ambos sexos a medida que aumentan los años de estudio, pero el fenómeno es más marcado para las mujeres. En 2006, la tasa de desempleo era de 6.2% para las mujeres que contaban con 10 a 12 años de estudio, es decir, tres veces superior a la de quienes no contaban con estudios (2%). En el caso de los hombres, la proporción de desocupados en ese tramo era de 9.5%, o sea, levemente inferior a los que tienen ningún estudio (10.6%) (véase cuadro 8.2).

Si bien la tasa de desempleo de las mujeres con mayores activos educativos ha descendido, 50.4% de las desocupadas han estado concentradas entre quienes han obtenido mayores logros educativos (10 y más años de estudio aprobados) mientras que para los hombres en la misma situación el porcentaje desciende a 27.2%. De ahí que los progresos educativos de la población no se ven compensados por el empleo y esto es así particularmente para las mujeres.

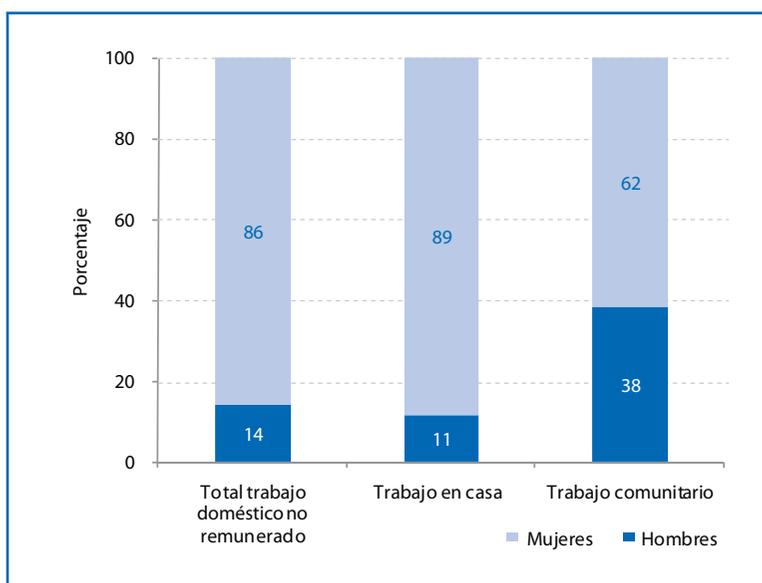
Sin embargo, como se ha mencionado en el capítulo 2 de este Informe, las tasas de desempleo en el país esconden parte importante del análisis del mercado laboral. En este sentido, es necesario incluir en el análisis el comportamiento de la tasa de subempleo, para tener una idea más precisa de la subutilización laboral en el país.

El fenómeno del subempleo, al contrario del desempleo, está más acentuado en la población femenina que en la masculina. En efecto, la tasa de subempleo femenina es 30% más alta de las que registra la población masculina (véase gráfico 8.6).

Lo anterior contribuye a que la tasa de subutilización laboral, entendida como la suma de las tasas de desempleo y de subempleo, sea mayor en el caso de las mujeres (53.8%) que en el caso de los hombres (47.1%). Las mujeres —a pesar de tener una menor participación en el mercado laboral y mayor educación— presentan mayores tasas de subutilización que los hombres.

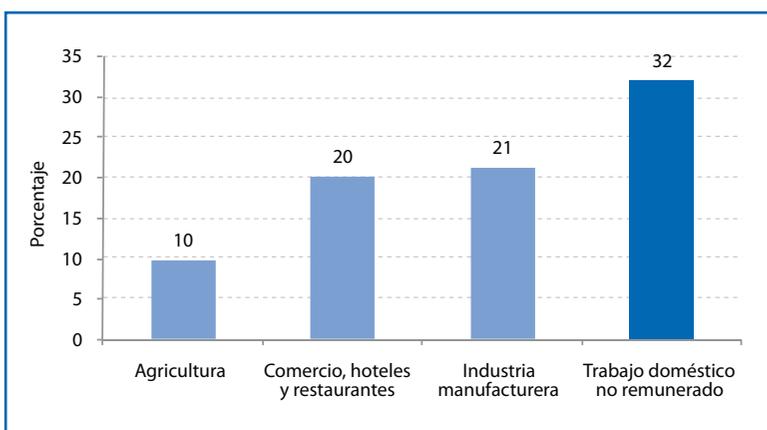
Por otra parte, las tasas de ocupación plena sin una remuneración justa (trabajadores con un salario igual o superior al costo de la canasta básica a precios de mercado) o protección social (aquellos que no cuentan con contrato

Gráfico 8.2: Aporte al trabajo doméstico no remunerado por sexo



Fuente: Estimaciones propias con base en datos de EHPM 2005 y sección Uso del tiempo (DIGESTYC, 2005.)

Gráfico 8.3: Participación del trabajo doméstico no remunerado y de distintos sectores económicos en el PIB



Fuente: Elaboración propia con base en información del PIB 2005, BCR y Ministerio de Economía y DIGESTYC, 2008.

Cuadro 8.1: Estimación del trabajo doméstico no remunerado

Actividad	Cantidad trabajadores (PEA ampliada 3/)			Horas			Actividad económica equivalente	Pago por hora	Valor estimado TDNR (en millones US dólares)			
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total			Hombres	Mujeres	Total	
Trabajo en casa 1/	1,401,134	1,736,405	3,137,539	0.8	5.2	3.3	Servicios comunales, sociales y personales	1.33	560	4,326	4,886	
Trabajo comunitario 2/	1,401,134	1,736,405	3,137,539	0.3	0.4	0.4	Servicios comunales, sociales y personales	1.33	211	339	550	
Cálculo del TDNR como porcentaje del PIB												
									Trabajo doméstico no remunerado (TDNR)	771	4,665	5,436
									PIB total	17,070		
									TDNR/PIB	32%		

Fuente: Estimaciones propias con base en datos de EHPM 2005 y sección Uso del tiempo (DIGESTYC, 2005) y Ministerio de Economía y DIGESTYC, 2008.

de trabajo ni cobertura de seguridad social) son superiores en el caso de los hombres (33.9%) que en el caso de las mujeres (26.9%). Esto contribuye a que las tasas de trabajo decente, sean ligeramente superiores en el caso del sexo femenino (19.2%) que en el caso del sexo masculino (19%).

Obsérvese también en el gráfico 8.7 que debido a que las actividades relativas a la reproducción recaen sobre las mujeres y al condicionamiento que las mismas suponen para su trabajo remunerado, sus tasas netas de participación son inversamente proporcionales al número de niños menores presentes en el hogar.

Como resultado de la mayor participación laboral de las mujeres, y pese a su menor representación, el ingreso aportado por las cónyuges a los hogares ha sido determinante en la reducción de la pobreza en El Salvador, al igual que en el resto de la región centroamericana². Esto se acentúa en los hogares urbanos donde la magnitud de la pobreza se redujo en alrededor de diez puntos porcentuales gracias al ingreso generado por ellas (Renzi y Fauné, 2004).

Diferencias en los salarios

Los salarios de las trabajadoras representan en promedio 88.5% de los masculinos, siendo los porcentajes correspondientes 80.7% en el

área urbana y 86.5% en la rural, según datos de 2006 (véase gráfico 8.8).

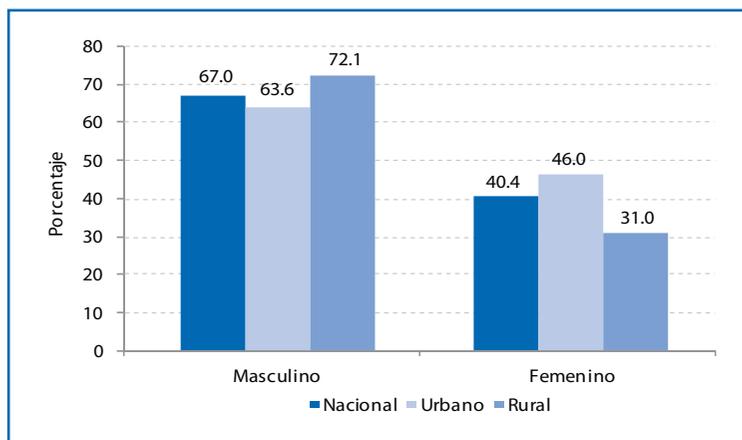
La masiva entrada de las mujeres al mercado laboral se considera un avance en términos de su independencia económica y autonomía para tomar decisiones. Sin embargo, no se trata de un avance en términos absolutos, ya que depende de las condiciones en que se dé la inserción laboral.

En particular, se debe relativizar para el caso de las mujeres más pobres que suelen obtener empleos de muy mala calidad, con bajos ingresos, exigencia de largos y costosos desplazamientos cotidianos hacia el lugar de trabajo, acompañados de la falta de apoyo para el cuidado infantil, por ejemplo. El empleo remunerado podría aumentar la carga de trabajo de estas mujeres de manera desproporcionada al ingreso que obtienen, generándoles fuertes costos psicológicos por la falta de apoyos y la dificultad para compatibilizar el empleo y las responsabilidades familiares, contribuyendo así a la reproducción de patrones muy inequitativos en las relaciones de género (Abramo, 2006).

¿Los puestos laborales tienen sexo?

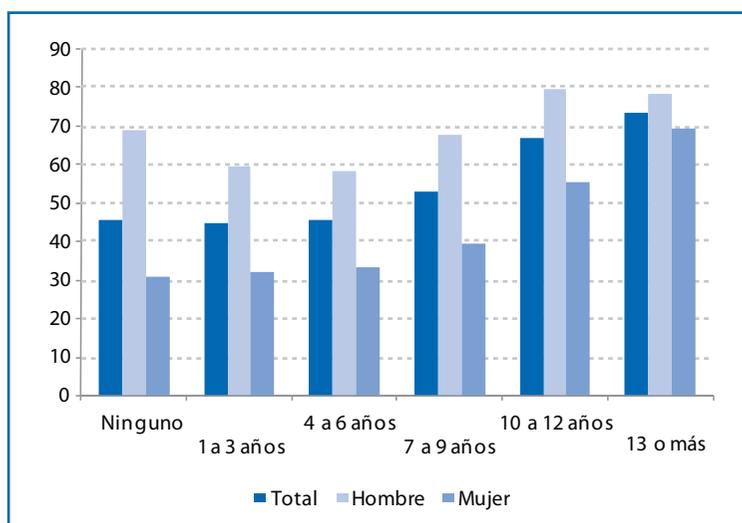
En el mercado laboral las diferencias entre hombres y mujeres se evidencian tanto a través de su participación –diferencias en la

Gráfico 8.4: Tasa neta de participación por área geográfica según sexo



Fuente: Elaboración propia con base en microdatos de EHPM 2006 (DIGESTYC, 2006).

Gráfico 8.5: Tasa neta de participación por sexo, según años de instrucción



Fuente: Elaboración propia con base en microdatos de EHPM 2006 (DIGESTYC, 2006).

tasa de actividad por sexo— como en el tipo de ocupaciones a las que acceden y en las ramas de actividad donde se concentran. Pese a la mayor participación femenina en el trabajo remunerado y al incremento en el acceso femenino a la educación, hay asimetrías que confirman que la situación de hombres y mujeres en el mercado laboral aun dista de equipararse.

La segregación ocupacional por sexo se define como la concentración de las mujeres en un número reducido de ocupaciones. En otras

palabras, hay ocupaciones predominantemente femeninas o predominantemente masculinas, y una tendencia a que los hombres prevalezcan en las posiciones superiores de una misma rama de ocupación. La manera como se distribuyen ellas y ellos en las diferentes ocupaciones se conoce como segregación horizontal, mientras que la distribución por niveles al interior de una ocupación se conoce como segregación vertical.

La segregación ocupacional en el mercado laboral de El Salvador se observa a partir de diferentes indicadores. El 82% de la fuerza de trabajo femenina está concentrada en cuatro ramas de actividad, según los datos de la EHPM 2006 (DIGESTYC, 2006): comercio al por mayor y al por menor (42.8%), la industria manufacturera (18.4%), el servicio doméstico (10.6%) y los servicios comunales, sociales y de salud (10.5%). De las trabajadoras de la industria, casi la mitad (44.7%) labora en actividades de baja remuneración, predominantemente en maquiladoras.

Por tipo de ocupación, las mujeres se concentran en los servicios y como vendedoras de comercio y mercados (30.7%), trabajadores no calificados (29.6%) y oficiales, operarios y artesanos de artes mecánicas y de otros oficios (13.7%), según datos de la EHPM 2006 (DIGESTYC, 2006).

Las categorías de ocupación donde dominan las mujeres son la de asalariadas permanentes (34.9%), trabajadoras por cuenta propia sin local (29.5%), y servicio doméstico (10.6%), para el año 2006. Esta última es el mejor ejemplo de una ocupación feminizada, dada la preeminencia de mujeres en ella: los hombres empleados en servicio doméstico son apenas el 0.8% de la PEA masculina ocupada.

Otro indicador que caracteriza la segregación es el Índice de Duncan, que se interpreta como la proporción de personas ocupadas del mismo sexo que sería necesario cambiar de ocupación para lograr la perfecta integración. Este índice toma el valor de cero cuando la distribución ocupacional de hombres y mujeres es idéntica, y el valor de uno cuando hombres y mujeres no se superponen en ninguna ocupación, es decir que existe segregación ocupacional perfecta.

Cuadro 8.2: Tasas de desempleo por sexo según años de estudio

	Total	Hombres	Mujeres
Ninguno	7.0	10.6	2.0
1 a 3 años	5.9	8.0	2.7
4 a 6 años	5.4	7.1	2.5
7 a 9 años	7.9	10.0	4.6
10 a 12 años	8.0	9.5	6.2
13 o más	4.4	4.5	4.3

Fuente: Elaboración propia con base en microdatos de EHPM 2006 (DIGESTYC, 2006).

En el mercado laboral salvadoreño, el Índice de Duncan es 0.663, con base en los tipos de ocupación a tres dígitos y a partir de la EHPM 2006 (DIGESTYC, 2006). Para la población ocupada urbana es de 0.625 y para la rural, 0.718. Estos resultados dan cuenta de una fuerte segregación ocupacional de género, principalmente en el área rural³.

La segregación ocupacional tiene implicaciones importantes para la persistencia de las desigualdades de género. Además de la diferencia de ingresos entre hombres y mujeres, la segregación condiciona a ambos sexos para elegir determinados puestos de trabajo y marca las decisiones previas al mercado laboral, tanto de participación como de inversión en educación de las personas y de los hogares.

La segregación se explica, desde el lado de la demanda, por los estereotipos negativos de género. Estos rasgos diferenciadores del comportamiento laboral en hombres y mujeres se deberían a la división sexual del trabajo predominante; en particular, a las obligaciones del cuidado familiar, principalmente de los hijos. Esas conductas laborales consideradas femeninas desestimularían a los empleadores a reclutar y contratar mujeres, así como a invertir en su entrenamiento y capacitación para ciertos puestos. Todo ello conduciría a que las mujeres se concentren en puestos de trabajo con menores salarios y exigencias de estabilidad.

Por el lado de la oferta, la inserción laboral femenina estaría condicionada por decisiones y preferencias de las mujeres, que dan lugar a la elección de ciertas carreras profesionales, tipos de actividad o características del empleo.

La segregación laboral por sexo determina la brecha de ingresos por trabajo entre hombres y mujeres, refuerza la desvalorización de las actividades calificadas como femeninas y niega el ingreso a puestos de trabajo reservados para los hombres. De ahí que su análisis sea relevante para quienes se ocupan de formular políticas de igualdad de oportunidades; debe también ser incorporado cuando se consideran las diferencias en las remuneraciones por sexo y sus causas. La composición por sexo de las diferentes ocupaciones debería ser resultado de las decisiones óptimas de los trabajadores y los empleadores, sobre la base de la igualdad de oportunidades.

Calidad del empleo

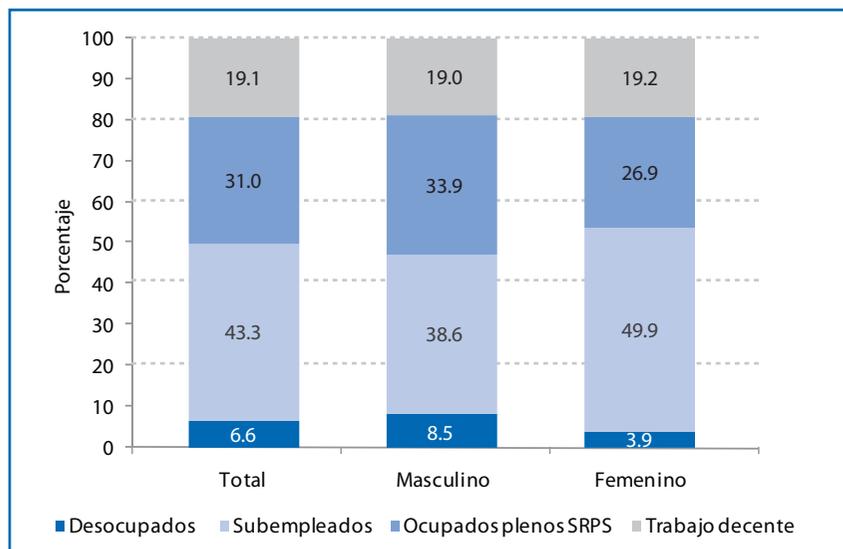
En América Latina más mujeres que hombres padecen de falta de reconocimiento como sujetos de los derechos laborales, debido a que están sobre representadas en las esferas desprotegidas e invisibles del mundo laboral. Para que hombres y mujeres tengan acceso a iguales oportunidades se debe comenzar porque ambos tengan el mismo estatus legal. Además del respeto a los derechos de los trabajadores y trabajadoras, se requiere la generación de empleos decentes para hombres y mujeres; la extensión de la protección social, en especial para quienes trabajan en la economía informal; y la promoción del diálogo social.

Entre los indicadores de calidad del empleo están el aumento de sus niveles de remuneración, el acceso a mejores y más diversificados niveles de escolaridad y formación profesional, la disminución de la segmentación ocupacional, el aumento de las posibilidades de acceder a un empleo formal y el aumento de los grados de protección social (Abramo, 2006). Los indicadores de calidad que aquí se examinan son la posibilidad de acceso a la cobertura de la seguridad social y la inserción en ocupaciones en el segmento del empleo informal.

La posibilidad de ejercer el derecho a la seguridad social es uno de los aspectos para determinar la calidad del empleo. El mercado laboral en el país muestra una gran carencia en este sentido, ya que la proporción de no cotizantes a la seguridad social es de 67%; este

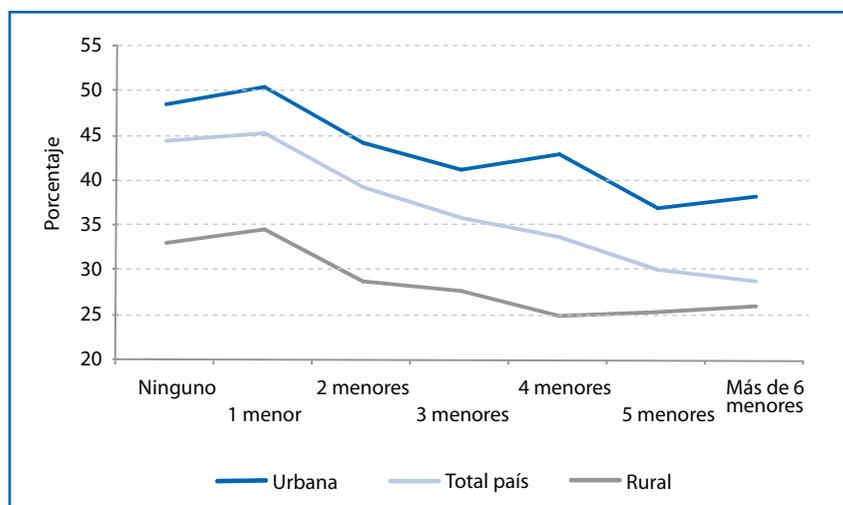
Como resultado de su mayor participación laboral, el aporte de las cónyuges a los hogares ha sido determinante en la reducción de la pobreza en El Salvador, al igual que en el resto de la región centroamericana

Gráfico 8.6: Situación laboral, por sexo



Fuente: Elaboración propia con base en datos de EHPM 2006 (DIGESTYC, 2006).

Gráfico 8.7: Tasa neta de participación femenina por área geográfica según número de menores en el hogar



Fuente: Elaboración propia con base en microdatos de EHPM 2005 (DIGESTYC, 2005).

porcentaje es superior en el caso del medio rural 85.2%, según datos de 2006 (véase cuadro 8.3).

La situación de la fuerza de trabajo femenina es más desventajosa que la de los hombres, lo cual obedecería a las formas predominantes de inserción laboral entre las mujeres. La concentración de mujeres en las categorías de

trabajadores por cuenta propia y empleadas domésticas da lugar a una mayor participación en empleos asociados a la falta de protección de la seguridad social y en situación de precariedad.

En este sentido, el hecho que las mujeres hayan ganado mayor participación en el mercado laboral no puede ser visto como un completo éxito, ya que una buena parte de las que han decidido ofrecer su mano de obra lo han hecho en una situación no propicia para el pleno aprovechamiento de sus capacidades y la ampliación de sus oportunidades.

Los cuatro sectores productivos donde se concentra la fuerza de trabajo femenina (82%) tienen altos índices de subempleo, en particular para el área rural (véase gráfico 8.9). Así, de cada 100 mujeres que trabajan en el sector comercio, 75 están en situación de subempleo en el área rural y 45 en el área urbana. En el servicio doméstico, las proporciones aumentan a 93% de subempleadas en el área rural y 81% en el área urbana.

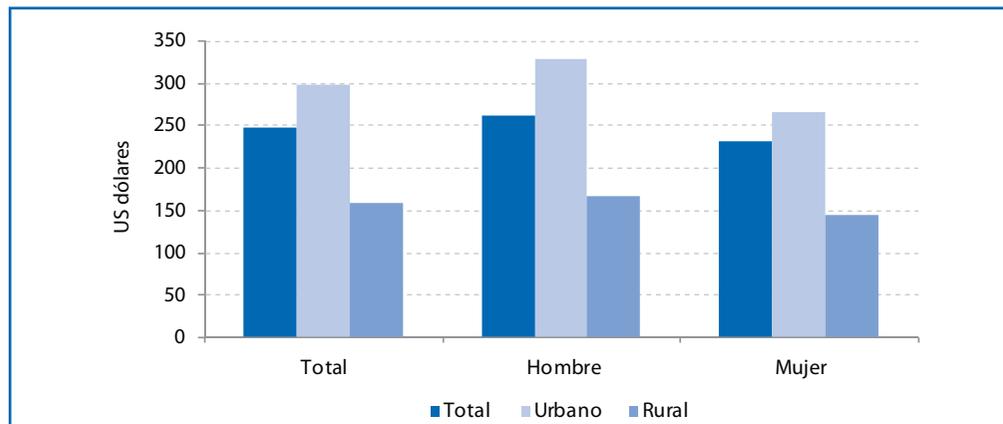
Como se observa en el gráfico 8.10, los porcentajes de hombres subempleados son bastante inferiores para los cuatro sectores productivos que concentran el 74% de la fuerza de trabajo masculina, a saber: agricultura (28.4%), comercio (20.3%), industria manufacturera (13.8%) y construcción (11.4%). De cada 100 hombres que laboran en el sector comercio, 65 están subempleados en el área rural y 37, en las zonas urbanas.

Estudio de caso: Trabajo doméstico remunerado

El 90% de las personas que trabajan en el servicio doméstico en El Salvador son mujeres, al igual que en el resto de la región. El trabajo de las empleadas domésticas reemplaza o complementa al de las “amas de casa” —consideradas económicamente inactivas— y, en general, al de las mujeres, aun cuando trabajen en forma remunerada.

Se trata de una actividad económica ya que por ella se obtiene una retribución monetaria y, en algunos casos, también en especie (comida, alojamiento, etc.). Las trabajadoras domésticas laboran en el ámbito de lo privado (los hogares), pero por su condición de asalariadas se mueven en el mercado laboral, en el ámbito público.

Gráfico 8.8: Diferencias entre salarios promedio por género, según área geográfica



Fuente: Elaboración propia con base en EHPM 2006 (DIGESTYC, 2006).

La peculiaridad de este tipo de empleo es que quienes se desempeñan como asalariadas en hogares particulares realizan tareas que contribuyen a la producción de bienes y servicios para los miembros del grupo familiar. Algunas de estas tareas se engloban en la noción de “cuidados”, es decir, responden a las necesidades más básicas para la existencia y reproducción de las personas. Ejemplos de tareas de las empleadas domésticas son el cuidado de niños, ancianos o enfermos, la preparación de la comida o la limpieza de la casa.

Aunque los resultados de la actividad de las empleadas domésticas sirven a todo el hogar, suelen verse como empleadas de las mujeres –socialmente adscriptas a las responsabilidades del hogar–, quienes aparecen como sus empleadoras. Esta relación laboral, dado que no suele limitarse a la prestación de servicios, presenta diferencias respecto del resto de las que se observan en el mercado.

Por tener como escenario el ámbito del hogar, esta relación tiende a estar condicionada por lazos personales. Este condicionamiento varía según la modalidad del servicio doméstico: suele ser máxima para las empleadas que habitan en el hogar y mínima para quienes trabajan por horas. La convivencia cotidiana o periódica en el hogar de los empleadores, la dependencia afectiva hacia estos, la escasez de garantías laborales y la legislación discriminatoria hacen que la situación de las trabajadoras de servicio

doméstico dependa estrechamente del tipo de hogar que las contrata.

Este segmento del empleo está condicionado por las características del trabajo doméstico, es decir, su “invisibilidad”, su falta de reconocimiento social y económico, y su “jornada interminable”. Asimismo lo condicionan la fragmentación y la precariedad del mercado laboral. De allí que en este tipo de empleo confluyan múltiples causas de exclusión laboral.

Características socioeconómicas de las empleadas domésticas

Los niveles de estudio de las empleadas domésticas son muy bajos en comparación con el total de mujeres ocupadas; incluso hay una proporción importante que no saben leer ni escribir (véase gráfico 8.11).

Más de la mitad de estas trabajadoras viven en hogares extendidos, lo cual se relaciona con la incidencia de los hogares en condiciones de pobreza (véase cuadro 8.4). En términos de los ingresos de sus hogares, 30% de estas empleadas están en situación de pobreza extrema o relativa, según datos de 2006.

Las horas promedio de trabajo de las empleadas del hogar superan al promedio de horas que trabajan las ocupadas en general. Sin embargo, sus ingresos son significativamente más bajos que el promedio.

Hay ocupaciones predominantemente femeninas o masculinas, y una tendencia a que los hombres prevalezcan en las posiciones superiores de una misma rama de ocupación

Características de la demanda del empleo doméstico remunerado

El grueso de la demanda de empleadas domésticas está constituido por los hogares más ricos (fundamentalmente el 20% de hogares con mayores ingresos), que corresponden al 65.8% de los hogares con servicio doméstico para el 2006.

La demanda de servicio doméstico no solamente está determinada por la capacidad económica de los hogares sino también por la necesidad de complementar las actividades del trabajo doméstico cuando las mujeres adultas, en este caso particular las cónyuges, trabajan en forma remunerada. La proporción de hogares que contratan servicio doméstico donde las cónyuges trabajan (8.6%) es más del doble de aquellos donde la cónyuge no trabaja (3.1%), según datos de 2006 (véase gráfico 8.12).

Disposiciones legales relativas al servicio doméstico remunerado

El estatus jurídico del servicio doméstico refleja, en buena medida, los estereotipos ideológicos dominantes⁴. No solo la relación laboral del servicio doméstico es de carácter especial, sino que el propio marco normativo lo califica como “trabajo sujeto a regímenes especiales”. Esta característica no es exclusiva de El Salvador; se da en varios países de América Latina. Las diferencias con respecto al régimen general tienen un carácter desfavorable para las trabajadoras domésticas: las excluye de la titularidad y ejercicio de derechos reconocidos para las trabajadoras sujetas al régimen general; o bien se les reconocen los derechos pero en condiciones más gravosas (Pereira y Valiente, 2006).

El *Código de Trabajo* (1995) de El Salvador se refiere específicamente al trabajo en servicio doméstico remunerado y no hay ninguna consideración al trabajo de reproducción social (art. 71). El contrato de trabajo para servicio doméstico puede celebrarse verbalmente. Cada treinta días⁵ y a petición del trabajador, el empleador está obligado a extender y firmar una constancia en papel común que exprese: el nombre y apellido de ambos, el tiempo de

servicio, el salario percibido en el último mes, y el lugar y fecha de expedición del documento⁶. La retribución de los trabajadores del servicio doméstico, salvo que se acuerde lo contrario, comprende, además del salario, el suministro de alimentación y habitación.

Las disposiciones diferenciales para el servicio doméstico incrementan la vulnerabilidad que históricamente ha tenido este tipo de actividad, a lo cual se suma que, en la mayoría de los casos, se trata de mujeres analfabetas o con muy bajos niveles de instrucción. Al no contar con un contrato de trabajo por escrito y registrado carecen de acceso a seguro social por enfermedad. Tampoco tienen regulado el salario mínimo, con lo cual solo gozan del derecho a cotizar para el sistema previsional, pero en la práctica esto no sucede. Disposiciones complementarias establecen la posibilidad de afiliación de las trabajadoras domésticas a voluntad del empleador. El trabajo en servicio doméstico, al igual que el trabajo a domicilio, están excluidos de la seguridad social y no cuentan con la posibilidad de aportar al sistema previsional ni están cubiertos en materia de salud.

La regulación de la jornada de trabajo, según el artículo 80 del *Código de Trabajo*, establece que “el trabajador del servicio doméstico no está sujeto a horario, pero gozará de un descanso mínimo de doce horas diarias, de las cuales diez serán nocturnas y continuas, y las otras dos deberán destinarse para las comidas, y además de un día de descanso remunerado cada semana acumulables hasta el número de tres días. Se entiende que los trabajadores contratados a base de sueldo mensual, tienen incorporado en este, el pago correspondiente a los días de descanso”. La indefinición de la jornada laboral y las relaciones contractuales precarias dan lugar a que los beneficios sociales ligados al empleo presenten significativas diferencias entre el servicio doméstico y el conjunto de las asalariadas (véase gráfico 8.13).

La trabajadora doméstica tiene una jornada diaria de 12 horas, con lo cual se establece un efecto discriminatorio en relación con la jornada laboral en general, que no excederá de 44 horas diurnas y 39 nocturnas (art. 161,

La segregación laboral por sexo determina la brecha de ingresos por trabajo entre hombres y mujeres, refuerza la desvalorización de las actividades calificadas como femeninas y niega el ingreso a puestos de trabajo reservados para los hombres

Código de Trabajo, 1995)⁷. El código establece que los trabajadores contratados a base de sueldo mensual tienen incorporado el pago correspondiente a los días de descanso. Sin embargo, al no haber mecanismos establecidos para comprobar dicho pago, las garantías de que gozan quienes trabajan en este régimen son mínimas.

El despido del servicio doméstico se considera justificado, sin responsabilidad para el patrono, si el trabajador(a) contrae una enfermedad infectocontagiosa, a menos que la hubiera adquirido en el lugar donde presta sus servicios, en cuyo caso procederá la suspensión del contrato. La enfermedad contraída en el lugar del trabajo solo suspende el contrato, pero no se especifica quién asume los costos del tratamiento médico (Pautassi et al., 2004).

También procede el despido “por vicios o malos hábitos del trabajador que pongan en peligro o perjudiquen el orden doméstico o alteren la condición moral del hogar” y, “por cometer el trabajador actos graves de infidelidad o insubordinación contra el patrono, su cónyuge, ascendientes, descendientes u otras personas que habiten permanentemente en el hogar” (*Código de Trabajo*, 1995).

La precariedad de la legislación sobre las relaciones laborales sobre el servicio doméstico, su aislamiento, y las condiciones socioeconómicas, familiares y culturales exponen a estas trabajadoras al abuso y a la sobreexplotación. Para equipararse con el resto de trabajadores se debe cambiar el estatus social del trabajo doméstico, así como cuestionar la estructuración desigual de género de la organización social del trabajo (incluyendo el ámbito doméstico y el extradoméstico). El trabajo doméstico remunerado requiere incorporar los aspectos culturales y legales del trabajo decente en todas sus dimensiones.

El marco normativo ¿contribuye a la equidad de género?

El marco normativo de un país no es neutral en términos de género. Las normas (leyes y

políticas) y las costumbres pueden mantener o reproducir las desigualdades de género al interior del mercado laboral y de los hogares. El derecho laboral juega un importante papel no solamente en la defensa de los trabajadores como grupo más vulnerable frente a los empresarios, sino también en lo relativo a las diferencias y desigualdades entre los trabajadores, en el acceso al trabajo remunerado y en los beneficios que se obtienen de este. Más aún, las normas contribuyen o no a un reparto más equitativo del trabajo no remunerado en los hogares, y, de manera más general, a transformar la economía del cuidado hacia la equidad entre los géneros en aspectos como la producción para el mercado y la destinada a los hogares y la comunidad, y el uso del tiempo, ya sea para el cuidado personal, la recreación o el espacio de los afectos.

La promoción de la igualdad entre los hombres y las mujeres

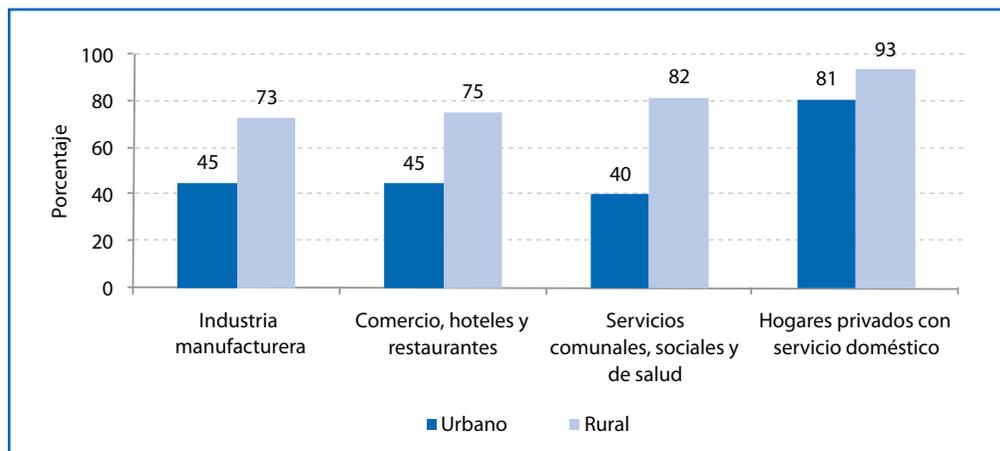
La normativa internacional promovida por la Organización Internacional del

Cuadro 8.3: Ocupados que cotizan a la seguridad social por sexo y área geográfica

	Hombres (%)	Mujeres (%)	Total (%)
Total país			
No cotizante	69.7	63.1	67.0
Cotizante	30.3	36.9	33.0
Total	100.0	100.0	100.0
Urbana			
No cotizante	57.6	55.6	56.7
Cotizante	42.4	44.4	43.3
Total	100.0	100.0	100.0
Rural			
No cotizante	85.9	83.8	85.2
Cotizante	14.1	16.2	14.8
Total	100.0	100.0	100.0

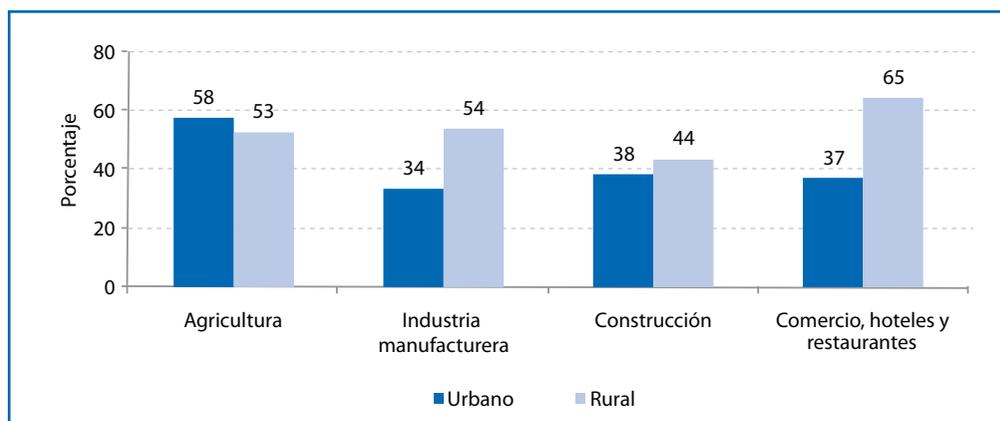
Fuente: Elaboración propia con base en microdatos de EHPM 2006 (DIGESTYC, 2006).

Gráfico 8.9: Mujeres subempleadas en cuatro sectores productivos, por área geográfica



Fuente: Elaboración propia con base en datos de EHPM 2006 (DIGESTYC, 2006).

Gráfico 8.10: Hombres subempleados en cuatro sectores productivos, por área geográfica



Fuente: Elaboración propia con base en datos de EHPM 2006 (DIGESTYC, 2006).

Trabajo (OIT) desde su creación en 1919 ha tenido entre sus objetivos contribuir a la no discriminación y la promoción de la igualdad, principios fundamentales de su labor. Los convenios y las recomendaciones constituyen vías fundamentales de acción de la OIT para mejorar las condiciones de trabajo y de vida de las personas de uno y otro sexo, y promover la igualdad en el lugar de trabajo para todos los trabajadores (véase cuadro 8.5).

Los convenios 100 y 111 de la OIT son cruciales para combatir la discriminación

laboral. El primero, de 1951, establece la igualdad de remuneración entre los trabajadores de uno y otro sexo por trabajo de igual valor. Esto significa que las tasas de remuneración deben ser fijadas sin discriminación en cuanto al sexo. Entiende la remuneración como el “salario, sueldo ordinario, básico o mínimo, y cualquier otro emolumento en dinero o en especie pagados por el empleador, directa o indirectamente, al trabajador, en concepto del empleo de este último” (MINTRAB, 2007).

El convenio 111, por su parte, promueve la igualdad de oportunidades mediante el

rechazo de la discriminación en el empleo y ocupación. Discriminación es entendida como “cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación; cualquier otra distinción, exclusión o preferencia que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo u ocupación. Los términos empleo y ocupación incluyen el acceso a los medios de formación profesional, la admisión en el empleo y en las diversas ocupaciones como también, las condiciones de trabajo” (MINTRAB, 2007).

Otros dos convenios han sido reconocidos como claves para la equidad de género: el 156, de 1981, sobre la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras “con responsabilidades hacia los hijos a su cargo, cuando tales responsabilidades limiten sus posibilidades de prepararse para la actividad económica y de ingresar, participar y progresar en ella” (MINTRAB, 2007); y el 183, de 1952, revisado en 2000, sobre la protección de la maternidad, que origina prestaciones y garantías para el acceso y conservación del empleo para mujeres trabajadoras durante su maternidad.

Finalmente, el convenio 182 sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil, y la acción inmediata para su eliminación, es de interés para atender situaciones particulares del trabajo infantil de las niñas, entre otros, el de servicio doméstico.

Los convenios 100, 111 y 182, ratificados por los cinco gobiernos centroamericanos, forman parte de sus legislaciones laborales que tanto los Estados como los empleadores y trabajadores están en la obligación de cumplir y hacer respetar. El convenio 156 solo ha sido ratificado por los gobiernos de El Salvador y Guatemala. El convenio 183 para la protección de la maternidad no ha sido ratificado aún por ningún país de América Latina.

Normativa nacional

Cada país tiene su propio cuerpo de leyes y normas que deberían respetar los acuerdos establecidos en el ámbito internacional. En el caso de El Salvador, la legislación laboral tiene su principal referencia en el *Código de Trabajo*. Este señala que el Estado velará por el respeto de los principios de igualdad de oportunidades y de trato en el empleo y la ocupación (art. 12). No obstante, el código trata por aparte el trabajo de las mujeres y de los menores, junto con otros regímenes especiales como el trabajo doméstico y el trabajo agropecuario.

Tomando como base un estudio comparativo sobre legislación laboral (Pautassi et al., 2004), la situación de la normativa legal en El Salvador se puede caracterizar en los ámbitos de: (a) disposiciones relativas a la armonización del trabajo con responsabilidades familiares, (b) disposiciones relativas a la igualdad entre mujeres y hombres en el ámbito laboral, (c) protección de derechos específicos de las mujeres, (d) flexibilización laboral, (e) reforma previsional y, (f) fiscalización y protección de los derechos de los trabajadores.

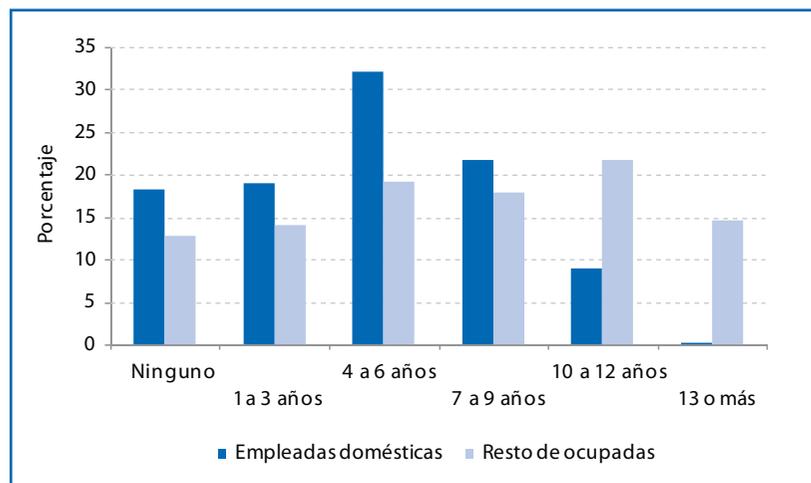
Armonizar el trabajo con responsabilidades familiares

Protección de la maternidad. El *Código de Trabajo* prohíbe destinar a las mujeres embarazadas a trabajos que requieran esfuerzos físicos incompatibles con su estado (art. 110). También regula su derecho al trabajo, impidiendo la terminación del contrato desde que comienza el estado de gravidez, hasta que concluye el descanso posnatal (art. 113).

Licencias por maternidad y paternidad. El pago de la licencia por maternidad consiste en una prestación equivalente al 100% del salario básico durante la licencia⁸ (*Diario Oficial*, 2007, diciembre 20). Dicha retribución no puede superar el tope preestablecido de cinco salarios mínimos y se deduce de lo que la trabajadora hubiese recibido a título de subsidio en virtud de la Ley del Seguro Social y su Reglamento de Aplicación.

El 90% de las personas que trabajan en el servicio doméstico en El Salvador son mujeres. El trabajo de las empleadas domésticas reemplaza o complementa al de las “amas de casa” –consideradas económicamente inactivas– y, en general, al de las mujeres, aun cuando trabajen en forma remunerada

Gráfico 8.11: Empleadas domésticas y total de ocupadas según años de escolaridad



Fuente: Elaboración propia con base en microdatos de EHPM 2006 (DIGESTYC, 2006).

El empleador no está obligado a pagar una prestación en dinero más allá de las doce semanas. Es decir, se respeta el período de descanso, en caso de que se extienda como consecuencia del retraso del parto, pero solo se le abonan a la trabajadora las doce semanas correspondientes (seis de las cuales se tomarán obligatoriamente después del parto).

Para que la trabajadora tenga derecho a la prestación económica por maternidad es indispensable que haya trabajado para el mismo empleador durante los seis meses anteriores a la fecha probable del parto. De todos modos, puede gozar del derecho a la licencia por maternidad sin prestaciones, si no cumple con los seis meses requeridos (art. 311).

Una vez concluido el período de licencia por maternidad, si la trabajadora demuestra con certificado médico que no está en condiciones de reintegrarse al trabajo, queda suspendido el contrato de trabajo y el empleador se ve obligado a pagarle las prestaciones por enfermedad y a conservar el empleo (Art. 312).

Respecto a las facilidades para la lactancia, la trabajadora puede interrumpir la jornada de trabajo hasta una hora diaria luego de culminada la licencia con motivo del parto.

Esta facultad, por lo general, no se usa en la práctica, ya que no se cuenta con salas cuna en los lugares de trabajo.

Pese a la ratificación del convenio 156 de la OIT, que reconoce las responsabilidades familiares de trabajadoras y trabajadores, las licencias por el nacimiento de un hijo no se extienden a los hombres. No existe ninguna disposición relativa a las licencias por paternidad.

Guarderías sin costo. Si bien se prevé en la Constitución de la República que las leyes regulen la obligación de los patronos de instalar y mantener salas cunas y lugares de custodia para los niños de los trabajadores⁹, no hay ninguna disposición al respecto en el *Código del Trabajo*.

Licencias por enfermedad de los hijos. La posibilidad de tomar días de licencia por enfermedad de hijos dependientes está incluida en el artículo 29 del *Código de Trabajo* referido a las obligaciones del patrono de conceder licencia al trabajador para cumplir las obligaciones familiares en los casos de muerte o enfermedad grave de su cónyuge, de sus ascendientes y descendientes. Lo mismo aplica cuando se trata de personas que dependen económicamente de él y que aparecen nominadas en el respectivo contrato de trabajo o, en su defecto, en cualquier registro de la empresa.

Si bien se dice que la licencia durará el tiempo necesario, el patrono solo está obligado a reconocer una prestación equivalente al salario ordinario de dos días en cada mes calendario y, en ningún caso, más de quince días en un mismo año calendario.

Cuadro 8.4: Incidencia de pobreza en empleadas domésticas, según área geográfica

	Total	Urbano	Rural
Pobreza extrema	6	6	5
Pobreza relativa	24	27	20
No pobres	70	67	75
Total	100	100	100

Fuente: Elaboración propia con base en microdatos de EHPM 2006 (DIGESTYC, 2006).

Es decir, se habilita la posibilidad de hacer uso de esta licencia para los trabajadores, pero se limita el tiempo que el patrono remunera esta licencia.

Igualdad entre hombres y mujeres en el trabajo

Acceso a puestos de trabajo. El artículo 30, inciso 12, del *Código del Trabajo* prohíbe a los patronos establecer cualquier distinción, exclusión, o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen salvo las excepciones previstas por la ley con fines de protección de la persona del trabajador.

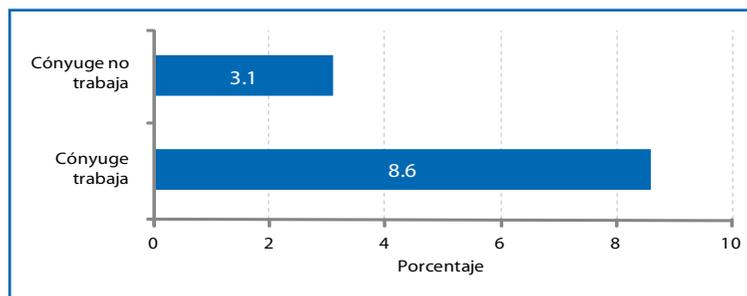
Medidas de acción afirmativa en materia de empleo. La legislación laboral no cuenta con acciones afirmativas para las mujeres. Así, por ejemplo, hay ausencia de medidas de política conciliatoria entre el trabajo productivo y reproductivo que faciliten a las mujeres el acceso al mercado laboral en igualdad de condiciones.

Protección de derechos específicos de las mujeres

El acoso sexual es definido por la OIT como un comportamiento en función del sexo, de carácter desagradable y ofensivo para quien lo sufre. Puede presentar dos formas: cuando se condiciona a la víctima con la consecución de un beneficio laboral –aumento de sueldo, promoción o incluso la permanencia en el empleo– para que acceda a comportamientos de connotación sexual; o ambiente laboral hostil en el que la conducta da lugar a situaciones de intimidación o humillación de la víctima (OIT, 2007).

El *Código de Trabajo*, si bien no tiene referencias expresas al acoso sexual, contiene una disposición general según la cual el trabajador tendrá derecho a dar por terminado el contrato de trabajo con responsabilidad para el patrono si este hubiera realizado algún acto contra el trabajador o grupo de trabajadores, o en contra de todo el personal de la empresa, que lesionen gravemente su dignidad, sentimientos o principios morales (art. 53). También se consideran los malos tratos de obra o de palabra, por parte del patrono o

Gráfico 8.12: Proporción de hogares que contratan servicio doméstico



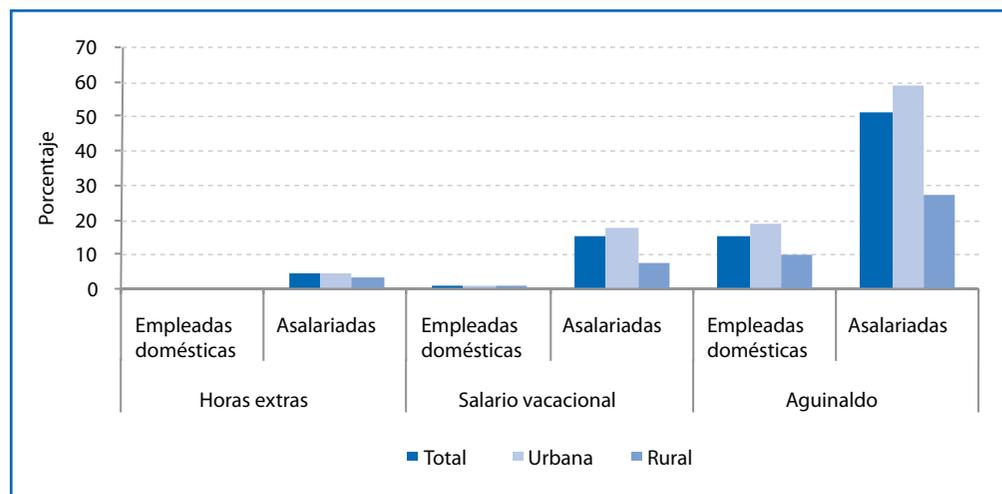
Fuente: Elaboración propia con base en datos de EHPM 2006 (DIGESTYC, 2006).

jefe de la empresa o establecimiento, en contra del trabajador o en contra de su cónyuge, ascendientes, descendientes o hermanos, siempre que el patrono o jefes conocieran el vínculo familiar (art. 30).

El nuevo *Código Penal de El Salvador* (1997)¹⁰ introdujo figuras penales para proteger los derechos de las mujeres con respecto al acoso sexual y la violencia intrafamiliar. En el caso del acoso sexual, no se refiere expresamente al ámbito laboral, pero es de aplicación para las situaciones que se presentan en este (art. 165). Se establece una sanción de seis meses a dos años para quien produjere una grave discriminación en el trabajo por razón de sexo, estado de gravidez, origen, estado civil, raza, condición social o física, ideas religiosas o políticas, adhesión o no a sindicatos (art. 249).

Por otra parte, si bien no se cuenta con fuentes oficiales de denuncias de violencia laboral contra las mujeres, una consulta ciudadana de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos en el sector gubernamental señala que el acoso sexual se manifestó como el abuso más frecuente (42% manifestó conocer de casos de acoso sexual)¹¹. Por entidades, la mayor incidencia de casos de acoso ocurrió en la Policía Nacional Civil (PNC) (68%), el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) (54%), el Ministerio de Salud (53%) y el Ministerio de Educación (52%). En opinión de las consultadas, la institución con menor incidencia de acoso es la Procuraduría General de la República (24%). Las que más se abstuvieron de contestar a la pregunta fueron las alcaldías

Gráfico 8.13: Empleadas domésticas y total de asalariadas que recibieron pagos por horas extra, salario vacacional y aguinaldo según área geográfica



Fuente: Elaboración propia con base en datos de EHPM 2006 (DIGESTYC, 2006).

El despido del servicio doméstico se considera justificado, sin responsabilidad para el patrono, si el trabajador(a) contrae una enfermedad infectocontagiosa, a menos que la hubiera adquirido en el lugar donde presta sus servicios, en cuyo caso procederá la suspensión del contrato

municipales (16%), el Ministerio de Salud (13%) y el ISSS (13%).

Según la misma encuesta, la institución con más alto porcentaje de despido del acosador fue el Ministerio de Educación, seguido por las alcaldías municipales y la Procuraduría General de la República. La entidad con mayor frecuencia de renuncia de mujeres por acoso sexual fue el Órgano Judicial, seguido por el Ministerio de Salud y el Ministerio de Educación. Las entidades gubernamentales que, según la consulta, mostraban mayor tolerancia al acoso sexual fueron el ISSS, las alcaldías, el Ministerio de Salud, el poder judicial y la PNC, en ese orden.

Las razones apuntadas por las víctimas para no denunciar fueron el “miedo a perder el empleo”, el “temor a represalias que pueden tomarse contra ella” y el temor al “qué dirán”. Las mujeres que trabajan en la PNC y el Ministerio de Salud muestran mayor recelo para denunciar el acoso sexual por temor a represalias. En las alcaldías, el Ministerio de Educación, la Procuraduría General, el Órgano Judicial y el ISSS, la mayor parte de las respuestas corresponde a “miedo a perder el trabajo”.

Flexibilización laboral

En las regulaciones del *Código del Trabajo* se mantiene la presunción de trabajo por tiempo indeterminado. El artículo 25 establece que “los contratos relativos a labores que por su naturaleza sean permanentes en la empresa, se consideran celebrados por tiempo indefinido, aunque en ellos señale plazo para su terminación. La estipulación de plazo solo tendrá validez en los casos siguientes: (a) cuando por las circunstancias objetivas que motivaron el contrato, las labores a realizarse puedan ser calificadas de transitorias, temporales o eventuales, y (b) siempre que para contratar se hayan tomado en cuenta circunstancias o acontecimientos que traigan como consecuencia la terminación total o parcial de las labores, de manera integral o sucesivas. A falta de estipulación, en el caso de los literales anteriores, el contrato se presume celebrado por tiempo indefinido”.

En la práctica, la flexibilización opera de hecho por el uso de mecanismos de precarización, la ausencia de fiscalización e inspección del trabajo, la falta de actualización de las garantías de salario mínimo, las diferencias en la fijación del salario urbano y rural; aparte de los casos de

servicio doméstico, trabajo a domicilio y el trabajo agropecuario. En este último caso, también el contrato puede ser verbal, y para los trabajadores temporales en cualquier momento se puede dar por concluido el contrato, sin necesidad de manifestar causa alguna y sin responsabilidad para cualquiera de las partes.

Asimismo, en virtud del artículo 55 del *Código del Trabajo*, se admite la figura del “despido de hecho” que autoriza al patrono a despedir a cualquier trabajador con la sola comunicación verbal y la indemnización correspondiente. La indemnización estipulada –tope máximo– es de cuatro salarios mínimos por año trabajado (art. 58).

Reforma previsional

En 1996 se aprobó la *Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones*, que entró en vigencia en 1997, con carácter obligatorio para los trabajadores de los sectores privado, público y municipal, cubriendo los riesgos de vejez, invalidez común y supervivencia. A pesar de su obligatoriedad, la cobertura previsional en El Salvador representa uno de los porcentajes más bajos de América Latina (véase capítulo 6).

El sistema de pensiones es considerado un campo de políticas para contrarrestar las inequidades y la desigualdad de género. El sistema actual de capitalización parte de una serie de supuestos falsos como la neutralidad de género, la estabilidad del empleo, y la identificación del trabajo con trabajo remunerado, al tiempo que desconoce el trabajo de reproducción social y social (CEM, 2006).

El Centro de Estudios de la Mujer (CEM) señala que los efectos negativos de este tipo de sistemas sobre las mujeres se basan en varios factores, entre ellos: su menor participación en el mercado laboral; la segregación laboral por género; empleos más precarios e ingresos promedio bajos; diferencias salariales en puestos de trabajo similares, con igual nivel educativo y experiencia; mayor discontinuidad laboral de las mujeres debido a su función específica en la reproducción biológica, su dedicación a las tareas domésticas y de cuidado asignadas por la sociedad; y menor edad de retiro del mercado

laboral, que aumenta los años a financiar por el fondo acumulado y disminuye las pensiones.

La menor densidad de cotizaciones en el caso de las mujeres, según estudios para otros países de la región (CEM, 2006; Bucheli et al., 2006), tiende a explicarse por la inserción laboral más precaria de las mujeres pertenecientes a grupos socio-ocupacionales más bajos, en cuanto a situación contractual y a tipo de trabajos que desempeñan. Influye en ello, además, su concentración en trabajos por cuenta propia, en los servicios personales, servicio doméstico, o como obreras o personal de servicios; también, el trabajo de reproducción social de las mujeres.

El estudio del CEM (2006) señala, asimismo, que el sistema de pensiones discrimina a las mujeres al usar tablas de expectativas de vida diferenciadas por sexo; de la aplicación de características basadas en su pertenencia a un grupo resulta un efecto negativo para ellas. El monto de contribuciones que pueden llegar a reunir muchas mujeres, debido a los bajos salarios que reciben en general, y en particular en las edades jóvenes, tiene como corolario menores jubilaciones.

Fiscalización y protección de los derechos de los trabajadores

El cumplimiento de la legislación y el verdadero ejercicio de los derechos laborales exige una importante acción de supervisión por parte del Estado. En este sentido, las inspecciones realizadas por el Ministerio de Trabajo constituyen una herramienta importante para hacer que se cumplan las obligaciones laborales. Sin embargo, la labor

Cuadro 8.5: Convenios de la OIT relacionados con la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres ratificados por El Salvador

Número	Nombre	Año
C100	Convenio sobre igualdad de remuneración	1951
C111	Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación)	1958
C156	Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares	1981
C182	Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil	1999

Fuente: MINTRAB, 2007

El Código de Trabajo señala que el Estado velará por el respeto de los principios de igualdad de oportunidades y de trato en el empleo y la ocupación. No obstante, trata por aparte el trabajo de las mujeres y de los menores, junto con otros regímenes especiales

de supervisión y fiscalización es insuficiente: las inspecciones sólo cubrieron una tercera parte del total de personas ocupadas en industria manufacturera en establecimientos de 5 y más trabajadores, según la Encuesta de establecimientos (MINTRAB, 2006). El 53% de los inspeccionados son mujeres; dentro de estas se reportó 762 casos de mujeres embarazadas.

La incorporación de las mujeres en los sindicatos no es un tema complementario, sino que es fundamental para su fortalecimiento democrático, representatividad y para el futuro de los propios sindicatos. De acuerdo con el Ministerio de Trabajo, al 2006 había 163,500 trabajadores sindicalizados, lo cual corresponde al 6% de los trabajadores ocupados. De estos 150,275 eran hombres y 13,235 mujeres, correspondientes al 9.7% y 1.1% de las poblaciones ocupadas masculina y femenina (MINTRAB, 2006). Asimismo, había 278 contratos colectivos vigentes, que cubrían a un aproximado de 55,136 personas, lo cual representa únicamente un 2% de la población ocupada.

La sindicalización de las mujeres –aspecto fundamental de la garantía de sus derechos y de la lucha por un trabajo decente– sigue estando condicionada por factores socioculturales y patrones de empleo caracterizados por fuertes desigualdades de género: concentración en actividades precarias e informales, donde las tasas de sindicalización son bajas, y alta participación en actividades productivas donde las prácticas antisindicales están arraigadas (como la industria maquiladora y zonas francas, microempresas y comercio, entre otras).

A partir de esta revisión del marco legal vigente en el país, podría concluirse que la normativa laboral aún presenta marcadas insuficiencias en lo relativo a la promoción de la equidad de género en el ámbito del trabajo remunerado y no remunerado. Existe una brecha entre la normativa internacional sobre derechos laborales y derechos humanos de las mujeres, y la legislación nacional secundaria expresada en el *Código de Trabajo*. Además, la aplicabilidad del marco legal vigente es relativamente débil por la escasa fiscalización.

Finalmente, la baja tasa de sindicalización, en particular de las mujeres, dificulta la defensa de los derechos de las trabajadoras.

El “costo de ser mujer”: condicionantes socioculturales

En el ámbito laboral se expresan la desigualdad y la exclusión ligadas a la dimensión de género porque en él confluyen los aspectos socioculturales, educativos y económicos que enmarcan las interrelaciones sociales. La definición y distribución temprana de roles y espacios y el desigual acceso a los recursos son los principales obstáculos que las mujeres enfrentan en sus opciones y oportunidades de vida. Los estereotipos de género son los modos de actuación considerados correctos e imputables a un rol determinado en una sociedad y en un momento dado.

Uno de los argumentos más difundidos, relacionado con estereotipos negativos, es que contratar mujeres acarrea mayores costos laborales debido a la maternidad y el cuidado de los hijos, entre otros. Si bien no existen estudios al respecto para El Salvador, la oficina regional de la OIT realizó una investigación comparativa sobre el costo laboral de las mujeres y su evolución, en relación con el costo laboral de los hombres, para Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay.

Los resultados de dicho estudio indican que en esos países el costo laboral no salarial de la contratación de mujeres –asociado a la maternidad y al cuidado infantil– es menor al 2% de la remuneración bruta mensual de la trabajadora. Al considerar el conjunto de costos no salariales –incluyendo los relativos a la maternidad y al cuidado infantil como costo de las mujeres– se tiene que estos son superiores a los de los hombres en menos del 1% e, incluso, en algunos países (como México) son inferiores. Dado que el salario femenino es en promedio inferior al de los hombres (20%), el sobrecosto de menos del 1% resulta irrelevante al comparar el costo total de contratación de la mujer con el del varón. Por tanto, no se puede afirmar que el costo no salarial asociado a la protección de la maternidad y al cuidado infantil constituya un desincentivo para la contratación de mujeres o una explicación de por qué ellas

tienen peores condiciones de trabajo (Abramo y Todaro, 2002).

Entre las repercusiones más inmediatas de dichos estereotipos de género, está la segregación ocupacional en el mercado de trabajo. Esta dificulta la consecución de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

Conclusiones y recomendaciones

Al estudiar el trabajo y el empleo desde el enfoque de desarrollo humano es imperativo analizar las desigualdades de género. No solo por razones de justicia social, sino también porque atañen a las posibilidades de hombres y mujeres, y de la sociedad en general, de aumentar sus capacidades y que estas se conviertan en funcionamientos, logros y mayor bienestar.

Empleo y trabajo, trabajo remunerado y trabajo doméstico no remunerado, no pueden verse como procesos aislados o independientes. El trabajo no remunerado realizado en los hogares es imprescindible para la reproducción humana y para generar capacidades sociales. Por lo tanto, la sociedad como un todo debe hacerse responsable por estas actividades, sin recargar exclusivamente a las mujeres ni dejarlas libradas a la voluntad individual. Al incrementar las mujeres su participación en el mercado laboral, además de recargarse su jornada laboral total, se trastoca la organización de la reproducción social.

La Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (Quito, Ecuador, 6 al 9 de agosto de 2007) plantea desafíos para las políticas públicas de los países de la región, en el sentido de que se redistribuyan entre hombres y mujeres tanto los tiempos y las actividades cotidianas, como los recursos económicos. El documento firmado en esa conferencia, el *Consenso de Quito*, acuerda “Adoptar medidas de corresponsabilidad para la vida familiar y laboral que se apliquen por igual a las mujeres y a los hombres” (CEPAL, 2007a, cursivas en el original). Se enfatiza la importancia de promover una ética de responsabilidades compartidas entre ambos sexos, tanto en la esfera pública como en la privada, con base en la formulación y aplicación de políticas públicas que reconozcan “la importancia del cuidado

y del trabajo doméstico para la reproducción económica y el bienestar de la sociedad como una de las formas de superar la división sexual del trabajo” (CEPAL, 2007a).

Para lograr la equidad de género hace falta el diseño de políticas que faciliten la vida laboral de ambos sexos, mejoren las condiciones de inserción femenina en el mercado de trabajo y favorezcan la participación activa de los hombres en las actividades domésticas no remuneradas. El Consenso de Quito recomienda “Desarrollar instrumentos de medición periódica del trabajo no remunerado que realizan las mujeres y hombres, especialmente encuestas de uso del tiempo para hacerlo visible y reconocer su valor, incorporar sus resultados al sistema de cuentas nacionales y diseñar políticas económicas y sociales en consecuencia” (CEPAL, 2007a, cursivas en el original). La construcción de una cuenta satélite o sistema estadístico formal de medición del trabajo doméstico no remunerado contribuiría a hacer visible y a valorar el trabajo que se realiza en el hogar.

El análisis de la situación de las mujeres con respecto al mercado laboral y el trabajo doméstico en El Salvador revela la existencia y persistencia de desigualdades de género. Estas se aprecian en las diferentes formas de inserción laboral femenina como son la informalidad, el trabajo doméstico remunerado y la segregación del mercado como una característica estructural, así como en las diferencias de ingresos. Por su parte, la legislación laboral presenta una serie de insuficiencias que le impiden actuar a favor de modificaciones tendientes a la equidad.

En suma, las políticas laborales deben abarcar no solamente el ámbito del mercado sino también el de los hogares; las necesidades de la reproducción en todos sus aspectos, no solamente por su aporte a la economía global sino para mejorar la vida de hombres y mujeres.

Los sistemas de previsión social no son ajenos a los compromisos con la reproducción social, por razones de justicia y de sostenibilidad de las sociedades. Para garantizar los derechos ciudadanos en este ámbito se requiere un conjunto de medios y técnicas, fundados en la solidaridad social, organizadas jurídicamente con el propósito de proporcionar prestaciones monetarias o servicios, suficientes para

Pese a la ratificación del convenio 156 de la OIT, que reconoce las responsabilidades familiares de trabajadoras y trabajadores, las licencias por el nacimiento de un hijo no se extienden a los hombres

La mayor incidencia de casos de acoso sexual ocurrió en la Policía Nacional Civil (PNC) (68%), el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) (54%), el Ministerio de Salud (53%) y el Ministerio de Educación (52%). La institución con menor incidencia de acoso es la Procuraduría General de la República (24%)

promover la igualdad y dar respuesta satisfactoria a contingencias.

Diversas propuestas sobre el sistema previsional se han discutido en el ámbito regional: la aplicación de tasas de reemplazo escalonadas en virtud de nivel de ingreso; porcentajes de cotización diferentes según área de residencia (rural-urbano), inserción laboral o nivel de ingresos (no estáticas); menos años de cotización para mujeres como retribución a su aporte del cuidado; compensación a mujeres por trabajo de cuidado vía cotizaciones por hijos nacidos vivos; tablas de mortalidad únicas para el cálculo; incorporar cotizaciones a régimen ganancial (Marco, F. 2007). Las especificidades de los sistemas así como las características propias de cada país, requieren identificar las opciones posibles tanto en términos económicos como políticos.

Conciliar la vida familiar y laboral. La mejora en la situación laboral de las mujeres y la equidad de género en el trabajo implican desarrollar estrategias para democratizar la vida doméstica. Estas deben dirigirse a los individuos de ambos sexos para que el modelo de organización social responda a las modificaciones en las estructuras familiares, el aumento de la esperanza de vida y los problemas asociados a la seguridad social.

Estas medidas democratizadoras deben contribuir a un nuevo modelo de sociedad, donde se reconozca y fomente el derecho que todas las personas tienen a desarrollarse tanto en el ámbito profesional como en el personal y familiar. Su acción debe tender a equilibrar diferencias en los usos del tiempo de hombres y mujeres, lo cual, en parte, se relaciona con la creación de infraestructuras y servicios de cuidado: impulsar medidas para apoyar el cuidado de los hijos (guarderías, jardines infantiles) así como promover la participación compartida de ambos padres. Un avance en este sentido consiste en instrumentalizar el Convenio 156 y la Recomendación 165 de la OIT.

La OIT (2005) propone generar nuevos servicios sociales para determinados sectores de la población. Dada la masiva incorporación de las mujeres al mercado de trabajo y el proceso de envejecimiento de la población, los gobiernos deben con urgencia desarrollar servicios sociales de atención a la niñez (en particular en zonas de

mayor concentración de la pobreza) tales como guarderías y jardines de infancia, así como centros de atención y recreación para personas de la tercera edad.

Los convenios colectivos pueden cumplir un papel importante para ampliar las medidas que favorezcan la conciliación entre la vida doméstica y laboral, desarrollando su potencial como mecanismo de combate a la discriminación y promoción de la igualdad de oportunidades en el trabajo. Ello requiere que los temas de género sean tratados como de interés estratégico para el conjunto de los trabajadores (y no sólo para las mujeres).

Políticas de mejoramiento de la calidad del empleo. Tal como lo muestra el análisis realizado, las mujeres representan una alta proporción del empleo precario informal y el subempleo. Están sobrerrepresentadas en los trabajos de peor calidad, como trabajos por cuenta propia y el empleo doméstico. La falta de protección social las perjudica, especialmente debido a los derechos a la licencia maternal y al período de lactancia.

Para universalizar el trabajo decente es imperativo revisar las formas de acceso a la seguridad social y su efectivo cumplimiento. En particular, se considera relevante modificar el régimen de trabajo del servicio doméstico de manera que goce de la protección social consagrada en el *Código de Trabajo*, atendiendo al Artículo 37 de la *Constitución de la República*; así como equiparar su salario mínimo al mínimo urbano, y establecer el horario de descanso contemplando las necesidades de las trabajadoras.

La segregación laboral de género observada en el país, requiere de políticas orientadas a ampliar la gama de ocupaciones accesibles para las mujeres. Las instituciones de formación profesional y los programas de mejoramiento de la empleabilidad pueden contribuir a la formación femenina para diversos tipos de ocupación. Las políticas y programas orientadas a la oferta deben complementarse con aquellas dirigidas a la demanda de empleo, a través de sistemas de intermediación que otorguen incentivos a la contratación de trabajadoras en actividades “no tradicionales”.

Estos cambios imprescindibles para la equidad de género precisan de efectivos compromisos de las políticas públicas, ya que no pueden dejarse a las fuerzas del mercado, que han mostrado ser ineficaces para combatir desigualdades sociales y de género.

Aplicación de la normativa laboral y fiscalización. Se debe aplicar la legislación laboral, su supervisión y monitoreo, en particular en lo concerniente a las medidas de seguridad e higiene en el trabajo, incorporando las situaciones de riesgo de salud física y mental de la población trabajadora, la agresividad en las relaciones obrero-patronales, el acoso sexual y la violencia contra las mujeres. En particular, debería aplicarse con todo rigor la legislación laboral en las industrias maquiladoras, incluyendo su supervisión y monitoreo (CEPAL et al, 2005).

Asimismo, deben reforzarse mecanismos de inspección para potenciar el cumplimiento de los derechos laborales, en particular la aplicación de los Convenios 100 y 110 de la OIT. Finalmente, el trabajo doméstico realizado por niñas menores de 18 años debería incluirse en el programa de erradicación del trabajo infantil.

Un mejor conocimiento de estas situaciones requiere la recopilación amplia y exhaustiva de

datos desagregados por sexo, con estadísticas relevantes que muestren como evoluciona la situación de la población trabajadora del país. La información estadística parece imprescindible en particular para ciertos segmentos de la población trabajadora –maquila– y especialmente del ISSS, sobre la distribución por género de los asegurados dependientes (indirectos) y pensionados, así como la distribución de atenciones, y el porcentaje de las aseguradas que recibe planificación familiar y atención profesional prenatal, en el parto y posparto.

Para lograr que la igualdad de género sea una prioridad y un eje transversal en todas las políticas públicas y actuaciones del Estado, se debe actuar sobre los estereotipos de género a través de la socialización, las prácticas y costumbres: las instancias formales de educación, los programas específicos orientados a resolver los problemas de empleo, campañas en los medios de comunicación, etc. Es importante difundir ampliamente los objetivos de igualdad, en particular entre los funcionarios públicos y los políticos, así como las medidas que se adopten para garantizar la igualdad de las mujeres y las demás medidas necesarias para tal fin (CEPAL et al, 2005).

Notas

1. Medir el trabajo no remunerado y, en particular, el doméstico (TDNR) presenta dificultades metodológicas por lo variable de la velocidad para ejecutar las tareas y, sobre todo, por la acumulación de tareas simultáneas. Por ejemplo, quienes cuidan a adultos dependientes no identifican actividades físicas específicas y, por tanto, carecen de conciencia de estar realizando un trabajo. En este sentido, se dificulta la realización de encuestas para medir el trabajo no remunerado. Es necesario, pues, afinar los instrumentos para captar mejor la contribución de este tipo de trabajos al bienestar social (Aguirre et al., 2004).

2. En los países con menores niveles de desarrollo humano y en los sectores de menores ingresos, los ingresos generados por las mujeres pueden ser cruciales para marcar la diferencia en la pobreza de la familia (CEPAL, 1997). Un estudio de 1995 revela que sin el ingreso de las cónyuges, los hogares pobres en América Latina aumentarían entre 10% y 20%. En el conjunto de los hogares, las cónyuges ocupadas en el año 1994 aportaron entre 28% y 38% del ingreso total del hogar (CEPAL, 1995).

3. El Índice de Duncan se calculó para las inmigrantes de México, El Salvador y República Dominicana en Estados Unidos, reportándose el valor más alto entre las salvadoreñas (0.59), mientras que para Estados Unidos es de 0.52 (Gammage y Schmitt, 2004).

4. Los artículos referidos al empleo doméstico no han sufrido reformas desde 1972.

5. El artículo 20 del *Código de Trabajo* señala, para los contratos en general, que se presume la existencia del contrato individual de trabajo por el hecho de que una persona preste sus servicios a otra por más de dos días consecutivos.

6. El período de prueba está establecido para los primeros treinta días y, dentro de este, cualquiera de las partes puede dar por terminado el contrato sin responsabilidad alguna.

7. El artículo 81 del *Código de Trabajo* agrega: “El trabajador del servicio doméstico está obligado a prestar sus servicios en los días de asueto, siempre que así se lo pida el patrono. En tal caso tendrá derecho a un recargo del ciento por ciento en su salario diario por el trabajo realizado en esos días”.

8. En diciembre de 2007 se reformó el *Reglamento para la Aplicación del Régimen del Seguro Social* para pagar el 100% del salario básico durante la licencia por maternidad. Antes de esto la prestación era del 75% del salario básico.

9. Se han desarrollado algunos programas municipales para el cuidado de infantes de vendedores/as de los mercados y ferias de las áreas urbanas. Asimismo, Centros de Bienestar Infantil (CBI) y Centros de Desarrollo Infantil (CDI), financiados por el Estado, para estimular el desarrollo infantil y apoyar el cuidado de infantes de las familias de los trabajadores.

10. Decreto N° 1030 de 1997.

11. “La situación de la violencia de género en las instituciones del Estado” recoge los resultados de una consulta realizada, durante cuatro meses en 2006, a empleadas y funcionarias de entidades públicas de los catorce departamentos del país, en total 333 mujeres, con el apoyo de la cooperación internacional OXFAM America. Con base en los datos de dicha consulta se enumeran las manifestaciones más frecuentes de la violencia de género, tanto dentro de sus instituciones como cuando son usuarias de los servicios de instituciones diferentes a sus empleadores. La edad promedio de las mujeres consultadas fue 38 años; 73% tenían estudios universitarios, 69% eran casadas o acompañadas, con ingresos en sus hogares mayores a los US\$750 y 76% tenían tres o más años en el cargo. Del total de mujeres encuestadas, el 26% (86 casos) optaron por no responderla, 74% (247) lo hicieron.

CAPÍTULO 9

Educación y empleo juvenil para una
sociedad más segura y cohesionada

El estilo y las actitudes jóvenes se cuentan entre los más eficaces generadores de riqueza de nuestra economía..., pero a los jóvenes de la vida real se los usa en todo el mundo para crear una fuerza de trabajo descartable

Naomi Klein

Introducción

La incapacidad de la economía de satisfacer la demanda de empleos decentes a la población se ha constituido desde hace varios años en uno de los principales factores de fragmentación social en El Salvador. Esta carencia empuja a la población a obtener sus medios de vida a través de la informalidad, el subempleo o la migración¹. La falta de empleo decente no solo tiene repercusiones sobre el bienestar material de las personas, sino que también deteriora el clima de convivencia ciudadana y genera un caldo de cultivo propicio para la inseguridad y la violencia, erosionando la base social de la gobernabilidad.

Esta problemática se ve exacerbada en un país con instituciones débiles para dirimir la conflictividad social y hacer prevalecer el imperio del derecho. No es posible construir una ciudadanía efectiva sobre la base de una población que carece de acceso a los medios fundamentales de vida. Tampoco es posible consolidar un régimen de gobernabilidad democrática en un país donde una de cada dos personas económicamente activas se encuentra desempleada o subempleada, como se muestra en el capítulo 2 de este Informe.

El acceso a un empleo decente es el mecanismo principal por el cual se realiza el sentido de pertenencia a una sociedad. Es, por tanto, un factor fundamental de cohesión social, entendida esta como la capacidad de una sociedad para asegurar el bienestar de todos sus miembros, al minimizar las disparidades y evitar la polarización (CEPAL, 2007a).

En este espíritu, en su reunión especial celebrada en Lisboa en marzo de 2000, el Consejo de Europa estableció “el acceso de todas las personas al empleo” como uno de los cuatro objetivos básicos de la agenda de cohesión social que la Unión Europea se plantea alcanzar para 2010². Además del acceso al empleo, los acuerdos principales de esta agenda abarcan un conjunto amplio de políticas e indicadores que apuntan a reducir las brechas de ingresos y garantizar un mayor acceso a la educación y los servicios de salud. Posteriormente, el acceso al empleo fue incluido como una de las cuatro áreas temáticas centrales

de los indicadores de cohesión social de la Unión Europea, conocidos como “indicadores de Laeken”, que el Consejo de Europa adoptó en Bruselas en diciembre de 2001³.

Desde esa óptica, la cohesión social se refiere tanto a la eficacia de los mecanismos instituidos de inclusión social como a los comportamientos y valoraciones de los sujetos que forman parte de la sociedad. Los mecanismos incluyen el empleo, los sistemas educacionales, la titularidad de derechos y las políticas de fomento de la equidad, el bienestar y la protección social. Los comportamientos y valoraciones de los sujetos abarcan ámbitos tan diversos como la confianza en las instituciones, el capital social, el sentido de pertenencia y solidaridad, la aceptación de normas de convivencia, y la disposición a participar en espacios de deliberación y en proyectos colectivos (CEPAL, 2007a).

Además de su evidente valor ético, el logro de la cohesión social entraña un importante valor práctico, tanto en un sentido económico como político y social. Por una parte, las sociedades que ostentan mayores niveles de cohesión social brindan un mejor marco institucional para el crecimiento económico y operan como factor de atracción de inversiones por ofrecer un ambiente de confianza y reglas claras (Ocampo, 2004). Por otra parte, en la medida en que la cohesión social vincula los mecanismos de integración y bienestar con la plena pertenencia social de los individuos, se constituye en una herramienta poderosa para atenuar las brechas sociales y contener la corrosión de la legitimidad y gobernabilidad del Estado.

Esta noción de cohesión social ofrece un marco de análisis para examinar cómo el deterioro del clima de convivencia ciudadana en El Salvador, debido al auge de la violencia en un contexto de debilitamiento de las instituciones, se vincula con la incapacidad del sistema económico para garantizar la inclusión de los grupos socialmente más vulnerables en la dinámica del trabajo productivo y del crecimiento. Desde esta perspectiva, el carácter epidémico de la violencia es el síntoma más fehaciente de los serios problemas de cohesión social que el país enfrenta. Estos tienen su origen

La falta de empleo decente no solo tiene repercusiones sobre el bienestar material de las personas, sino que también deteriora el clima de convivencia ciudadana y genera un caldo de cultivo para la inseguridad y la violencia, erosionando la base social de la gobernabilidad

La población joven registra mayores niveles de subutilización laboral (desempleo-subempleo) en el país, así como mayor involucramiento en actividades violentas, lo cual refuerza la dinámica de reproducción intergeneracional de la pobreza y la desigualdad

estructural en un sistema socioeconómico históricamente incapaz de asegurar el bienestar colectivo y generar equidad, y que tiende a engendrar “trampas de pobreza” que dificultan el aprovechamiento de las oportunidades de progreso social por parte de amplios sectores de la población.

Tal situación reviste especial gravedad en el caso de la población joven, que registra mayores niveles de subutilización laboral (desempleo-subempleo) y mayor involucramiento en actividades violentas, lo cual refuerza la dinámica de reproducción intergeneracional de la pobreza y la desigualdad. Las familias cuyos hijos no pueden terminar la escuela primaria o la secundaria, que carecen de saneamiento, cobertura de salud y otros servicios básicos, difícilmente podrán romper las barreras de la marginalidad y la exclusión. Los jóvenes de tales hogares, de manera previsible, enfrentarán mayores dificultades para insertarse en la economía formal y constituirán familias casi condenadas a repetir el mismo destino de sus padres. Ante la falta de oportunidades para insertarse en el mercado de trabajo, dichos jóvenes también estarán en mayor riesgo de involucrarse en actividades violentas o de ser víctimas de las mismas.

En gran medida, la migración ha funcionado en El Salvador como una válvula de escape para reducir las enormes tensiones generadas por la pobreza, la desigualdad y la exclusión social. Los mayores ingresos que generan los migrantes salvadoreños en el exterior no solo aumentan sus niveles personales de bienestar sino que también elevan, mediante el envío de remesas, los ingresos monetarios de sus familiares que permanecen en el país, permitiéndoles a estos salir de la pobreza o mejorar sus condiciones de vida. Las migraciones reducen además la presión de la demanda de servicios sociales básicos (educación, salud, etc.) y de la demanda de empleos (contribuyendo a reducir las tasas de desempleo y de subempleo). Por otra parte, sin embargo, las migraciones también privan al país de buena parte de su fuerza de trabajo más calificada⁴ y retroalimentan la situación de inseguridad y violencia a través de la externalidad negativa de las deportaciones y la transnacionalización del fenómeno de las maras.

Sobre ese trasfondo, el objetivo de este capítulo es mostrar elementos para el análisis de la relación, siempre compleja, entre el empleo, la seguridad y la gobernabilidad, en el contexto particular de transición hacia la democracia que El Salvador ha emprendido desde la firma de los Acuerdos de Paz en septiembre de 1992. El enfoque adoptado se basa en la idea amplia de cohesión social que sirve de eje a la agenda social europea, tal como se ha mencionado más arriba, que ha sido retomada por CEPAL (2007a) para evaluar las dinámicas de inclusión/exclusión social que se han desarrollado en América Latina en las últimas dos décadas. El capítulo arranca con un breve diagnóstico de la situación de inseguridad y violencia que azota a El Salvador desde comienzos de los noventa, para luego examinar algunos de sus principales factores explicativos. En las secciones finales se plantean algunos elementos para atacar el problema en sus raíces estructurales, destacando la relevancia que tienen dentro de ellos la educación y el empleo juvenil.

El flagelo de la inseguridad y la violencia

La violencia, la delincuencia y la inseguridad son algunas de las mayores preocupaciones de la sociedad salvadoreña. Con tasas de homicidios superiores a 65 por cada cien mil habitantes y altos índices de otras expresiones de violencia tales como lesiones, robos, hurtos, extorsiones, violencia de género e intrafamiliar, El Salvador se coloca a la cabeza de los países más violentos de América Latina y del mundo. Lo más sintomático y preocupante es que los rostros de la violencia son predominantemente jóvenes. El auge de la violencia y la elevada percepción de inseguridad afectan la vida cotidiana y la calidad de vida de las personas e inciden de forma negativa en el desarrollo humano y la consolidación de la gobernabilidad democrática del país.

Una reciente encuesta del Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA) señala que “la situación de crimen e inseguridad sigue siendo motivo de enorme preocupación ciudadana, aunque

no predomina decisivamente como sucedió a finales de 2006” (UCA/IUDOP, 2007). Consultados sobre la situación delincinencial en el país a finales de 2007, más de la mitad de las personas encuestadas (52.4%) aseguraron que la violencia aumentó respecto al año anterior, mientras que el 24.7% señalaron que siguió igual y el 22.9% que disminuyó. Por otra parte, el 19.4% de la ciudadanía declaró haber sido víctima de un hecho delincinencial en forma directa, con lo cual se mantiene la tendencia al alza en los porcentajes de victimización registrados por el IUDOP en años recientes.

De acuerdo con la Organización Panamericana de la Salud (OPS), un índice “normal” de criminalidad se halla entre 0 y 5 homicidios por cada 100 mil habitantes por año. Este nivel de criminalidad puede ser tratado con mecanismos convencionales. Cuando el índice de homicidios excede los 10, una sociedad se enfrenta a un cuadro de criminalidad “epidémica”, la cual ya no puede ser tratada por las vías convencionales. Esta es la situación de El Salvador, y de la mayoría de países de América Latina (véase cuadro 9.1).

Según información de la base de datos conjunta del Instituto de Medicina Legal, la Fiscalía General de la República y la Policía Nacional Civil (PNC), en 2005 se registraron 3,812 homicidios en el país, lo cual implicaría una tasa de 65.7 homicidios por cada 100 mil habitantes. En 2006, el número de homicidios registrados se elevó a 3,928, arrojando una tasa de casi 68 homicidios por cada 100 mil habitantes,⁵ esto es, 6.8 veces la tasa considerada “epidémica” por la OPS. La tasa de El Salvador es más del doble de la de América Latina, más de 10 veces mayor que la de Estados Unidos (6.4) y más de 45 veces la de Canadá (1.5).

La criminalidad, la violencia y la inseguridad ciudadana imponen una enorme carga sobre los países, tanto en términos humanos como económicos. En primer lugar se hallan las vidas perdidas, en particular de personas jóvenes. En el 80.4% de los homicidios cometidos en El Salvador en 2006, las víctimas tenían edades entre 20 y 39 años. En segundo lugar, la violencia y la criminalidad implican costos

Cuadro 9.1: Tasas de homicidios en América Latina, 2006 (Número de homicidios por 100 mil habitantes)

Pais/región	Tasa
Latinoamérica (2003-2006)	24.8
México (2003) a/	28.7
Centroamérica (2006)	36.6
Belice (2006) b/	33.0
Guatemala (2006) b/	45.2
El Salvador (2006) b/	67.8
Honduras (2006) b/	42.9
Nicaragua (2006) b/	12.5
Costa Rica (2006) b/	7.7
Panamá (2006) b/	11.3
República Dominicana (2006) b/	23.6
Sudamérica (2003-2005)	22.6
Países Andinos (2003-2005)	29.4
Colombia (2005) a/	43.0
Ecuador (2005) a/	16.8
Bolivia (2003) a/	18.1
Perú (2003) a/	5.1
Venezuela (2005) a/	41.2
Cono Sur (2005)	4.7
Argentina (2005) a/	5.7
Chile (2005) a/	2.0
Uruguay (2005) a/	5.6
Brasil (2005) a/	24.0
Paraguay (2005) a/	16.1

Fuente: a/ *Revista Latinoamericana de Seguridad y Democracia*, 2007; b/ OCAVI, 2007.

onerosos en gastos de salud, costos legales, ausentismo del trabajo y productividad perdida. Todo ello incide en las posibilidades de desarrollo de una sociedad al afectar la capacidad de acumulación de capital humano y social. La carga económica asociada con la violencia incluye los costos a los individuos, las familias, las empresas o instituciones, por los hechos de violencia que han sufrido directa o indirectamente, así como los impactos más amplios sobre la sociedad como un todo, y que se expresan en los fondos presupuestarios que el Estado debe destinar para implementar políticas de prevención y combate a la violencia, y para tratar sus consecuencias.

Un estudio realizado por el PNUD (2005a) estimó que los costos económicos de la violencia en El Salvador en 2003 alcanzaron

un monto total de aproximadamente US\$1,717 millones, equivalentes a 11.5% del PIB. Este monto es más del doble del presupuesto combinado para educación y salud, y equivale a casi el triple del monto necesario para garantizar a la población cobertura universal en servicios sociales básicos (educación, salud, nutrición, vivienda, agua y saneamiento, y electricidad), los cuales se estimaron en 4.3% del PIB en el *Informe sobre Desarrollo Humano de El Salvador 2003* (PNUD, 2003). Tan solo las pérdidas por robos y hurtos suman más de 2% del PIB, mientras que el gasto privado en seguridad equivale a 2.7 veces el presupuesto para seguridad pública. La suma de ambos componentes (pérdidas por robos y gasto privado en seguridad) equivale a casi la tercera parte de toda la inversión privada realizada en un año⁶. Según datos de *Enterprise Surveys* para 2006 (The World Bank Group, 2007), los empresarios salvadoreños consideran que la

criminalidad y la delincuencia son, por mucho, el principal obstáculo para invertir y hacer negocios en El Salvador (véase gráfico 9.1).

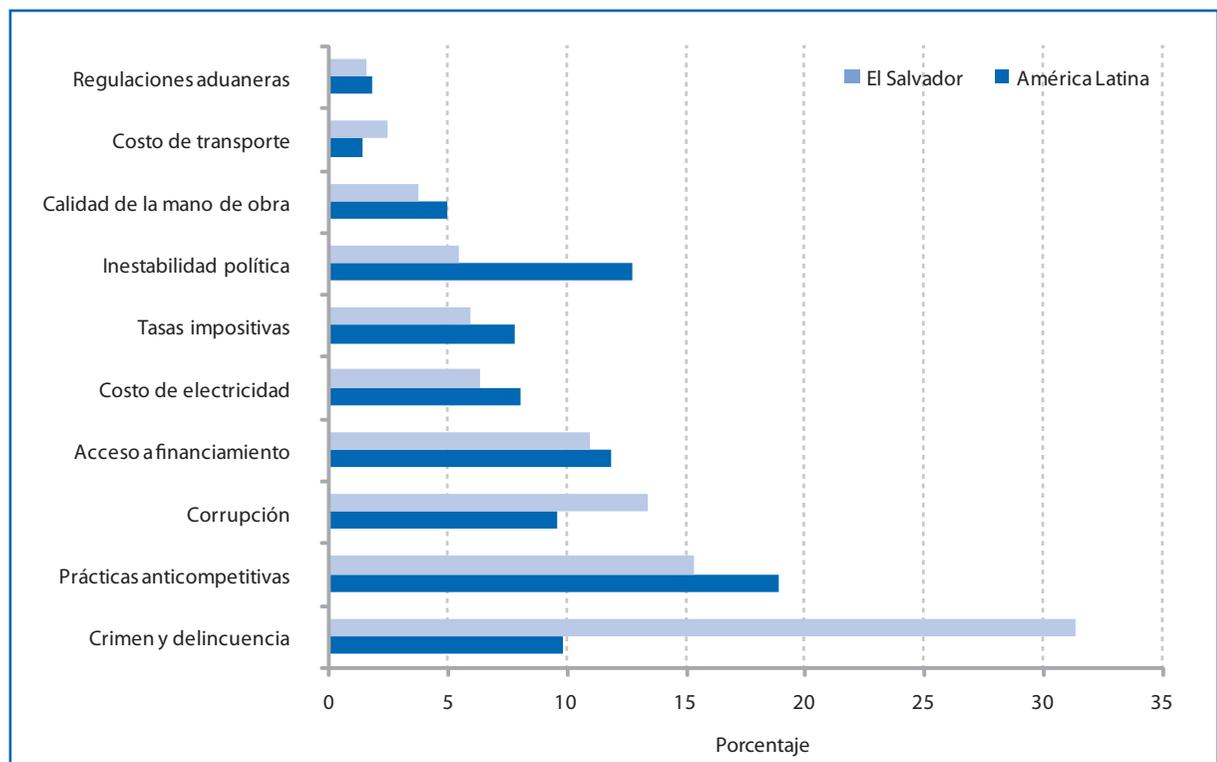
Causas de la violencia

Estudios empíricos que han tratado de identificar los determinantes principales de la criminalidad en el mediano y largo plazo han encontrado correlaciones robustas con tres grandes conjuntos de variables: i) las condiciones sociales básicas y las oportunidades laborales, especialmente la tasa de desocupación juvenil; ii) los niveles de educación y iii) el grado de integración funcional de las familias.

Pobreza, desigualdad, desempleo juvenil y violencia

El crecimiento de la pobreza urbana en la última década se suele asociar con el aumento

Gráfico 9.1: Los diez principales obstáculos para la inversión en El Salvador (Porcentaje de firmas que identifican el problema como el principal obstáculo)



Fuente: The World Bank Group, 2007.

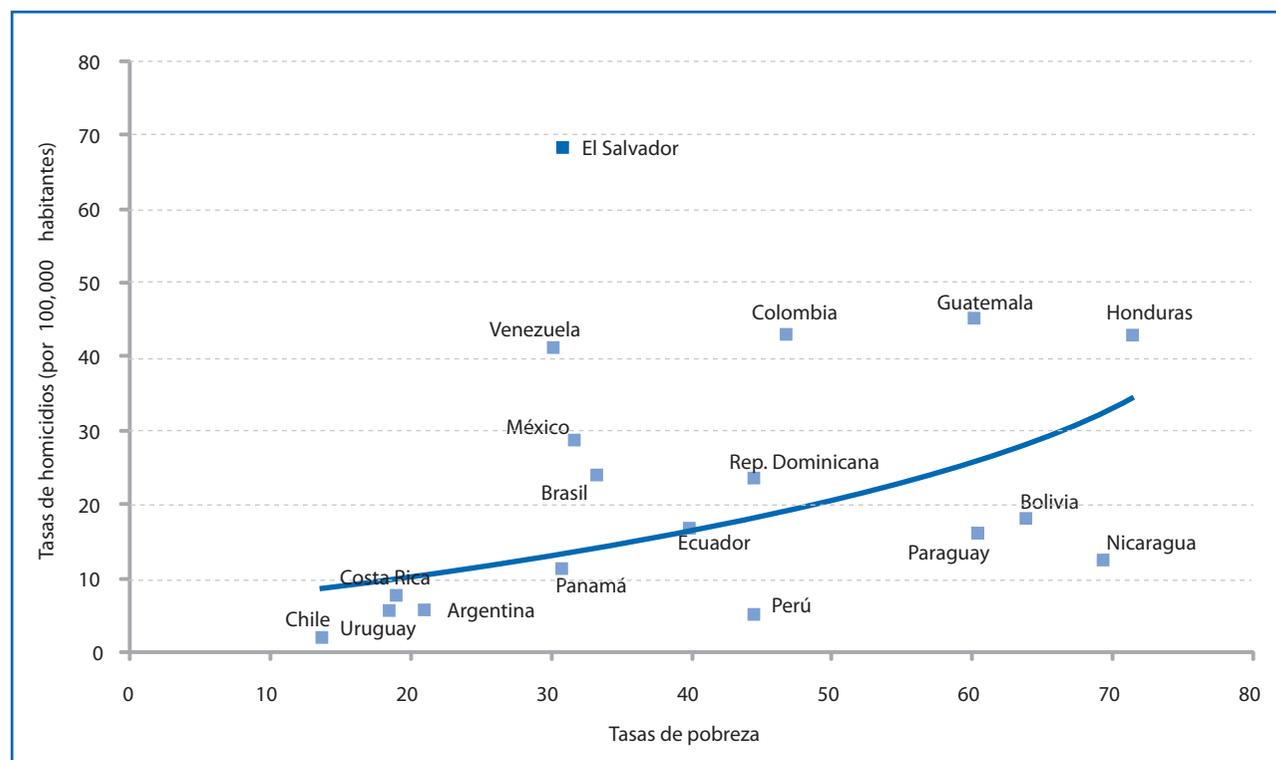
de la violencia, la delincuencia y la inseguridad en las ciudades de América Latina (Arriagada, 2001). La evidencia disponible sugiere que la epidemia de criminalidad y violencia que azota la mayoría de países latinoamericanos, incluido El Salvador, está entrelazada con las condiciones de pobreza que afectan a vastos sectores de la población. Los datos muestran una correlación apreciable entre las tasas de homicidios y las tasas de pobreza en el continente, aunque en el caso salvadoreño la tasa de homicidios se encuentra muy por encima de lo que sería de esperar dada su tasa de pobreza (véase gráfico 9.2).

No obstante, no existe una relación lineal mecánica entre pobreza y violencia. Las naciones y los individuos más pobres no siempre son los más propensos al crimen. En Centroamérica, los países más seguros son el más rico (Costa Rica) y el más pobre (Nicaragua). En El Salvador, las regiones donde se registran las tasas de homicidios más altas no son las más pobres (PNUD, 2005a); por el

contrario, departamentos como Chalatenango y Morazán se encuentran a la vez entre los menos violentos y los que registran las tasas más altas de pobreza en el país. Igualmente, diversos estudios para Perú y Colombia indican que las regiones más pobres no son las más violentas; tampoco han encontrado una correlación entre pobreza y homicidios (FEDESARROLLO, 1996; Reyna y Toche, 1999).

En general, las mayores expresiones de violencia no se concentran en las zonas más pobres de América Latina, sino en aquellos contextos donde se combinan perversamente diversas condiciones económicas, políticas y sociales. La evidencia sugiere que, más que la pobreza, las crecientes desigualdades de ingresos y oportunidades, en conjunto con otros factores sociales, culturales y psicológicos, generan mayor violencia. Diversos estudios han encontrado que la distribución de la riqueza en una sociedad es más significativa que la pobreza para predecir los niveles de violencia⁷. Las

Gráfico 9.2: Correlación entre tasas de homicidios y tasas de pobreza en América Latina, 2003-2006



Fuente: Elaboración propia con base en datos de cuadro 1 y CEPAL, 2007b.

Más que la pobreza, las crecientes desigualdades de ingresos y oportunidades, junto con otros factores sociales, culturales y psicológicos, generan mayor violencia. Las agudas disparidades de riqueza proporcionan a los criminales tanto una excusa como una oportunidad para llevar a cabo sus actividades

agudas disparidades de riqueza proporcionan a los criminales tanto una excusa (“combatir la desigualdad”) como una oportunidad (riqueza para robar) para llevar a cabo sus actividades (ONU, 2007).

En un reciente ensayo, Amartya Sen (2007) recordaba que, si bien es difícil sustentar la existencia de un vínculo universal e inmediato entre pobreza y violencia, no se puede negar que la pobreza y la desigualdad pueden tener conexiones de largo alcance con la conflictividad social. Sen aludía al caso de Calcuta que, a pesar de ser una de las ciudades más pobres de la India (y del mundo), registraba las tasas más bajas de criminalidad entre todas las ciudades hindúes⁸. Como hipótesis, Sen indicaba que Calcuta se ha beneficiado del hecho de tener una larga historia como ciudad “bien mezclada”, en franco contraste con la separación étnica que ha caracterizado a otras ciudades en la India y en otras regiones del mundo. Como contraejemplo, señalaba que, para entender las altas tasas de criminalidad en Sudáfrica, habría que considerar la herencia de confrontación racial del apartheid así como los terribles efectos sobre vecindarios y familias separados por motivos económicos, derivados de las políticas impulsadas bajo dicho régimen. El análisis de Sen es consistente con la idea de que es el “capital social” (Putnam, 1992) lo que marca la diferencia entre una comunidad pobre con bajos índices de violencia y una comunidad de similares características pero con altos niveles de violencia.

En América Latina, la mayoría de países ha registrado en el último par de décadas una considerable agudización de los problemas sociales y de las desigualdades, lo cual ha multiplicado los factores de riesgo respecto de la delincuencia⁹. En un contexto de pobreza persistente y de alta desocupación, la población joven resulta muy vulnerable a la dinámica de la violencia. El desempleo, especialmente entre los jóvenes urbanos que han abandonado la escuela, se ha asociado en diversos estudios con altos niveles de criminalidad (ONU, 2007). De hecho, la proporción de hombres jóvenes en la población general puede ser en sí misma un posible factor de vulnerabilidad ante el crimen. En todo el mundo, la mayor parte del crimen

callejero es cometido por hombres entre los 15 y 24 años, a menudo contra sus coetáneos. Mientras más alta es la proporción de este segmento demográfico dentro de la población, más grande es el número de perpetradores y víctimas potenciales en la sociedad, manteniendo constantes las otras variables.

Los jóvenes latinoamericanos, en general, presentan niveles de pobreza y de extrema pobreza mayores que los promedios de la población total y de otros segmentos poblacionales. A lo largo de la década de los noventa y la primera mitad de la década del 2000, el desempleo creció muy fuertemente en la población joven de América Latina (CELADE/FNUAP, 2000; CEPAL, 2004). En la mayoría de países, la tasa de desocupación de los jóvenes de 15 a 24 años ha tendido a triplicar la tasa de desempleo general. A la vez, los jóvenes de menores ingresos (primer quintil) registran tasas de desempleo cuatro a cinco veces más altas que los jóvenes de mayores ingresos (quinto quintil) (OIT, 2007).

En el caso de El Salvador, los datos de la EHPM 2006 (DIGESTYC, 2006) indican que la tasa de desempleo abierto entre los jóvenes de 15 a 24 años es casi el doble de la tasa nacional de desempleo, mientras que la tasa de subutilización laboral entre los jóvenes de ese rango de edad es 12 puntos porcentuales más alta que la tasa nacional de subutilización laboral (véase cuadro 9.2). La combinación de jóvenes excluidos, que no encuentran vías de entrada a la vida laboral, de baja educación, y que provienen en muchos casos de entornos familiares altamente disfuncionales, propicia que este segmento de la población se encuentre en mayor riesgo de exposición a la violencia, como victimarios y como víctimas.

Estudios realizados en Estados Unidos indican que el aumento de los delitos violentos en años recientes ha estado relacionado, entre otros factores, con la creciente falta de oportunidades laborales para personas que no han tenido acceso a formación o capacitación de algún tipo, en un entorno laboral que se ha hecho más competitivo (Eggen, 2006, diciembre 19). Los estudios también muestran que las tasas de arresto son mucho más altas entre jóvenes pobres, especialmente de color¹⁰.

En un reciente trabajo, Holzer et al. (2007) encontraron que la pobreza de los niños y jóvenes cuesta a Estados Unidos US\$500 mil millones por año, porque son menos productivos, cometen más delitos, y tienen más gastos de salud.

Gould et al. (2002) observaron que las oportunidades laborales de los hombres jóvenes poco calificados en Estados Unidos se redujeron en los ochenta pero luego mejoraron en los noventa. Por otra parte, las tasas de criminalidad mostraron un patrón inverso: aumentaron durante los ochenta y cayeron en los noventa. Dado que los hombres jóvenes y poco calificados suelen cometer la mayoría de los delitos, el estudio investigó si existía una relación causal entre ambas tendencias. Varios estudios previos sobre la relación entre los mercados laborales y el crimen se concentraron en la vinculación de las tasas de desempleo y la criminalidad, pero no encontraron resultados concluyentes. En contraste, el trabajo de Gould et al. (2002) utilizó variables instrumentales para examinar el posible efecto de los salarios y el desempleo sobre el crimen. Encontraron que tanto los salarios como el desempleo están significativamente relacionados con la criminalidad, pero los bajos salarios juegan un papel mayor para explicar las tendencias del crimen en décadas recientes¹¹. En Santiago de Chile, García (1997) encontró que el alza de un punto porcentual en el desempleo aumenta en 4% los delitos contra la propiedad, hurtos y robos.

Para los jóvenes, el trabajo no es no solo un modo de subsistir sino el principal mecanismo para insertarse en la sociedad; por ello, la persistencia de altas tasas de desocupación y subocupación juvenil tiene graves implicaciones para el aumento de la criminalidad y la violencia. En el caso de América Latina, la evidencia muestra que, a medida que las condiciones de empleo han empeorado desde comienzos de los noventa, el número de delitos también ha aumentado, entre ellos particularmente los cometidos por jóvenes (ONU, 2007). Tal situación se agudiza por el hecho de que muchas veces el ingreso esperado de la actividad delictiva es mucho mayor que el ingreso promedio que

Cuadro 9.2: Tasas de desempleo y subempleo en la PEA total y entre los jóvenes de 15-24 años, 2006

Variable	PEA total	Jóvenes 15-24 años
Tasa de desempleo abierto	6.6	12.4
Tasa de subempleo	43.3	50.0
Tasa de subutilización total	49.9	62.4

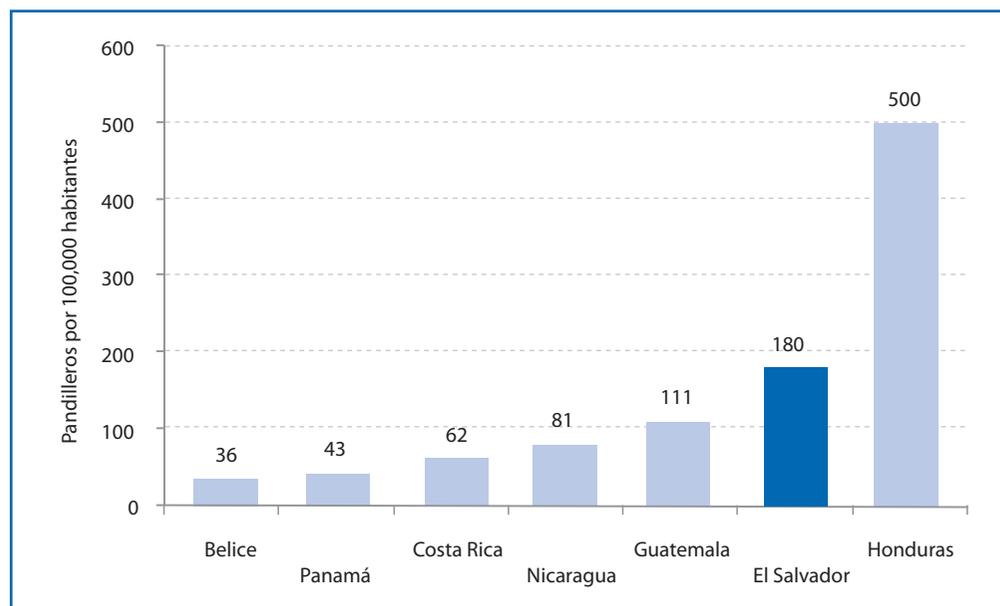
Fuente: DIGESTYC, 2006.

un delincuente obtendría si desempeñara un trabajo remunerado acorde a su nivel educativo. Estimaciones realizadas para este informe indican que, en el caso de El Salvador, el ingreso promedio de un delincuente es 40% superior al salario promedio pagado en el país.

En ese contexto, el crecimiento de las bandas de jóvenes delincuentes, organizados en maras, ha recibido creciente atención en los medios de comunicación y la investigación sociológica en años recientes. En un informe que evalúa la magnitud de dicho fenómeno en cinco países de la región (México, Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua), USAID ha estimado que el número de miembros de maras en dichos países podría alcanzar más de 300 mil y que está ascendiendo (USAID, 2006). Honduras presentaría la tasa más alta de pandilleros por cada 100 mil habitantes, con un valor de 500, seguida por El Salvador, con una tasa de 180 pandilleros por cada 100 mil personas (véase gráfico 9.3). De acuerdo con dicho informe, “los miembros de las maras vienen de áreas urbanas pobres y marginalizadas, y son producto de un medioambiente caracterizado por servicios inefectivos, exclusión social, capital social débil, familias desintegradas, y hacinamiento”¹².

La relación entre el fenómeno de las maras y la violencia se ha complicado por los efectos colaterales asociados con las migraciones, como la transculturación de las pandillas y las deportaciones. Estas últimas han experimentado un marcado incremento en años recientes, a medida que Estados Unidos ha endurecido sus políticas de inmigración. De acuerdo con datos del U.S. Homeland Security, El Salvador habría registrado una tasa de 660 inmigrantes con alta

Gráfico 9.3: Miembros de pandillas en los países centroamericanos (Por cada 100 mil habitantes)



Fuente: USAID, 2006.

Las migraciones también ejercen un incentivo sobre los jóvenes para continuar con su educación, a fin de incorporarse a las dinámicas transnacionales de búsqueda de empleo

posibilidad de deportación por cada 100 mil habitantes, la más alta en Centroamérica (véase gráfico 9.4).

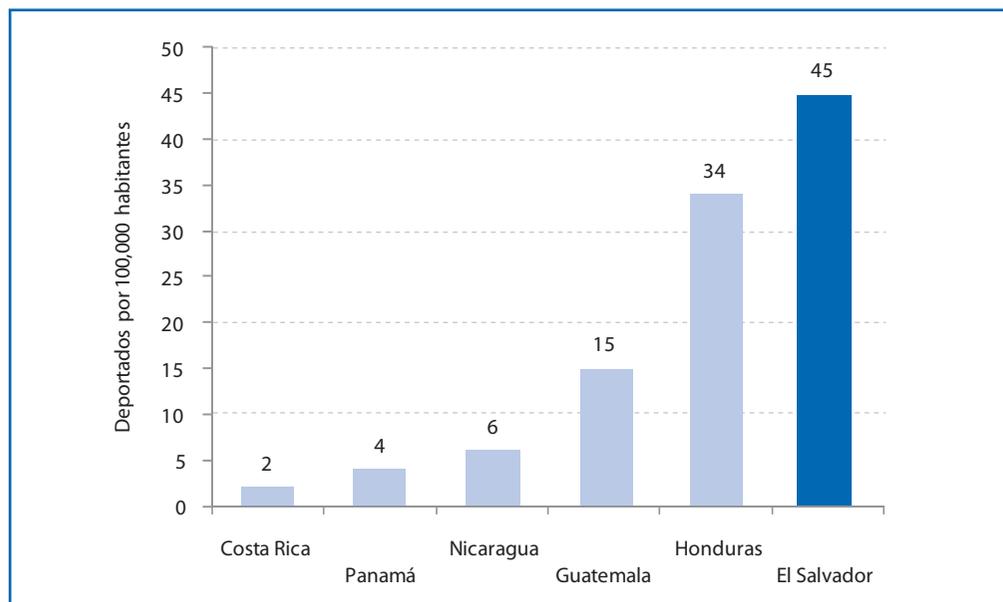
Un factor fundamental en esa dinámica deriva de las condiciones de marginalidad y exclusión en que la mayoría de migrantes se insertan en los países receptores. La persistencia de esas condiciones es tal que incluso la segunda y tercera generaciones de migrantes siguen estructuralmente en desventaja. Y esto no solo a través del mercado de trabajo sino también por la segregación residencial de los vecindarios pobres de clases trabajadoras, donde diferentes factores hacen más difícil conseguir un mejor nivel educativo y una movilidad ascendente (Andrade-Eekhoff y Silva, 2003).

Smutt y Miranda (1998) han señalado que los procesos de exclusión social en los países de origen han sido una de las causas principales de la migración; pero los migrantes, a su vez, han encontrado también situaciones de exclusión en los países receptores. En el caso de Estados Unidos, la incorporación a las pandillas ha sido para varios de los jóvenes migrantes centroamericanos una manera de sentirse socialmente “incluidos”. El hecho de que los

flujos migratorios estén dominados por hombres y mujeres entre los 18 y 25 años amplifica el fenómeno. Luego, la eventual deportación de esos jóvenes los enfrenta a otro proceso de exclusión, mediante el cual las actividades de las pandillas y la pertenencia a estas se reproducen en los países de origen. Así, a lo largo de la región centroamericana, las ciudades y los pueblos han comenzado a mostrar evidencia de los crecientes problemas de las grandes concentraciones hispanas. Un interesante estudio de caso se encuentra en Zilberg (2004), quien ha explorado cómo la respuesta policial, el encarcelamiento y la deportación de los jóvenes inmigrantes salvadoreños residentes en el área de Los Ángeles están reconfigurando la experiencia urbana en los barrios populares de El Salvador.

Zilberg (1999) ha analizado distintos discursos y percepciones que atribuyen a la migración y al envío de remesas un efecto pernicioso sobre los hábitos de los jóvenes salvadoreños frente a la esfera del trabajo: “Las remesas, según los discursos populares, no solo ‘los han hecho [a los jóvenes salvadoreños] haraganes’, sino que ‘los

Gráfico 9.4: Inmigrantes centroamericanos con alta posibilidad de deportación (Por cada 100 mil habitantes)



Fuente: U.S. Department of Homeland Security.

ha convertido en acomodados’ y ‘se han vuelto desocupados’. El dicho ‘se han vuelto haraganes’ está estrechamente relacionado con otro discurso, el de la ‘delincuencia’ y otra letanía de verbos relacionados no simplemente a la inacción sino más bien a las acciones negativas o ‘maldad’¹³. Los niños de padres migrantes tienden a ‘vacilar’, a ‘vagar’, ‘drogarse’ y ‘andar en la calle’ (Zilberg, 1999). Según este tipo de discurso, la idea que tendría una parte de la sociedad con respecto al efecto de las migraciones sobre la juventud es claramente negativa.

Por otra parte, otros estudios muestran cómo las migraciones ejercen un incentivo sobre los jóvenes para continuar con su educación, con la esperanza de incorporarse a las dinámicas transnacionales de búsqueda de empleo. Por ejemplo, Mahler (1999) encontró que los jóvenes de una comunidad rural en el oriente de El Salvador consideraban que sus posibilidades de progresar estaban íntimamente ligadas con la migración laboral internacional. Este tipo de hallazgos es consistente con el replanteamiento de los efectos de la migración sobre la formación de capital humano, propuesto por un creciente número de investigaciones en años recientes.

De acuerdo con estas, las migraciones pueden fortalecer la formación de capital humano y el crecimiento en los países emisores (Mountford, 1997; Stark et al., 1998; Vidal, 1998; Beine et al., 2001; Docquier y Marfouk, 2006).

La idea principal de este nuevo enfoque es que, si el retorno esperado de la educación es más alto en el exterior que adentro del país, la posibilidad de emigrar aumenta el retorno esperado del capital humano, incentivando la matriculación doméstica en educación. Por tanto, más gente invertirá en capital humano como resultado de mayores oportunidades para emigrar. A su vez, esta mayor inversión en capital humano puede contribuir al crecimiento y desempeño económico. Además del incentivo para adquirir educación, otros canales a través de los cuales la migración puede afectar positivamente a la economía emisora incluyen un menú de “efectos de retroalimentación” como las remesas, la “migración de retorno” después de haber adquirido en el exterior conocimiento y destrezas adicionales (Stark et al., 1997; Domingues Dos Santos y Postel-Vinay, 2003) y la creación de redes de negocio

Los mayores logros educativos tienen apreciables retornos intergeneracionales. El acceso a mejor educación potencia las posibilidades de incorporación exitosa en la esfera laboral

Recuadro 9.1: El empleo, vía eficaz para la inserción de los jóvenes

En un esfuerzo para combatir el desempleo juvenil entre segmentos socialmente vulnerables, varios países en América Latina han implementado programas para facilitar la incorporación de los jóvenes al mercado laboral. Estos programas ofrecen una combinación de formación en las aulas de clase y capacitación en las empresas. Dos de los programas más conocidos de ese tipo son “Chile Joven” y “Proyecto Joven”, de Argentina. Ambos programas fueron creados con el propósito de ofrecer capacitación a jóvenes de ambos sexos de hogares de bajos ingresos y que enfrentan dificultades para incorporarse al mercado laboral formal. Ambos programas están orientados a aprovechar la demanda de fuerza de trabajo usando a las propias instituciones de capacitación para identificar los nichos de mercado, y operan con proveedores públicos y privados.

“Chile Joven” fue creado en 1991, como un programa del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS). Posteriormente, fue traspasado al Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), dependencia del Ministerio de Trabajo. Al momento de su creación, el 13% de los jóvenes chilenos entre 15 y 24 años estaban desempleados o subempleados o se encontraban fuera del sistema formal de educación. Dichas tasas de desempleo se consideraron especialmente preocupantes porque en aquel momento Chile experimentaba un período de crecimiento económico importante, con un incremento apreciable de la demanda de fuerza de trabajo.

“Proyecto Joven” es un programa de capacitación que inició en 1994 mediante un préstamo de US\$154 millones del BID (CINTERFOR, 2008a). El programa surgió bajo la iniciativa del Ministerio de Economía de Argentina y fue luego traspasado a la Secretaría de Empleo y Formación Profesional del Ministerio de Trabajo. En el momento de su creación, había unos 600 mil jóvenes argentinos de ambos sexos provenientes de hogares de bajos ingresos, que estaban desempleados o subempleados. La meta del programa era cubrir al 30% de ese segmento poblacional, esto es, 200 mil jóvenes.

El Programa Nacional de Primer Empleo (PNPE) de Brasil constituye otro modelo interesante de empleo juvenil (CINTERFOR, 2008b). El PNPE fue sancionado por el presidente Lula da Silva el 22 de octubre de 2003 y consiste en una asociación entre el gobierno federal y empresas privadas, que reciben subsidio por la contratación de jóvenes. Como en El Salvador, los brasileños que se encuentran entre los 16 y 24 años son los más afectados por el desempleo. La tasa de desempleo en ese rango de edad es prácticamente el doble que la tasa de desempleo general.

El programa tiene como población objetivo a jóvenes de 16 a 24 años, que se encuentran desocupados o precariamente ocupados, y que buscan su primer empleo en el mercado de trabajo formal (el desempleo entre los jóvenes alcanza a más de 4 millones de brasileños). Tienen prioridad en el acceso los jóvenes procedentes de familias de bajos ingresos y con poca escolaridad (aunque deben estar estudiando). También se toman en cuenta otros criterios, como género, color y necesidades especiales.

Además del PNPE, el gobierno de Brasil ha impulsado también el programa “Joven Emprendedor”, como un mecanismo para generar oportunidades de trabajo e ingresos para jóvenes de bajos recursos por medio del estímulo de pequeños negocios. Este programa se implementa en todo el país bajo tres modalidades de crédito: i) auto-empleo, con un financiamiento de hasta 10 mil reales y un plazo de 60 meses para pagar y 12 meses de gracia, ii) micro y pequeñas empresas, con un límite de crédito de hasta 50 mil reales, con 84 meses para pagar y 18 meses de gracia, y (iii) cooperativas de asociaciones de préstamo de mil reales por beneficiario y de 100 mil reales por cooperativa, con un plazo de 84 meses para pagar y 18 meses de gracia. Al 12 de marzo de 2008, el real se cotizaba a un tipo de cambio de 1.674 reales por dólar.

Más recientemente, también la administración del presidente Felipe Calderón ha impulsado en México un Programa de Primer Empleo (PPE) encaminado a incentivar la creación de empleos permanentes y bien remunerados en la economía formal. A través de dicho programa, el gobierno federal otorga un subsidio a las empresas para generar nuevos empleos permanentes (México Laboral, 2007). Dicho subsidio operaría durante un período máximo de 12 meses, y cubriría la parte de las cuotas obrero-patronales que les correspondería pagar a las empresas ante el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) por la contratación de nuevos trabajadores. Como en el caso de Brasil, el PPE mexicano sería complementado con otras iniciativas orientadas a brindar apoyo a jóvenes emprendedores y a impulsar la creación de pequeñas y medianas empresas.

Las experiencias de esos países en ese tipo de programas ofrecen lecciones y modelos que pueden ser aprovechados para diseñar e impulsar en El Salvador programas similares como parte de una estrategia de prevención de la violencia delincinencial y de fortalecimiento de la productividad laboral.

y de comercio (Dustmann y Kirchkamp, 2002; Mesnard y Ravallion, 2001)¹⁴.

Los datos disponibles para El Salvador muestran que los hijos de las familias receptoras de remesas presentan, en promedio, tasas menores de sobreedad en la educación primaria, comparados con los hijos de los hogares que no reciben remesas. Asimismo, los miembros de familias receptoras alcanzan tasas de matriculación consistentemente superiores para todos los niveles educativos (PNUD, 2005b). Este dato es consistente con hallazgos de otros estudios que revelan un efecto reductor importante de las remesas sobre las tasas de deserción escolar, así como una mayor capacidad de los hogares receptores de enviar a sus hijos a la escuela gracias al efecto relajante que las remesas tienen sobre sus restricciones presupuestarias (Cox-Edwards y Ureta, 2003; Acosta, 2006; Fajnzylber y López, 2007).

La exclusión educativa

Los estudios comparativos muestran que la educación es el principal mecanismo para superar tanto la pobreza como las causas estructurales que la reproducen: baja productividad en el trabajo, escaso acceso a las herramientas de la vida moderna, marginalidad sociocultural, mayor vulnerabilidad de las familias en el plano de la salud, y discontinuidad y bajos logros en la educación de los hijos. Por esa razón, los esfuerzos y las inversiones destinadas a incrementar los logros educativos de los jóvenes tienen diversos efectos positivos en la reducción de la pobreza y la desigualdad (CEPAL, 2004).

Los mayores logros educativos tienen apreciables retornos intergeneracionales, dada la alta incidencia del nivel educacional de los padres y, sobre todo, de las madres, en el rendimiento educativo de los hijos. A su vez, el acceso a mejor educación potencia las posibilidades de incorporación exitosa en la esfera laboral. Por tanto, mejorar el nivel educacional de los hogares cuyos jefes futuros serán los actuales jóvenes escolarizados, produce un efecto favorable en el desempeño educacional de la próxima generación, reduce los niveles de deserción

y repitencia escolares, aumenta el número de años de estudio completados y mejora sensiblemente las oportunidades de inserción en el mercado laboral.

La educación es la clave principal para romper las barreras que mantienen en la marginalidad y la exclusión a amplios sectores poblacionales en muchos países. La persistente desigualdad en el acceso a la educación, asociada al estrato social de origen, implica que, en gran medida, las oportunidades de progreso social para una generación quedan determinadas por el patrón de falta de equidad prevaleciente en la generación anterior. La elevada proporción de jóvenes que heredan una educación insuficiente se traducirá a lo largo de su vida en empleos mal remunerados; esto impone limitaciones a las oportunidades de bienestar propias y de los hogares que formen, de tal manera que la movilidad social resulta prácticamente imposible, como si se tratara de sociedades estamentales (OIJ y CEPAL, 2004). Países con logros escolares más difundidos tienen menores brechas de ingresos y son más igualitarios en su estructura social, sobre todo a medida que se universalizan los logros en el nivel secundario. Las diferencias en logros educacionales –tanto en número de años estudiados, como en la calidad del aprendizaje– discriminan fuertemente por grupos de ingreso, y a la vez condenan a la reproducción de las inequidades sociales.

Por otra parte, los estudios comparativos muestran también que la educación es una de las políticas más efectivas para prevenir la delincuencia. Cuanto más altos son los niveles educativos de una población, menor será el número de delitos. La Organización Panamericana de la Salud (OPS) subraya a este respecto: “es claro que las intervenciones que aumentan el éxito académico y los años de escolaridad pueden reducir el número de incidentes de violencia durante la niñez y más adelante. Cualquier cosa que mejore la educación probablemente también reduce el riesgo de violencia entre niños y jóvenes” (OPS, 1998).

El Salvador ha registrado desde comienzos de los noventa avances apreciables en materia educativa. Las tasas de matriculación primaria

La educación es la clave principal para romper las barreras que mantienen en la marginalidad y la exclusión a amplios sectores poblacionales en muchos países

y secundaria para la población en general no solo han aumentado, sino que las brechas entre los pobres y los no pobres en cuanto a tasas netas de matriculación básica, tasas de graduación de primaria y años promedio de escolaridad se han reducido. Las tasas de repitencia y deserción escolar han disminuido, sobre todo entre los estratos de menores ingresos. Las brechas de género prácticamente han sido eliminadas en los niveles educativos primario y secundario. A la vez, la distribución geográfica de los recursos para la educación básica ha favorecido a las áreas de bajos ingresos, en particular a las rurales. Con ello, ha mejorado la focalización de los servicios hacia los pobres y ha aumentado el impacto sobre la pobreza y la eficiencia del gasto público en el sector educativo.

El análisis de incidencia del gasto público en educación básica en El Salvador indica que este favorece a los pobres. Di Gropello (2004) encontró que los hogares rurales en el quintil más pobre reciben más del 40% de los beneficios del gasto público en educación básica de todos los hogares rurales. En contraste, en las áreas urbanas los beneficios van más a los tres quintiles intermedios. Aun así, el gasto público en educación básica contribuye a mejorar de forma marginal la distribución nacional del ingreso, en el sentido de que los pobres urbanos reciben una fracción de los beneficios de dicho gasto mayor que su participación en el ingreso nacional. A diferencia de la educación básica, el gasto público en educación secundaria tiende a favorecer a los quintiles intermedios, especialmente los quintiles tercero y cuarto. Sin embargo, contribuye también, en el margen, a reducir las disparidades de ingreso, ya que los pobres reciben una proporción de los beneficios mayor que su participación en el ingreso nacional. En el caso de la educación terciaria, el gasto público parece beneficiar más a los no pobres.

A pesar de tales avances, el acceso a educación secundaria en el país continúa siendo bajo, y la brecha entre los pobres y los no pobres es todavía grande. Las tasas de matriculación secundaria entre los pobres son solo de 20%, comparadas con 36% entre los no pobres. Además, cuando los pobres se

matriculan, son más propensos a desertar del sistema educativo. Y aunque este adolece de deficiencias cualitativas generalizadas, la calidad de la educación parece ser particularmente baja entre los pobres (World Bank, 2005).

Por tanto, si El Salvador aspira a nivelar la cancha de oportunidades para el progreso social de toda la población, debe profundizar sus esfuerzos para reducir la desigualdad en el acceso a la educación de las nuevas generaciones. Esta tarea resulta desafiante en un mundo donde la competitividad de los países se sustenta cada vez más en la educación y el conocimiento: el umbral mínimo de años de estudio requeridos para incorporarse con mejores opciones al mercado laboral también va aumentando, lo cual limita las posibilidades de inserción laboral de los pobres. Frente a mercados de trabajo cada vez más exigentes, las familias de clase media o alta tienen mayor capacidad para invertir en el capital humano de sus hijos. En contraste, las familias de escasos recursos se ven forzadas a aprovechar cualquier oportunidad para obtener ingresos adicionales para el grupo familiar, aunque ello limite los años de escolaridad de sus hijos. Tal dinámica provoca que la brecha en años de escolaridad, y en general la brecha social de oportunidades tienda a aumentar, desmejorando la competitividad de los pobres en el mercado de trabajo y propiciando condiciones de mayor vulnerabilidad al delito¹⁵.

En una muestra de 302 privados de libertad del sistema carcelario de El Salvador estudiada por Orantes (2006), el 48.7% tenía entre 18 y 30 años de edad. La mayoría de los reclusos de la muestra se encontraba en una situación laboral bastante precaria antes de ingresar a prisión. Únicamente el 41.1% tenía un trabajo fijo; otro 22.8% ejercía trabajos eventuales, 20.9% estaba en el sector informal y un 15.9% no trabajaba. Los niveles de escolaridad eran en promedio muy bajos, aunque no inferiores a los de la población masculina en general (véase cuadro 9.3).

La familia en la prevención del delito

La familia es un instrumento fundamental de socialización positiva en la medida que

Frente a mercados de trabajo cada vez más exigentes, las familias de clase media o alta tienen mayor capacidad para invertir en el capital humano de sus hijos. En contraste, las familias de escasos recursos se ven forzadas a aprovechar cualquier oportunidad para obtener ingresos adicionales para el grupo familiar

está bien integrada y transmite valores éticos fundamentales para la convivencia en sociedad, a través del ejemplo diario de los padres y la tutoría de los jóvenes cuando estos entran en dificultades. Tales roles no son reemplazables por ninguna otra institución, y convierten a la familia en un factor clave para prevenir el delito.

La evidencia empírica disponible indica que, cuando las familias se encuentran en una situación crónica de disfuncionalidad, sobre todo si existe violencia doméstica, aumentan las probabilidades de que los hijos reproduzcan en su adultez las conductas de violencia doméstica y sean más propensos a la violencia en general. La familia debilitada crea así una vulnerabilidad importante en sus miembros más jóvenes, aumentando el riesgo de que incurran en actividades delictivas. Estudios realizados en Estados Unidos, Nueva Zelanda y el Reino Unido indican que los niños de familias monoparentales están expuestos a mayor riesgo de cometer actos de violencia (OMS, 2003). En Uruguay, los trabajos de Kaztman (1997) han encontrado que dos terceras partes de los jóvenes internados provienen de hogares con un solo cónyuge al frente de las responsabilidades familiares. Datos similares se han encontrado en Estados Unidos sobre muestras amplias (Whitehead, 1993). En América Latina, donde según los estudios (CEPAL, 2004) predomina la familia nuclear, y donde existe un fuerte apego cultural a la familia y esta es altamente valorada por los jóvenes, el deterioro de las condiciones socioeconómicas ha puesto en tensión a muchos hogares, generando fragmentación familiar y disfuncionalidades que dificultan la adaptación de los jóvenes a la sociedad y, en casos extremos, los colocan en una situación de mayor vulnerabilidad para involucrarse en actividades delictivas (Kliksberg, 2007).

El estudio de Orantes (2006), arriba citado, encontró que una buena parte de los reclusos del sistema carcelario salvadoreño provenía de hogares altamente disfuncionales y que enfrentaban graves carencias económicas. Casi el 40% crecieron en hogares monoparentales y otro 16.2% se crió con los abuelos o con otras personas (véase cuadro 9.4). Un alto porcentaje fue siempre objeto de violencia física o maltrato

Cuadro 9.3: Escolaridad de una muestra de privados de libertad y de la población masculina general de El Salvador

Escolaridad	ados de libertad		Población general (%)
	Número	Porcentaje	
1° - 3er. grado	46	15.2	13.8
4° - 6° grado	66	21.9	19.4
7° - 9° grado	83	27.5	19.7
Bachillerato	75	24.8	21.9
Universitario	15	5.0	14.5
Lee y escribe	17	5.6	10.6
Total	302	100.0	100.0

Fuente: Orantes, 2006 y EHPM 2006 (DIGESTYC, 2006).

psicológico en su niñez (véase cuadro 9.5). En el 48% de los casos, los ingresos familiares “nunca” alcanzaron a dar cobertura a las necesidades básicas del hogar (véase cuadro 9.6). Dada la precariedad económica familiar, 7 de cada 10 reclusos se vieron forzados a trabajar en su niñez “siempre” o “algunas veces” (véase cuadro 9.7).

Empleo y seguridad como condiciones para la gobernabilidad

Así como la falta de empleo debilita de modo fundamental los mecanismos de cohesión social, la violencia, la delincuencia y la inseguridad ciudadana socavan las bases de la gobernabilidad de un país. De ahí que exista un consenso cada vez más difundido sobre la interdependencia de la seguridad, la gobernabilidad y el desarrollo. Aparte de consideraciones de índole moral, la pobreza y el subdesarrollo no son aceptables por razones de funcionalidad social y de gobernabilidad. Por tanto, la mejor manera de garantizar la gobernabilidad democrática de un país es fortaleciendo la eficacia de los mecanismos de cohesión social y el funcionamiento de las instituciones.

La seguridad requiere desarrollo y, a la inversa, el desarrollo requiere seguridad. Dificilmente un inversionista colocará su dinero en un país donde no existe estado de derecho. Por lo

Cuadro 9.4: Responsables del cuidado y formación durante niñez y adolescencia de una muestra de privados de libertad

Responsable	Número	Porcentaje
Ambos padres	136	45.0
Sólo mamá	102	33.8
Sólo papá	15	5.0
Abuelos	35	11.6
Otros	14	4.6
Total	302	100.0

Fuente: Orantes, 2006.

Cuadro 9.5: Privados de libertad que fueron objeto de violencia física o psicológica en su infancia

Sufrió violencia	Violencia física		Violencia psicológica	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
Siempre	139	46.0	168	55.6
Algunas veces	60	19.9	81	26.8
Nunca	103	34.1	53	17.5
Total	302	100.0	302	100.0

Fuente: Orantes, 2006.

Cuadro 9.6: Respuesta a la pregunta de si los ingresos familiares cubrían las necesidades básicas en una muestra de privados de libertad

Cobertura de necesidades	Número	Porcentaje
Siempre	89	29.5
Algunas veces	68	22.5
Nunca	145	48.0
Total	302	100.0

Fuente: Orantes, 2006.

general, la mano de obra calificada no reside en países donde la seguridad personal está en riesgo. Cuando un país falla de modo crónico para generar empleo y brindar seguridad a sus ciudadanos, la probabilidad de verse inmerso en una espiral interminable de desinversión social e ingobernabilidad política aumenta de manera significativa.

La criminalidad y la violencia tienen un efecto deletéreo sobre la democracia, al

socavar la relación entre la ciudadanía y sus gobernantes. La obligación más básica de un Estado es garantizar la seguridad (seguridad personal, seguridad en el empleo, etc.) de sus ciudadanos. Por tanto, cuando un Estado es incapaz de cumplir esta función esencial, muchos ciudadanos pierden su confianza en la democracia. En el caso extremo, cuando los servidores civiles y las autoridades electas llegan a ser vistos como parte esencial del problema de la criminalidad (por ejemplo, en el caso de un Estado cooptado por la corrupción o el narcotráfico), los ciudadanos pueden sentirse moral y legalmente obligados a desobedecer a sus gobernantes.

Sin llegar a extremos como los mencionados, la falta de respuestas estatales efectivas ante una situación de auge delincencial puede minar la credibilidad y legitimidad de las instituciones públicas, y dificultar los procesos de fortalecimiento de la institucionalidad en una sociedad. Uno de los mejores indicadores de la falla del Estado para cumplir la función esencial de brindar seguridad a sus ciudadanos es el “vigilantismo”: en todos los países centroamericanos el número de agentes de seguridad privada supera el número de efectivos de las fuerzas públicas de seguridad (ONU, 2007).

Adicionalmente, en el caso de El Salvador y de sus vecinos centroamericanos, la problemática interna de inseguridad se ha visto expuesta durante la última década a las presiones exógenas del crimen organizado —en particular del narcotráfico— debido a su ubicación geográfica entre los proveedores mundiales de cocaína y sus principales consumidores. Centroamérica es zona de tránsito por donde pasa el 88% de la cocaína que se consume en Estados Unidos (ONU, 2007). Además de las debilidades institucionales de los países en la región, la capacidad de los gobiernos para hacerle frente este problema se ve limitada por el hecho de que sus recursos son muy inferiores a las ganancias generadas en el tráfico de drogas.

Hay varios peligros inscritos en la falta de respuestas efectivas de un Estado para garantizar la seguridad de sus ciudadanos. La percepción de que la criminalidad está

fuera de control a menudo conduce a pensar que la policía es incompetente, erosionando la confianza pública en el gobierno en su totalidad. Este imaginario cobra fuerza cuando la policía es vista como contribuyente activa al problema de la delincuencia y cuando, a las deficiencias policiales, se suma la incapacidad del sistema judicial para procesar y condenar a los delincuentes, lo cual retroalimenta la criminalidad. En un clima de impunidad, el efecto disuasivo de la ley es mínimo. De acuerdo con la encuesta del IUDOP (UCA/IUDOP, 2007) arriba citada, el 18% de los encuestados señaló que el gobierno salvadoreño estaba siendo “nada efectivo” y otro 31% mencionó que era “poco efectivo” en el combate de la delincuencia.

Por otro lado, la impotencia del gobierno para frenar el auge delincencial puede llevar a la aceptación de medidas reactivas, simplistas, y en ocasiones, no conformes al estado de derecho, por parte de la ciudadanía. La percepción de ausencia de ley puede tentar a amplios segmentos de la población a apoyar la imposición de un régimen autoritario si este garantiza resolver el problema de la inseguridad, aun cuando las libertades civiles se vieran lesionadas. De acuerdo con el *Informe Latinobarómetro 2005* (Corporación Latinobarómetro, 2005), El Salvador y Honduras son los países centroamericanos donde menos personas se manifiestan contra la idea de un gobierno militar: registran los porcentajes más bajos de población que no apoyaría un gobierno militar bajo ninguna circunstancia (véase gráfico 9.5).

Fortalecer la capacidad institucional, por tanto, es fundamental para la gestión efectiva de la seguridad, ya que los efectos de la violencia resultan amplificadas en la medida en que las instituciones no funcionan bien. Es interesante notar que, en términos relativos, El Salvador tiene menos jueces y menos policías que Costa Rica (véanse gráficos 9.6 y 9.7), para enfrentar una problemática de violencia mucho más aguda. Asimismo, la población carcelaria es superior a la costarricense, también en términos relativos; la proliferación de armas de fuego es mucho mayor (véase gráfico 9.8) y, desde luego, las tasas de homicidios son

Cuadro 9.7: Privados de libertad que trabajaron en su niñez

De niño trabajó	Número	Porcentaje
Siempre	161	53.3
Algunas veces	55	18.2
Nunca	86	28.5
Total	302	100.0

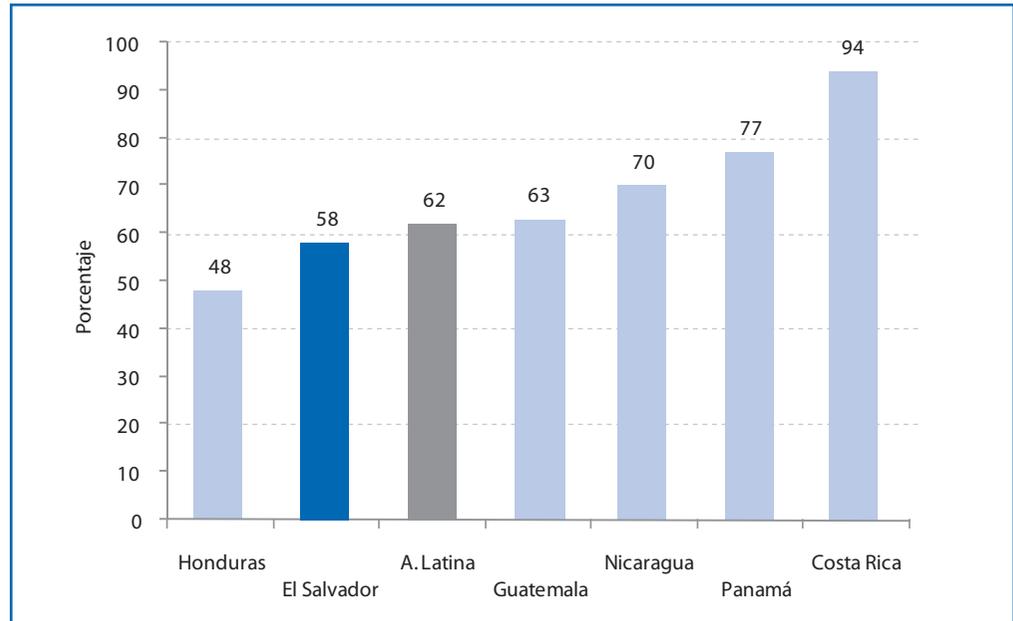
Fuente: Orantes, 2006.

considerablemente más altas. El 80% de los homicidios en El Salvador son producidos con armas de fuego. Se estima que hay en el país unas 500,000 armas de fuego, de las cuales el 60% son ilegales. Probablemente, el combate efectivo de la ola de violencia en El Salvador requeriría aumentar el número de jueces y policías, pero este incremento por sí mismo no alcanzaría resultados efectivos si no se acompaña de medidas más drásticas para controlar la proliferación de armas de fuego y, sobre todo, por la adopción de programas integrales de carácter preventivo que vayan a las raíces del problema de la violencia.

La educación, el empleo juvenil y la reducción de la criminalidad

Un amplio número de estudios sustenta que los enfoques preventivos son los más eficaces para reducir la criminalidad. Pampel y Gartner (1995) crearon un indicador para medir el desarrollo de las instituciones nacionales responsables de la protección social colectiva y encontraron que, en países con similar crecimiento en su demografía joven, había aumentos dispares en las tasas de homicidios según la solidez de dichas instituciones. Messner y Rosenfeld (1997) analizaron la relación entre gastos más elevados en asistencia social y homicidios. Hallaron que, al aumentar dichos gastos, disminuían las tasas de homicidios; también comprobaron que los países con mejores redes de seguridad social, para proteger a la población más vulnerable ante los impactos adversos del mercado, tenían menos homicidios. Briggs y Cutright (1994) encontraron una correlación negativa entre gastos en seguridad social y número de

Gráfico 9.5: Población que no apoyaría un gobierno militar bajo ninguna circunstancia, 2005



Fuente: Corporación Latinobarómetro, 2005.

Cuando un país falla de modo crónico para generar empleo y brindar seguridad a sus ciudadanos, la probabilidad de verse inmerso en una espiral interminable de desinversión social e ingobernabilidad política aumenta de manera significativa

homicidios. Más recientemente, Justino (2007) ha examinado la eficacia relativa de políticas de tipo redistributivo versus políticas basadas en la respuesta policial para hacerle frente a situaciones de desorden social. Sus resultados muestran que, en el mediano plazo, las políticas redistributivas son un medio más exitoso y costo-efectivo para reducir el descontento civil, mientras que la represión policial es, en el mejor de los casos, una estrategia de corto plazo, que en el largo plazo puede generar mayor descontento social.

De la experiencia de los países que han alcanzado mayor éxito en el combate de la criminalidad también se pueden derivar muchas lecciones. Finlandia, reconocido como uno de los países líderes en este campo, tiene una tasa de apenas 2.2 homicidios anuales por cada 100 mil habitantes, a la vez que tiene el menor número de policías por habitante del planeta. Sin embargo, ha logrado reducir el número de presos en las cárceles de 4,709 en 1983, a 3,106 en 1990, y 2,798 en 1997, y ha continuado en esa tendencia. Tendencias similares se observan en los otros países nórdicos. Dinamarca registra 1.1 homicidios

por año por cada 100 mil habitantes. La tasa correspondiente de Noruega es 0.9, y la de Suecia, 1.2. Lo que posibilita estas bajas tasas de homicidios no es el modelo policial nórdico, sino el modelo de economía y cohesión social que prevalece en esos países (Kliksberg, 2007).

En Estados Unidos, las ciudades con mayor éxito en la reducción de la criminalidad han sido las que han impulsado iniciativas basadas en un enfoque preventivo integral, como San Diego y Boston. Entre 1993 y 2001, la tasa de homicidios de San Diego se redujo en un 62%, al tiempo que las sentencias de prisión disminuyeron en 25%. En ambas ciudades se ha aplicado un enfoque que integra el trabajo de la policía, la alcaldía, las principales instituciones de la sociedad civil, y los mismos grupos pobres, para prevenir y crear oportunidades para la población joven vulnerable.

En América Latina, también hay ejemplos exitosos de estrategias de combate del delito basadas en un enfoque integral. La experiencia de Escuelas Abiertas en Brasil, impulsada con el apoyo de la UNESCO, abrió las escuelas los fines de semana en las favelas para brindar

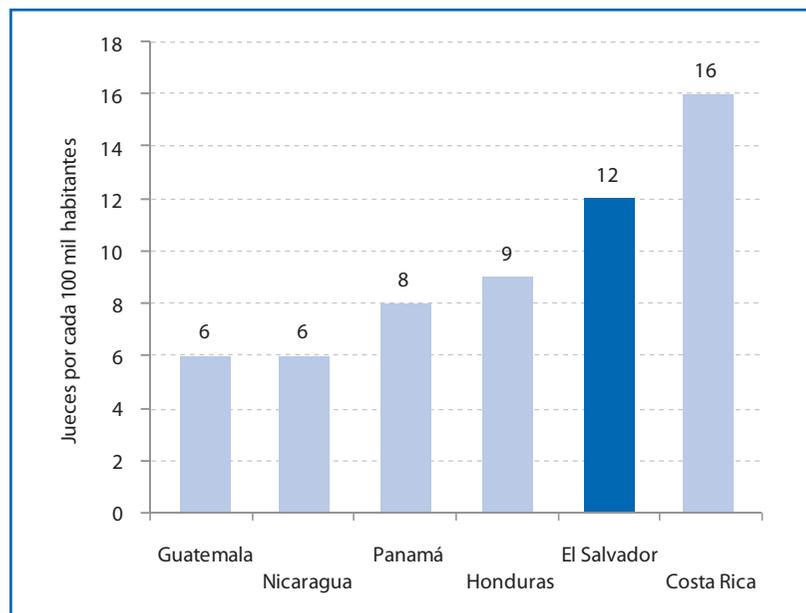
a los jóvenes marginados oportunidades de capacitación musical, artística, literaria, deportes, y oficios. Los jóvenes asistieron masivamente, y sus familias comenzaron a venir con ellos los fines de semana. La violencia se redujo al interior de las escuelas y en general. En Venezuela, Vollmer logró desarticular una banda delincuencia rural, al ofrecerles un programa de trabajo sistemático (Kliksberg, 2007).

Un estudio sistemático de la UNESCO, la Fundación Kellogg y el BID sobre numerosas experiencias llevadas a cabo en Brasil con la misma filosofía básica, encontró un alto grado de éxito, y verificó que “el arte, la educación, el deporte y la cultura siempre aparecen como contrapuntos a situaciones existenciales de violencia entre los jóvenes. Pueden ser utilizados para la construcción de espacios alternativos de socialización que les permiten alejarse de las calles, sin negarles los medios de expresión y de verbalización de los sentimientos de indignación, protesta, y afirmación positiva de sus identidades” (Castro et al., 2001).

En algunos países, los programas preventivos contra la delincuencia han sido acompañados por iniciativas más amplias de desarrollo de barriadas, como las impulsadas en Cali en los años noventa. Dichos programas incluyeron medidas tales como la legalización de la titularidad de las viviendas para los invasores de terrenos, la provisión de obras públicas, servicios de salud y espacios de recreación, y la capacitación y apoyo para microempresas. De acuerdo con una evaluación de la OPS (1998): “En estos años han mejorado notablemente las condiciones de los vecindarios donde esas actividades se efectuaron exitosamente. El desarrollo exitoso de los vecindarios también parece reducir el reclutamiento de las pandillas criminales tanto aumentando las actividades recreativas como mejorando las posibilidades de empleo”.

Nicaragua, un país con problemas estructurales de pobreza aún más graves que los de El Salvador, ha aplicado un enfoque basado en la prevención y rehabilitación, con resultados más efectivos para reducir la criminalidad. La tasa de homicidios en Nicaragua se ha visto reducida a 8 por cada

Gráfico 9.6: Jueces por cada 100 mil habitantes en Centroamérica



Fuente: ONU, 2007.

100 mil habitantes, comparada con la tasa de casi 68 homicidios por 100 mil personas de El Salvador. Por otra parte, el tamaño de las maras se ha reducido sensiblemente en Nicaragua; en 2005, se estimaba que había en todo el país 2,201 miembros de maras, una cifra que solo dos años antes (2003) se establecía en unos 4,500 (ONU, 2007).

Entre las medidas aplicadas por Nicaragua destacan el estrechamiento de las relaciones entre la policía y las comunidades, y la apertura de oportunidades de trabajo y de desarrollo artístico y vocacional en las cárceles. Entre otros programas, se crearon comités de prevención del delito entre el gobierno, los medios de comunicación, el sector privado y miembros de las maras, orientados a ofrecer oportunidades a quienes abandonaran las pandillas. Los programas proveen consejería, oportunidades educativas, entrenamiento y búsqueda de trabajo. Como ejemplo del tipo de reinserción a la sociedad posibilitado por tal enfoque, para el día de la Independencia de 2004, la policía utilizó 800 jóvenes que habían pertenecido a las maras, para que la ayudaran a mantener el orden. El éxito de esta estrategia ha sido tal que USAID (2006) la ha recomendado como un modelo de

Recuadro 9.2: Buenas prácticas de empleo juvenil en El Salvador

En El Salvador se ha realizado una serie de exitosas experiencias relacionadas con el empleo juvenil, que tienen en común la sostenibilidad de un círculo virtuoso de generación de oportunidades de empleos, así como el desarrollo de nuevos modelos de producción, dando una importante contribución a la prevención de la delincuencia entre los jóvenes.

Entre 2002 y 2008, el gobierno de Alemania, a través de la agencia de Cooperación Técnica Alemana (GTZ), ha ejecutado con el Ministerio de Economía el programa Fortalecimiento de la Economía y el Empleo (FORTALECE), destinado a promover las competencias laborales y las oportunidades de empleo en jóvenes en transición de la escuela al trabajo.

Entre los diferentes instrumentos y experiencias de FORTALECE se destaca el programa "Orientación y Habilidades para el Trabajo", que fomentó competencias laborales y empleabilidad en jóvenes entre 14 y 25 años. Este programa fue diseñado y ejecutado en coordinación con la Secretaría Nacional de Juventud, el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Educación y el Instituto Salvadoreño de Formación Profesional.

El programa vincula las necesidades del mercado laboral con las habilidades de los jóvenes: favorece competencias sociolaborales tales como una adecuada motivación personal, la evaluación de las posibilidades existentes y el análisis de las exigencias laborales; además, se orienta a la elaboración de una estrategia para la búsqueda de trabajo y de un currículo laboral. El programa utiliza el enfoque de educación entre pares (de jóvenes a jóvenes), y está basado en una metodología de aprendizaje vivencial, participativa y dinámica denominada CEFE (Competencia Económica a través de Formación de Emprendedores), mediante la cual se transmiten los contenidos adaptados a la realidad de los jóvenes.

En este programa se formaron facilitadores jóvenes y adultos, que acompañaron técnicamente a jóvenes multiplicadores. El programa formó a 434 multiplicadores, lo que a su vez hizo posible la capacitación, hasta septiembre de 2005, de 2,147 jóvenes a nivel nacional. En el programa participaron 22 entidades públicas, privadas y de la sociedad civil.

Como resultado, se experimentó un crecimiento en la tasa de empleo del grupo beneficiario en 24.3 puntos porcentuales arriba de la tasa registrada para el grupo de control. Además, un 70% los beneficiarios encuestados confirmaron que el programa les transmitió competencias indispensables para su inserción en el mercado laboral o productivo. Una de las claves de su éxito fue la participación activa de las diversas entidades durante todo el proceso, así como su promoción nacional. Uno de los principales desafíos del programa consiste en posibilitar la réplica del modelo, ya que los jóvenes multiplicadores no pueden implementar el programa sin el respaldo institucional.

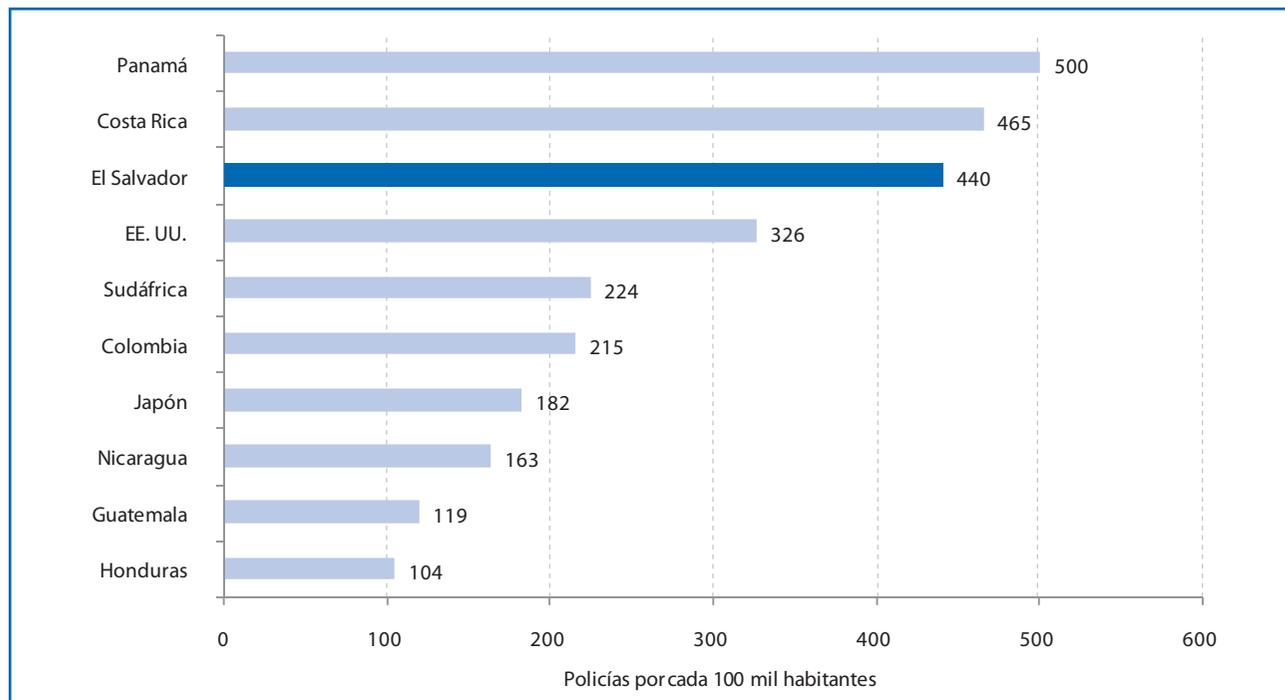
Otra experiencia en materia de empleo juvenil en El Salvador ha sido desarrollada por la Congregación Salesiana. La más conocida tiene lugar en el Polígono Industrial Don Bosco (PIDB), en la Comunidad Iberia, San Salvador, y está destinada al desarrollo de capacidades productivas y actitudes empresariales entre los jóvenes, involucrándolos en la creación y administración de su propia empresa y asegurándoles la obtención de un empleo en una de las 10 empresas industriales del PIDB, o fuera de ellas. En estas empresas se capacitan en promedio 75 alumnos anuales, se brindan 250 plazas fijas y 500 plazas temporales cada año (PIDB, sin fecha).

Asimismo, los salesianos han creado la carrera de Técnico en Mantenimiento Aeronáutico de la Universidad Don Bosco (UDB). Esta iniciativa es el resultado de integrar las necesidades de habilidades y competencias técnicas del perfil del trabajador del sector aeronáutico (específicamente, el que requiere la empresa AEROMAN), con los objetivos de la educación técnica que lidera la UDB. La necesidad de técnicos por parte de esta empresa implica la futura contratación de más de 3,000 puestos de trabajo.

El desarrollo de esta relación estratégica empresa-universidad ha dado origen a un modelo que fortalece la productividad de la mano de obra y promueve la generación de empleo y preparación de profesionales calificados en el sector aeronáutico. El programa graduará los primeros nueve alumnos Técnicos en Mantenimiento Aeronáutico del país. Hasta la fecha se encuentran cerca de 125 estudiantes matriculados en la UDB capacitándose en esta especialidad.

Parte de los esfuerzos de la Institución Salesiana son los Centros Juveniles Don Bosco construidos en las ciudades de Soyapango y San Miguel, con el apoyo del gobierno de El Salvador y administrados por la Fundación Salvador del Mundo (FUSALMO). Además de una importante infraestructura deportiva, cada polideportivo cuenta con programas en tecnologías, inglés, valores, cultura de paz, medio ambiente y desarrollo humano y espiritual. Se destaca el programa de "Emprendedores Juveniles" que ha producido un importante grupo de pequeños empresarios especializados en la comercialización de frutas deshidratadas y verduras procesadas en curtidos, servicios de serigrafía, diseño y comercialización de artesanías, y el desarrollo de cultivos hidropónicos para la comercialización de verduras y hortalizas.

Gráfico 9.7: Policías por cada 100 mil habitantes en una muestra de países, varios años



Fuente: ONU, 2007.

prevención y rehabilitación para otros países en Centroamérica y México.

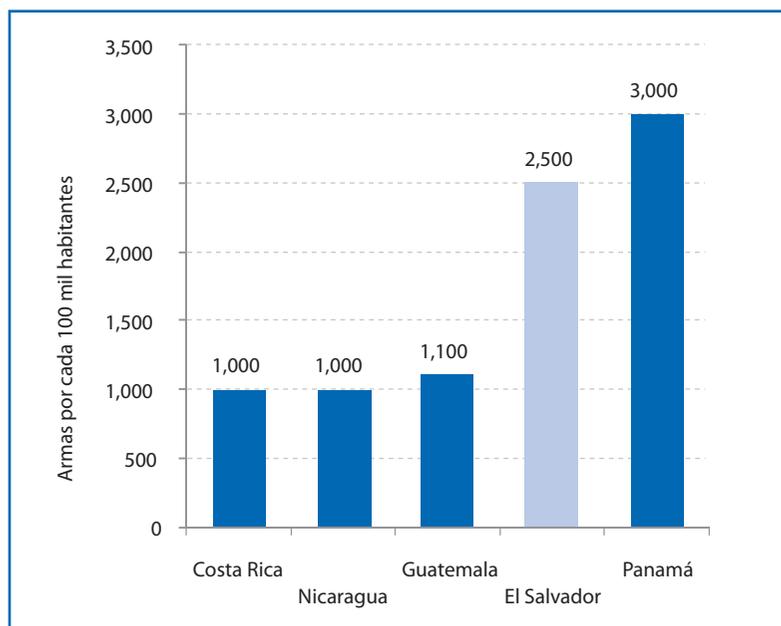
Un factor fundamental para el éxito de tales programas es el empoderamiento de las organizaciones vecinales. Diversos estudios sugieren que invertir en capacitar sus liderazgos y afianzarlas es poner en marcha un capital social que puede ser fundamental para prevenir la criminalidad. Así, Saegert et al. (2002) encontraron en las áreas pobres de Brooklyn (New York) que el fortalecimiento de las organizaciones de vecinos llevó a la reducción de varios tipos de delitos, con un rezago de entre 6 a 12 meses. La organización Viva Río, que trabaja en las favelas de Río de Janeiro, encontró que “la democracia comunitaria puede ser un eficaz antídoto contra el crimen... la mayoría prefiere vivir legalmente, aceptar los esfuerzos de quienes los ayudan y ayudarse a ellos mismos” (Sussekind, 1996).

Otras experiencias exitosas de programas preventivos de reducción de la violencia y la delincuencia que han incluido un fuerte componente comunitario han sido las de Medellín y Bogotá (Dammert, 2006). En

Medellín, los Comités Vecinales para la Convivencia constituyeron uno de los pilares de la estrategia de movilización comunitaria implementada en la segunda mitad de los noventa para hacerle frente a la vorágine de violencia que azotaba a esa ciudad. En el mismo marco, se generaron iniciativas de formación de promotores e inspectores sociales con el objeto de formar líderes que encabezaran los esfuerzos de cada barrio para combatir la inseguridad; y se conformó una red de comités para facilitar el intercambio de experiencias, sistematizar la información y coordinar las actividades entre las comunidades. También se creó un Centro para la Mediación y Resolución de Conflictos, encargado del trabajo con los grupos armados, así como de las campañas de desarme y difusión con la juventud.

La experiencia de Bogotá es igualmente aleccionadora. En el marco de los programas de Cultura Ciudadana de la Administración Distrital (1995-1997 y 2001-2003), la ciudad adoptó un enfoque amplio e integral en materia de seguridad ciudadana, que incluye políticas que van desde la pedagogía y la prevención

Gráfico 9.8: Armas de fuego con registro legal en Centroamérica, 2000



Fuente: Small Arms Survey, sin fecha; e IANSA, 2008.

de la violencia hasta el mejoramiento de los sistemas de información y el aumento de la eficiencia en la actividad policial. Como resultado de esos y otros esfuerzos, Bogotá ha pasado de ser una de las ciudades más violentas en América Latina a ser un modelo exitoso de cómo las políticas adecuadas pueden resultar en cambios efectivos del comportamiento ciudadano para consolidar una cultura de seguridad y convivencia ciudadana¹⁶.

En El Salvador, la implementación del Proyecto “Municipios Libres de Armas”, impulsado a mediados del año 2005 en los municipios de San Martín e Ilopango, constituye una experiencia prometedora del potencial de una estrategia integral de reducción de la violencia armada (PNUD, 2007). La iniciativa es implementada por el Consejo Nacional de Seguridad Pública en coordinación con las alcaldías municipales y subdelegaciones policiales de los dos municipios y el Ministerio de Gobernación, con el auspicio del Programa Sociedad Sin Violencia del PNUD. Su objetivo es desarrollar una experiencia de control de armas en el nivel local, que permita evaluar el impacto y proporcionar insumos para el diseño

de políticas públicas integrales de seguridad y convivencia ciudadana.

Los resultados preliminares de dicho proyecto en el municipio de San Martín han sido impactantes. Entre noviembre de 2005 y marzo de 2006, según datos oficiales, los homicidios disminuyeron un 40.7% con respecto al mismo periodo del año anterior. Asimismo, la violencia con arma de fuego se redujo en un 27.3% y los delitos en general (homicidios, homicidios tentados, lesiones, robos, robos de vehículos, disparo de armas de fuego, amenazas y violaciones) disminuyeron 29%.

Todas estas experiencias exitosas muestran la efectividad de un enfoque preventivo para enfrentar el auge de la criminalidad y la violencia en la región. En contraste, la evidencia muestra también que la lógica convencional puramente punitiva no proporciona un alivio real al problema de la criminalidad, sino que más bien tiende a profundizar los déficits de cohesión social que están a la raíz del mismo. Los estudios realizados muestran que la aplicación de penas más duras no resulta determinante para ponerle fin al delito. La delincuencia juvenil se reduce invirtiendo más en educación, creando oportunidades de trabajo para los jóvenes, y fortaleciendo la familia. El presidente Luiz Inácio da Silva ha subrayado que el problema de la criminalidad en Brasil está estrechamente ligado a la desocupación juvenil, y ha expresado que “es más barato y eficiente construir un aula que una celda”. Entre los programas encaminados a enfrentar tal problemática, el gobierno de Lula ha creado un programa de “empleo primero”, mediante el cual el gobierno y la empresa privada suman esfuerzos para dar la posibilidad de un primer empleo a los jóvenes.

El enfoque integral parece estar adquiriendo una base social de apoyo cada vez más amplia en América Latina. Recientemente, el gobierno de la Provincia de Buenos Aires, una de las áreas con más delincuencia de la Argentina, suscribió junto con otras fuerzas sociales un documento denominado “Seguridad: hacia un nuevo consenso democrático”, en el cual se plantea: “Debe ser erradicada la falsa premisa instalada en nuestra sociedad, por interés, omisión o ignorancia, en el sentido de que se es

Cuadro 9.8: Inversión pública anual promedio por alumno y por reo, 2007

Nivel educativo	Presupuesto (millones US dólares)	Alumnos	Gasto por alumno (US dólares)
Parvularia	40.2	185,868	216
Básica	305.0	1,190,732	256
Media	35.1	136,615	257
Total	380.3	1,513,215	251

	Presupuesto (millones US dólares)	Reos	Gasto por reo (US dólares)
Sistema penitenciario	19.2	16,145	1,191

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Hacienda y Ministerio de Educación.

exitoso en la lucha contra el delito si tan solo se incrementan las penas, aumentan las cárceles y su población, se encarcela a los niños de la calle por supuestos motivos tutelares, y se deponen tantos miramientos en materia de garantías”. En lugar de ello, el documento propone “construir un nuevo concepto de seguridad ciudadana que inaugure un nuevo discurso, incorpore como tema central la exclusión social en todas sus manifestaciones y elabore una estrategia de inclusión” (Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 2006). Sobre el mismo tema, el expresidente argentino Néstor Kirchner ha enfatizado que “la seguridad no se construye con un palo en la mano”.

En El Salvador, la Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social, conformada en 2006 para diseñar una estrategia de seguridad ciudadana, presentó el informe final de su trabajo, titulado *Seguridad y Paz: Un reto de país. Recomendaciones para una política de seguridad ciudadana en El Salvador*. Este ofrece lineamientos para ejecutar una política integral de seguridad y convivencia ciudadana basada en el fortalecimiento de la capacidad institucional para la gestión de la seguridad, la prevención y control de la violencia y la delincuencia, y la rehabilitación de las personas infractoras de la ley (Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social, 2007).

Si bien las dificultades fiscales que El Salvador enfrenta implican restricciones presupuestarias

de consideración para financiar los programas de tipo preventivo, el país tiene un margen de maniobra apreciable para reorientar a la prevención de la violencia recursos que en la actualidad destina para combatirla o lidiar con sus consecuencias, con un costo-beneficio social mucho más elevado. Estimaciones realizadas a partir de las asignaciones presupuestarias para el Ministerio de Educación y el sistema penitenciario indican que, en promedio, mantener a una persona en prisión durante un año sale cinco veces más caro que proveerle de educación en el mismo período en cualquier nivel educativo (véase cuadro 9.8).

Consideraciones finales

1. El sentido de pertenencia a la sociedad es un eje central de la cohesión social. Pero solo puede construirse sobre la base de un firme compromiso de la sociedad para reducir la brecha de ingresos y garantizar a todos igualdad de oportunidades para alcanzar mayores niveles de desarrollo humano.

2. El acceso a empleo decente constituye una pieza fundamental de ese andamiaje. De modo particular, el empleo juega un papel clave en la inserción social de los jóvenes, puesto que constituye la principal fuente de ingreso de las personas, proporciona integridad social y conlleva legitimidad y reconocimiento social. Adicionalmente, en un país que,

En El Salvador, la implementación del Proyecto “Municipios Libres de Armas”, impulsado a mediados del año 2005 en los municipios de San Martín e Ilopango, constituye una experiencia prometedora del potencial de una estrategia integral de reducción de la violencia armada

como El Salvador, enfrenta serios problemas de inseguridad y violencia, la generación de empleo decente se constituye además en la principal herramienta para impulsar una efectiva estrategia de seguridad ciudadana. Si bien no cabe asimilar la pobreza con la delincuencia, tampoco se puede desconocer que la inseguridad, la precariedad laboral y el desempleo persistente se vinculan, por diversas vías, a esos comportamientos.

3. Para enfrentar la creciente ola de violencia y criminalidad, y crear condiciones de efectiva gobernabilidad, El Salvador necesita impulsar un pacto social que implemente estrategias que construyan cohesión social y aborden las causas estructurales del delito generando inclusión, protección social y oportunidades. Las iniciativas preventivas que involucra ese pacto pueden ser complementadas, como un mecanismo de última instancia, con un abordaje renovado de la acción de la policía y un sistema penal orientado a la reeducación y la reinserción productiva en la sociedad.

4. De manera previsible, las soluciones estructurales que implica tal pacto van a

demandar cambios que requieren plazos históricos largos, así como el apoyo de una amplia gama de actores dispuestos a negociar y consensuar amplios acuerdos. Más específicamente, la cohesión social demandará de los distintos actores sociales, en particular de aquellos que gozan de una posición privilegiada, ceder beneficios, en aras de reducir la exclusión y la vulnerabilidad de los grupos en peores condiciones. Demandará también una mayor disposición de la ciudadanía a apoyar la democracia, a participar en espacios de deliberación de los asuntos públicos y a confiar en las instituciones, así como un mayor sentido de pertenencia a la comunidad y de solidaridad con los grupos excluidos y vulnerables.

5. A corto plazo, sin embargo, es urgente que el país diseñe y ponga en marcha programas de creación de empleo juvenil, pues en la medida que estos se inserten al mercado laboral, disminuirán también las posibilidades de que participen en actividades violentas.

Notas

1. Tal como ha sido desarrollado en los capítulos 2 y 7, el empleo decente se define no solo por su nivel de remuneración o las condiciones en que se ejerce un trabajo, sino también por las posibilidades de acceso a una red de protección social, que permita mitigar los riesgos asociados al desempleo, el subempleo, la enfermedad, y la pérdida o disminución de los ingresos en la vejez.

2. Esos cuatro objetivos básicos son: i) permitir que todas las personas tengan acceso al empleo y se beneficien de los recursos, los derechos, los bienes, y los servicios; ii) prevenir los riesgos de exclusión; iii) ayudar a los más vulnerables; y iv) movilizar a todos los agentes relevantes en los ámbitos de la pobreza y la exclusión social.

3. Esta reunión del Consejo tuvo lugar en el castillo de Laeken (Bruselas), residencia de la familia real de Bélgica.

4. Ozden (2006) ha estimado que aproximadamente el 30% de la fuerza de trabajo con formación universitaria de El Salvador se encuentra en Estados Unidos.

5. Estas cifras ajustan las tasas de homicidios con base en la información preliminar del Censo de Población de 2007.

6. Un estudio patrocinado por el Banco Mundial encontró que la criminalidad es considerada el principal obstáculo para hacer negocios en El Salvador (Schiffer y Weder, 2001). El valor asignado a dicho obstáculo en El Salvador es el más alto en la muestra de 17 países latinoamericanos considerada en dicho estudio.

7. Fajnzylber et al. (2001) encontraron en una investigación sobre 45 países que la desigualdad elevada está positiva y significativamente correlacionada con las tasas de homicidios.

8. La tasa promedio de homicidios en las ciudades de la India es 2.7 por cada 100 mil habitantes; la tasa de Calcuta, 0.3. Diferencias similares se aprecian entre Calcuta y las otras ciudades cuando la criminalidad se mide a partir del número total de violaciones al Código Penal de la India (Sen, 2007).

9. Según lo indican diferentes estudios (CEPAL et al., 2003; CEPAL, 2005), la pobreza en América Latina tiene una de sus causas principales en el hecho de que este continente es el más desigual de todos.

10. Se estima que, en 2005, un 17.1% de los menores de 18 años eran pobres, porcentaje mayor a los promedios generales. Ello significaba 12.3 millones de pobres jóvenes en Estados Unidos.

11. Estos resultados son robustos ante la inclusión de variables de “desincentivo” del delito y la aplicación de controles por simultaneidad y por características individuales y familiares.

12. Esta y las demás citas de textos en inglés han sido traducidas para este capítulo. (Nota de los editores.)

13. En el capítulo 3 de este Informe se explora cómo el calificativo de ‘haraganes’ se ha atribuido históricamente a quienes no están dispuestos a laborar en condiciones que consideran inadecuadas. La prensa de hoy recoge expresiones similares sobre los trabajadores de los sectores agrícola y de la construcción, que se habrían vuelto ‘haraganes’ por efecto de las remesas. En el capítulo 5 se explica que, en dichos sectores, muchas personas se rehúsan a trabajar porque sus expectativas salariales han crecido.

14. Una revisión de la nueva economía de la fuga de cerebros puede encontrarse en Docquier y Rapoport (2004).

15. Kliksberg (2007) señala que los niños de hogares más pobres tienen una probabilidad más alta de no finalizar la primaria o la secundaria porque deben trabajar en muchos casos (la OIT estima que hay más de 18 millones de niños menores de 14 años que trabajan en la región), porque hay un problema de desnutrición, o porque sus familias están desarticuladas y no pueden apoyarlos en sus estudios. Solo el 40% de los jóvenes latinoamericanos termina la secundaria frente al 85% en los países de la OECD.

16. El número de homicidios pasó de 4,452 en 1993 a 1,902 en 2002.

**Elementos para un Pacto Nacional
de Empleo y Cohesión Social**
basado en el enfoque de desarrollo humano

Es imposible hacer más de lo mismo y creer que
con ello se cambiará la realidad

Albert Einstein

Introducción

Reducir las brechas económicas y sociales y alcanzar mayor prosperidad han sido anhelos de muchas generaciones de salvadoreños. El Salvador necesita cambiar su realidad por una donde todos se sientan incluidos y tengan posibilidad de acceder a una vida digna.

El alto valor que entre los salvadoreños se asigna al trabajo como mecanismo de progreso lo vuelve campo fértil para lograr un acuerdo sobre el tipo de sociedad que se quiere construir para las presentes y futuras generaciones. La disposición a trabajar duro para alcanzar mayor bienestar es un activo que debe aprovecharse en la ruta de cambio hacia una sociedad más cohesionada con mayores niveles de desarrollo humano.

Este Informe ha recogido algunas preocupaciones de la mayoría de salvadoreños por el empleo: por conseguir uno que satisfaga; por conservar el que se tiene; por obtener un mejor salario; por tener protección social en caso de enfermedad, accidente o vejez; por recibir buen trato y no ser objeto de discriminación en el lugar de trabajo, entre otras. Para reflejar esas aspiraciones, se ha introducido en este texto la categoría de “trabajo decente” como horizonte ético que articula el deseo de llevar una vida que se considere valiosa —desarrollo humano— con el sentimiento de pertenencia a la sociedad —cohesión social.

El concepto de trabajo decente, como se ha explicado a lo largo de este Informe, alude a buen trabajo en este mundo globalizado. Reúne las siguientes condiciones: remuneración justa, buenas condiciones en el lugar de trabajo, acceso a redes de protección social, posibilidades de desarrollo personal y reconocimiento social, igualdad de trato para hombres y mujeres. Es un trabajo donde se cumplen deberes y se respetan derechos, y donde está abierto el canal para el diálogo social.

Se trata de un tipo de trabajo que ofrece *seguridad* a las personas, al garantizarles los ingresos necesarios para que ellas y sus familias lleven una vida digna, y se sepan protegidas por mecanismos normados en el lugar de trabajo y fuera del mismo.

Es también una forma privilegiada de *participación* en la vida social que estimula la creatividad individual y brinda oportunidades para opinar y tomar decisiones en los asuntos de interés colectivo. Además, al proveer ingresos, abre otras formas de participación ya sea como consumidores o como contribuyentes.

El trabajo decente es mecanismo de inclusión social. Para ser miembro activo de un conglomerado, la gran mayoría de las personas debe ser parte del mercado de trabajo e incorporarse en la estructura productiva del país. El trabajo decente, en este sentido, promueve la *equidad* al insertar al trabajador y a su grupo familiar en el tejido social, con todo lo que esto supone: acceso a servicios, sentido de pertenencia, autoestima y realización.

El trabajo decente es un espacio de encuentro entre el progreso personal y social. En el ámbito personal, propicia que cada individuo se pueda sentir a gusto con lo que es, hace y tiene. En el social, acorta las brechas económicas y sociales entre las personas, favorece el clima de convivencia ciudadana y las prácticas de cooperación y, con ello, sienta bases para la estabilidad y la gobernabilidad democrática.

¿Por qué un pacto?

Al considerar la necesidad de que El Salvador tome iniciativas de cambio hacia una sociedad más cohesionada y con mayores niveles de desarrollo humano, así como el poder transformador del trabajo decente, este Informe propone que se realice un *Pacto Nacional de Empleo y Cohesión Social*. Este se entiende como *un acuerdo social amplio y representativo sobre la extensión de oportunidades de trabajo decente, en particular hacia los grupos sociales excluidos o en desventaja de acceder a buenas oportunidades laborales*.

Promover un pacto como resultado del análisis realizado en este Informe no surge de manera antojadiza, sino que se trata de una propuesta derivada de la convicción de que, primero, la realidad salvadoreña pide un cambio y, segundo, de que el cambio exige

La disposición a trabajar duro para alcanzar mayor bienestar es un activo que debe aprovecharse en la ruta de cambio hacia una sociedad más cohesionada con mayores niveles de desarrollo humano

intervenir de manera activa y propositiva en ella desde el conjunto de la sociedad. Como reza el epígrafe de esta sección, “es imposible hacer más de lo mismo y creer que con ello se cambiará la realidad”.

Por una parte, la falta de trabajos decentes que empuja a la población al subempleo y a la migración son realidades objetivas que piden transformación. Por otra parte, la ciudadanía debe tomar responsabilidad en la transformación de sus condiciones de vida, dialogar y alcanzar acuerdos sobre la sociedad que desea construir y sobre los compromisos que está en disposición de honrar.

Principios

La verdadera riqueza de una nación está en su gente

Muchos países que se han vuelto ricos en los últimos años –tales como Singapur, Taiwán e Irlanda– son pequeños, tienen escasez de recursos naturales y, en algunos casos, hasta son dependientes en bienes de primera necesidad como el agua y los alimentos. Lo único que tienen es gente.

¿Qué han hecho para avanzar tanto, dentro de un entorno aparentemente desfavorable? Han reconocido que la verdadera riqueza de una nación está en su gente y han centrado su atención en dos aspectos: a) la formación de capacidades humanas mediante la realización de inversiones cuantiosas en salud, educación y capacitación; y b) el pleno aprovechamiento de esas capacidades mediante la asignación de la máxima prioridad al pleno empleo en las políticas públicas. Esta constatación ofrece a otros países pequeños, densamente poblados y con poca disponibilidad de recursos naturales, como El Salvador, la posibilidad de construir una visión optimista sobre su futuro.

Lo económico precede a lo social, aunque no es un fin en sí mismo

El progreso social es una recompensa del progreso económico. Al haber crecimiento económico y aumentar la riqueza de un país, es normal que se amplíen las opciones de la

población que lo habita. Prueba de ello es que los países con ingresos per cápita más altos, por lo general, son los que reportan mejores indicadores sociales y un índice de desarrollo humano mayor.

A veces, sin embargo, más decisivo es el uso que haga un país de la riqueza que la riqueza misma. El impacto del crecimiento económico sobre la calidad de vida de los habitantes depende de manera crítica de la forma en que se distribuyan sus frutos y, en particular, de cuánto se dirige a favor de los más pobres a través, por ejemplo, de empleo, atención primaria de salud, educación, abastecimiento de agua segura, saneamiento ambiental, etc.

La producción antecede al consumo

La ampliación y diversificación de los patrones de consumo de la población de un país requieren de transformaciones previas en la estructura productiva que garanticen su sostenibilidad. En cambio, cuando una población, tentada por la “sociedad de vitrina”, hace suyas ciertas “necesidades” e ignora los esfuerzos requeridos para su satisfacción bajo la forma de instrucción, de trabajo, de ahorro, de inversión, de producción y productividad, y de aprovechamiento de oportunidades, el resultado final es una sociedad de consumo insostenible en el tiempo, que más temprano que tarde tendrá que ajustarse por la acumulación de desequilibrios macroeconómicos. En sociedades consumistas es frecuente que se gaste una buena parte de los recursos domésticos en bienes suntuarios importados y que muchas inversiones estratégicas en capital humano e infraestructura se financien con préstamos externos.

Objetivos y metas

El Pacto propicia el diseño y puesta en marcha de una estrategia de desarrollo humano en El Salvador que disminuya de manera progresiva el desempleo, el subempleo y el empleo informal; y que eleve las tasas de ahorro e inversión, aumente la competitividad nacional, la producción exportable y logre un crecimiento robusto y sostenido de la economía.

El pacto aquí propuesto se deriva de la convicción de que, primero, la realidad salvadoreña pide un cambio y, segundo, de que el cambio exige intervenir de manera activa y propositiva en ella desde el conjunto de la sociedad

El gran objetivo de largo plazo del Pacto consiste en que todos los salvadoreños y salvadoreñas en edad de trabajar, con capacidad y voluntad de hacerlo, tengan acceso a un empleo productivo y justamente remunerado que les ofrezca posibilidades de desarrollo personal, profesional y redes de seguridad social que los protejan.

Para alcanzar estos objetivos, se sugiere que en el Pacto también se incluyan algunas metas específicas establecidas para el año 2021 como las siguientes:

- Reducir la tasa de subutilización laboral (desempleo más subempleo) a menos de 20%
- Erradicar el trabajo infantil, estableciendo como norma que la edad mínima para el trabajo esté en función del nivel educativo esperado de la población trabajadora
- Duplicar el PIB per cápita: lograr tasas de crecimiento sostenido de entre 6 y 8% anual, dentro de un contexto de sostenibilidad ambiental
- Reducir la desigualdad en la distribución del ingreso: disminuir el coeficiente de Gini a menos de 0.4
- Elevar los niveles de ahorro e inversión a niveles superiores a 30% del PIB
- Colocar a El Salvador entre los 20 primeros países del mundo en el índice “Doing Business”
- Alcanzar los 12 grados de escolaridad promedio
- Alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Agenda

La agenda del Pacto deberá ser definida por los actores que participen en el proceso de diálogo; sin embargo, a continuación se sugieren una serie de puntos que, a partir de los hallazgos de este Informe, se consideran claves para impulsar en el país el pleno empleo y propiciar la cohesión social. Los siete puntos presentados en esta sección son una muestra de cómo podría plantearse el Pacto y no pretenden agotar el abanico de medidas para alcanzar los objetivos propuestos.

1. Renovar la confianza nacional e institucionalizar la búsqueda de consensos

El Salvador a lo largo de su historia como nación se ha convertido en un pueblo tenaz, emprendedor y laborioso; pero, también desconfiado y violento. Las pocas veces que ha decidido administrar sus diferencias ha obtenido logros espectaculares. Los acuerdos mediante los cuales se puso fin al conflicto armado y se abrió paso a las transformaciones socioeconómicas y políticas de los últimos 15 años continúan siendo considerados como uno de los procesos de paz más exitosos en el mundo.

Sin embargo, los momentos de convergencia ciudadana para administrar las diferencias han sido esporádicos. Los disensos se suelen transformar en confrontación, evidenciando que uno de los principales obstáculos para el desarrollo es la escasa capacidad de los actores nacionales para apoyarse recíprocamente con miras al logro de propósitos comunes.

Además, la sociedad salvadoreña cree muy poco en las instituciones. El incumplimiento de las leyes, la desconfianza sobre el manejo de los fondos públicos y el descrédito de la clase política son síntomas del severo desgaste institucional que se está viviendo. La desconfianza, que tiene origen en la experiencia de que los otros no hacen lo esperado ni cumplen las normas básicas, establece lazos interpersonales y sociales muy débiles, y corroe la posibilidad de lograr acuerdos amplios.

Para superar estos obstáculos es indispensable aprovechar el ejemplo de países como España e Irlanda que han institucionalizado la búsqueda de consensos entre los principales actores del mundo del trabajo y la sociedad civil mediante la creación de organismos adscritos al sistema de planificación nacional.

En Irlanda, los diversos actores sociales (gobierno, partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales y otros) han dado una verdadera lección de apertura al diálogo, pactos y búsqueda de soluciones a los problemas estructurales o coyunturales, olvidando incluso las facciones de la guerra civil (Sweeney, 2003). Un tema central de los programas socialmente concertados es el abordaje simultáneo de las

El gran objetivo del Pacto es que todos los salvadoreños y salvadoreñas en edad de trabajar, con capacidad y voluntad de hacerlo, tengan acceso a un empleo productivo y justamente remunerado con seguridad social

La pregunta es si el Estado puede promover, al lado de los trabajadores y los empresarios, un modelo de competencia ambientalmente sostenible, basado en la productividad y generador de trabajo decente

metas de empleo, productividad, salarios y competitividad de la economía. Es tal la profundidad alcanzada por este paradigma del consenso que los acuerdos entre estos actores se han convertido en la principal herramienta de planificación en Irlanda (Pontoni, 2003). Al proceder de esta manera, han generado la previsibilidad, estabilidad y credibilidad requeridas para impulsar un modelo de paz social fundamentado en un crecimiento rápido e intensivo en la generación de trabajo decente.

La pregunta en el caso de El Salvador es si el Estado puede promover, al lado de los trabajadores y los empresarios, un modelo de competencia ambientalmente sostenible, basado en la productividad y generador de trabajo decente. Y, por el otro lado, si los trabajadores y los empresarios, así como sus organizaciones, podrán asumir la actitud necesaria para instaurar un modelo de esta naturaleza.

Para que en El Salvador se alcancen consensos y se impulse un modelo como el descrito, se requiere que las organizaciones de trabajadores y empresarios se vuelvan fuertes, creíbles y representativas. Esto demanda la promoción y el respeto irrestricto a la libertad de asociación y organización.

Para avanzar en esa dirección se recomienda la creación de un *Consejo Económico y Social*, con la participación del gobierno, partidos políticos, sindicatos, organizaciones empresariales y organizaciones de la sociedad civil, con el propósito de elaborar programas socialmente concertados sobre empleo, productividad, salarios y competitividad de la economía y de revisar periódicamente la visión de futuro del país.

Debido a que uno de los desafíos pendientes del país es la integración subjetiva de la sociedad mediante la creación de un “sentido común” colectivo que permita que todos los ciudadanos se sientan reconocidos como miembros de una comunidad, es fundamental trabajar en la creación de un ambiente político y social favorable para la concertación. En este sentido, los medios de comunicación están llamados a jugar un papel esencial.

2. Una macroeconomía al servicio del empleo y el crecimiento

No hay una sola política macroeconómica exitosa todo el tiempo y en cualquier parte. Además, la política macroeconómica seguida en cada país depende de la elección del tipo de economía y del tipo de sociedad que se quiera (Norton, 1998). Valoraciones de esta naturaleza motivaron las reformas macroeconómicas que se implementaron en El Salvador a partir de 1989. Se trataba entonces de hacer frente a una crisis severa expresada en tasas de crecimiento económico negativas, elevados niveles de desempleo y subempleo, escasez de divisas, altos niveles de inflación, déficits fiscales insostenibles y tasas de pobreza en aumento, entre otros. Se esperaba, como consecuencia de las reformas, que la economía creciera de manera robusta y sostenida, se elevaran los niveles de empleo, mejorara la distribución del ingreso, se ampliaran y diversificaran las exportaciones, aumentaran los niveles de ahorro e inversión, y se fortaleciera la estabilidad macroeconómica.

Los resultados que acompañaron a las reformas inicialmente fueron tan satisfactorios que, a mediados de los años noventa, instituciones como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional presentaban a El Salvador como un caso paradigmático de éxito de las políticas del Consenso de Washington. De 1996 en adelante, sin embargo, la tasa de crecimiento comenzó a desacelerarse; la tasa de subutilización laboral, a subir nuevamente; la situación fiscal, a deteriorarse y lo mismo el nivel de competitividad de la economía nacional. Más recientemente, los elevados precios del petróleo y de los productos agrícolas de consumo básico en los mercados internacionales también han aumentado de manera drástica el costo de la vida.

La explicación de varios de estos problemas se encuentra en una política macroeconómica con tres características que no favorecen la generación de empleo y el crecimiento: a) un nivel de apreciación cambiaria superior al que se tenía en 1989 y que se ha consolidado con la dolarización; b) un grado de apertura comercial que no se corresponde con el nivel de competitividad del aparato productivo

nacional; y c) una escasez de recursos para financiar las inversiones en educación, capacitación, salud e infraestructura que requiere el país para aumentar la productividad laboral, reducir los costos de transacción y mejorar sostenidamente la competitividad del país (capítulo 5).

Para salir de esta situación, El Salvador necesita de un marco de políticas macroeconómicas que reduzca el peso del consumo en el PIB; que potencie las finanzas públicas y el gasto en desarrollo humano; que incentive el ahorro, la inversión y las exportaciones, especialmente en ciertas ramas intensivas en la mano de obra más abundante en el país.

Debido a la dolarización y a la suscripción de tratados de libre comercio con los principales socios comerciales del país, las opciones de política deben buscarse en el marco de una economía abierta y con la perspectiva de minimizar los riesgos y optimizar las oportunidades derivadas de la apertura. Algunas propuestas, derivadas del contenido de este Informe y de otros estudios consultados para su preparación, son las siguientes:

a. Establecimiento de un Fondo de Apoyo a la Competitividad de las ramas económicas seleccionadas como apuestas estratégicas para liderar la generación de empleo y el crecimiento económico en los próximos años. Dicho fondo se financiaría con una tasa tipo IVA para bienes producidos internamente y también para los importados. Se utilizaría para financiar proyectos de incubación de empresas, capital de riesgo, reconversión productiva, apoyo a la exportación, investigación y transferencia de tecnología, innovación y desarrollo de tecnologías limpias, etc. Sería administrado por consejos de administración público-privados con representación de las organizaciones de productores de las ramas seleccionadas. Una ventaja de un esquema de este tipo es que podría ejercer efectos deflacionarios, ya que los proyectos financiados contribuirían a ensanchar la producción nacional. Países como Estados Unidos y Canadá utilizan este tipo de mecanismos bajo el nombre de *check off* y las tasas aplicadas van desde 0.5% hasta 5%.

b. Reorientación de la política de subsidios al consumo de productos importados. Resulta paradójico que en un país en donde las relaciones consumo/PIB e importaciones/PIB son excesivamente altas y donde hay escasez de recursos para financiar las políticas sectoriales, la mayoría de los subsidios otorgados se dirijan al consumo de productos importados (i.e. gas propano) o cuya producción utiliza mayoritariamente insumos provenientes del exterior (i.e. energía eléctrica y transporte) y sin criterios claros de focalización.

c. Instauración de un sistema de ahorro obligatorio de capitalización individual y de administración pública. Dado que el país necesita una cantidad masiva de empleos decentes que no pueden ser creados por el sector privado debido a los altos costos de transacción y la baja productividad laboral, se recomienda crear un *sistema de ahorro obligatorio de capitalización individual y de administración pública*. Su cobertura inicial podría ser la adquisición de vivienda, para luego extenderse a otros rubros tales como servicios de salud y seguros de desempleo, de vida y para la educación de los hijos. Las tasas aplicadas en cada rubro se ajustarían a medida que se incrementa el salario real, variarían según la edad de los afiliados y estarían vinculadas con los objetivos macroeconómicos (suben en períodos de recalentamiento de la economía y bajan en períodos de recesión o lento crecimiento).

Se sugiere usar el ahorro para financiar (a tasas de interés reales bajas pero positivas) las apuestas estratégicas, así como programas agresivos de inversión pública en capacitación, educación y modernización de la infraestructura, a fin de reducir los costos de transacción y aumentar la productividad laboral. De esta manera se estimularía la inversión privada y se elevaría de manera sustancial la tasa de crecimiento. Al crecer los empleos públicos y privados formales, también aumentarían las recaudaciones fiscales (ampliación de la base tributaria), así como los niveles de ahorro privado (ampliación de la base de cotizantes).

El resultado esperado de este proceso sería sustituir un *círculo vicioso* de bajos niveles de ahorro e inversión, lento crecimiento y altos

El Salvador necesita de un marco de políticas macroeconómicas que reduzca el peso del consumo en el PIB; que potencie las finanzas públicas y el gasto en desarrollo humano; que incentive el ahorro, la inversión y las exportaciones

Dado que el país necesita una cantidad masiva de empleos decentes que no pueden ser creados por el sector privado, se recomienda crear un sistema de ahorro obligatorio de capitalización individual y de administración pública

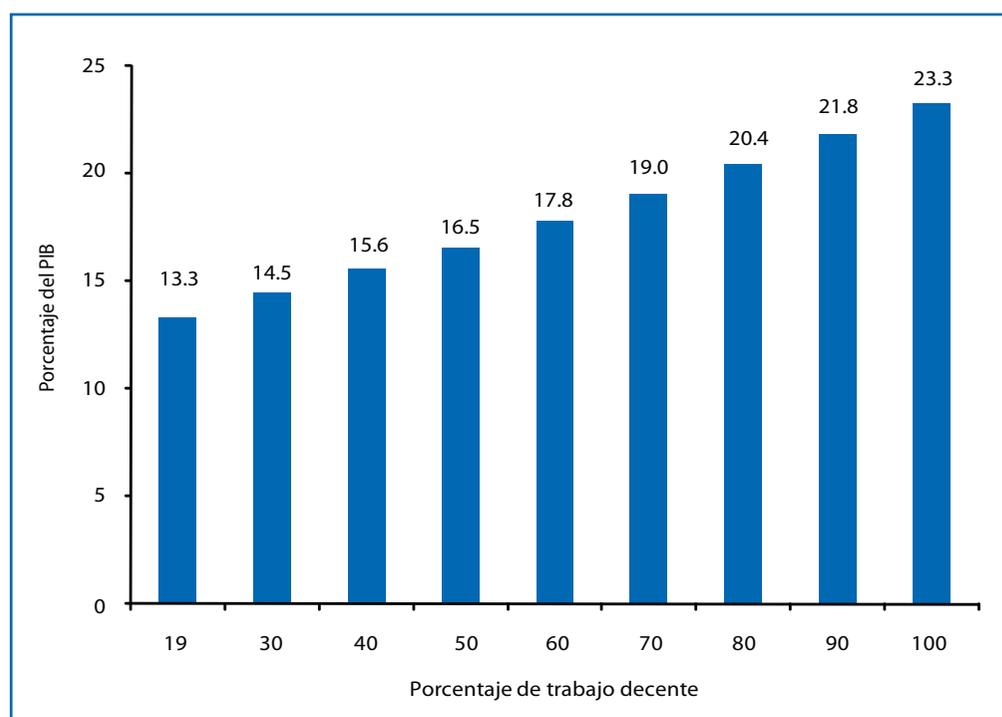
niveles de subutilización laboral por un *círculo virtuoso* de altos niveles de ahorro e inversión, rápido crecimiento y pleno empleo. Al adoptar un sistema de esta naturaleza, habría que crear mecanismos para promover la participación de los salvadoreños en el exterior. Uno de los principales atractivos de esta política es que, al tener éxito en la creación masiva de trabajo decente, puede incrementarse de forma sustancial la recaudación tributaria sin necesidad de aumentar las tasas impositivas (véase gráfico 1).

d. *Suscribir un acuerdo de responsabilidad fiscal.* Para dar solidez al *círculo virtuoso* descrito, los esfuerzos por aumentar la tasa de ahorro privado deberían complementarse con un *acuerdo de responsabilidad fiscal*. El objetivo de este sería proveer al Estado de los recursos humanos, financieros, organizacionales e institucionales para cumplir con eficacia, transparencia y honestidad sus funciones administrativas y reguladoras, honrar la deuda pública, alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y financiar las apuestas estratégicas que defina el país.

Un *acuerdo de responsabilidad fiscal* es mucho más que impuestos. Antes de hablar de impuestos, en un acuerdo de esta naturaleza deben haberse respondido colectivamente preguntas tales como: ¿cuál es el país que queremos y cuáles son las apuestas estratégicas que habría que realizar para transitar en esa dirección?; ¿cuáles son los requerimientos fiscales para construir esa visión de futuro y financiar esas apuestas estratégicas?; ¿cuáles son las opciones (no solo tributarias) para obtener esos recursos?; ¿cuál será el porcentaje máximo del presupuesto que podrá ser destinado a gastos de funcionamiento, para evitar que burócratas y políticos se aprovechen del mayor esfuerzo de ahorro público y privado?; ¿cuál será el porcentaje del presupuesto que se destinará a gasto social?; ¿cuáles serán las competencias fiscales del gobierno central y las municipalidades?

Dentro de un *acuerdo de responsabilidad fiscal* también es indispensable que el reclutamiento y la promoción del personal de la administración

Gráfico 1: Recaudación correspondiente a distintos porcentajes de trabajo decente



Fuente: Estimaciones propias a partir de EHPM 2006 (DIGESTYC, 2006) y BCR, 2007.

pública se realice con base en el reconocimiento de competencias y méritos; que se luche permanentemente por la erradicación de la corrupción mediante la aplicación efectiva de la *Ley de Ética Gubernamental* y que se dote de autonomía e independencia a la Corte de Cuentas de la República.

Además, debido a que El Salvador se encamina de forma acelerada hacia una urbanización total, opciones como el impuesto predial y el impuesto a la plusvalía por el cambio de uso de la tierra deberían ser consideradas para el establecimiento de un fondo de desarrollo territorial y local. Esto, aparte de fortalecer las finanzas municipales que permitirían financiar apuestas estratégicas locales y regionales, evitaría la acentuación de las desigualdades en la distribución del ingreso y la riqueza. Adicionalmente, tales iniciativas podrían ser reforzadas y complementadas por el establecimiento de programas de pagos por servicios ambientales y proyectos dirigidos a conservar las fuentes de agua y promover la utilización de energías renovables (solar, eólica, pequeñas hidroeléctricas).

Una buena noticia es que los cambios macroeconómicos requeridos ahora son de menor envergadura que los que se necesitaban en los años ochenta, además de que se parte de una base económica más sólida y de niveles de ingreso per cápita mucho más altos. Sin embargo, la crisis no generalizada de hoy puede generar mayor oposición, en particular de los sectores económicos beneficiados con la política macroeconómica vigente, que todavía no identifican la necesidad de un cambio de rumbo en la economía del país.

3. Compromiso con el conocimiento

Un pacto basado en el enfoque de desarrollo humano parte de la premisa de que “la principal riqueza de un país está en su gente” (PNUD, 1990). De ahí que la apuesta estratégica más importante es valorar esa riqueza mediante inversiones en educación y capacitación que aumenten los conocimientos, destrezas y habilidades de las personas. Esto resulta crucial en estos tiempos de globalización, cuando el rápido cambio tecnológico ha convertido al

conocimiento en el factor más importante para la competitividad de las naciones, a la vez que provoca una depreciación acelerada del capital humano.

Este punto de la agenda tiene como objetivo proponer políticas públicas orientadas al desarrollo de las capacidades de las personas, mediante la educación, la capacitación y el compromiso con el conocimiento; pero también a la ampliación de las oportunidades laborales en consonancia con las habilidades adquiridas. Para conjugar educación, capacitación y empleo es necesario definir cuál es el país que se quiere construir, así como las apuestas estratégicas que permitirán edificarlo.

La importancia de la educación para el desarrollo de El Salvador está bien documentada. Según un estudio del BID (1997), un año adicional de escolaridad promedio incrementaría la tasa de crecimiento económico anual en 1.55%, es decir, mucho más que el incremento de 0.5% a 1% proyectado por el impacto del DR-CAFTA. Asimismo, FUSADES (2001) ha estimado que universalizar la educación primaria representa un costo adicional de 2.7% del PIB, con lo que se lograría aumentar en cuatro grados la escolaridad promedio, disminuir la pobreza a la mitad y sostener un crecimiento económico de 5% anual. Otro estudio del Banco Mundial (Loayza et al., 2005) calculó que la tasa de crecimiento anual de la economía salvadoreña durante el período 1991-1999 estuvo determinada por la fuerza laboral y educación de la misma (2.27%), el capital físico (2.03%) y la productividad (0.25%). Combinando esos hallazgos, Skipper (2006) sostiene que El Salvador podría construir un *círculo virtuoso* de crecimiento económico, desarrollo del capital humano y reducción de la pobreza si apostara decididamente a una expansión educacional acelerada. Estimaciones efectuadas para este Informe indican, además, que en un escenario de crecimiento acelerado de la escolaridad, el país no sólo crecería a tasas más altas y se generarían más empleos, sino que también obtendría recursos fiscales adicionales superiores a los mayores niveles de inversión en educación (capítulo 5). Esto permite concluir que la educación se paga por sí sola.

Para conjugar educación, capacitación y empleo es necesario definir cuál es el país que se quiere construir, así como las apuestas estratégicas que permitirán edificarlo

El Salvador está en capacidad de aumentar sustancialmente los recursos destinados a educación y capacitación, partiendo de su actual nivel de ingreso per cápita

Los estudios arriba señalados coinciden en que El Salvador está en capacidad de aumentar sustancialmente los recursos destinados a educación y capacitación, partiendo de su actual nivel de ingreso per cápita. En virtud de ello, acá se sugieren las siguientes recomendaciones:

a. Incremento del gasto público en educación. Aumentar el gasto público en educación durante la próxima administración presidencial a un nivel equivalente a 6% del PIB. De esta manera se adelantaría el cumplimiento de las metas establecidas en el Plan Nacional de Educación 2021 (MINED, 2005).

b. Elevar los recursos para capacitación. Aumentar progresivamente los recursos destinados a capacitación hasta llegar a niveles equivalentes a 1% del PIB. Para ello, habría que comenzar incrementando las tasas de cotización al INSAFORP a 1.5% sobre el monto del salario de las planillas (al igual que Costa Rica). Además, habría que ampliar la base de cotizantes incluyendo a las instituciones del gobierno central y a las micro y pequeñas empresas. En el caso de estas últimas la tasa de cotización podría ser de 0.5% sobre el monto del salario de las planillas (INSAFORP, 2006).

c. Dominio de una segunda lengua. En correspondencia con el incremento de recursos destinados a educación y capacitación, debería asumirse la meta del dominio de una segunda lengua, preferentemente el inglés —como lengua del presente— o el mandarín —como lengua del futuro.

El inglés es el idioma más empleado por las compañías multinacionales y en las transacciones internacionales. ANEP (2006) ha estimado que, con una inversión anual de US\$30 millones, en 10 años El Salvador contaría con más de medio millón de jóvenes con dominio avanzado del idioma inglés, dotados de capacidad para obtener empleos de mejor calidad que los que hoy están a su alcance. Las estimaciones de ANEP indican, además, que el Estado recuperaría la inversión por alumno con los impuestos directos e indirectos que los jóvenes bilingües pagarían durante su primer año laboral. Si, tal como se establece en el Plan de Educación 2021, la mayoría de estos jóvenes reciben educación técnica y superior, sería recomendable

adicionar programas de migración temporal, dentro del marco del DR-CAFTA, en particular en actividades donde hay escasez de mano de obra en Estados Unidos.

El Salvador debería comenzar a difundir el mandarín de manera masiva para responder a la relevancia que China tiene en la economía mundial y también a la expectativa de que en los años venideros será una de las economías más grandes del mundo. Gestionar, como cooperación técnica, la venida de profesores de ese idioma dentro de un plan orientado a su masificación, debería ser un objetivo de la política exterior del país con esa región del mundo.

d. Redefinición del año escolar. Homogenizar el año educativo con el de los Estados Unidos facilitaría que los hijos de salvadoreños en ese país, con estudios superiores, vinieran en sus vacaciones de verano e impartieran cursos intensivos de inglés, fortaleciendo así los lazos de identidad. Esta medida mejoraría el rendimiento escolar y reduciría los índices de morbilidad, debido a que los períodos de vacación corresponderían a meses lluviosos y de mayores riesgos de contraer enfermedades. No tiene sentido mantener un año escolar diseñado para atender las necesidades de mano de obra de una economía agroexportadora que ya no se tiene; sobre todo, al considerar que cada vez son menos atractivos para los salvadoreños los empleos temporales de recolección de los cultivos de exportación.

e. Fondo de Investigación y Desarrollo. De manera complementaria, El Salvador tiene que encaminar serios esfuerzos para elevar sustancialmente su capacidad de creación e innovación tecnológica. La proporción de recursos que el país destina actualmente a investigación y desarrollo (I+D), como porcentaje del PIB, es virtualmente nula. Estados Unidos dedica 2.6% del PIB a actividades de I+D; Chile, 0.54%; Costa Rica, 0.27%; El Salvador, apenas 0.01%. Por tanto, el desarrollo de la estructura necesaria para potenciar la investigación en las áreas tecnológicas requiere como condición mínima previa aumentar el gasto destinado a I+D.

4. Apuestas estratégicas

Para asegurar que los progresos en educación y capacitación sean acompañados de avances similares en la generación de trabajo decente, aquellos esfuerzos deben orientarse a crear una fuerza de trabajo práctica, con alta capacidad de dar respuesta a las demandas del mercado laboral. Es necesario, además de mejorar de manera permanente la calidad de la educación en todos los niveles, coordinarlos con la identificación de ramas y actividades en que el país podría destacarse internacionalmente. Estas apuestas estratégicas deben armonizarse con los objetivos y metas de mediano y largo plazo que se formule el país y con las fortalezas y limitaciones presentes.

Las apuestas estratégicas, en una primera etapa, deben orientarse a cumplir la meta de que en El Salvador todas las personas en edad de trabajar, con capacidad y voluntad de hacerlo, tengan empleo formal. Para ello, el país debe apostar por aquellas ramas productivas o rubros que presentan mayores encadenamientos productivos (i.e. productos de caucho y plástico; química de base y elaborados; productos metálicos de base y elaborados; maquinaria, equipo y suministros; material de transporte y manufacturas diversas; restaurantes y hoteles; transporte y almacenamiento); mayor capacidad de absorción de la mano de obra que abunda en el país (i.e. construcción, turismo); mayores potencialidades en términos de sustitución de importaciones (i.e. etanol y otras fuentes de energía renovable, agroindustria); y, por último, las ramas o rubros donde se aprovechen o desarrollen nichos de exportación (capítulo 5). A medida que los niveles de educación y capacitación de la mano de obra aumenten el mapa de apuestas estratégicas se modificará.

El impulso de las ramas y actividades económicas seleccionadas como apuestas estratégicas estaría fundamentado en el *Fondo de Apoyo a la Competitividad*, arriba señalado, y en otras iniciativas como las siguientes:

a. *Restablecimiento del sistema nacional de planificación.* El restablecimiento de una entidad estatal de nivel ministerial que asuma el liderazgo en la planificación y coordinación

del desarrollo del país. Esta cartera coordinaría la elaboración de las visiones de futuro, las apuestas estratégicas y los planes que orientarían el proceso de desarrollo del país, así como de las políticas macroeconómicas y sectoriales requeridas. Asimismo, sería responsable de la eficiencia de los servicios públicos, del monitoreo permanente y de la elaboración periódica de informes de evaluación del grado de cumplimiento de los objetivos y metas establecidos en los planes. Sobre la pertinencia de contar con una entidad de esta naturaleza, es importante tener en cuenta lo expresado por John Bruton (2001), ex primer ministro de Irlanda, para quien “Aunque se cometan errores, el planear con visión de largo plazo trae muy buenos resultados”.

b. *Realización de análisis comparativos* entre las entidades de países exitosos en generar trabajo decente, crecimiento económico y cohesión social con las entidades locales responsables de apoyar y asistir a las mipymes, promover la inversión nacional y extranjera, el desarrollo industrial, la formación y capacitación laboral. Los hallazgos de esos análisis servirían para hacer los ajustes correspondientes a las entidades nacionales.

Además de lo antes expuesto y con el objeto de reducir las brechas geográficas y la migración campo-ciudad, se recomienda impulsar estrategias de desarrollo regional y local. De lo que se trataría es de: a) crear un marco de incentivos para que empresas externas y proveedores de servicios clave o de infraestructura se instalen en los territorios; y b) tratar de aprovechar productivamente los recursos y capacidades de la población, las empresas y los gobiernos locales. Una estrategia con enormes posibilidades de éxito en el país, debido a la importancia de las migraciones y las remesas, es la denominada “un producto por pueblo”. La idea es estimular a los pueblos y comunidades locales a concentrarse en la producción de uno o un número reducido de productos que ellos sepan producir muy bien y en comercializarlo(s) fuera de su territorio. De esta manera no solo se crearía empleo local, sino que también se reforzaría la identidad de los pueblos y comunidades, y se fortalecerían las capacidades y la autoestima de sus pobladores.

Además de mejorar de manera permanente la calidad de la educación en todos los niveles, es necesario coordinarlos con la identificación de ramas y actividades en que el país podría destacarse internacionalmente

Moveirse en dirección de la equidad de género en el mundo laboral supone que hombres y mujeres reconozcan la importancia del trabajo de reproducción social, se repartan las tareas y establezcan mecanismos de apoyo más allá de los hogares

Este tipo de estrategia fue impulsada con éxito en Oita (Japón) y ha sido difundida en otros países.

5. Reconocimiento del trabajo reproductivo como sustento del funcionamiento de la sociedad y reducción de brechas de género

La situación de las mujeres en el mundo del trabajo en El Salvador revela la persistencia de desigualdades de género (capítulo 8). Por una parte, ellas siguen cargando con la mayor parte del trabajo doméstico no remunerado (TDNR) —i.e. tareas domésticas, cuidado de infantes, ancianos y discapacitados— incluso cuando tienen un empleo y contribuyen con sus ingresos a la economía familiar. Por otra parte, el 50% de la PEA femenina se inserta en el mercado laboral en forma de subempleo, frente al 38.6% de la PEA masculina. Además, las mujeres perciben, en promedio, salarios inferiores a los de los hombres y ocupan la gran mayoría de plazas de servicio doméstico remunerado, donde carecen de reconocimiento social y económico, y están sometidas a jornadas no reguladas.

En buena parte estas brechas responden a la tradicional división sexual del trabajo así como a las normas formales e informales que la sociedad transmite y que moldean aspiraciones y oportunidades para uno y otro sexo. Moveirse en dirección de la equidad de género en el mundo laboral supone que la sociedad como un todo se haga cargo del trabajo de reproducción social, es decir que hombres y mujeres reconozcan su importancia, se repartan las tareas y establezcan mecanismos de apoyo más allá de los hogares (CEPAL, 2007). Las siguientes recomendaciones orientadas a tal fin deberían ser parte de la agenda de un Pacto de Empleo y Cohesión Social:

a. Medición sistemática del aporte de la economía doméstica. Se propone aquí que las instituciones encargadas de la producción estadística en el país generen instrumentos anuales de medición del TDNR. Estos serían: una encuesta de uso del tiempo, como módulo de la EHPM, que mida

cómo administran su tiempo hombres y mujeres; y una cuenta satélite de producción doméstica que calcule el aporte económico del TDNR al producto interno bruto, cuya elaboración recaería en el Banco Central de Reserva. Ambos instrumentos estadísticos harían visible la contribución de las labores domésticas a la reproducción de la sociedad y a la economía nacional.

b. Reducción del déficit de servicios sociales para grupos poblacionales que necesitan cuidado. La responsabilidad por el cuidado de infantes, ancianos y discapacitados es de la sociedad como un todo y no puede quedar únicamente en manos de las mujeres. El Estado, el mercado y la familia deben asumir corresponsabilidad en las tareas de cuidado a fin de aliviar las tensiones entre el ámbito productivo y el reproductivo. Es necesario, en este sentido, ampliar la oferta de servicios de guarderías y hogares de ancianos; revisar el tiempo de permanencia hospitalaria para enfermos, así como el de infantes y adolescentes en los centros escolares; extender licencias a los hombres ante el nacimiento de un hijo para que se involucren en su cuidado (licencias de paternidad).

c. Reformar el sistema de seguridad social. En la actualidad, el sistema de seguridad social refuerza las desigualdades de género porque no considera el aporte del trabajo femenino no remunerado ni compensa las labores de crianza de los hijos. Así, se tiene que las mujeres perciben pensiones menores que los hombres porque sus salarios son más bajos; su edad de retiro, menor; y su esperanza de vida, mayor. Se requiere reformar el sistema para convertirlo en un instrumento de aplicación de justicia de género por la participación de la población femenina en la carga total de trabajo, es decir, reconociendo el trabajo de ellas en los hogares. Medidas como las sugeridas a continuación incorporan el principio de solidaridad en el sistema de protección social: bonificación por hijo nacido vivo, equiparar las tablas de esperanza de vida de hombres y mujeres, aumentar en cinco años la edad de retiro de ellas y ajustar las tasas de los seguros en función del riesgo de siniestralidad.

6. Programas de empleo para jóvenes urbanos

Los programas de empleo juvenil son una de las estrategias más efectivas para prevenir la violencia delincinencial al facilitar la inserción productiva de los jóvenes en la sociedad, a la vez que potencian la competitividad de la economía al fortalecer la productividad de la fuerza laboral. Las experiencias de los programas de “primer empleo” en Chile, Argentina, Brasil, México y otros países, ofrecen lecciones y modelos que pueden ser ampliamente aprovechados para diseñar e impulsar en el país programas similares (capítulo 9).

Como lo ejemplifica la experiencia de esos países, la falta de destrezas es uno de los factores fundamentales que explica las altas tasas de desempleo y subempleo juvenil. Esa carencia de destrezas es particularmente aguda entre los jóvenes provenientes de los hogares de menores ingresos y con escolaridad más baja. Un programa de primer empleo que ofrezca, a ese segmento poblacional, capacitación en el tipo de habilidades que el mercado laboral requiere constituiría un importante instrumento de combate del desempleo, la pobreza y la violencia. Esa es la propuesta que se adelanta en este punto de la agenda.

Siguiendo el esquema de las experiencias exitosas en otros países, la clave para un programa efectivo de esa índole es ajustar la oferta de cursos a la demanda mediante un período de entrenamiento (interinato o pasantía) en el lugar de trabajo, en combinación con una breve estancia en las aulas, al estilo de los programas “Chile Joven” y “Proyecto Joven”. La idea es que haya una relación directa entre la disposición a aceptar aprendices y las oportunidades de trabajo en las empresas. De este modo, tal esquema aumentaría las posibilidades de que, al término del programa, los jóvenes capacitados se incorporen plenamente a las empresas en las que han recibido su entrenamiento o en otras empresas similares.

En el país, los programas específicos de capacitación deberían asignarse mediante licitaciones abiertas, que favorezcan la contratación de cursos de calidad a precios adecuados en un marco de transparencia. La

duración de los programas variaría entre 12 y 24 semanas. La capacitación sería intensiva y podría dividirse en dos actividades principales: adquisición de conocimientos técnicos (6-10 semanas) e interinato en empresas (hasta un año máximo).

En algunos países, las empresas son incentivadas a participar en esos programas mediante un subsidio. En varios casos, el monto del subsidio es inversamente proporcional a la facturación de la empresa. Las empresas que deciden participar deben garantizar la estabilidad de su lista de empleados durante un período predeterminado. Dadas las restricciones fiscales que El Salvador enfrenta, el margen de maniobra para operar bajo un esquema de subsidios de ese tipo es muy limitado. No obstante, cabría pensar en la posibilidad de ampliar el esquema de aportaciones al INSAFORP y redefinir su rol en función de apoyar tales programas, o canalizar fondos adicionales a través de un mecanismo como el del *Fondo de Apoyo a la Competitividad*, descrito más arriba.

7. Emprendedurismo y conexión de las mipymes con el mercado

Más de la tercera parte (35%) de la población económicamente activa de El Salvador se gana la vida trabajando por cuenta propia o como parte de las micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) (DIGESTYC, 2006). Las condiciones de los empleados y empleadores de este amplio sector, sin embargo, son de franca desventaja respecto de las grandes empresas y del sector público. Las dificultades para generar oportunidades de trabajo decente en las mipymes y como trabajadores por cuenta propia se deben, entre otras razones, a los elevados costos de transacción para insertarse en las cadenas productivas, el bajo grado de asociatividad, la falta de acceso a información del funcionamiento de los mercados y al aislamiento del mismo. Las grandes empresas les aventajan además en las prestaciones, garantías, respaldo, facilidades y, a veces, hasta en el aprovechamiento de subsidios o exenciones fiscales.

Los programas de empleo juvenil son una de las estrategias más efectivas para prevenir la violencia delincinencial al facilitar la inserción productiva de los jóvenes en la sociedad

Las mipymes y los trabajadores por cuenta propia no producen para responder a las demandas del mercado, sino, más bien, aquello que mejor saben hacer, esto es, se rigen por la oferta. Esta forma de operar mantiene a estos sectores aislados del mercado

Como regla general, las mipymes y los trabajadores por cuenta propia no producen para responder a las demandas del mercado: producen, más bien, aquello que mejor saben hacer, esto es, se rigen por la oferta. Esta forma de operar mantiene a estos sectores aislados del mercado ya que no logran con éxito ser parte de cadenas de empresas o, si lo hacen, entran en situación de inferioridad. Para que el importante componente del sector privado conformado por mipymes y trabajadores por cuenta propia sea generador de trabajo decente se deben impulsar políticas públicas que las vinculen de manera efectiva en el mercado, tales como las sugeridas a continuación:

a. Suscribir el Programa de Desarrollo de Proveedores cuyo objetivo es insertar a las pymes en las cadenas productivas en calidad de proveedores de grandes empresas, en una relación que garantice ganancias mutuas, a pesar de los poderes de negociación desiguales de las empresas. El programa, impulsado actualmente en el país siguiendo el modelo mexicano, busca encontrar un lugar para las pymes en el mercado desde el cual aumenten sus ventas y el bienestar de quienes trabajan en ellas mediante incrementos de productividad y de competitividad. Basado en una exploración del mercado nacional, este programa busca adecuar la oferta de las pequeñas y medianas empresas a la demanda de las grandes para establecer relaciones comerciales duraderas que conlleven mejoras en la calidad, precio, tiempo de entrega y servicio de las pymes, subiendo sus estándares y volviéndolas competitivas internacionalmente (Campuzano y Narváez, 2008).

b. Régimen diferenciado para los trabajadores por cuenta propia. Muchas personas que trabajan por cuenta propia –i.e. fontaneros, electricistas o maestros particulares– no son microempresarios, de ahí que sea necesario establecer un régimen

legal y tributario diferenciado que les permita una vinculación más eficaz con el mercado. Un primer paso sería facilitar los trámites en el Ministerio de Hacienda para su inscripción como contribuyentes. Una vez registrados como tales, podrían ofrecer sus servicios a las empresas del sector formal y participar en licitaciones en el sector público, así como descontarse el IVA de sus compras. Legalizar este régimen de trabajo propiciaría también el acceso de los trabajadores por cuenta propia a asistencia técnica y servicios financieros.

c. Desarrollar un programa de incubadoras de empresas, aprovechando la experiencia que ya existe sobre este tipo de estrategia de promoción del emprendedurismo en otros países. De esta manera podrían surgir o consolidarse micro, pequeñas y medianas empresas de fines diversos. Lo determinante para seleccionar a las personas que participarían en el programa es potencialidad para desarrollar habilidades empresariales, medida a partir de las ideas contenidas en el proyecto que pretende desarrollar, el plan de negocios, la visión de futuro, etc. Asimismo, este programa debería ofrecer incentivos a los proyectos más innovadores.

Además de lo anterior, el Pacto debería asumir la iniciativa de “Mercados Inclusivos” (UNDP, 2007) para integrar, en calidad de consumidores, a los 2.6 billones de personas en el mundo que carecen de acceso a bienes y servicios básicos. Esta iniciativa implica realizar estudios para ubicar esos nichos de mercado donde hay demanda insatisfecha e intervenir en ellos con modelos de negocios creativos e innovadores que lleven productos y servicios a poblaciones pobres. En el país, las mipymes, en particular las microempresas, deberían tener en cuenta a ese sector marginado del mercado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Sinopsis

- CEPAL (2007). *Cohesión social: Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CND (1998). *Plan de nación*. El Salvador.
- Corporación Latinobarómetro (2007). *Informe Latinobarómetro 2006*. Santiago de Chile.
- DIGESTYC (2004). *Mapa de pobreza 2004*. Base de datos. El Salvador.
- DIGESTYC (2005). *Encuesta de uso del tiempo*. Base de datos. El Salvador.
- DIGESTYC (2006). *Encuesta de hogares de propósitos múltiples*. Base de datos. El Salvador.
- Haq, M. ul (2005). The Human Development Paradigm. En S. Fukuda-Parr y A. K. S. Kumar (Eds.), *Readings in Human Development: Concepts, Measures and Policies for a Development Paradigm* (pp. 17-34). Nueva York: Oxford UP.
- INSAFORP (sin fecha). *Instituto Salvadoreño de Formación Profesional*. Recuperado el 13 de febrero de 2008 en <http://www.insaforp.org.sv/>
- Levaggi, V. (2007). ¿Qué es el trabajo decente? *Peripecias*, (46). Recuperado el 31 de enero de 2008 en <http://www.peripecias.com/ciudadania/254LevaggiTrabajoDecente.html>
- Masferrer, A. (1996). *Ensayos*. San Salvador: CONCULTURA.
- OIT (2006). *Cambios en el mundo del trabajo*. Memoria del Director General. Conferencia Internacional del Trabajo. 95.ª reunión. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo.
- PNUD (1996). *Informe sobre Desarrollo Humano 1996. Crecimiento económico y desarrollo humano*. Madrid: Mundi-Prensa.
- PNUD (2005). *Informe sobre Desarrollo Humano 2005. Una mirada al nuevo nosotros. El impacto de las migraciones*. San Salvador.
- PNUD (2007). *Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008. La lucha contra el cambio climático: Solidaridad frente a un mundo dividido*. Madrid: Mundi-Prensa.
- PNUD, CIOPS y PRODEC (2007). *Encuesta sobre cultura laboral y cohesión social*. Inédito. San Salvador.
- PREALC (1981). *Dinámica del subempleo en América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, OIT.
- Segura, E. (2008, marzo 3). Quejas por el costo de la vida. *La Prensa Gráfica*. Recuperado el 10 de marzo de 2008 en <http://archive.laprensa.com.sv/20080303/nacion/1000174.asp>
- Somavia, J. (2006). El trabajo decente es fundamental para el progreso social. *Sindicatos. La fuerza laboral de Chile*. Recuperado el 31 de enero de 2008 en http://www.sindicatos.cl/publico/article_38.shtml
- The World Bank (2008). *World Development Indicators*. Varios años. Recuperado el 18 de febrero de 2008 en <http://go.worldbank.org/6HAYAHG8H0>
- UCA/IUDOP (2007). Los salvadoreños y salvadoreñas evalúan la situación del país a finales de 2007. *Boletín de prensa*, 22(2). San Salvador. Recuperado el 5 de diciembre de 2007 en <http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/Web/2007/Boletin-2-2007.pdf>
- UCA/IUDOP (2008). *Encuesta nacional de juventud*. San Salvador.

Capítulo 2

- Agencia Federal para el Desarrollo de la Pequeña Empresa (sin fecha). Recuperado en *United States Small Business Administration* el 25 de marzo de 2008 en <http://www.sba.gov/advo/research/>
- Anker, R.; Chernyshev, I.; Egger, P.; Mehran, F. y Ritter, J. A. (2003). La medición del trabajo decente con indicadores estadísticos. *Revista internacional del trabajo*, 122(2), 161-195.
- Artavia, R.; Barahona, J. y Sánchez, J. (1996). *Turismo en Costa Rica: El reto de la competitividad*. Documento en proceso. Recuperado el 18 de febrero de 2008 en web.media.mit.edu/~barahona/main/publications/cen650.pdf
- Bescond, D.; Châtaignier, A. y Mehran, F. (2003). Siete indicadores para medir el trabajo decente. Comparación internacional. *Revista internacional del trabajo*, 122(2), 197-231.

- Bohle, P.; Quinlan, M.; y Mayhew, C. (2001). The Health and Safety Effects of Job Insecurity: An Evaluation of the Evidence. *Economic and Labour Relations Review*, 12(1), 32-60.
- Comisión Europea (sin fecha). *Seguimiento de los procedimientos interinstitucionales*. Recuperado el 25 de marzo de 2008 en http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=es&DosId=193525
- Comisión Europea Empresa e Industria (sin fecha). *Portal Europeo para las Pymes*. Recuperado el 25 de marzo de 2008 en http://ec.europa.eu/enterprise/sme/index_es.htm
- CONAMYPE (2006). *Plan Operativo 2006*. San Salvador.
- CONAMYPE (2007). *El Salvador, generando riqueza desde la base: Políticas y estrategias para la competitividad sostenible de las mipymes*. San Salvador.
- DIGESTYC (1992). *Encuesta de hogares de propósitos múltiples*. Base de datos. El Salvador.
- DIGESTYC (2004). *Encuesta de hogares de propósitos múltiples*. Base de datos. El Salvador.
- DIGESTYC (2005). *VII Censos Económicos 2005*. Recuperado el 25 de marzo de 2008 en <http://www.censos.gob.sv/index-1.html>
- DIGESTYC (2006). *Encuesta de hogares de propósitos múltiples*. Base de datos. El Salvador.
- Ghai, D. (2003). Trabajo decente. Concepto e indicadores. *Revista internacional del trabajo*, 122(2), 125-160.
- Haq, M. ul (1995). The Human Development Paradigm. En S. Fukuda-Parr y A. K. S. Kumar (Eds.), *Readings in Human Development: Concepts, Measures and Policies for a Development Paradigm*, (17-34). Nueva York: Oxford UP.
- LABORSTA (2008). *LABORSTA Internet*. OIT. Recuperado el 25 de febrero de 2008 en <http://laborsta.ilo.org>
- León XIII (sin fecha). *Rerum Novarum*. Encíclica del 15 de mayo de 1891. Recuperado en La Santa Sede el 4 de septiembre de 2007 en http://www.vatican.va/holy_father/leo_xiii/encyclicals/index_sp.htm
- Melchiorre, A. (2004). *At What Age?... Are School-Children Employed, Married and Taken to Court?* The Right to Education Project, Second Edition. Suecia: UNESCO.
- MIDEPLAN (2005). *Desempleo abierto, subempleo visible e invisible, subutilización total*. Recuperado el 25 de febrero de 2008 en <http://www.mideplan.go.cr/sides/economico/03-10.htm>
- MINEC y DIGESTYC (2008). VI Censo de población y V de vivienda 2007. El Salvador.
- Ministry of Education, Singapore (2006). *Education Statistics Digest 2006*. Recuperado el 14 de febrero de 2008 en <http://www.moe.gov.sg/esd/Default.htm>
- OIT (1970). *Convenio sobre la fijación de salarios mínimos*. 54.ª Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra.
- OIT (1997). *Panorama laboral 1997*. Recuperado el 26 de febrero de 2008 en <http://white.oit.org.pe/spanish/260ameri/publ/panorama/1997/index.html>
- OIT (1998). *La medición del subempleo*. 16.ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, Ginebra, 6-15 de octubre de 1998, Informe I. Ginebra.
- OIT (1999). *Trabajo decente*. Memoria del Director General. Conferencia Internacional del Trabajo. 87.ª reunión 1999. Ginebra: Oficina Internacional del Trabajo. Recuperado el 18 de febrero de 2008 en <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc87/rep-i.htm>
- OIT (2002). *El trabajo decente y la economía informal*. 90.ª Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra.
- OIT (2003). *Superar la pobreza mediante el trabajo*. Memoria del Director General a la 91.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra. Recuperado el 18 de febrero de 2008 en <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc91>
- OIT (2006). *Panorama laboral 2006 – América Latina y el Caribe*. Recuperado el 26 de febrero de 2008 en <http://www.oitchile.cl/pdf/PL2006.pdf>
- OIT (2007). *Panorama laboral 2007 – América Latina y el Caribe*. Recuperado el 26 de febrero de 2008 en http://www.oitbrasil.org.br/download/panorama_laboral_2007.pdf

- País Seguro: Plan de Gobierno 2004-2009* (2004). El Salvador. Recuperado en University of Texas Libraries el 14 de febrero de 2008 en <http://www.lib.utexas.edu/benson/lagovdocs/elsalvador/federal/presidente/Plan%20País%20Seguro.pdf>
- PNUD (1994). *Informe sobre Desarrollo Humano. Nuevas dimensiones de la Seguridad Humana*. México: Fondo de Cultura Económica.
- PNUD (1995). *Informe sobre Desarrollo Humano 1995. Género y desarrollo humano*. Madrid: Mundi-Prensa.
- PNUD (1996). *Informe sobre Desarrollo Humano 1996. Crecimiento económico y desarrollo humano*. Madrid: Mundi-Prensa.
- PNUD (1997). *Informe sobre Desarrollo Humano en la Provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: Programa Argentino de Desarrollo Humano.
- PNUD (1999). *Informe sobre Desarrollo Humano 1999. Globalización con rostro humano*. Madrid: Mundi-Prensa.
- PNUD (2002). *Informe sobre Desarrollo Humano 2002. Profundizar la democracia en un mundo fragmentado*. Madrid: Mundi-Prensa.
- PNUD (2006). *Informe sobre Desarrollo Humano. Más allá de la escasez: Poder, pobreza y la crisis mundial del agua*. Madrid, Barcelona y México: Mundi-Prensa.
- PNUD (2007). *Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008. La lucha contra el cambio climático: Solidaridad frente a un mundo dividido*. Madrid, Barcelona y México: Mundi-Prensa.
- PREALC (1981). *Dinámica del subempleo en América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, OIT.
- Saca, A. (2005). Inauguración del complejo turístico y sanción de *Ley de Turismo*. Discursos. Presidente Elías Antonio Saca, República de El Salvador. Recuperado el 18 de febrero de 2008 en <http://www.casapres.gob.sv/presidente/discursos/2005/12/disc2001.html>
- The Mahbub ul Haq Human Development Centre (2004). *Human Development in South East Asia. The Employment Challenge*. Oxford: Oxford University Press.
- Trejos, J. D. (2006). *Problemas y políticas de empleo en Centroamérica*. Serie Macroeconomía del Desarrollo. Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado el 18 de febrero de 2006 en <http://www.eclac.cl/publicaciones/>
- ### Capítulo 3
- Acuña Ortega, V. H. (1993). Clases subalternas y movimientos sociales en Centroamérica (1870-1930). En V. H. Acuña Ortega (Ed.), *Historia general de Centroamérica. Las repúblicas agroexportadoras (1870-1945)*. Tomo IV. Madrid: FLACSO.
- Alonso, J. A. (2007). Desigualdad, instituciones y progreso: un debate entre la historia y el presente. *Revista de la CEPAL*, (93), 63-84.
- Alvarenga, P. (1996). *Cultura y ética de la violencia. El Salvador 1880-1932*. San José: EDUCA.
- Álvarez, J. M.; Espitia, R.; Flores de Escalante, A.; Lytton de Regalado, A. y Salazar, L. (2007). *Café de El Salvador*. San Salvador: Editorial Kalina.
- Anderson, B. (1993). *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. Buenos Aires: FCE.
- Arriola, J. (1993). Foro de concertación económica: ¿qué esperar? *Envío*, (134). Recuperado el 20 de febrero de 2008 en <http://www.envio.org.ni/articulo/765>
- Barón Castro, R. (2002). *La población de El Salvador*. San Salvador: CONCULTURA.
- Browning, D. (1975). *El Salvador, la tierra y el hombre*. San Salvador: Dirección de Publicaciones e Impresos.
- Castellanos, J. M. (2001). *El Salvador 1930-1970. Antecedentes históricos de la guerra civil*. San Salvador: Dirección de Publicaciones e Impresos.
- Centro Universitario de Documentación e Información (1993a). Nuevos acuerdos en el Foro de Concertación. *Proceso*, 14(587), pp. 8-10. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- Centro Universitario de Documentación e Información (1993b). Un nuevo informe de Boutros-Ghali. *Proceso*, 14(591), pp. 12-15. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- Centro Universitario de Documentación e Información (1994). 100 días sin

- concertación socio-laboral. *Proceso*, 15(628), pp. 12-15. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- CEPAL (2007). *Cobesión social. Inclusión y pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Chapin, M. (1992). La población indígena de El Salvador. *Mesoamérica* 12(21), Antigua Guatemala: CIRMA.
- Código Penal de la República del Salvador* (1860). Nueva York: Imprenta de Esteban Hallet.
- CONCULTURA (2007). *Resultados consolidados del Diálogo Nacional por la Cultura*. San Salvador.
- Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica (1964). *Plan de la nación para el desarrollo económico y social, 1965-1969*. San Salvador.
- Coordinadora Revolucionaria de Masas (1980, febrero 28). Plataforma programática del gobierno democrático revolucionario. *La Prensa Gráfica*, pp. 36-37.
- Cortés y Larraz, P. (2000). *Descripción geográfico-moral de la diócesis de Goathemala*. San Salvador: CONCULTURA.
- De las Casas, B. (1951). *Historia de las Indias. Libro III*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Engerman, S. y Sokoloff, K. (2007). Institutions, Factor Endowments, and Paths of Development among the New World Economies. En *Journal of Economic Perspectives*, 14(3), 217-232. Recuperado el 1 de enero de 2008 en <http://www.colmex.mx/centros/cee/longrun/lecture5/Engerman,%20Factor%20endowments.pdf>
- Fernández, J. A. (2005). *Mercados, empresarios y trabajo: La siderurgia en el Reino de Guatemala*. San Salvador: Dirección de Publicaciones e Impresos.
- FUSADES (1985). *La necesidad de un nuevo modelo económico para El Salvador: lineamientos generales de una estrategia*. San Salvador.
- Gutiérrez y Ulloa, A. (1962). *Estado general de la provincia de San Salvador: Reyno de Guatemala (Año de 1807)*. San Salvador: Dirección General de Publicaciones.
- Guzmán, D. J. (2000). Población y área. Razas y costumbres. En C. Castro (Ed.), *Obras escogidas* (pp. 193-197). San Salvador: Dirección de Publicaciones e Impresos.
- Herrera, J. A. (1925). La emigración salvadoreña. *Isidro Menéndez*, 2(10), pp. 11-14.
- La Prensa Gráfica* (1962, julio 2). Orden, Paz, Armonía y Trabajo: Rivera, pp. 3, 23, 26 y 35.
- La Prensa Gráfica* (1972, julio 2). Asumió el poder de la Nación el Cnel. Molina, y Justicia laboral expone el presidente Molina, pp. 3, 5, 8, 12-13, 16-17 y 22.
- La Prensa Gráfica* (2006, noviembre 16). Rostros de braceros. Recuperado el 18 de diciembre de 2007 en <http://archive.laprensa.com.sv/20061116/nacion/648307.as>
- Lindo-Fuentes, H. (1994). La introducción del café en El Salvador. En H. Pérez Brignoli y M. Samper (Eds.), *Tierra, café y sociedad*, (55-82.), San José: FLACSO.
- Lindo-Fuentes, H. (2002). *La economía salvadoreña en el siglo XIX*. San Salvador: CONCULTURA.
- Lindo-Fuentes, H. (2008). Schooling in El Salvador. En J. Beech y S. Gvirtz (Eds.), *Going to School in Latin America*. Westport, Connecticut: Greenwood Press.
- Martín-Baró, I. (1998). El latino explotado. En A. Blanco (Ed.), *Psicología de la liberación*, (pp. 103-128). Madrid: Trotta.
- Masferrer, A. (1996). *Ensayos*. San Salvador: CONCULTURA.
- Menéndez, I. (1956). *Recopilación de las Leyes del Salvador en Centro-América* (edición facsímil). San Salvador: Imprenta Nacional.
- Menjívar, C. (2000). *Fragmented Ties. Salvadoran Immigrant Networks in America*. Berkeley: University of California Press.
- MINED (1994). *Historia de El Salvador. Tomo II*. San Salvador.
- MIPLAN (1989). *Plan de Desarrollo Económico y Social, 1989-1994*. San Salvador.
- MINTRAB (sin fecha). *Sin título*. Recuperado el 4 de marzo de 2008 en <http://www.mtps.gob.sv/documentos/cs%20trabajo.pdf>
- Ministerio del Interior (1980). *Proclama de la Fuerza Armada de El Salvador del 15 de octubre de 1979*. San Salvador.
- Naciones Unidas (1992). *Acuerdos de El Salvador*. Recuperado el 20 de febrero de 2008 en http://www.nacionesunidas.org.sv/html/documentos/acuerdos_de_el_salvador__en_el_camino_de_la_paz/02.pdf

- Pablo III (sin fecha). *Sublimis Deus*. Bula del 2 de junio de 1537. Recuperado en Biblioteca Franciscana el 4 de marzo de 2008 en <http://www.franciscanos.net/500anos/La%20bula%20sublimis%20deus%20de%20Pablo%20III.htm>
- Palma Murga, G. (1993). Economía y sociedad en Centroamérica (1680-1750). En J. C. Pinto Soria (Ed.), *Historia general de Centroamérica. El régimen colonial (1524-1750). Tomo II*. Madrid: FLACSO.
- Parkman, P. (2003). *Insurrección no violenta en El Salvador*. San Salvador: CONCULTURA.
- Patria* (1929, julio 13). En la costa norte de Honduras, p. 7.
- Pérez Sáinz, J. P.; Andrade-Eekhoff, K; Bastos, S. y Herradora, M. (2004). *La estructura social ante la globalización: Procesos de reordenamiento social en Centroamérica durante la década de los 90*. San José: FLACSO.
- Pleitez, W. (1989). *Bases pour l'elaboration d'une Strategie de Developpment Agro-alimentaire: Le Cas Salvadorien*. Tesis doctoral no publicada, Université Paris-Vincennes de Paris VIII, Saint-Denis, Francia.
- PNUD (1990). *Informe sobre Desarrollo Humano 1990. Concepto y medición del desarrollo*. Madrid: Mundi-Prensa.
- PNUD (1996). *Informe sobre Desarrollo Humano 1996. Crecimiento económico y desarrollo humano*. Madrid: Mundi-Prensa.
- PNUD (2002). *Desarrollo Humano en Chile 2002. Nosotros los chilenos: un desafío cultural*. Santiago de Chile.
- PNUD (2005). *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2005. Una mirada al nuevo nosotros. El impacto de las migraciones*. San Salvador.
- PNUD (2007). *Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008. La lucha contra el cambio climático: Solidaridad frente a un mundo dividido*. Madrid: Mundi-Prensa.
- Rochac, A. (1930, noviembre 5). Comunistas de levita. *Patria*.
- Romero, Ó. (sin fecha). *Signos de los tiempos*. Homilía del 30 de octubre de 1977. Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes. Recuperado el 21 de febrero de 2008 en <http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/01305019777248945311802/p000000>
- Ruiz, O. (2003). *La migración centroamericana en la frontera sur: Un perfil del riesgo en la migración indocumentada internacional*. Center for US-Mexican Studies, University of California, San Diego. Recuperado el 1 de noviembre de 2006 en <http://repositories.cdlib.org/usmex/ruiz/>
- Semanario Político Mercantil de San Salvador* (1824, octubre 16). Economía, p. 47.
- Taracena, A. (1993). Liberalismo y poder político en Centroamérica (1870-1929). *Historia general de Centroamérica*. Madrid: FLACSO.
- Tojeira, J. M. (2007, septiembre 18). Pactos sociales y convivencia social. *Diario CoLatino*. Recuperado el 4 de marzo de 2008 en <http://www.diaricolatino.com/es/20070918/opiniones/47232/>
- Turcios, R. (1995). *Los primeros patriotas. San Salvador 1811*. San Salvador: Ediciones Tendencias.
- Turcios, R. (2003). *Autoritarismo y modernización*. San Salvador: CONCULTURA.
- Ulloa, C. (1879). *Codificación de Leyes Patrias desde la Independencia hasta el año de 1875*. San Salvador: Imprenta Nacional.
- Wilson, E. A. (2004). *La crisis de la integración nacional en El Salvador (1919-1935)*. San Salvador: CONCULTURA.
- Zometa, J. (2005, noviembre 9). Piden a salvadoreños laborar en zafra. *La Prensa Gráfica*. Recuperado el 18 de diciembre de 2007 en <http://archive.laprensa.com.sv/20051109/economia/>

Capítulo 4

- AAC (2007). *Ley Orgánica de Aviación Civil*. Recuperado el 12 de diciembre de 2007 en <http://www.aac.gob.sv>
- Acuña Ortega, V. H. (1993). Clases subalternas y movimientos sociales en Centroamérica (1870-1930). En V. H. Acuña Ortega (Ed.), *Historia General de Centroamérica. Las repúblicas agroexportadoras (1870-1945). Tomo IV*. Madrid: FLACSO.
- Aguilar Criado, E. (2001). Trabajo e ideología de género en la producción doméstica. *Etnografía*, 5(1), 25-46.

Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2007-2008

- ANDA (2007). *Memoria de labores 2006*. Recuperado el 9 de diciembre de 2007 en <http://www.anda.gob.sv/2007/memoria/fondo4.html>
- ANEP/UNIMER (2007). *VII Encuesta empresarial ENADE, ANEP*. San Salvador.
- BCR (2008). *Ley Orgánica del Banco Central de Reserva de El Salvador*. Leyes financieras. Recuperado el 20 de febrero de 2008 en http://www.bcr.gob.sv/financiero/main_leybcr.html
- BMI (2005). *Ley de Creación del BMI*. Recuperado el 9 de diciembre de 2007 en <https://www.bmi.gob.sv>
- CEL (sin fecha). *Ley de la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa*. Recuperado el 9 de diciembre de 2007 en <http://www.cel.gob.sv/uploaded/content/category/598187642.pdf>
- CEPA (sin fecha). *Ley Orgánica de la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma*. San Salvador. Recuperado el 9 de diciembre de 2007 en <http://www.cepa.gob.sv/contenido.php?cont=18&id=17>
- CEPAL (2007). *Cohesión social: Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CES (2007). *Consejo Económico y Social de España*. Recuperado el 20 de febrero de 2008 en <http://www.ces.es/>
- CONCULTURA (2007). *Resultados consolidados del Diálogo Nacional por la Cultura*. San Salvador.
- CONAMYPE (sin fecha). *Comisión Nacional de la Micro y Pequeña Empresa*. Recuperado el 11 de diciembre de 2007 en <http://www.conamype.gob.sv/>
- Consulta Mitofski (2007). *El Salvador: Encuesta nacional en viviendas TCS-Mitofski*. San Salvador.
- Corporación Latinobarómetro (2006). *Informe Latinobarómetro 2006*. Santiago de Chile. Recuperado el 21 de febrero de 2008 en <http://www.latinobarometro.org/>
- Corporación Latinobarómetro (2007). *Informe Latinobarómetro 2007*. Santiago de Chile. Recuperado el 21 de febrero de 2008 en <http://www.latinobarometro.org/>
- CSJ (2008). *Legislación*. Centro de Documentación Judicial. *Corte Suprema de Justicia de El Salvador*. Recuperado el 20 de febrero de 2008 en <http://www.csj.gob.sv/>
- Defensoría del Consumidor (2006). *Ley de Protección al Consumidor*. Recuperado el 9 de diciembre de 2007 en <http://www.defensoria.gob.sv/>
- DIGESTYC (2007). *Encuesta de hogares de propósitos múltiples*. El Salvador. Recuperada el 20 de febrero de 2008 en <http://www.digestyc.gob.sv/>
- Dirección General de Migración y Extranjería (2007). *Deportados vía aérea por vuelos federales*. Inédito.
- España Siglo XX (sin fecha). *Vespito.net*. Recuperado el 18 de febrero de 2008 en <http://www.vespito.net/>
- FISDL (2008). *Ley de Creación del Fondo de Inversión Social. Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local*. Recuperado el 20 de febrero de 2008 en <http://www.fisdl.gob.sv/content/view/278/105/>
- Guidos Béjar, R. (2004). *Movimiento sindical salvadoreño. Desafíos para el siglo XXI*. Inédito.
- Guzmán-Ríos, J. C. (2003). Comentarios teóricos sobre la reestructuración productiva y cultura laboral. *Hitos de ciencias económico administrativas*, 9(24), 83-92. Recuperado el 31 de octubre de 2007 en www.ujat.mx/publicaciones/hitos/ediciones/31/6_ensayo.pdf
- INSAFORP (sin fecha). *Instituto Salvadoreño de Formación Profesional*. Recuperado el 11 de diciembre de 2007 en <http://www.insaforp.org.sv/>
- ISSS (2003). *Ley del Seguro Social*. Recuperado el 9 de diciembre de 2007 en <http://www.iss.sv/>
- Martín-Baró, I. (1998). El latino explotado. En A. Blanco (ed.), *Psicología de la liberación* (pp. 103-128). Madrid: Trotta.
- MINED (1994). *Historia de El Salvador. Tomo II*. San Salvador.
- MINTRAB (sin fecha). *Estadísticas laborales 2006*. Sin lugar: Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Oficina de Estadística e Informática Laboral.
- OIT (2006). *Cambios en el mundo del trabajo*. Memoria del Director General. Conferencia Internacional del Trabajo. 95.ª reunión 2006. Ginebra.

- OIT (2007). Negociación colectiva. *Diálogo social*. Recuperado el 20 de febrero de 2008 en <http://www.ilo.org/public/spanish/dialogue/themes/cb.htm>
- Osorio, J. R. (2003). El caso de El Salvador. En J. M. Sepúlveda-Malbrán (Ed.), *Las organizaciones sindicales centroamericanas como actores del sistema de relaciones laborales* (pp. 129-248). San José, Costa Rica: ILO.
- Pérez Sáinz, J. P. (1995). *Actores y cultura laboral en la industria de exportación: una comparación entre Costa Rica y la República Dominicana*. San José: OIT. Recuperado el 26 noviembre 2007 en http://www.uppucallpa.org/OIT/pdf-cd1/Indices_General.htm
- PNUD (1990). *Informe sobre Desarrollo Humano 1990. Concepto y medición del desarrollo*. Madrid: Mundi-Prensa.
- PNUD (2002). *Desarrollo Humano en Chile 2002. Nosotros los chilenos: un desafío cultural*. Santiago de Chile.
- PNUD (2004). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: Aguilar, Alfaguara, Altea, Taurus.
- PNUD (2005). *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2005. Una mirada al nuevo nosotros. El impacto de las migraciones*. San Salvador.
- PNUD (2007). *Migraciones, cultura y ciudadanía en El Salvador*. Cuadernos sobre desarrollo humano, n.º 7. San Salvador.
- PNUD, CIOPS y PRODEC (2007). *Encuesta sobre cultura laboral y cohesión social*. Inédito. San Salvador.
- Pontoni, A. y Coppari, A. (2005). Los pactos de la Moncloa. *Econlink.com.ar: Sitio de economía*. Recuperado el 18 de febrero de 2008 en <http://www.econlink.com.ar/articulos/pactos>
- Real Academia Española (2007). *Diccionario de la lengua española*. 22.ª edición con actualizaciones en línea. Recuperado el 16 de noviembre de 2007 en <http://www.rae.es/>
- Reygadas Robles, L. (2002). Producción simbólica y producción material: metáforas y conceptos en torno a la cultura del trabajo. *Nueva antropología*, 18(60), 101-119. Recuperada el 23 de noviembre de 2007 en <http://www.redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/159/15906007.pdf>
- Sabino, C. (1991). *Diccionario de economía y finanzas*. Caracas: Panapo. Recuperado el 7 noviembre de 2007 en <http://www.eumed.net/cursecon/dic/dic-cs.htm>
- Segura, E. (2008, marzo 3). Quejas por el costo de la vida. *La Prensa Gráfica*. Recuperado el 10 de marzo de 2008 en <http://archive.laprensa.com.sv/20080303/nacion/1000174.asp>
- Servetto, L. y Castilla, A. (2003). Las culturas del trabajo de productores hortícolas en el actual contexto de la crisis en Argentina. *Kayros: Revista de temas sociales*, 7(12). Recuperado el 31 de octubre de 2007 en <http://www.fices.unsl.edu.ar/~kairos/k12-08.htm>
- SIGET (2007). *Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones*. Recuperado el 9 de diciembre de 2007 en <http://www.siget.gob.sv/>
- SSF (2003). *Superintendencia del Sistema Financiero*. Recuperado el 12 de diciembre de 2007 en <http://www.ssf.gob.sv/>
- STP (sin fecha). *Guía de servicios de gobierno*. Secretaría Técnica de la Presidencia de la República. Recuperado el 12 de diciembre de 2007 en <http://www.servicios.gob.sv/>
- Superintendencia de Valores (2007). *Ley Orgánica de la Superintendencia de Valores*. Recuperado el 9 de diciembre de 2007 en <http://www.superval.gob.sv/>
- UCA/IUDOP (2005). Evaluación del país a finales de 2005 y perspectivas electorales para 2006. *Boletín de prensa*, 20(3). San Salvador. Recuperado el 10 de abril de 2008 en <http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/Web/2005/bolet305.pdf>
- UCA/IUDOP (2006). *Encuesta de evaluación del año 2006*. Serie de informes 112. San Salvador. Recuperado el 20 de noviembre de 2007 en <http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/informacionencuestas.htm>
- UCA/IUDOP (2007). Los salvadoreños y salvadoreñas evalúan la situación del país a finales de 2007. *Boletín de prensa*, 22(2). San Salvador. Recuperado el 5 de diciembre de 2007 en <http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/Web/2007/Boletin-2-2007.pdf>

Capítulo 5

- Ábrego, L. (1999). El Salvador: General Equilibrium Analysis of Structural Adjustment Reform. *North American Journal of Economics and Finance*, 10(1), 69-89.
- Alguacil, M.; Cuadros, A. y Orts, V. (2004). Does Saving Really Matter for Growth? Mexico (1970-2000). *Journal of International Development*, 16(2), 281-290.
- Banco Central de la República Dominicana (2007). Recuperado el 25 de marzo de 2008 en <http://www.bancentral.gov.do/>
- BCR (2007). *Banco Central de Reserva*. Recuperado el 25 de marzo de 2008 en <http://www.bcr.gob.sv/>
- Bernard, A. B. y Jensen, J. B. (1997). Exporters, Skill Upgrading, and the Wage Gap. *Journal of International Economics*, 47(1), 1-25.
- BID (1997). *Informe de progreso económico y social en América Latina*. Washington, D.C.
- Cáceres, L. (1997). Inversión y crecimiento económico en Centroamérica. *Comercio exterior*, 47(6), 429-436.
- Cáceres, L. (2006). Remesas y macroeconomía en El Salvador. *Comercio exterior*, 56(7), 592-607.
- Cáceres, L. y Saca, N. (2006). What Do Remittances Do? *IMF Working Paper*, 250/06. Washington, D.C.: International Monetary Fund.
- CEPAL (2007). *Comisión Económica para América Latina y el Caribe*. Recuperado el 25 de marzo de 2008 en <http://www.cepal.org/>
- Chang, R.; Kaltani, L. y Loayza, N. (2005). Openness Can Be Good for You: The Role of Policy Complementarities. *NBER Working Paper*, n.º 11787.
- Currie, J. y Harrison, A. E. (1997). Sharing the Costs: The Impact of Trade Reform on Capital and Labor in Morocco. *Journal of Labor Economics*, 15(3), 44-71.
- De Long, B. y Summers, L. (1991). Equipment Investment and Economic Growth. *Quarterly Journal of Economics*, 106(2), 445-502.
- De Long, B. y Summers, L. (1993). Do Poor Countries Benefit from Equipment Investment? *Journal of Monetary Economics*, 32, 395-415.
- Dellas, H. y Koubi, V. (2001). Industrial Employment, Investment Equipment and Economic Growth. *Economic Development and Cultural Change*, 49(4), 867-881.
- DIGESTYC (1992). *Encuesta de hogares de propósitos múltiples*. Base de datos. El Salvador.
- DIGESTYC (2001). *Proyección de la Población de El Salvador, 1995-2025*. San Salvador.
- DIGESTYC (2004). *Encuesta de hogares de propósitos múltiples*. Base de datos. El Salvador.
- DIGESTYC (2006). *Encuesta de hogares de propósitos múltiples*. Base de datos. El Salvador.
- Frenkel, R. (2006). An Alternative to Inflation Targeting in Latin America: Macroeconomic Policies Focused on Employment. *Journal of Post Keynesian Economics*, 28(4), 573-591.
- Frenkel, R. y Ros, J. (2006). Unemployment and the Real Exchange Rate in Latin America. *World Development*, 34, 631-646.
- FUSADES (1985). *La necesidad de un nuevo modelo económico para El Salvador: lineamientos generales de una estrategia*. San Salvador.
- FUSADES (1989). *Hacia una economía de mercado en El Salvador: Bases para una nueva estrategia de desarrollo económico y social*. Sin lugar: Departamento de Estudios Económicos y Sociales, FUSADES.
- Goldberg, P. K. y Pavcnik, N. (2003). The Response of the Informal Sector to Trade Liberalization. *Journal of Development Economics*, 72(2), 463-496.
- Goldberg, P. K. y Pavcnik, N. (2007). Distributional Effects of Globalization in Developing Countries. *Journal of Economic Literature*, 45(1), 39-82.
- Hanson, G. y Spillimbergo, A. (1999). Illegal Immigration, Border Enforcement, and Relative Wages: Evidence from Apprehensions at the U.S.-Mexico Border. *American Economic Review*, 89(5), 1337-1357.
- Hanson, G. y Harrison, A. E. (1999). Trade Liberalization and wage Inequality in Mexico. *Industrial and Labor Relations Review*, 52(2), 271-288.

- Haq, M. ul (1995). The Human Development Paradigm. En S. Fukuda-Parr y A. K. S. Kumar (Eds.), *Readings in Human Development: Concepts, Measures and Policies for a Development Paradigm*, (17-34). New York: Oxford UP.
- Hawkings, A. (1998). New Trends and Challenges in Industrial Policy with Special Reference to Sub-Saharan Africa. En UNIDO, *New Trends and Challenges in Industrial Policy* (pp. 211-243). Sin lugar.
- Heinemann, A. y Verner, D. (2006). Crime and Violence in Development. A literature review of Latin America and the Caribbean. *World Bank Policy Research Working Paper*, n.º 4041. Washington, D.C.: The World Bank.
- IMF (2002). *World Economic Outlook*. Washington D.C.
- INSAFORP (2006). *Análisis, comparación y síntesis de las principales propuestas 2001-2005 para el desarrollo económico y social del país y recomendaciones para el sistema de formación profesional*. San Salvador.
- ISSS (2007). *Estadísticas 2006*. Recuperado el 24 de marzo de 2008 en http://www.iss.gov.sb/estadistica/BOLETIN_2006.pdf
- Krugman, P. y Obstfeld, M. (1994). *International Economics*. New York: Harper Collins.
- Loayza, N.; Fajnzylber, P. y Calderón, C. (2005). *Economic Growth in Latin America and the Caribbean*. Washington D.C.: The World Bank.
- MIDEPLAN (2005). *Desempleo abierto, subempleo visible e invisible, subutilización total*. Recuperado el 25 de febrero de 2008 en <http://www.mideplan.go.cr/sides/economico/03-10.htm>
- Ministerio de Hacienda (2006). *Ley de Presupuesto*. Ejercicio 2006 y Ejercicio 2007. Recuperado el 25 de marzo de 2008 en http://www.mh.gob.sv/portal/page?_pageid=177,1&_dad=portal&_schema=PORTAL
- MIPLAN (1990). *Plan de Desarrollo Económico y Social 1989-1994*. Sin lugar.
- MOP (2005). *Política Nacional de Vivienda*. San Salvador.
- Mora, J. y Taylor, J. (2006). *Determinants of Migration, Destination, and Sector Choice: Disentangling Individual, Household, and Community Effects*. Recuperado en World Bank el 17 de marzo de 2008 en <http://siteresources.worldbank.org/INTINTERNATIONAL/Resources/1572846-1155572147157/Chapter1.pdf>
- Moreno-Brid, J. y Pérez, E. (2003). Trade Liberalization and Economic Growth in Central America. *CEPAL Review*, 81, 151-168.
- Morley, S. y Escaith, H. (2000). *Una estimación empírica: El impacto de las reformas estructurales en el crecimiento de América Latina y el Caribe*. Series CEPAL.
- Otani, I. y Villanueva, D. (1990). Long-Term Growth in Developing Countries and Its Determinants: An Empirical Analysis. *World Development*, 18(6), 769-783.
- Plan de Gobierno de la República de El Salvador 1994-1999. ¡El Salvador país de oportunidades!* (1996). Sin lugar: sin editor.
- PNUD (2005). *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2005: Una mirada al nuevo nosotros, El impacto de las migraciones*. San Salvador.
- Prasad, E.; Rajan, R. y Subramanian, A. (2007). La paradoja del capital. *Finanzas y desarrollo*, 44(1), 16-19.
- PREALC (1981). *Dinámica del subempleo en América Latina*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, OIT.
- Presidencia de la República (1999). *Introducción general: La nueva alianza. Es mi propuesta de gobierno para el período 1999-2004*. Discurso de toma de posesión del Lic. Francisco Flores el 1 de junio de 1999. Recuperado en Ministerio de Relaciones Exteriores el 17 de marzo de 2008 en <http://www.rree.gob.sv/sitio/%5Csitio.nsf/pages/lanuevaalianza>
- Ravenga, A. (1997). Employment and wage Effects of Trade Liberalization: The Case of Mexico Manufacturing. *Journal of Labor Economics*, 12(3), 520-543.
- Rodrik, D. (2006). Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank's *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*. *Journal of Economic Literature*, 44(4), 973-987.
- Santos-Paulino, A. (2002). The Effects of Trade Liberalization on Imports in Selected Developing Countries. *World Development*, 30(6), 959-974.

- Santos-Paulino, A. y Thirlwall, A. (2004). The Impact of Trade Liberalization on Export Growth, Import Growth, the Balance of Trade and the Balance of Payments of Developing Countries. *The Economic Journal*, 114(143), F50-F72.
- Skipper, S. (2006). Desarrollo de capital humano y reducción de la pobreza en El Salvador. *Comercio Exterior*, 56(1), 968-979.
- SIAL-OIT (1999). Información estadística encontrada en *Sistema de Información y Análisis Laboral*, de la OIT. Recuperado el 3 de abril de 2008 en www.oitsial.org.pa
- Stiglitz, J. (2003). El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina. *Revista de la CEPAL*, 80, 29-38.
- The World Bank (2008). *World Development Indicators*. Varios años. Recuperado el 18 de febrero de 2008 en <http://go.worldbank.org/6HAYAHG8H0>
- Treyz, G.; Rickman, D. S., Hunt, G. L. y Greenwood, M. J. (1993). The Dynamics of U.S. International Migration. *Review of Economics and Statistics*, 209-214.
- WTO (2006). *World Tariffs Profile*. Recuperado en WTO el 17 de marzo de 2008 en http://www.wto.org/english/tratop_e/tariffs_e/tariff_profiles_2006_e/tariff_profiles_2006_e.pdf
- de América, a través de la Millennium Challenge Corporation (2006). Sin lugar: sin editor. Recuperado en Corte Suprema de Justicia el 31 de marzo de 2008 en <http://www.csj.gob.sv/Convenios.nsf/1258853eef4b566386256d4800714656/db7bec95525beb6b06257281005a3c3a?OpenDocument>
- Cuadrado Roura, J. R. (2001). Convergencia regional en la Unión Europea. De las hipótesis teóricas a las tendencias reales. En T. Mancha y D. Sotelsek (Eds.), *Convergencia económica e integración. La Experiencia en Europa y en América Latina* (pp. 51-80). Madrid: Editorial Pirámide.
- DIGESTYC (2004). *Mapa de pobreza*. Base de datos. El Salvador.
- DIGESTYC (2005). *VII Censos Económicos 2005*. Recuperado el 25 de marzo de 2008 en <http://www.censos.gob.sv/index-1.html>
- Flores, M. (2007). La identidad cultural del territorio como base de una estrategia de desarrollo sostenible. En M. Fonte y C. Ranaboldo (Eds.), *Territorios con identidad cultural. Perspectivas desde América Latina y la Unión Europea*. Recuperado el 28 de marzo de 2008 en [http://www.uexternado.edu.co/finanzas_gob/cipe/opera/opera_2007/Cap%201%20Art%201%20\(33-54\).pdf](http://www.uexternado.edu.co/finanzas_gob/cipe/opera/opera_2007/Cap%201%20Art%201%20(33-54).pdf)
- Garófoli, G. (1995). Desarrollo económico, organización de la producción y territorio. En A. Vásquez Barquero y G. Garófoli (Eds.), *Desarrollo económico local en Europa* (pp. 113-123). Recuperado el 27 de marzo de 2008 en <http://www.yorku.ca/ishd/CUBA.LIBRO.06/DEL/CAPITULO10.pdf>
- Gaviria, A. y Stein, E. (2000). The Evolution of Urban Concentration Around the World: A Panel Approach. *Banco Interamericano de Desarrollo, documento de trabajo*, n.º 414.
- Grier, K. y Grier, R. (2007). Only Income Diverges: A Neoclassical Anomaly. *Journal of Development Economics*, 84(1), 25-45.
- Haartsen, T.; Groote, P. y Huigen, P. (2000). *Claiming Rural Identities. Dynamics, Contexts, Policies*. Assen: Van Gorcum.
- Henderson, J. (1999). The Effects of Urban Concentration on Economic Growth. *NBER, Working Paper*, n.º 7503.
- Henderson, J. (2000). How Urban Concentration Affects Economic
- BCR (2007). Información estadística disponible en *Banco Central de Reserva*. Recuperado el 25 de marzo de 2008 en <http://www.bcr.gob.sv/>
- Calderón, C. y Servén L. (2004). The Effects of Infrastructure Development on Growth and Income Distribution. *Working Papers Central Bank of Chile*, (270). Central Bank of Chile.
- Cashin, P. y Sahay, R. (1996). Internal Migration, Center-State Grants, and Economic Growth in the States and India. *IMF Staff Papers*, 43(1), 12371.
- CND (1998). *Plan de Nación*. El Salvador.
- CND (2000). *Acciones territoriales del Plan de Nación*. El Salvador.
- Convenio del Reto del Milenio entre el Gobierno de la República de El Salvador y los Estados Unidos*

- Growth. *Banco Mundial, documento de trabajo PRIWP*, n.º 2326.
- Henderson, J.; Shalizi, Z. y Venables, A. (2000). Geography and Development. *Banco Mundial, documento de trabajo*, n.º 2456.
- ISDEM (2008). Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal. Recuperado el 23 de mayo de 2008 en <http://www.isdem.gob.sv/>
- Khan, M. y Kumar, M. (1993). Public and private Investment and the Convergence of per Capita Incomes in Developing Countries. *Fondo Monetario Internacional, documento de trabajo*, n.º 93/51-EA.
- MARN (2004). Estrategia Nacional del Medio Ambiente. Integrando los Procesos del Desarrollo Sostenible. San Salvador.
- MINEC y DIGESTYC (2008). VI Censo de población y V de vivienda 2007. El Salvador.
- Mendoza Cota, J.; Villeda Santana, M. (2006) Liberalización económica y crecimiento regional en México. *Comercio Exterior*, 56(7), 581-591.
- Molano, O. (2007). Identidad cultural: un concepto que evoluciona. En M. Fonte y C. Ranaboldo (Eds.), *Territorios con identidad cultural. Perspectivas desde América Latina y la Unión Europea*. Recuperado el 28 de marzo de 2008 en [http://www.uexternado.edu.co/finanzas_gob/cipe/oper/oper_2007/Cap%201%20Art%203%20\(69-84\).pdf](http://www.uexternado.edu.co/finanzas_gob/cipe/oper/oper_2007/Cap%201%20Art%203%20(69-84).pdf)
- MOP (2007). *Política nacional de ordenamiento y desarrollo territorial*. San Salvador.
- Naciones Unidas (1993). *World Urbanization Prospects: The 1992 Revision*. New York.
- OPAMSS (2008). Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador. Recuperado el 23 de mayo de 2008 en <http://www.opamss.org.sv/>
- Penello-Rial, D. (2007). *Turismo y condiciones sociales en Centroamérica: las experiencias en Costa Rica y Nicaragua*. México: CEPAL.
- PNODT (2002). *Segundo informe: Escenarios y proyecciones*. San Salvador.
- PNUD (2002). *Informe sobre Desarrollo Humano Perú. Aprovechando las potencialidades*. Lima.
- PNUD (2003). *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador. Desafíos y opciones en tiempos de globalización*. El Salvador.
- PNUD (2004). *Asociación de Municipios y Construcción Regional para el Desarrollo*. El Salvador.
- PNUD (2005). *Informe 262. Indicadores municipales sobre desarrollo humano y Objetivos de Desarrollo del Milenio*. El Salvador.
- Pratt, L.; Rivera, L. y Quiroga, R. (2005). El Salvador. Análisis de Competitividad y Medio Ambiente (ACMA): prioridades para la gestión ambiental. Serie de Estudios Económicos y Sectoriales RE2-05-008, Washington, D.C.: BID.
- Ramírez, E. (2007). La identidad como elemento dinamizador de la economía territorial. En M. Fonte y C. Ranaboldo (Eds.), *Territorios con identidad cultural. Perspectivas desde América Latina y la Unión Europea*. Recuperado el 28 de marzo de 2008 en [http://www.uexternado.edu.co/finanzas_gob/cipe/oper/oper_2007/Cap%201%20Art%202%20\(55-68\).pdf](http://www.uexternado.edu.co/finanzas_gob/cipe/oper/oper_2007/Cap%201%20Art%202%20(55-68).pdf)
- Salette, J. (1998). Le concept de terroir: une logique pour l'étude du lien du terroir au produit. *Compte rendu de L'Académie d'Agriculture Française*, 84(2), 3-17.
- World Economic Forum (2007). *The Global Competitiveness Report 2007-2008*. Recuperado el 5 de mayo de 2008 en <http://www.gcr.weforum.org/>

Capítulo 7

- Agosin, M.; Barreix, A. y Machado, R. (2005). *Recaudar para crecer. Bases para la reforma tributaria en Centroamérica*. Washington D.C.: BID.
- AIOS (1999). *Boletín estadístico AIOS*, (2). Recuperado el 24 de marzo de 2008 en http://www.aiosfp.org/estadisticas/boletines_estadisticos/boletin2.pdf
- AIOS (2000). *Boletín estadístico AIOS*, (4). Recuperado el 24 de marzo de 2008 en http://www.aiosfp.org/estadisticas/boletines_estadisticos/boletin4.pdf
- AIOS (2001). *Boletín estadístico AIOS*, (6). Recuperado el 24 de marzo de 2008 en http://www.aiosfp.org/estadisticas/boletines_estadisticos/boletin6.pdf
- AIOS (2002). *Boletín estadístico AIOS*, (8). Recuperado el 24 de marzo de 2008 en

- http://www.aiosfp.org/estadisticas/boletines_estadisticos/boletin8.pdf
- AIOS (2003). *Boletín estadístico AIOS*, (10). Recuperado el 24 de marzo de 2008 en http://www.aiosfp.org/estadisticas/boletines_estadisticos/boletin10.pdf
- AIOS (2004). *Boletín estadístico AIOS*, (12). Recuperado el 24 de marzo de 2008 en http://www.aiosfp.org/estadisticas/boletines_estadisticos/boletin12.pdf
- AIOS (2006). *Boletín estadístico AIOS*, (15). Recuperado el 24 de marzo de 2008 en http://www.aiosfp.org/estadisticas/boletines_estadisticos/boletin15.pdf
- AIOS (2007). *Boletín estadístico AIOS*, (17). Recuperado el 24 de marzo de 2008 en http://www.aiosfp.org/estadisticas/boletines_estadisticos/boletin17.pdf
- AISS (2006). *Towards a More Secure World: Results of the ISSA Initiative*. Ginebra.
- APSAL (2002). *Investigación de los Sistemas Básicos de Salud Integral (SIBASI) en El Salvador*. San Salvador.
- Asociación Demográfica de El Salvador (2004). *Encuesta Nacional de Salud Familiar, FESAL, 2002-03*. San Salvador
- Baeza, C. y Packard, T. (Eds.) (2005). *Beyond Survival: Protecting Households from Impoverishing Effects of Health Shocks: Regional Study*. Banco Mundial, Región de América Latina y el Caribe (versión preliminar, 14 noviembre). Washington, D.C.
- Barr, N. y Diamond, P. (2006). The Economics of Pensions, *Oxford Review of Economic Policy* (22)1, 15-39.
- Barrientos, A. (2006). Poverty Reduction: The Missing Piece of Pension Reform in Latin America. *Social Policy & Administration*, 40(4), 369-384.
- BCR (2007). *Revista trimestral julio-septiembre 2007*. Recuperado el 25 de marzo de 2008 en http://www.bcr.gob.sv/publicaciones/revista_trimestral/rev_trim_3_2007.pdf
- Bertranou, F.; Solorio, C. y Van Ginneken, W. (Eds.) (2002). *Pensiones no contributivas y asistenciales: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay*. Santiago de Chile: OIT.
- BID (2006). *Sustaining Development for All: Expanding Access to Economic Activity and Social Services*. Washington, D.C.
- CEPAL (2005a). *Panorama Social de América Latina 2005*. Santiago de Chile.
- CEPAL (2005b). *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2005*. Recuperado el 7 de marzo de 2008 en http://www.eclac.org/noticias/paginas/8/13958/BP2005_EDITADO.pdf
- CEPAL (2006a). *Panorama Social de América Latina 2006*. Recuperado el 7 de marzo de 2008 en http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/27480/PSE_2006.pdf
- CEPAL (2006b). *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2006*. Recuperado el 7 de marzo de 2008 en http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/2/27542/lcg2327_p_e_.pdf
- CEPAL (2006c). *La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad*. Trigésimo Período de Sesiones de CEPAL, marzo 20-24: Montevideo.
- CEPAL (2007). *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.
- Consejo de Reforma del Sector Salud (2000). *Propuesta reforma integral de salud*. San Salvador: MSPAS.
- Decreto Legislativo 891 (2005). Reformas a la Ley del Sistema de Aborro para Pensiones. Recuperado en ASAFONDOS, el 7 de marzo de 2008 en <http://www.asafondos.org.sv/vpublicaciones.asp?id=85>
- Diario Oficial* (2002, diciembre). Presupuesto: Ramo de Salud Pública y Asistencia Social 2003.
- DIGESTYC (2002). *Encuesta de hogares de propósitos múltiples*. Base de datos. El Salvador.
- DIGESTYC (2006). *Encuesta de hogares de propósitos múltiples*. Base de datos. El Salvador.
- Gill, I.; Packard, T. y Yermo, J. (2005). *Keeping the Promise of Social Security in Latin America*. Washington D.C.: Stanford University Press y Banco Mundial.
- ISSS (2002). *Memoria de Labores 2001*. San Salvador.
- ISSS (2005). *Estadísticas 2004*. El Salvador.
- ISSS (2007). *Estadísticas 2006*. Recuperado el 24 de marzo de 2008 en http://www.iss.gov.sv/estadistica/BOLETIN_2006.pdf

- Ley del Fideicomiso de Obligaciones Previsionales y Ley de Reformas a la Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones* (2006). Recuperado en Corte Suprema de Justicia el 7 de marzo de 2008 en <http://www.csj.gob.sv/leyes.nsf/ef438004d40bd5dd862564520073ab15/d3556ca460254a77062571fd005d9000?OpenDocument>
- Ley del Sistema Básico de Salud Integral* (2005). Recuperado en Corte Suprema de Justicia el 7 de marzo de 2008 en <http://www.csj.gob.sv/leyes.nsf/ef438004d40bd5dd862564520073ab15/d3556ca460254a77062571fd005d9000?OpenDocument>
- Ley del Sistema de Ahorro para Pensiones* (1996). Recuperado en Asamblea Legislativa de la República de El Salvador el 7 de marzo de 2008 en <http://www.asamblea.gob.sv/leyes/19960927.htm>
- Marco, F. (Ed.) (2004). *Los sistemas de pensiones en América Latina: Un análisis de género*. Santiago de Chile: CEPAL y Reino de los Países Bajos.
- Medici, A. (2000). Las reformas de salud en América Latina y el Caribe. En H. Sánchez y G. Zuleta (Eds.), *La hora de los usuarios: reflexiones sobre Economía Política de las reformas de salud* (pp. 9-26). Washington D.C.: BID.
- Mesa-Lago, C. (2001). *La reforma del sector salud en El Salvador: Análisis de la propuesta del consejo de reforma y pautas para su seguimiento*. San Salvador: Fundación Friedrich Ebert.
- Mesa-Lago, C. (2003a). *El sistema de pensiones en El Salvador después de cinco años: Antecedentes, problemas y recomendaciones*. San Salvador: Fundación Friedrich Ebert.
- Mesa-Lago, C. (2003b). Notas del consultor de entrevistas sobre salud (San Salvador, 26-31 enero).
- Mesa-Lago, C. (2004). *La reforma de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de seguridad social*. Serie Financiamiento del Desarrollo (144). Santiago de Chile: CEPAL.
- Mesa-Lago, C. (2005). Evaluando el informe *Cumpliendo la promesa*, del Banco Mundial. *Revista Internacional de Seguridad Social*, 58(2-3), 101-124.
- Mesa-Lago, C. (2006). *La reforma de la salud en América Latina y el Caribe: Su impacto en los principios de la seguridad social*. Santiago de Chile: CEPAL/GTZ/One World.
- Mesa-Lago, C. (2008). *Reassembling Social Security: A Survey of Pension and Healthcare Reforms and their Effects in Latin America*. Oxford: Oxford University Press (en prensa).
- Mesa-Lago, C. y Durán, F. (1998). *Evaluación de la reforma de pensiones en el salvador: antecedentes, objetivos y perspectivas*. San Salvador: Fundación Friedrich Ebert.
- Ministerio de Hacienda (2006). *Mensaje del presupuesto 2007*. San Salvador: Dirección General del Presupuesto.
- MSPAS (2001a). *Boletín sobre indicadores de salud, (3)*. Recuperado el 24 de marzo de 2008 en <http://www.mspas.gob.sv/pdf/boletin2001.pdf>
- MSPAS (2001b). *Cuentas nacionales en salud 1998: Estimación del gasto nacional en salud en El Salvador (San Salvador)*. San Salvador.
- MSPAS (2001c). *Sistema Básico de Salud Integral: Marco conceptual y operativo*. Recuperado el 7 de marzo de 2008 en http://www.mspas.gob.sv/pdf/Version_Total_Sibasi.pdf
- MSPAS (2004). *Indicadores institucionales 1997-2004*. Recuperado el 14 de mayo de 2007 en <http://www.mspas.gob.sv>
- MSPAS (2006). *Informe de labores 2005-2006*. San Salvador.
- MSPAS (2007). *Informe de labores 2006-2007*. San Salvador.
- MSPAS/GTZ (2002). *La experiencia del SIBASI de Nueva Guadalupe 1996-2001*. San Salvador.
- OIT (2002). *Seguridad social: Un nuevo consenso*. Ginebra.
- OMS (1995). *World Health Report 1995*. Ginebra.
- OMS (2000). *World Health Report 2000*. Ginebra.
- OMS (2001). *World Health Report 2001*. Ginebra.
- OMS (2003). *World Health Report 2003*. Ginebra.
- OMS (2004). *World Health Report 2004*. Ginebra.
- OMS (2005). *Selected National Health Accounts Indicators*. Recuperado en 2005 en http://www.WHO_WHR2001_World_HHA_indicators_1997_1998_en.xls
- OMS (2006). *World Health Report 2006*. Ginebra.
- OPS (2001). *El Salvador: Perfil del sistema de servicios de salud*. Washington D.C.: División

- de Sistemas de Salud y Servicios (edición revisada).
- OPS (2002). *Health in the Americas 2002*. Washington D.C.
- OPS (2004a). *Health Expenditures for Latin America & the Caribbean*. Recuperado en 2005 en [http://www.iadb.org/sds/specialprograms/lachealthaccounts/Documents/ PAHO/Health_expenditures_all_countries_data_1990_1999.xls](http://www.iadb.org/sds/specialprograms/lachealthaccounts/Documents/PAHO/Health_expenditures_all_countries_data_1990_1999.xls)
- OPS (2004b). *Situación de la salud en las Américas. Indicadores básicos 2004*. Washington D.C.
- OPS (2004c). *Iniciativa Regional de Datos Básicos de Salud 1995-2005*. Recuperado en 2005 en http://www.paho.org/Spanish/DD?AIS/cp_218.htm.
- PNUD (2006). *Human Development Report 2006*. Naciones Unidas: New York.
- Reglamento de la Ley del Sistema Básico de Salud Integral* (2005). Recuperado en Corte Suprema de Justicia el 7 de marzo de 2008 en <http://www.csj.gob.sv/leyes.nsf/ef438004d40bd5dd862564520073ab15/7afffe43b2be4ea50625709a006ef9ef?OpenDocument>
- Rofman, R. (2005). Social Security Coverage in Latin America. *Social Protection Discussion Paper Series*, (0523). Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Rosales, M. (2006, septiembre 24). Los dependes de las pensiones, *La Prensa Gráfica*, pp. 2-6.
- Scavino, J. (2004). *La conflictividad de alcance nacional en el sector salud en las Américas en 2003*. Recuperado el 7 de marzo de 2008 en <http://www.opas.org.br/rh/admin/documentos/conflictividad-2003.pdf>
- SP (2004a). *Informe de transición 1999-2004*. San Salvador. Recuperado el 7 de marzo de 2008 en <http://www.spensiones.gob.sv/>
- SP (2004b). *Plan de trabajo institucional período 2004-2006*. Recuperado el 7 de marzo de 2008 en http://www.spensiones.gob.sv/Parte_I/PTI_2004_2006.PDF
- SP (2005). *Revista estadísticas previsionales*, (20). Recuperado el 7 de marzo de 2008 en <http://www.spensiones.gob.sv/>
- SP (2006a). *Memoria de labores 2005*. Recuperado el 10 de marzo de 2008 en http://www.spensiones.gob.sv/Parte_IV/Memorias/2005/Memoria%20de%20Labores%202005.pdf
- SP (2006b). *Principales áreas de trabajo para 2006 y principales proyectos identificados*. Recuperado el 7 de marzo de 2008 en <http://www.spensiones.gob.sv/>
- SP (2007a). *Revista estadísticas previsionales*, (27). Recuperado el 7 de marzo de 2008 en <http://www.spensiones.gob.sv/>
- SP (2007b). *Resumen estadístico previsional*. Recuperado el 8 de mayo de 2007 en <http://www.spensiones.gob.sv/>
- USAID (2000). *Encuesta Nacional de Salud Familiar: FESAL-98 (San Salvador)*. Recuperado el 10 de marzo de 2008 en <http://www.fesal.org.sv/>
- Van Ginneken, W. (2003). Extending Social Security: Policies for Developing Countries. *ILO ESS Paper*, n.º 13. Ginebra.

Capítulo 8

- Abramo, L. (Ed.) (2006). *Trabajo decente y equidad de género en América Latina*. Santiago de Chile: OIT.
- Abramo, L. y Todaro, R. (Eds.) (2002). *Cuestionando un mito: Costos laborales de hombres y mujeres en América Latina*. Lima: OIT/ Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Aguirre, R.; García Sáinz, C. y Carrasco, C. (2005). *El tiempo, los tiempos, una vara de desigualdad*. Serie Mujer y desarrollo, (65), 83 pp. Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado el 27 de septiembre de 2007 en <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/7/22367/lcl2324e.pdf>
- Benería, L. (2006). Trabajo productivo/reproductivo, pobreza y políticas de conciliación. *Nómadas* (24), 8-21.
- Bergmann, B. (1974). Occupational Segregation, Wages and Profits when Employers Discriminate by Race or Sex. *Eastern Economic Journal* (1), 103-110.
- Bucheli, M.; Forteza, A. y Rossi, I. (2006). *Seguridad social y género en Uruguay: Un análisis de las diferencias de acceso a la jubilación*. Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la

- República, Uruguay. Recuperado el 2 de julio de 2007 en http://decon.edu.uy/~alvarof/Bucheli_Forteza_Rossi_20060911.pdf
- CEM (2006). *El sistema de pensiones desde una perspectiva de género*. Santiago de Chile. Recuperado el 23 de octubre de 2007 en <http://www.cem.cl/pdf/pensiones.doc>
- CEPAL (1995). *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile.
- CEPAL (1997). *Desarrollo sostenible, pobreza y género. América Latina y el Caribe: Medidas hacia el año 2000*. 7.ª Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo Económico y Social de América Latina y el Caribe. Recuperado el 6 de febrero de 2008 en <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/0/4330/lcl1064e.pdf>
- CEPAL (2007a). *Consenso de Quito*. 10.ª Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. Recuperado el 6 de febrero de 2008 en <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/29489/dsc1e.pdf>
- CEPAL (2007b). *Estadísticas para la equidad de género: Magnitudes y tendencias en América Latina*. Santiago de Chile.
- CEPAL, OACDH y División para el Adelanto de la Mujer (2005). *Compilación de observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer sobre países de América Latina y el Caribe (1982-2005)*. Santiago de Chile y Nueva York.
- Código de Trabajo* (1995). San Salvador, El Salvador. Recuperado el 23 de octubre de 2007 en <http://www.conamype.gob.sv/cajadeherramientas/mipymes/leyes/trabajo.pdf>
- Código Penal de El Salvador* (1997). San Salvador, El Salvador. Recuperado el 7 de marzo de 2008 en <http://www.csj.gob.sv/leyes.nsf/ed400a03431a688906256a84005aec75/29961fcd8682863406256d02005a3cd4?OpenDocument>
- Diario Oficial* (2007, diciembre 20). Decreto ejecutivo n.º 133.
- DIGESTYC (1996). *Encuesta de hogares de propósitos múltiples*. Base de datos. El Salvador.
- DIGESTYC (2005). *Encuesta de hogares de propósitos múltiples*. Base de datos. El Salvador.
- DIGESTYC (2006). *Encuesta de hogares de propósitos múltiples*. Base de datos. El Salvador.
- FNUAP (2007). *Fondo de Población de las Naciones Unidas*. El Salvador. Recuperado el 23 octubre 2007 en <http://www.unfpa.org/derechos/elsalvador.htm#poblacion>
- Gammage, S. y Schmitt, J. (2004). *Los inmigrantes mexicanos, salvadoreños y dominicanos en el mercado laboral estadounidense: las brechas de género en los años 1990 y 2000*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Gardiner, J. (1996). El trabajo doméstico revisitado: Una crítica feminista de las economías neoclásica y marxista. En T. van Osch (Ed.), *Nuevos enfoques económicos: Contribuciones al debate sobre género y economía* (pp.145-167). Costa Rica: UNAH/ POSCAE.
- Marco, F. (2007). *El sistema previsional uruguayo desde la perspectiva de la economía cuidada*. Mesa de trabajo “El aporte del trabajo no remunerado de las mujeres a la economía y la seguridad social”. Ponencia presentada en el Diálogo Nacional sobre Seguridad Social en Montevideo el 3 octubre de 2007.
- MINEC y DIGESTYC (2008). VI Censo de población y V de vivienda 2007. El Salvador.
- MINTRAB (2006). *Estadísticas laborales*. Sin lugar.
- MINTRAB (2007). *Ministerio de Trabajo y Previsión Social*. San Salvador, El Salvador. Recuperado el 23 de octubre de 2007 en <http://www.mtps.gob.sv>
- OIT (2005). *Panorama Laboral 2005 América Latina y el Caribe* (Avance primer semestre). Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Lima.
- OIT (2007). *Informe global 2007. La igualdad en el trabajo: afrontar los retos que se plantean*. Recuperado el 2 de julio de 2007 de <http://www.ilo.org/>
- Pautassi, L. C.; Faur, E., y Gherardi, N. (2004). *Legislación laboral en seis países latinoamericanos. Avances y omisiones para una mayor equidad*. Serie Mujer y desarrollo, (56), 121 pp. Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado el 27 de septiembre de 2007 en <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/2/15232/lcl2140e.pdf>

- Pereira, M. y Valiente, H. (2006). Regímenes jurídicos sobre trabajo doméstico remunerado en los Estados del MERCOSUR. *Articulación Feminista Arcosur: Género y MERCOSUR*. Recuperado el 27 de septiembre de 2007 de <http://www.mujeresdelsur.org.uy/>
- Picchio, A. (1999). Visibilidad analítica y política del trabajo de reproducción social. En C. Carrasco (Ed.), *Mujeres y economía*. Barcelona: Icaria-Antrazyt.
- Picchio, A. (Ed.) (2003). *Unpaid Work and the Economy. A Gender Analysis of the Standards of Living*. London and New York: Routledge.
- Renzi, M. y Fauné, M. (2004). *Perfil de género de la economía del istmo centroamericano. Consideraciones y reflexiones desde las mujeres*. Managua: PNUD.
- Rodríguez Enríquez, C. (2005). *Economía del cuidado y política económica: una aproximación a sus interrelaciones*. XXXVIII Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. CEPAL. Recuperado el 2 de julio de 2007 de http://www.eclac.org/mujer/reuniones/mesa38/C_Rodriguez.pdf
- Sen, A. (1990). Gender and Cooperative Conflict. En I. Tinker (Ed.) *Persistent Inequalities* (pp. 123-49). New York: Oxford University Press.
- UNIFEM (2000). *Progress of the World's Women*. Washington, D.C.
- de la migración a Estados Unidos en la identidad de niños y adolescentes chuj y kanjobal. *Revista de Estudios Interétnicos*, 7(11).
- Beine, M.; Docquier, F. y Rapoport, H. (2001). Brain Drain and Economic Growth: Theory and Evidence. *Journal of Development Economics*, 64(1), 275-89.
- Briggs, C. y Cutright, P. (1994). Structural and Cultural Determinants of Child Homicide. *Violence and Victims*, 9(1), 3-16.
- Castro, M.; Abramovay, M.; Rua, M. y Ribeiro, E. (2001). *Cultivando vidas, desarmando violencias*. Brasilia: UNESCO.
- CELADE/FNUAP (2000). *Juventud, población y desarrollo en América Latina y el Caribe: Problemas, oportunidades y desafíos*. Santiago de Chile: Centro Latinoamericano de Demografía y Fondo de Población de las Naciones Unidas.
- CEPAL (2004). *La juventud en Iberoamérica: Tendencias y urgencias*, Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CEPAL (2005). *Objetivos de desarrollo del milenio. Una mirada desde América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.
- CEPAL (2007a). *Cohesión social, inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.
- CEPAL (2007b). *Panorama social de América Latina 2007*. Santiago de Chile.
- CEPAL, IPEA y PNUD (2003). *Hacia el objetivo del milenio de reducir la pobreza en América Latina y el Caribe*. Serie libros de la CEPAL n.º 70, Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CINTERFOR (2008a). Argentina: Proyecto Joven. *Observatorio de experiencias: Argentina*. Recuperado el 17 de marzo de 2008 en http://www.cinterfor.org.uy/sem_virt/exp/arg/pro_jov/index.jsp
- CINTERFOR (2008b). Programa Nacional de Primer Empleo. *Observatorio de experiencias: Brasil*. Recuperado el 17 de marzo de 2008 en http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/youth/exp/observa/bra/pri_empr.htm
- Comisión Nacional para la Seguridad Ciudadana y Paz Social (2007). *Seguridad y Paz, un reto de país: Recomendaciones para una*

- política de Seguridad Ciudadana en El Salvador*. San Salvador.
- Corporación Latinobarómetro (2005). *Informe Latinobarómetro 2005*. Recuperado el 21 de febrero de 2008 en <http://www.latinobarometro.org/>
- Cox-Edwards, A. y Ureta, M. (2003). International Migration, Remittances and Schooling: Evidence from El Salvador. *Journal of Development Economics*, 72(2), 429-461.
- Dammert, L. (2006). Construcción de ciudadanía como estrategia para el fomento de la convivencia y la seguridad ciudadana. En PNUD, *Aportes para la convivencia y la seguridad ciudadana*, (2) (pp. 99-150). San Salvador.
- Di Gropello, E. (2004). *El Salvador: Education Strategy Paper*. Human Development Department, Latin America and the Caribbean Region, World Bank, Washington, D.C.: World Bank.
- DIGESTYC (2006). *Encuesta de hogares de propósitos múltiples 2006*. Recuperado el 23 de octubre de 2007 en <http://www.digestyc.gob.sv/>
- Docquier, F. y Marfouk, A. (2006). International Migration by Education Attainment, 1990-2000. En C. Ozden y M. Schiff (Eds.), *International Migration, Remittances and the Brain Drain* (pp. 151-199). Washington, D.C.: The World Bank.
- Docquier, F. y Rapoport, H. (2004). Skilled migration: the perspective of developing countries, *Policy Research Working Paper*, n.º 3382.
- Domingues dos Santos, M. y Postel-Vinay, F. (2003). Migration as a Source of Growth: The Perspective of a Developing Country. *Journal of Population Economics*, 16(1), 161-75.
- Dustmann, C. y Kirchkamp, O. (2002). The Optimal Migration Duration and Activity Choice after Remigration. *Journal of Development Economics*, 67(2), 351-72.
- Eggen, D. (2006, diciembre 19). Violent Crime Is up for 2nd Straight Year. *The Washington Post*, page A01.
- Fajnzylber, P. y López, H. (Eds.) (2007). *Close to Home: The Development Impact of Remittances in Latin America*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Fajnzylber, P.; Lederman, D. y Loayza, N. (2001). *Inequality and violent crime*. Recuperado el 28 de febrero de 2008 en <http://ideas.repec.org/a/ucp/jlawec/v45y2002i1p1-40.html>
- FEDESARROLLO (1996). Salud: análisis epidemiológico de la violencia. *Coyuntura Social*, (15) 21-32.
- García, R. (1997). Robo y desempleo. *Ensayos sobre delincuencia: visión de los nuevos profesionales*. Santiago de Chile: Fundación Paz Ciudadana.
- Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (2006). *Hacia un nuevo consenso democrático*. Recuperado el 27 de febrero de 2008 en <http://www.mseg.gba.gov.ar/ciudadaniaeinclusion/acta%20consenso.html>
- Gould, E., Weinberg, B. y Mustard, D. (2002). Crime Rates and Local Labor Market Opportunities in the United States: 1979-1997. *The Review of Economics and Statistics*, 84(1), 45-61.
- Holzer, H.; Whitmore, D.; Duncan, G. y Ludwig, J. (2007). *The Economic Costs of Poverty in the United States: Subsequent Effects of Children Growing Up Poor*. Washington, D.C.: Center For American Progress.
- IANSA (2008). *International Action Network on Small Arms*. Recuperado el 27 de febrero de 2008 en <http://www.iansa.org/>
- Justino, P. (2007). Carrot or stick? Redistributive Transfers Versus Policing in Contexts of Civil Unrest. *MICROCON Research Working Paper 3*. Brighton: MICROCON.
- Katzman, R. (1997). Marginalidad e integración social en Uruguay. *Revista de la CEPAL*, (62).
- Kliksberg, B. (2007). *Mitos y realidades sobre la criminalidad en América Latina*. Documentos de Cohesión Social. Madrid: Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP).
- Lucas, R. E. (2004). *International Migration Regimes and Economic Development*. Recuperado el 28 de febrero de 2008 en <http://www.un.org/esa/population/meetings/>

- thirdcoord2004/P22_AnnexIII.pdf
- Mahler, S. (1999). Engendering transnational migration: A Case Study of Salvadorans. *American Behavioral Scientist*, 42(4), 690-719.
- Mesnard, A. y Ravallion, M. (2001). Wealth Distribution and Self-Employment in a Developing Country. *CEPR Discussion Paper, DP 3026*. London: Center for Economic Policy Research.
- Messner, S. y Rosenfeld, R. (1997). Political Restraint of the Market and Levels of Criminal Homicide. *Social Forces*, 75(4), 1393-1416.
- México Laboral (2007). *Programa Primer Empleo*. Recuperado el 17 de marzo de 2008 en http://www.boletin-infomail.com/programa_del_primer_empleo/index.html
- Ministerio de Hacienda (2006). *Ley de Presupuesto*. Ejercicio 2006. Recuperado el 27 de febrero de 2008 en http://www.mh.gob.sv/portal/page?_pageid=181,31870&_dad=portal&_schema=PORTAL
- MINEC y DIGESTYC (1971). *IV Censo Nacional de Población*. San Salvador.
- MINEC y DIGESTYC (1992). *Censos nacionales: V de Población y IV de Vivienda*. San Salvador.
- MINEC y DIGESTYC (2008). *VI Censo de Población y V de Vivienda*. San Salvador.
- Mountford, A. (1997). Can a Drain Brain be Good for Growth in the Source Economy? *Journal of Development Economics*, 53(2), 287-303.
- Ocampo, J. (2004). *Reconstruir el futuro. Globalización, desarrollo y democracia en América Latina*. Bogotá: CEPAL.
- OCAVI (2007). *Observatorio Centroamericano sobre Violencia*. Recuperado el 10 de marzo de 2008 en <http://www.ocavi.com>
- OIJ y CEPAL (2004). *La juventud en Iberoamérica. Tendencias y urgencias*. Recuperado el 28 de febrero de 2008 en http://www.eclac.org/publicaciones/xml/6/20266/CEPAL_OIJ.pdf
- OIT (2007). *Trabajo decente y juventud. América Latina*. Lima. Recuperado el 10 de abril de 2008 en <http://www.oit.org.pe/tdj>
- OMS (2003). *Informe mundial sobre la violencia y salud*. Washington, D.C.
- ONU (2007). *Crimen y desarrollo en Centroamérica. Atrapados en una encrucijada*. Naciones Unidas: Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.
- OPS (1998). *La violencia juvenil en las Américas*. Washington, D.C.
- OPS (2006). *Situación de la salud en las Américas. Indicadores básicos*. Washington, D.C.
- Orantes, B. (2006). *La incidencia de los factores criminógenos en el desarrollo de las conductas antisociales en El Salvador*. Facultad de Ciencias Sociales, Colección Escuela de Derecho n.º 1. San Salvador: UTEC.
- Ozden, C. (2006). *Brain Drain in Latin America*. Recuperado el 28 de febrero de 2008 en http://www.un.org/esa/population/meetings/IttMigLAC/P10_WB-DECRG.pdf
- Pampel, F. y Gartner, R. (1995). Age Structure, Socio-Political Institutions, and National Homicide Rates. *European Sociological Review*, 11(3), 243-260.
- PNUD (2003). *Informe de Desarrollo Humano de El Salvador 2003*. San Salvador.
- PNUD (2005). *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2005. Una mirada al nuevo nosotros. El impacto de las migraciones*. San Salvador.
- PNUD (2005a). *¿Cuánto cuesta la violencia a El Salvador? Cuaderno sobre Desarrollo Humano n.º 4*. San Salvador.
- PNUD (2005b). *Informe de Desarrollo Humano de El Salvador 2005: Una mirada al nuevo Nosotros. El impacto de las migraciones*. San Salvador.
- PNUD (2007). *¿Vivir sin armas? Evaluación del Proyecto Municipios Libres de Armas, una experiencia arriesgada en un contexto de riesgo*. San Salvador.
- PIDB (sin fecha). *Polígono Industrial Don Bosco*. Recuperado el 21 de mayo de 2008 en <http://www.poligonodonbosco.org/resultados.html>
- Putnam, R. (1992). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: University Press.
- Revista Latinoamericana de Seguridad y Democracia* (2007). Recuperado el 10 de marzo de 2008 en <http://www.revistaseguridadydemocracia.org/>

- Reyna, C. y Toche, E. (1999). *La inseguridad en el Perú*. Serie Políticas Sociales, (29). Santiago de Chile: CEPAL.
- Saegert, S.; Winkel, G. y Swartz, C. (2002). Social Capital and Crime in New York City's Low-Income Housing. *Housing Policy Debate*, 13(1), 189-226.
- Schiffer, M. y Weder, B. (2001). Firm Size and the Business Environment: Worldwide Survey Results. *International Finance Corporation Discussion Paper*, (43).
- Sen, A. (2007). *Poverty, Evil, and Crime*. Ponencia presentada ante el Latin American Strategic Social Thinking Forum, 25 de junio de 2007, Nueva York.
- Small Arms Survey* (sin fecha). Recuperado el 27 de febrero de 2008 en <http://www.smallarmssurvey.org/>
- Smutt, M. y Miranda, L. (1998). *El fenómeno de las pandillas en El Salvador*. San Salvador: FLACSO.
- Stark, O.; Helmenstein, C. y Prskawetz, A. (1997). A Brain Gain with a Brain Drain. *Economics Letters*, 55(2), 227-34.
- Stark, O.; Helmenstein, C. y Prskawetz, A. (1998). Human Capital Depletion, Human Capital Formation, and Migration: A Blessing or a "Curse"? *Economics Letters*, 60(3), 363-67.
- Sussekind, E. (1996). *Dispute Resolution and the Rule of Law in Latin America*. Recuperado el 28 de febrero de 2008 en http://lanic.utexas.edu/project/etext/violence/memoria/session_6.html.
- The World Bank Group (2007). *Enterprise Surveys*. Recuperado el 27 de febrero de 2008, de <http://www.enterprisesurveys.org/>
- UCA/IUDOP (2007). Los salvadoreños y salvadoreñas evalúan la situación del país a finales de 2007. *Boletín de prensa*, 22(2).
- USAID (2006). *Central America and Mexico Gang Assessment*. Office of Regional Sustainable Development, USAID Bureau for Latin American and Caribbean Affairs. Recuperado el 28 de febrero de 2008 en http://www.usaid.gov/locations/latin_america_caribbean/democracy/gangs_assessment.pdf
- Vidal, J. (1998). The Effect of Emigration on Human Capital Formation. *Journal of Population Economics*, 11(4), 589-600.
- Whitehead, D. (1993). Dan Quayle Was Right. *The Atlantic Monthly*. Recuperado el 6 de marzo de 2008 en <http://www.theatlantic.com/politics/family/danquayl.htm>.
- World Bank (2005). El Salvador Poverty Assessment Strengthening Social Policy. *Report n.º 29594-SV*, Washington, D.C.
- Zilberg, E. (1999). ¿Se han vuelto haraganes? Jóvenes salvadoreños, migración e identidades laborales. En M. Lungo y S. Kandel (Eds.), *Transformando El Salvador: migración, sociedad y cultura*. San Salvador: FUNDE.
- Zilberg, E. (2004). Fools Banished from the Kingdom: Remapping Geographies of Gang Violence between the Americas (Los Angeles and San Salvador). *American Quarterly*, 56(3), 759-779.

Elementos para un Pacto Nacional

- ANEP (2006). *VII Encuentro Nacional de la Empresa Privada (ENADE): Hacia una nueva estrategia de crecimiento económico*. San Salvador.
- BID (1997). *Informe de progreso económico y social en América Latina*. Washington, D.C.
- Bruton, J. (2001). *Presentación en Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresas*. Recuperado el 3 de abril de 2008 en Radio El Espectador en http://espectador.com/principal/especiales/burton_conf.htm
- Campuzano, G. y Narváez, J. (2008). *Programa de Desarrollo de Proveedores*. Foro Nacional Encadenamientos Productivos 2008. *El Salvador compite*. Dirección de Competitividad Empresarial. Ministerio de Economía. Recuperado el 8 de abril de 2008 en <http://www.elsalvadorcompite.gob.sv/>
- CEPAL (2007). *Consenso de Quito*. 10.ª Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe. Recuperado el 6 de febrero de 2008 en <http://www.eclac.cl/>
- DIGESTYC (2006). *Encuesta de hogares de propósitos múltiples*. Base de datos. El Salvador.
- FUSADES (2001). *Informe de Desarrollo Económico y Social 2001. ¿Por qué no le apostamos a la educación para ganar competitividad, crecimiento y reducir la pobreza?* Sin lugar.

- INSAFORP (2006). *Análisis, comparación y síntesis de las principales propuestas 2001-2005 para el desarrollo económico y social del país y recomendaciones para el sistema de formación profesional*. San Salvador.
- Loayza, N.; Fajnzylber, P. y Calderón, C. (2005). *Economic Growth in Latin America and the Caribbean*. Washington D.C.: The World Bank.
- MINED (2005). *Plan Nacional de Educación 2021*. San Salvador.
- Norton, R. (1998). *Políticas macroeconómicas y desarrollo sostenible del sector agropecuario*. Presentación realizada en el foro n.º 2 del proyecto de cooperación técnica BID/CAMAGRO, *Diálogo Nacional sobre Estrategias de Desarrollo Agropecuario*.
- PNUD (1990). *Informe sobre Desarrollo Humano*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Pontoni, A. (2003) El milagro irlandés. *Club Macro*. Recuperado el 14 de abril de 2008 en <http://www.clubmacro.org.ar/REPORTES/Repo%20p%20Enviar/EM02Milagroirlandes.htm>
- Skipper, S. (2006). Desarrollo de capital humano y reducción de la pobreza en El Salvador. *Comercio Exterior*, 56(1), 968-979.
- Sweeney, P. (2003). *La reforma económica en Irlanda. Obstáculos y logros*. Recuperado de *Diálogo Político* el 15 de abril de 2008 en <http://www.kas.org.ar/DialogoPolitico/Dialog/2003/DialPol2-03/07Dossie.pdf>
- UNDP (2007). *Growing Inclusive Markets. Business Works for Development. Development Work for Business*. New York.

APÉNDICE

El aporte del Censo 2007 para diagnosticar y comprender el país que tenemos hoy

Introducción

En 2007 El Salvador impulsó un nuevo esfuerzo de actualización censal¹: el *VI Censo de Población y V de Vivienda*² (MINEC y DIGESTYC, 2008). Los resultados oficiales del censo, largamente esperados, fueron finalmente anunciados el 12 de mayo de 2008. La información preliminar que se ha dado a conocer proporciona claves importantes para entender la realidad nacional y para diseñar las estrategias y políticas más adecuadas para impulsar el desarrollo humano de El Salvador.

El Censo 2007 ha confirmado que, por muchos años, se había estado diagnosticando un país que ya no existe. En particular, ha corroborado, indirectamente, el notable impacto que las migraciones han tenido sobre El Salvador.

Una de las tesis centrales del Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2005 (PNUD, 2005) afirmaba que los continuos flujos migratorios hacia el exterior que el país ha experimentado desde hace décadas, pero que se han intensificado desde comienzos de los noventa, habían contribuido a crear un El Salvador todavía desconocido. En consecuencia, la mayoría de los análisis de la realidad socio-económica nacional se basaba en el diagnóstico de un país que ya no existía. El Censo 2007 ha aportado evidencia contundente para confirmar esa tesis.

Las proyecciones que la Dirección General de Estadística y Censos (DIGESTYC) manejaba antes del Censo 2007 estimaban un total de 7,104,999 habitantes como población de El Salvador para ese año. Esas proyecciones se sustentaban en la información del Censo 1992 y diversos parámetros demográficos relacionados con las tasas de natalidad, mortalidad y migración neta. La revisión preliminar de esos parámetros a partir de los nuevos datos censales revela que las proyecciones de natalidad sobreestimaban las tasas efectivas³, mientras que las tasas de migración internacional neta subestimaban los flujos migratorios reales. La estimación de la población de 7.1 millones de personas para 2007 era resultado de quince años de acumular ese tipo de distorsiones.

El nuevo Censo registró un total de 5,744,113 personas que residían en el país

a mayo de 2007, esto es, unas 625 mil personas más que las registradas por el Censo 1992. Ello implicaría una tasa promedio de crecimiento demográfico de 0.8% por año entre 1992 y 2007. Los demógrafos del Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) y del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) que asesoraron a DIGESTYC para la realización del Censo 2007 están todavía trabajando en el cálculo de la llamada “tasa de omisión”, esto es, el porcentaje de personas que no fueron censadas por diferentes razones. De manera preliminar, se estima que dicha tasa pudiera andar en torno a 6%, lo cual implicaría que la población residente en el país, estimada a partir de los registros censales, rondaría los 6.1 millones de personas, eso es, un millón menos de lo proyectado.

Sin embargo, las proyecciones previas que estimaban en 7.1 millones la población del país no estaban tan desencaminadas. Lo que no pudo anticiparse cuando se efectuaron esas proyecciones a partir del Censo 1992 fue la magnitud de los flujos migratorios del país entre 1992 y 2007. En tal sentido, la brecha demográfica entre los 6.1 millones de habitantes que ahora se estiman a partir del Censo 2007, y los 7.1 millones de habitantes que se proyectaban antes⁴. De ser así, el Censo 2007 ofrecería indirectamente una estimación gruesa del número de salvadoreños que abandonaron el país durante 1992-2007: alrededor de un millón de personas. Esta cifra representaría aproximadamente el 40% de los 2.5 millones de salvadoreños que, según estimaciones oficiales, se encontrarían residiendo fuera del país. También estaría indicando que el número promedio de personas que han emigrado cada año en términos netos durante ese período es de alrededor de 70,000, muy por debajo de otras cifras que se han estado manejando.

El censo cambia la forma de percibir la realidad del país

Entre 1992 –año del censo anterior– y 2007, El Salvador experimentó transformaciones fundamentales. Las Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) han permitido parcialmente irle tomando el pulso a esas

El Censo 2007 ha confirmado que, por muchos años, se había estado diagnosticando un país que ya no existe. En particular, ha corroborado, indirectamente, el notable impacto que las migraciones han tenido sobre El Salvador

transformaciones, complementadas por otras herramientas de medición sociodemográfica como las rondas periódicas de la Encuesta Nacional de Salud Familiar (FESAL). Más recientemente, la DIGESTYC ha lanzado un importante esfuerzo de actualización de las estadísticas nacionales, en el cual se enmarca el Censo de Población y Vivienda de 2007. Otras iniciativas impulsadas en el marco de ese esfuerzo son los VII Censos Económicos 2005, la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2005-2006 y el IV Censo Agropecuario 2007. En conjunto, toda la información recopilada y procesada en esos instrumentos ofrece una cantera invaluable de datos actualizados para realizar un diagnóstico más preciso de la realidad del país.

Lo anterior no quiere decir que la realidad de El Salvador fuera una antes del Censo 2007 y otra distinta después. La población del país o el número de viviendas, analfabetos, homicidios, etc. no han disminuido o aumentado porque haya habido censo. La realidad es la que es, con independencia de que haya censo o no. El censo no cambia la realidad, pero sí cambia la manera como se percibe el país y el diagnóstico de su realidad. A su vez, el mejor conocimiento del país que el censo permite puede constituirse en un instrumento de transformación de la propia realidad. De ahí la importancia del censo, o de cualquiera otra herramienta de recopilación y procesamiento sistemático de información sobre la realidad nacional. El censo contribuye a mejorar el diagnóstico de El Salvador que tenemos y el diseño de las políticas requeridas para transformarlo en un mejor país.

En términos de lograr una medición más precisa de diversas variables socio-demográficas, el efecto inmediato del censo es elevar todos aquellos indicadores que se expresan como tasas relativas a un denominador poblacional: por ejemplo, PIB per cápita, tasas de matriculación escolar, tasas de homicidios, prevalencia de VIH, etc. Sin embargo, los ajustes pertinentes deben hacerse con cuidado. Debido a la tasa de omisión señalada arriba, los registros del Censo 2007 no proporcionan de modo inmediato un inventario de la población residente en el país.

Por tanto, los cálculos de cualquier tasa en términos per cápita no deben realizarse solo dividiendo por los 5.7 millones de habitantes que el censo registró, sino por los 6.1 millones que resultarían de ajustar los registros censales por el efecto de la tasa de omisión. Así, por ejemplo, el PIB per cápita en dólares corrientes de 2007, que se estimaba en US\$2,870 anuales utilizando las proyecciones de población anteriores al Censo 2007, subiría en unos US\$464 al ajustar las estimaciones demográficas con la nueva información censal⁵. Ello arrojaría un PIB per cápita nominal de US\$3,334 anuales para 2007, lo cual aproxima a El Salvador al rango de los países de renta media alta según la clasificación convencional del Banco Mundial⁶. Si lo que se ajusta es el ingreso nacional disponible per cápita, su valor para 2007 sería de US\$3,857, con lo cual El Salvador ingresaría al rango de países de renta media alta⁷.

La información del Censo 2007 no es directamente comparable con otras fuentes

La información del Censo 2007 no es directamente comparable con las EHPM ni, mucho menos, con registros administrativos del tipo del registro electoral. En sentido estricto, ni siquiera es comparable con el Censo 1992.

La metodología mediante la cual se recoge la información de un censo es diferente de la utilizada por las EHPM. El censo trata de abarcar a un universo poblacional mientras que las EHPM trabajan con muestras. La información del censo se recolecta en un momento puntual (en el caso del último censo, entre el 12 y 27 de mayo de 2007), mientras que la información de las EHPM se recoge en diversos momentos a lo largo del año. Presumiblemente, ello implicaría que variables relativas al mercado laboral como la PEA, población ocupada, etc. podrían resultar subestimadas en el Censo 2007 (de haberse realizado éste en un momento “pico” de actividad económica en el año, entonces se hubiese dado un sesgo de sobreestimación de dichas variables).

La población del país o el número de viviendas, analfabetos u homicidios no han disminuido o aumentado porque haya habido censo. La realidad es la que es con independencia de que haya censo o no

Otra diferencia relevante entre el censo y las EHPM es que la boleta censal no contiene preguntas explícitas sobre los niveles de ingreso de los hogares (para evitar posibles sesgos que afecten las respuestas de la población a otras preguntas de la boleta). Por tanto, no es posible estimar tasas de pobreza de ingresos como lo permiten las EHPM. No obstante, el censo recoge otro tipo de información sobre las condiciones de vida de los hogares que permiten estimaciones indirectas de la pobreza a partir de, por ejemplo, indicadores de acceso a servicios básicos, etc.

Menos aún la información censal debe compararse directamente con los datos provenientes de registros administrativos como el registro electoral, sobre todo en países donde no existen mecanismos efectivos de depuración que garanticen la actualización de ese tipo de registros con la información de las personas que han fallecido, emigrado, etc. El censo constituye una fotografía socio-demográfica en un momento dado, mientras que un registro administrativo no depurado periódicamente suele arrastrar distorsiones por varios períodos.

No obstante, en algunos casos, las nuevas cifras pueden ser tan sorprendidas o tan distintas de las que se han venido utilizando, que irremediablemente obligan a hacer comparaciones con las otras fuentes de información disponibles. Cuando se proceda a hacer tales comparaciones, la única advertencia es que hay que tener mucho cuidado en señalar las diferencias de origen de la información, así como los posibles factores explicativos.

Debido a los nuevos datos del Censo 2007, uno de los principales desafíos en los próximos meses consistirá en desarrollar el largo y meticuloso trabajo de revisión “retroactiva” de las series estadísticas generadas por las EHPM con las que se han venido trabajando desde la primera mitad de los noventa, para compatibilizarlas con los puntos terminales que ofrecen los censos de 1992 y 2007.

Algunos hallazgos del Censo 2007

A reserva de las cautelas señaladas arriba, una primera aproximación comparativa a los datos del Censo 2007, con respecto a las fotografías del país que ofrecieron los censos de 1971 y 1992, revela varios hallazgos de relevancia.

Cambios en la estructura demográfica del país

Las proyecciones demográficas con las que se trabajaba antes del Censo 2007 asumían que la población de El Salvador habría crecido a una tasa promedio de más de 2.1% por año entre 1992 y 2007. Las estimaciones que surgen del Censo 2007 arrojan una tasa de crecimiento demográfico sensiblemente menor, de alrededor de 1.1% por año, durante ese período⁸. Los datos muestran, asimismo, cambios apreciables en la estructura poblacional, en particular en lo que toca a la disminución del peso relativo de la población menor de 25 años y el aumento del peso relativo de la población de 25 años o más de edad, sobre todo de la cohorte entre 35 y 49 años.

Al comparar la estructura poblacional por rangos de edades entre ambos censos, se tiene que la población menor de 25 años de edad disminuyó en casi 20 mil personas entre 1992 y 2007⁹. Como resultado, el peso relativo de ese segmento poblacional dentro de la población total disminuyó de 59.7% a 52.8%. La población entre 15 y 19 años de edad aumentó apenas en 10,560 personas, mientras que la población entre 20 y 24 años se mantuvo prácticamente estancada. El peso relativo de los jóvenes entre 15 y 24 años disminuyó de 21% en 1992 a 18.9% en 2007. Este fenómeno es consistente con la evidencia de otras fuentes que indica que una buena parte de quienes han ingresado a ese rango de edad han tendido a engrosar los crecientes flujos migratorios hacia el exterior que el país ha registrado desde mediados de los noventa. En el otro extremo, la población mayor de 70 años aumentó a una tasa promedio de 3.1% por año, con lo cual su peso relativo dentro de la población total subió de 3.3% a 4.6% en el mismo período.

La información del Censo 2007 no es comparable con las EHPM ni, mucho menos, con registros administrativos del tipo del registro electoral.

Al igual que la mayoría de países latinoamericanos, El Salvador se encontraría en una fase demográfica caracterizada como de “plena transición”, definida por tasas de natalidad moderada y de mortalidad moderada o baja, que determinan un crecimiento natural moderado. En principio, esta fase de transición ofrece un “bono demográfico” en la medida que las tasas de fecundidad están descendiendo y una gran cohorte de jóvenes se está incorporando a las filas de la población económicamente activa (PEA), lo cual abre una “ventana” de dos décadas propicias para acelerar el desarrollo, financiar mejoras educativas y generar mejores condiciones de crecimiento y empleo. Con menos hijos que criar y aún pocos adultos mayores en edad de retiro, las generaciones actuales en la mayoría de países latinoamericanos están en una posición favorable para convertirse en el motor del crecimiento económico, antes de

que el aumento de la proporción de jubilados con respecto al número de trabajadores activos comience a representar una carga financiera más pesada. El Salvador, sin embargo, corre el riesgo de desaprovechar su “bono demográfico” en la medida que las generaciones que actualmente se encuentran en plena edad productiva forman parte de los contingentes de población que han decidido emigrar. Tal fenómeno resulta tanto más preocupante por cuanto la escolaridad promedio de quienes emigran es mayor que la de quienes permanecen en el país.

Reconfiguración de las dinámicas poblacionales y la urbanización del país

En general, los departamentos que más han experimentado el efecto diezrador de las migraciones, registran las tasas de crecimiento poblacional más bajas cuando se

En la medida que las tasas de fecundidad están descendiendo y una gran cohorte de jóvenes se está incorporando a las filas de la población económicamente activa, esto le abre al país una “ventana” de dos décadas propicias para acelerar el desarrollo, financiar mejoras educativas y generar mejores condiciones de crecimiento y empleo

Cuadro A.1: Estructura por edades de la población del país según los censos de 1992 y 2007

Rango de edad	1992	2007	Variación absoluta 1992-2007	Tasa de variación anual
0-4	658,219	555,893	-102,326	-1.1
5-9	646,366	684,727	38,361	0.4
10-14	675,761	706,347	30,586	0.3
15-19	590,005	600,565	10,560	0.1
20-24	483,270	486,542	3,272	0.0
25-29	394,450	457,890	63,440	1.0
30-34	325,038	402,249	77,211	1.4
35-39	265,000	353,147	88,147	1.9
40-44	229,341	303,631	74,290	1.9
45-49	183,914	252,122	68,208	2.1
50-54	163,379	215,734	52,355	1.9
55-59	125,329	183,075	57,746	2.6
60-64	122,912	151,864	28,952	1.4
65-69	86,786	125,157	38,371	2.5
70-74	69,169	97,457	28,288	2.3
75-79	44,174	75,984	31,810	3.7
80-84	30,137	46,870	16,733	3.0
85 y más	25,349	44,859	19,510	3.9
Total	5,118,599	5,744,113	625,514	0.8

Fuente: MINEC y DIGESTYC, 1995 y 2008.

Cuadro A.2: Población por departamento según los censos de 1971, 1992 y 2007

Departamento	1971	1992	2007	Tasa de variación anual 1971-92
Ahuachapán	178,472	261,188	319,503	1.8
Santa Ana	335,853	458,587	523,655	1.5
Sonsonate	237,059	360,183	438,960	2.0
Chalatenango	172,845	177,320	192,788	0.1
La Libertad	285,575	513,866	660,652	2.8
San Salvador	733,445	1,512,125	1,567,156	3.5
Cuscatlán	152,825	178,502	231,480	0,7
La Paz	181,929	245,915	308,087	1.4
Cabañas	131,081	138,426	149,326	0.3
San Vicente	153,398	143,003	161,645	-0.3
Usulután	294,497	310,362	344,235	0.3
San Miguel	320,602	403,411	434,003	1.1
Morazán	156,052	160,146	174,406	0.1
La Unión	221,015	255,565	238,217	0.7
Total	3,554,648	5,118,599	5,744,113	1.8

Fuente: MINEC y DIGESTYC, 1974, 1995 y 2008.

comparan los datos de los dos últimos Censos. La población de La Unión habría incluso disminuido, en términos absolutos, entre 1992 y 2007, decreciendo a una tasa promedio de -0.5% por año. Los otros departamentos de Oriente registraron tasas anuales muy bajas de crecimiento poblacional: San Miguel, 0.5% ; Morazán, 0.6% ; Usulután, 0.7% . Los departamentos que registraron las tasas de crecimiento demográfico más altas fueron Cuscatlán (1.7%), La Libertad (1.7%), La Paz (1.5%), Ahuachapán (1.4%) y Sonsonate (1.3%). San Salvador registró una tasa de crecimiento poblacional de 0.2% por año, después de que su población aumentó a una tasa anual de 3.5% entre 1971 y 1992.

La comparación entre los Censos sugiere que al interior del Área Metropolitana de San Salvador (AMSS) han ocurrido también dinámicas demográficas interesantes. Municipios que experimentaron un acelerado crecimiento poblacional entre 1971 y 1992, registran tasas de crecimiento demográfico muy bajas o incluso negativas entre 1992 y 2007. Por ejemplo, la población de Soyapango

creció a una tasa promedio de 9% por año durante 1971-1992, pero decreció a una tasa anual de -0.5% durante 1992-2007. Mejicanos creció a 3.6% durante 1971-1992 pero decreció a -0.2% por año durante 1992-2007. Igualmente, otros municipios como Apopa, Ilopango y San Martín registraron dinámicas de rápida expansión poblacional entre 1971 y 1992, seguidas por una marcada desaceleración de su crecimiento demográfico entre 1992 y 2007. Por su parte, la población de San Salvador creció a una tasa de 1% por año durante 1971-1992 pero disminuyó a una tasa de -1.8% anual en 1992-2007, dando como resultado una disminución de la población del municipio de casi 100 mil personas en este último período. La disminución registrada por la población de San Salvador habría alcanzado tal dimensión que, según el Censo de 2007, habría en el municipio menos habitantes de los que registró, hace 35 años, el Censo de 1971.

Es todavía prematuro elaborar una explicación coherente de este proceso a partir de los datos censales. En todo caso, se trata de un fenómeno que ineludiblemente habrá

Al interior del Área Metropolitana de San Salvador, municipios que experimentaron un acelerado crecimiento poblacional entre 1971 y 1992, registran tasas de crecimiento demográfico muy bajas o incluso negativas entre 1992 y 2007

Cuadro A.3: Población de los municipios de San Salvador según los censos de 1971, 1992 y 2007

Municipio	1971	1992	2007	Tasa de variación anual 1971-92	1992-07
San Salvador	338,154	415,346	316,090	1.0	-1.8
Aguilares	10,209	20,439	21,267	3.4	0.3
Apopa	18,980	109,179	131,286	8.7	1.2
Ayutuxtepeque	8,379	23,810	34,710	5.1	2.5
Cuscatancingo	21,674	57,485	66,400	4.8	1.0
Delgado	64,048	109,863	120,200	2.6	0.6
El Paisnal	11,874	13,485	14,551	0.6	0.5
Guazapa	10,100	18,780	22,906	3.0	1.3
Ilopango	23,757	90,634	103,862	6.6	0.9
Mejicanos	69,359	144,855	140,751	3.6	-0.2
Nejapa	15,368	23,891	29,458	2.1	1.4
Panchimalco	19,967	32,457	41,260	2.3	1.6
Rosario de Mora	3,461	9,251	11,377	4.8	1.4
San Marcos	28,451	59,913	63,209	3.6	0.4
San Martín	14,220	56,530	72,758	6.8	1.7
Santiago Texacuangos	8,985	16,295	19,428	2.9	1.2
Santo Tomás	10,444	21,448	25,344	3.5	1.1
Soyapango	43,158	261,122	241,403	9.0	-0.5
Tonacatepeque	12,857	27,342	90,896	3.7	8.3
Total	733,445	1,512,125	1,567,156	3.5	0.2

Fuente: MINEC y DIGESTYC, 1974, 1995 y 2008.

El incremento del PIB y del ingreso per cápita se debe, entre otros factores, a los aproximadamente 30 mil millones de dólares que El Salvador ha recibido en remesas desde comienzos de 1990

que analizar para comprender de manera adecuada las dinámicas poblacionales que han contribuido a configurar el mapa socio-demográfico del AMSS en las dos últimas décadas. En el desarrollo de ese análisis no habría que descartar la posibilidad de que alguno(s) de los Censos haya adolecido de fallas metodológicas que conlleven un registro incorrecto de la población (por ejemplo, la posible sobreestimación de la población de algunos de los municipios del AMSS en el Censo de 1992).

El Censo refleja que, al menos en términos per cápita, El Salvador es un país más rico (o menos pobre) de lo que se pensaba.

El ajuste preliminar del PIB per cápita de 2007 con los datos del Censo indica que el valor de

ese indicador a precios corrientes sería mayor en aproximadamente 16% con respecto a su valor sin ajustar (utilizando como denominador la población que se proyectaba antes del Censo). Por otra parte, el aumento registrado por el PIB per cápita en términos reales durante 1992-2007, ajustado con los datos censales, sería mayor de lo que se estimaba previamente al utilizar las proyecciones de población anteriores al Censo 2007. Según las estimaciones previas, el PIB per cápita habría aumentado 25% entre 1992 y 2007 en términos reales. Al efectuar el ajuste con los datos que derivan del Censo 2007, ese aumento habría sido de 45%. De manera análoga, a partir de las proyecciones de población anteriores, se estimaba que el ingreso disponible per cápita de 2007 habría aumentado 28% con respecto a su valor de 1992 en términos reales. Al ajustar dicha variable con la nueva información

censal, su valor en 2007 sería 48% mayor que el de 1992.

Este incremento registrado por los valores del PIB per cápita y del ingreso per cápita durante 1992-2007 sería resultado, en parte, del cambio en el denominador (población) de ambas variables. En parte, también, ha habido también una mejoría en el bienestar real de la población, que las nuevas estimaciones de ambos indicadores reflejan mejor. A ello han contribuido, entre otros factores, los aproximadamente 30 mil millones de dólares que El Salvador ha recibido en remesas desde comienzos de los 1990 y que, en su mayor parte, han apoyado los presupuestos familiares de los estratos sociales de menores ingresos, aunque no necesariamente de los más pobres (PNUD, 2005).

Las nuevas mediciones del PIB per cápita e ingreso disponible per cápita permiten también precisar mejor, en una perspectiva comparativa de largo plazo, los avances alcanzados por El Salvador hacia un mayor nivel de bienestar promedio de su población. En particular, llama la atención el largo tiempo que le ha tomado al país volver a recuperar los niveles de ingreso por persona que alcanzó a finales de los 1970. Al ajustar los indicadores con la nueva información censal, se tiene que El Salvador habría recuperado hasta el año 2000, en términos reales, el mismo nivel de ingreso disponible per cápita que tuvo en 1978, mientras que sólo hasta 2003 habría vuelto a alcanzar el nivel del PIB per cápita real que registró a la altura de 1978.

Otra implicación importante de los nuevos datos censales concierne a la reestimación de la productividad laboral (PIB/población ocupada) y de la productividad total de los factores (PTF). La productividad laboral, calculada a partir de las proyecciones de población (y de PEA y población ocupada) que se manejaban antes del Censo 2007, habría aumentado 8% entre 1992 y 2007, esto es, a una tasa promedio de 0.5% por año. Al corregir tales estimaciones utilizando la nueva información censal, la productividad laboral habría aumentado 30% en dicho período (equivalente a una tasa de aumento de 1.8% por año). Por otra parte, la contribución de la PTF a la tasa de crecimiento económico habría promediado 0.6% durante

1990-2007, asumiendo las estimaciones de población ocupada que se manejaban antes del Censo de 2007. Al ajustar estas estimaciones con los nuevos datos censales, la contribución de la PTF al crecimiento económico aumentaría a aproximadamente 1.2% por año, esto es, el doble de lo previamente estimado. Esta nueva medición de la PTF implicaría que las ganancias de productividad de la economía salvadoreña durante 1990-2007 no han sido tan pequeñas como se había encontrado en diversos estudios previos.

Desde luego, la otra cara del aumento registrado en la medición de la productividad laboral y de la PTF la constituye la disminución de la fuerza de trabajo que se estimaba antes del Censo 2007. Entre 1992 y 2007, la población ocupada de 10 o más años de edad registrada por los Censos respectivos aumentó en 238,065 trabajadores, lo cual implicaría un aumento promedio de 15,871 trabajadores por año (o una tasa promedio de aumento del empleo de 0.9% anual). Aun si se asume una tasa de crecimiento demográfico de 0.8% por año, en un país con una población de 6 millones de personas, se esperaría que el mercado laboral generara no menos de 48 mil nuevos puestos de trabajo por año, para absorber a los contingentes de población que se incorporan a la PEA anualmente. En tal sentido, el aumento promedio de menos de 16 mil trabajadores por año que se registra entre ambos Censos no hace sino confirmar la escasa capacidad de generación de empleo que la economía salvadoreña ha mostrado desde la segunda mitad de los 1990, tal como se analiza en este informe (capítulo 2).

Impacto del censo en los indicadores de desarrollo humano

Las fuentes principales utilizadas en El Salvador para el cálculo de los indicadores de desarrollo humano utilizados por Naciones Unidas se apoyan en tablas de esperanza de vida (basadas en proyecciones de población), las EHPM y los datos que provee el Banco Mundial sobre el PIB a precios de paridad adquisitiva (PPA en US\$).

Para realizar un cálculo técnicamente riguroso de los índices de desarrollo humano con ajustes censales, habría que partir de los datos

El aumento promedio de menos de 16 mil trabajadores por año que se registra entre ambos Censos no hace sino confirmar la escasa capacidad de generación de empleo que la economía salvadoreña ha mostrado desde la segunda mitad de 1990

En tanto el IDH es una medida más integral del bienestar de una sociedad, se evidencia que el fenómeno migratorio constituye una de las principales barreras para la consecución de mayores niveles de desarrollo humano al diezmar al país de su capital humano

de población ajustados por la tasa de omisión. En el caso particular del índice de desarrollo humano (IDH) de 2007, la esperanza de vida ha sido ligeramente inferior a la proyectada, las tasas de educación (alfabetización de adultos y matriculación combinada) han sido ligeramente inferiores, y finalmente, el PIB per cápita es superior.

Los cálculos preliminares indican que el valor del IDH sería inferior al contabilizado previamente, en un rango de 0.9% a 0.5%. Por ejemplo, el IDH de 2006 se ubicaría en un rango entre 0.735 a 0.738, en lugar del 0.742 que se contabilizaba previamente sin realizar ajustes a los indicadores que sirven de insumo para su estimación. El IDH para el año 2007 (ajustado por estimaciones basadas en el nuevo Censo) se estaría ubicando en un rango entre 0.739 y 0.741. Si bien es necesario contar con información más precisa para examinar la robustez de estos cálculos y determinar el valor exacto del IDH y de los otros indicadores de desarrollo humano (desarrollo humano relativo al género, potenciación de género y pobreza humana), es posible formular algunas consideraciones generales.

Primero, los efectos de la migración internacional pueden ser vistos como un factor de “progreso” en términos de la riqueza per cápita. Sin embargo, al ser el IDH una medida más integral del bienestar de una sociedad, se evidencia que el fenómeno migratorio constituye una de las principales barreras para la consecución de mayores niveles de desarrollo humano al diezmar al país de su capital humano. En otras palabras, contar con menos población aumenta automáticamente los niveles de ingreso por persona pero, al mismo tiempo, disminuye los logros educacionales promedio (en el caso de que las personas que emigran sean las más educadas, como ocurre en El Salvador), influyendo negativamente en los niveles de desarrollo humano de un país.

En segundo lugar, es necesario realizar un ejercicio más riguroso de la trayectoria del IDH y de los otros índices (desarrollo humano relativo al género, potenciación de género y pobreza humana), a partir de las conciliaciones de población que se realicen y de las reestimaciones de algunos indicadores. De

especial importancia será desarrollar un análisis sobre el escenario contrafáctico del IDH en ausencia de migración.

Notas

1. El Censo anterior data de 1992.
2. Conocido también como Censo 2007, nombre que se emplea en este texto.
3. Las proyecciones se trabajaron con un supuesto de evolución de la fecundidad por encima de lo que efectivamente mostró el Censo, aun cuando desde mediados de los noventa los registros de nacimientos habían empezado a mostrar un descenso en número.
4. No hay que olvidar que las proyecciones previas al Censo 2007 incluían también algunos hijos de los migrantes que se estimaba que nacerían en El Salvador pero nacieron en el país de destino.
5. En rigor, dado que el cálculo del PIB incluye algunas estimaciones que resultan afectadas por el tamaño de la población, probablemente habría que corregir a la baja las estimaciones del PIB total, con lo cual también habría que ajustar a la baja el numerador del PIB per cápita.
6. De acuerdo con la clasificación del Banco Mundial (2008), los países de renta baja son aquellos que tienen un ingreso nacional bruto per cápita de US\$905 o menos; los de renta media baja, entre US\$906 - US\$3,595; renta media alta, US\$3,596 - US\$11,115; y renta alta, US\$11,116 o más. El Salvador registró un ingreso nacional bruto per cápita de US\$3,239 en 2007. El ingreso nacional bruto ajusta el PIB por la renta neta de los factores del exterior, que en el caso de El Salvador es negativa.
7. La diferencia principal entre el PIB y el ingreso nacional disponible proviene de las remesas.
8. Esta estimación asume una tasa de omisión del 6% para ajustar el registro de población de 5.7 millones de personas proporcionado por el Censo 2007.
9. La población entre 5 y 24 años de edad aumentó en casi 83 mil personas, pero la población entre 0 y 4 años disminuyó en más de 100 mil personas.

Referencias bibliográficas

- BM (2008). *Country Classification. Data & Statistics*. Recuperado el 9 de junio de 2008 en <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/DATASTATISTICS/0,,contentMDK:20420458~menuPK:64133156~pagePK:64133150~piPK:64133175~theSitePK:239419,00.html>
- MINEC y DIGESTYC (1974). *IV Censo Nacional de Población*. San Salvador.
- MINEC y DIGESTYC (1995). *Censos nacionales: V de Población y IV de Vivienda*. San Salvador.
- MINEC y DIGESTYC (2008). *VI Censo de Población y V de Vivienda*. San Salvador.
- PNUD (2005). *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2005. Una mirada al nuevo nosotros. El impacto de las migraciones*. San Salvador.

INDICADORES DEL DESARROLLO HUMANO

1

Índice de desarrollo humano y sus componentes

Clasificación según el IDH	Valor del Índice de Desarrollo Humano (IDH)	Esperanza de vida al nacer (años)	Tasa alfabetización (% de personas de 15 años y mayores)	Tasa bruta de matriculación combinada en primaria, secundaria y terciaria (%)	PIB per cápita (PPA en US\$)	Índice de esperanza de vida	Índice de educación	Índice del PIB
1 San Salvador	0.795	72.8	92.2	75.5	7,523	0.797	0.867	0.721
2 La Libertad	0.753	71.7	86.6	67.2	5,830	0.778	0.801	0.679
3 Santa Ana	0.727	72.3	80.1	65.8	4,623	0.788	0.754	0.640
4 Sonsonate	0.727	71.5	81.0	61.7	5,186	0.775	0.746	0.659
5 Cuscatlán	0.717	70.9	83.2	70.0	3,625	0.765	0.788	0.599
6 La Paz	0.714	69.6	82.4	69.0	4,055	0.743	0.779	0.618
7 San Miguel	0.712	71.5	75.8	63.4	4,755	0.775	0.717	0.645
8 San Vicente	0.702	68.4	81.5	71.1	3,672	0.723	0.780	0.601
9 Usulután	0.702	71.1	75.5	61.6	4,303	0.768	0.708	0.628
10 Chalatenango	0.701	67.8	77.2	71.9	4,459	0.713	0.755	0.634
11 Ahuachapán	0.699	69.8	78.8	63.0	3,983	0.747	0.735	0.615
12 Cabañas	0.676	67.0	76.1	63.0	3,882	0.700	0.717	0.611
13 La Unión	0.675	70.1	69.0	57.7	4,107	0.752	0.652	0.620
14 Morazán	0.634	67.7	63.7	56.7	3,153	0.712	0.614	0.576
El Salvador	0.742	71.3	83.6	67.8	5,525	0.772	0.783	0.670

2

Índice de desarrollo humano relativo al género y sus componentes

Clasificación según el IDH	Índice de desarrollo relativo al género (IDG)	Valor	Esperanza de vida al nacer (años)		Tasa de alfabetización (% de personas de 15 años y mayores)		Tasa de matriculación combinada en educación primaria, secundaria y terciaria (%)		Ingreso percibido estimado (PPA en US\$)	
			Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
1 San Salvador	1	0.793	70.0	75.7	95.3	89.8	75.7	75.3	9,361	5,942
2 La Libertad	2	0.748	68.8	74.6	88.7	84.9	67.4	67.1	7,964	3,959
3 Santa Ana	3	0.724	69.7	75.0	85.7	75.6	67.0	64.6	5,946	3,401
4 Sonsonate	4	0.722	67.5	75.7	86.1	76.8	63.3	59.9	7,031	3,455
5 Cuscatlán	5	0.713	67.5	74.4	84.6	81.8	69.7	70.4	4,836	2,433
6 La Paz	6	0.710	66.0	73.4	85.2	80.1	70.0	67.9	5,390	2,824
7 San Miguel	7	0.709	68.4	74.8	76.7	75.1	62.0	64.7	6,391	3,374
8 San Vicente	8	0.699	65.6	71.4	84.0	79.3	69.3	73.4	4,756	2,595
9 Usulután	9	0.697	68.0	74.4	80.7	71.0	62.5	60.6	5,830	2,888
10 Chalatenango	10	0.694	65.3	70.4	78.7	76.1	69.4	74.5	6,402	2,734
11 Ahuachapán	11	0.693	66.7	73.0	85.6	72.8	66.4	59.5	5,344	2,681
12 Cabañas	12	0.669	64.4	69.8	75.0	76.9	62.1	63.8	5,631	2,381
13 La Unión	13	0.667	66.3	74.1	69.5	68.6	57.3	58.1	6,051	2,420
14 Morazán	14	0.624	65.4	70.0	66.7	61.4	55.9	57.5	4,704	1,818
El Salvador		0.739	68.3	74.5	86.7	81.0	68.1	67.6	7,217	4,018

3

Índice de potenciación de género y sus componentes

Clasificación según el IDH	IPG		Porcentaje de mujeres en concejos municipales	Mujeres en puestos ejecutivos y administrativos	Mujeres en puestos profesionales y técnicos	PIB per cápita mujeres
	Clasificación	Valor	(% del total)	(% del total)	(% del total)	(PPA en US\$)
1 San Salvador	1	0.631	31.6	27.2	46.0	5,942
2 La Libertad	3	0.570	23.3	28.3	48.1	3,959
3 Santa Ana	7	0.511	20.0	20.2	43.2	3,401
4 Sonsonate	10	0.506	13.0	41.9	40.8	3,455
5 Cuscatlán	2	0.585	24.1	66.3	51.5	2,433
6 La Paz	11	0.429	14.7	12.4	54.8	2,824
7 San Miguel	6	0.524	14.6	48.6	56.1	3,374
8 San Vicente	5	0.526	24.6	16.7	60.8	2,595
9 Usulután	4	0.554	22.5	27.7	44.9	2,888
10 Chalatenango	12	0.426	19.8	5.8	63.9	2,734
11 Ahuachapán	8	0.508	16.6	27.5	48.3	2,681
12 Cabañas	9	0.506	22.7	18.0	60.6	2,381
13 La Unión	13	0.350	11.8	4.8	59.0	2,420
14 Morazán	14	0.346	15.5	0.0	62.8	1,818
El Salvador		0.547	19.9	28.8	47.9	4,018

4

Índice de pobreza humana y sus componentes

Clasificación según el IDH	Valor del Índice de Pobreza Humana (IPH)		Probabilidad al nacer de no sobrevivir hasta los 40 años	Tasa de analfabetismo adulto	Población que no utiliza una fuente de agua mejorada*	Población que no utiliza una fuente de agua mejorada**	Niños menores de cinco años con peso insuficiente
	Estimación 1	Estimación 2	(% de la cohorte)	(% de personas de 15 años y mayores)	(%)	(%)	(%)
1 San Salvador	7.1	14.1	7.5	7.8	2.5	17.3	8.7
2 La Libertad	12.6	26.1	10.0	13.4	19.4	41.5	7.9
3 Santa Ana	16.7	33.5	10.1	19.9	21.1	48.3	13.4
4 Sonsonate	14.7	29.3	10.5	19.0	10.3	39.4	13.0
5 Cuscatlán	14.6	29.9	10.7	16.8	19.4	44.8	10.8
6 La Paz	13.7	30.2	10.9	17.6	11.8	47.7	8.0
7 San Miguel	17.5	33.9	10.1	24.2	11.2	49.3	8.8
8 San Vicente	15.0	31.1	10.4	18.5	12.6	42.3	14.9
9 Usulután	17.6	31.3	10.5	24.5	11.6	45.7	4.1
10 Chalatenango	16.8	30.4	10.8	22.8	10.2	39.3	11.1
11 Ahuachapán	18.2	33.8	11.3	21.2	18.4	41.4	19.8
12 Cabañas	19.4	32.1	11.0	23.9	29.3	45.0	8.4
13 La Unión	22.6	39.2	11.4	31.0	18.8	51.2	10.9
14 Morazán	27.7	45.0	11.2	36.3	41.1	62.1	7.9
El Salvador	13.1	26.0	9.6	16.4	12.4	36.5	10.3

Notas: para la estimación 1 se utilizó la información de las columnas 3, 4, 5 y 7. La estimación 2 se calculó utilizando los datos de las columnas 3, 4, 6 y 7. * Las fuentes de agua incluídas en este cálculo son cañería dentro y fuera de la vivienda. ** Las fuentes de agua incluídas en este cálculo son cañería dentro y fuera de la vivienda, cañería del vecino, pila o chorro público, chorro común, camión, carreta o pipa y pozo (privado o común).

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Casos de VIH+													
Nacional	1,257	263	521	433	491	586	902	1,002	987	1,338	1,219	1,291	907*
Femenino	319	117	179	203	224	263	398	459	..	..	600	518	378*
Masculino	938	146	342	230	267	323	504	543	..	..	619	773	529*
Mujeres de 15 a 24 años	134	43	63	61	59	100	123	690	..	..	183	139	80*
Tasa de casos de VIH+ (por 100 mil habitantes)	6.1	4.8	8.9	7.3	7.9	9.3	14.1	15.4	..	..	17.7	18.5	12.8*
Casos de SIDA													
Nacional	1,377	418	415	353	441	789	1,109	595	711	692	431	414	228*
Femenino	312	112	106	115	131	260	405	176	..	..	132	116	58*
Masculino	1,065	306	309	238	310	529	704	419	..	..	299	298	170*
Mujeres de 15 a 24 años	75	20	27	20	25	41	41	274	..	..	20	14	3*
Tasa de casos de SIDA (por 100 mil habitantes)	7.1	7.6	7.0	5.9	7.1	12.4	17.3	9.1	11.0	10.2	6.3	5.9	3.2*
Casos confirmados de dengue													
Total	9,659		368	1,208	626	3,248	1,176	5,076	3,920	6,408	8,378	9,118	4,901**
Dengue clásico	9,530	624	368	1,206	556	2,837	1,120	4,671	3,782	6,262	8,165	8,870	4,816**
Dengue hemorrágico	129	8	0	0	70	411	56	405	138	146	213	248	85**
Tasa de casos de dengue clásico (por 100,000 habitantes)	168.1	10.8	6.2	20.0	9.0	45.2	17.4	76.5	57.0	92.7	118.8	126.9	67.8**
Tasa de casos de dengue hemorrágico (por 100,000 habitantes)	4.0	0.1	0.0	0.0	1.1	1.7	0.9	6.1	2.1	2.2	3.1	3.5	1.2**
Casos de paludismo													
Nacional	3,788	5,888	2,719	1,080	1,230	753	362	117	85	112	67	49	28
Tasa de casos de paludismo (por 100 mil habitantes)	66.8	101.7	46.0	17.9	20.0	12.0	5.7	1.8	1.2	..	1.0	0.7	0.4
Casos de cólera													
Nacional	6,447	182	0	8	157	629	0	0	0	..	0	0	0
Gasto en salud (ramo de Salud Pública y Asistencia Social)													
como porcentaje del gasto público total	9.0	9.1	8.8	9.2	9.6	9.9	8.8	6.5	8.9	8.3	8.8	8.6	9.8
Gasto en salud (ramo de Salud Pública y Asistencia Social)													
como porcentaje del PIB	1.3	1.4	1.3	1.5	1.5	1.6	1.5	1.5	1.5	1.5	1.6	1.7	1.5
Inmunización completa en menores de 5 años													
(por cada 100 menores de 0 a 4 años)	1993			1998			2003						
Nacional													
Tuberculosis (BCG)	87.4			94.7			96.9						
Difteria-tétano-tosferina (DPT)	82.0			85.0			90.7						
Poliomielitis (Polio)	82.2			84.9			87.6						
Sarampión	86.3			86.4			87.7						
Las cuatro vacunas	75.3			78.5			81.2						
Urbana													
Tuberculosis (BCG)	92.1			95.9			97.7						
Difteria-tétano-tosferina (DPT)	83.9			84.9			91.8						
Poliomielitis (Polio)	84.0			85.2			88.0						
Sarampión	87.2			86.6			87.7						
Las cuatro vacunas	78.7			78.6			81.4						
Rural													
Tuberculosis (BCG)	83.8			93.8			96.2						
Difteria-tétano-tosferina (DPT)	80.6			85.1			89.8						
Poliomielitis (Polio)	80.8			84.7			87.3						
Sarampión	85.6			86.2			87.7						
Las cuatro vacunas	72.7			78.4			81.0						

Notas: * Datos de enero a junio 2007. ** Datos hasta semana epidemiológica número 39.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Valor agregado de la producción según la rama de agricultura, caza, silvicultura y pesca (precios corrientes en millones de US\$)	1,270	1,338	1,495	1,447	1,306	1,286	1,301	1,219	1,249	1,401	1,658	..	..
Café oro	415.8	299.3	398.8	353.4	267.2	208.1	110.7	89.4	99.9	113.4	161.7	..	..
Algodón	..	..	..	..	0.6	0.9	0.4	0.4	0.4	0.2	1.3	..	..
Granos básicos	226.3	365.2	352.0	27.8	229.7	254.0	281.0	212.4	207.0	299.0	307.5	..	..
Caña de azúcar	39.8	45.9	49.5	5.9	39.9	39.3	38.9	38.7	40.8	40.3	39.2	..	..
Otras producciones agrícolas	203.5	263.2	300.4	360.4	323.4	321.5	410.9	404.8	418.0	442.9	579.0	..	..
Ganadería	147.5	147.0	163.1	167.6	184.4	188.7	191.0	198.2	195.1	193.0	202.7	..	..
Avicultura	118.1	84.6	91.0	13.7	109.3	119.9	113.6	117.5	117.1	130.7	178.7	..	..
Silvicultura	78.4	85.3	91.6	10.9	98.6	101.9	104.4	107.4	112.3	114.5	117.6	..	..
Productos de la caza y la pesca	41.0	48.0	48.5	6.4	53.1	51.9	50.5	49.7	58.3	66.8	69.9	..	..
Importación CIF de animales vivos y productos del reino animal y del reino vegetal (en miles de US\$)	173,390	207,624	234,775	228,794	279,590	312,062	333,428	351,292	380,880	422,141	471,750	526,922	452,659
Animales vivos de la especie bovina	102	2,810	3,360	6,671	13,663	12,513	15,039	12,616	10,471	10,292	5,795	3,667	5,868
Carnes y despojos comestibles	134	23,765	21,273	24,152	26,919	31,567	29,759	37,952	46,322	50,486	61,442	82,322	65,017
Atunes frescos, refrigerados o congelados	..	..	..	..	..	..	..	..	857	5,672	31,289	20,560	20,644
Leches en polvo u otras formas sólidas	31,227	34,086	37,608	38,5261	39,819	36,122	39,378	32,902	29,777	31,937	43,93	36,851	27,196
Quesos y requesón	..	12,963	17,545	3,163	16,490	22,183	21,743	27,541	31,179	32,286	32,706	45,832	39,792
Legumbres y hortalizas (incluidas cocidas y secas)	3,071	4,841	9,623	11,568	30,323	35,991	43,384	49,619	48,082	50,212	61,611	65,913	47,590
Frijoles	..	2,138	5,312	5,985	15,350	4,925	8,687	12,664	9,313	7,918	16,157	20,955	13,583
Otras legumbres	..	2,703	4,311	5,583	14,973	31,066	34,697	36,955	38,769	42,294	45,454	44,958	34,007
Frutos comestibles	1,161	11,369	16,627	20,199	29,925	41,436	42,461	45,670	50,030	51,698	46,508	48,096	35,447
Café (incluye tostado o descafeinado)	..	921	309	451	284	901	541	278	549	625	1,437	2,425	1,518
Pimienta, canela y demás especies	..	2,062	2,482	1,894	1,501	2,204	2,311	2,284	1,874	2,429	2,710	3,405	2,106
Trigo	32,690	42,398	33,576	36,665	32,762	36,086	35,960	40,804	48,763	55,124	46,352	49,494	39,708
Maíz	28,283	35,282	55,667	38,224	52,408	48,106	55,624	50,363	54,299	68,314	65,274	88,366	102,272
Arroz	7,322	10,748	11,332	13,040	8,578	10,758	12,573	11,666	14,964	16,492	20,676	23,726	19,501
Sorgo	..	2,517	1,038	62	37	138	113	23	67	97	134	154	51
Productos de la molinería**	-	..	..	..	..	..	..	13,475	15,985	11,662	11,680	11,402	9,859
Otros	69,400	23,862	24,335	24,179	26,881	24,415	24,187	26,094	27,660	34,816	31	44,709	36,091
Importación CIF de animales vivos y productos del reino animal y del reino vegetal (en miles de kilogramos)	524,874	485,963	710,032	733,647	910,690	1,180,996	1,295,529	1,312,758	1,381,125	1,431,552	1,493,467	1,646,412	1,257,017
Animales vivos de la especie bovina	128	2,999	3,559	6,715	13,394	12,232	14,840	12,016	9,860	9,503	5,490	3,269	3,992
Carnes y despojos comestibles	70	12,170	9,038	9,970	11,292	12,492	11,729	16,262	19,594	20,490	23,195	29,099	23,125
Atunes frescos, refrigerados o congelados	..	..	..	..	..	..	..	..	960	4,217	23,312	11,590	11,962
Leches en polvo u otras formas sólidas	13,504	13,057	15,238	17,006	18,533	16,871	17,299	15,930	13,797	12,945	16,183	12,424	7,989
Quesos y requesón	..	4,801	6,954	5,338	6,261	8,211	7,510	14,749	19,289	20,785	17,868	21,968	18,390
Legumbres y hortalizas (incluidas cocidas y secas)	19,343	14,910	28,568	32,242	87,651	186,909	234,021	260,950	276,329	296,110	304,740	346,011	260,480
Frijoles	..	3,191	6,239	7,206	18,082	10,106	18,335	27,193	21,941	16,483	25,135	30,968	19,501
Otras legumbres	..	11,719	22,329	25,036	69,569	176,803	215,686	233,757	254,388	279,627	279,604	315,043	240,979
Frutos comestibles	30,083	36,736	74,957	108,477	139,287	195,092	198,450	209,164	216,412	217,531	238,713	243,683	205,110
Café (incluye tostado o descafeinado)	..	342	93	163	101	590	527	172	704	861	832	1,195	709
Pimienta, canela y demás especies	..	851	944	581	580	2,111	1,825	1,820	1,203	1,276	1,240	1,424	760
Trigo	157,922	164,151	173,164	217,106	214,094	237,225	235,856	239,140	254,607	271,367	241,143	237,833	163,533
Maíz	185,919	156,244	325,933	259,047	351,291	399,855	456,203	394,498	399,955	441,660	468,383	580,582	450,187
Arroz	25,286	32,422	34,277	44,710	33,007	57,404	67,635	86,144	93,456	73,444	89,464	94,341	66,416
Sorgo	..	13,889	5,144	55	139	752	542	16	236	124	303	1,005	69
Productos de la molinería**	..	..	..	..	..	..	..	37,990	46,793	29,249	26,057	24,405	18,373
Otros	92,619	33,391	32,163	32,237	35,060	51,252	49,092	23,905	27,929	31,989	36,545	37,581	25,291

Notas: ** Harinas y grañones; malta, almidones y féculas; inulina, gluten de trigo.

Continúa...

	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06*	2006/07*	2007/08*
Estimación de producción de diferentes cultivos (en miles de quintales)													
Café (en miles de quintales oro)	3,239	3,275	2,739	2,600	3,411	2,200	2,200	1,775	1,770	1,730	1,805	1,752	..
Algodón (en miles de quintales rama)	0.0	0.0	0.0	14.0	32.6	15.4	3.2	1.4	1.7	38.9	31.5	27.9	..
Caña de azúcar (en miles de toneladas cortas)	4,392	5,273	5,561	5,721	5,651	5,505	5,512	5,335	5,570	5,692	5,148	5,605	..
Granos básicos	20,663	20,139	18,280	17,982	20,067	18,446	18,154	19,507	19,249	19,943	21,122	22,610	..
Maíz	14,071	13,695	11,036	12,241	14,343	12,673	12,430	14,015	13,816	14,257	16,007	16,318	..
Frijol	1,112	1,285	1,468	1,013	1,445	1,507	1,630	1,798	1,837	1,855	1,432	1,992	..
Arroz (en miles de quintales granza)	1,111	1,202	1,436	1,062	1,247	1,027	820	633	495	583	572	670	..
Maicillo (Sorgo)	4,369	3,957	4,341	3,666	3,032	3,240	3,274	3,062	3,101	3,248	3,110	3,630	..
Estimación de superficie de diferentes cultivos (en miles de manzanas)													
Café	230.0	235.0	234.6	234.2	234.2	231.8	229.9	229.9	229.9	229.9	229.9	229.9	..
Algodón	0.0	0.0	0.0	1.3	3.1	1.4	0.3	0.2	0.2	3.0	5.8	2.1	..
Caña de Azúcar	80.0	77.2	97.2	109.0	110.0	110.0	110.0	108.0	108.0	104.0	106.0	106.0	..
Maíz	420.9	398.7	437.4	422.0	376.3	370.4	420.2	353.5	327.1	335.5	353.7	344.9	..
Frijol	86.6	96.7	118.6	111.5	106.3	112.9	121.7	118.9	120.0	124.5	122.4	124.9	..
Arroz	13.7	15.3	21.2	15.0	15.6	11.7	8.9	7.0	4.8	5.7	5.2	6.0	..
Sorgo	191.8	170.6	177.7	156.2	152.0	134.2	139.2	109.1	126.0	132.0	127.6	128.5	..
Estimación de rendimiento de unidad de diferentes cultivos (en quintales por manzana)													
Café (quintales oro/manzana)	14.1	13.9	11.7	11.1	14.6	9.5	9.6	7.7	7.7	7.5	7.9	7.6	..
Algodón (quintales rama/manzana)	0.0	0.0	0.0	10.9	10.5	11.0	10.7	7.0	8.5	12.9	5.4	13.3	..
Caña de azúcar (toneladas cortas/manzana)	54.9	68.3	57.2	52.5	51.4	50.0	50.1	49.4	51.6	54.7	48.6	52.9	..
Maíz	33.4	34.3	25.2	29.0	38.1	34.2	29.6	39.6	42.2	42.5	45.3	47.3	..
Frijol	12.8	13.3	12.4	9.1	13.6	13.3	13.4	15.1	15.3	14.9	11.7	15.9	..
Arroz (quintales granza/manzana)	81.1	78.6	67.6	71.0	79.9	87.8	92.2	90.4	103.2	102.3	109.9	112.2	..
Sorgo	22.8	23.2	24.4	23.5	20.0	24.1	23.5	28.1	24.6	24.6	24.4	28.3	..
Desnutrición													
(por cada 100 menores de 5 años de edad)	1993			1998			2003						
Global	11.2			11.8			10.3						
Aguda	1.3			1.1			1.4						
Crónica	22.8			23.3			18.9						

Notas: * Datos preliminares.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Número de viviendas	1,137,305	1,209,319	1,245,795	1,296,635	1,347,970	1,403,279	1,434,345	1,491,588	1,550,286	1,593,528	1,634,816	1,696,770
Total de viviendas construidas por año	9,225	14,888	21,769	23,040	10,454	10,513	39,601	42,044	43,471	27,947	19,547	61,954
Déficit habitacional												
Nacional	579,071	577,378	555,227	559,704	551,604	525,521	508,807	499,965	548,830	544,820	568,8727	554,169
Urbano	175,698	172,493	156,830	176,562	173,506	154,941	144,276	138,548	176,612	168,948	804	174,915
Rural	403,373	404,885	398,397	383,142	378,098	370,580	364,531	361,417	372,218	375,872	381,068	379,690
Occidental	140,637	140,706	136,988	150,870	149,552	150,894	142,662	145,245	158,334	157,882	162,632	158,750
Central I	163,209	160,930	152,567	112,470	114,745	101,865	91,973	98,949	104,769	117,534	91,208	90,811
Central II	73,073	76,513	74,354	73,308	71,975	69,226	70,267	64,233	66,611	59,073	61,548	59,808
Oriental	158,472	154,939	153,356	163,126	159,460	156,187	161,293	149,518	149,960	147,210	144,864	151,745
AMSS	43,680	44,290	37,962	59,930	55,872	47,349	42,612	42,020	69,156	63,121	108,620	93,055
Déficit habitacional cualitativo												
Nacional	543,173	549,724	534,511	514,637	507,227	489,010	469,104	468,796	508,590	512,230	532,073	528,407
Urbano	158,844	158,701	145,471	148,195	145,424	132,391	119,127	118,070	150,481	147,124	162,968	160,195
Rural	384,329	391,023	389,040	366,442	361,803	356,619	349,977	350,726	358,109	365,106	369,105	368,648
Occidental	130,649	132,933	130,344	140,579	138,274	141,745	133,214	138,455	150,386	151,615	155,584	152,721
Central I	153,564	152,620	148,974	103,126	104,398	92,928	83,363	91,277	96,546	109,408	82,183	84,139
Central II	69,003	74,110	72,276	68,811	68,631	64,800	66,680	62,220	63,495	57,328	59,464	58,849
Oriental	151,317	150,716	150,283	155,765	152,985	150,813	152,079	143,878	143,113	141,408	138,783	146,849
AMSS	38,640	39,345	32,634	46,356	42,939	38,724	33,768	32,966	55,050	52,471	96,059	85,849
Déficit habitacional cuantitativo												
Nacional	35,898	27,654	20,716	45,067	44,377	36,511	39,703	31,169	40,240	32,590	36,799	25,762
Urbano	16,854	13,792	11,359	28,367	28,082	22,550	25,149	20,478	26,131	21,824	24,836	14,720
Rural	19,044	13,862	9,357	16,700	16,295	13,961	14,554	10,691	14,109	10,766	11,963	11,042
Occidental	9,988	7,773	6,644	10,291	11,278	9,149	9,448	6,790	7,948	6,267	7,048	6,029
Central I	9,645	8,310	3,593	9,344	10,347	8,937	8,610	7,672	8,223	8,126	9,025	6,672
Central II	4,070	2,403	2,078	4,497	3,344	4,426	3,587	2,013	3,116,84	1,745	2,084	959
Oriental	7,155	4,223	3,073	7,361	6,475	5,374	9,214	5,640	7	5,802	6,081	4,896
AMSS	5,040	4,945	5,328	13,574	12,933	8,625	8,844	9,054	14,106	10,650	12,561	7,206
Características de los hogares												
Número de hogares												
Nacional	1,169,454	1,235,484	1,265,365	1,339,269	1,383,145	1,438,186	1,473,334	1,522,383	1,589,941	1,626,036	1,670,942	1,721,030
Urbano	686,518	725,254	748,336	830,519	860,082	899,747	925,830	957,471	990,017	1,022,731	1,056,422	1,082,371
Rural	482,936	510,230	517,029	508,750	523,063	538,439	547,504	564,912	599,924	603,305	614,520	638,659
Número de jefes de hogar												
Nacional	1,169,454	1,235,484	1,265,365	1,339,269	1,383,145	1,438,186	1,473,334	1,522,383	1,589,941	1,626,036	1,670,942	1,721,030
Femenino	324,138	354,214	356,255	380,573	398,242	431,405	476,203	510,848	502,831	523,408	554,851	589,322
Masculino	845,316	881,270	909,110	980,696	984,03	1006,781	997,131	1,011,535	1,087,110	1,102,628	1,116,091	1,131,708
Tasa de jefatura												
(por cada 100 habitantes)	21.4	21.4	21.4	22.2	22.5	22.9	23.0	23.4	23.9	24.1	24.3	24.7
Viviendas con más de un hogar												
(por cada 100 viviendas)	2.8	2.2	1.6	3.3	2.6	2.5	2.7	2.1	2.6	2.0	2.1	1.4
Razón número de viviendas existentes en el país y número de jefes de hogar												
	97.3	97.9	98.5	96.8	97.5	97.6	97.4	98.0	97.5	98.0	97.8	99.2
Tamaño promedio de los hogares												
Nacional	4.7	4.7	4.7	4.5	4.4	4.4	4.4	4.3	4.2	4.2	4.1	4.1
Urbano	4.4	4.4	4.3	4.2	4.2	4.1	4.1	4.0	4.0	3.9	3.9	3.9
Rural	5.1	5.1	5.2	5.0	4.9	4.8	4.8	4.7	4.5	4.5	4.4	4.4

Continúa...

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Hogares según tipo de vivienda (por cada 100 hogares)												
Nacional												
Casa privada o independiente	90.7	91.0	91.0	89.8	89.9	90.2	87.5	88.4	90.3	92.1	93.0	92.5
Apartamento	0.4	0.4	0.8	0.9	2.3	2.4	1.0	2.2	1.8	1.9	1.5	0.5
Apartamento en edificio	1.4	1.6	1.5	1.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.7
Apartamento en casa	0.1	0.1	0.1	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Pieza en casa	1.6	1.8	1.3	1.8	2.9	2.5	2.7	2.0	2.5	2.0	2.1	1.4
Pieza en mesón	4.4	4.2	4.5	4.4	4.0	4.1	3.9	3.4	2.6	2.5	2.2	3.0
Improvisada	0.6	0.4	0.2	0.6	0.4	0.5	0.3	0.2	0.2	0.1	0.1	0.4
Rancho	0.9	0.6	0.6	0.6	0.4	0.4	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.1
Otros	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	4.4	3.6	2.5	1.2	0.9	0.6
Local no destinado para habitación	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Hogares según material pared de la vivienda (por cada 100 hogares)												
Nacional												
Concreto mixto	55.2	56.1	57.4	62.5	62.5	63.5	66.6	67.7	69.5	70.8	70.8	71.9
Bahareque	10.5	9.3	7.8	6.0	5.3	5.2	3.6	3.6	3.6	3.1	3.4	3.4
Adobe	27.9	28.5	29.8	24.1	26.0	25.3	18.3	18.5	16.1	15.5	15.6	14.5
Madera	2.3	2.0	2.0	3.6	2.7	2.6	2.7	2.4	2.0	2.1	1.8	1.9
Lámina	2.5	2.8	2.1	2.4	2.1	1.9	7.3	6.6	7.3	7.5	7.5	7.5
Paja o palma	0.8	0.6	0.5	0.7	0.4	0.5	0.3	0.4	0.4	0.3	0.2	0.2
Desecho	0.8	0.6	0.3	0.6	0.8	0.7	0.5	0.4	0.5	0.4	0.2	0.4
Otro material	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2	0.3	0.8	0.5	0.6	0.4	0.5	0.2
Acceso de los hogares a los servicios básicos												
Acceso a servicios de agua por cañería												
Nacional	58.7	61.7	65.8	66.3	66.0	72.6	75.6	75.9	75.6	74.9	75.0	75.5
Urbano	80.4	81.9	83.8	85.0	85.1	90.1	91.8	92.6	90.2	91.0	90.4	90.5
Rural	27.9	33.0	39.9	35.6	34.6	43.3	48.3	47.6	51.4	47.5	48.5	50.0
Acceso a servicios de baño												
Nacional	48.8	47.9	50.4	53.7	52.9	56.4	62.9	59.4	58.3	57.0	60.4	61.1
Urbano	73.6	72.3	74.0	74.1	75.0	77.6	83.1	80.4	77.6	76.3	78.4	78.9
Rural	13.6	13.1	16.2	20.3	16.7	21.1	28.6	23.9	26.4	24.2	29.5	31.0
Acceso a servicios de disposición de excretas												
Nacional	87.9	89.3	90.2	88.9	89.9	90.5	92.4	93.0	92.1	93.3	89.9	90.7
Urbano	97.2	97.5	97.5	97.7	97.4	96.9	97.6	98.1	98.3	98.3	96.1	96.1
Rural	74.5	77.7	79.5	74.6	77.7	79.9	83.4	84.3	81.9	84.8	79.2	81.6
Acceso a servicios de electricidad												
Nacional	76.8	77.7	79.5	81.5	79.1	80.1	82.1	82.1	79.0	79.6	79.4	81.0
Urbano	94.9	95.1	95.9	95.6	93.1	92.6	93.4	93.2	90.6	90.7	90.3	91.5
Rural	51.2	52.9	55.7	58.4	56.2	59.1	63.1	63.4	59.7	60.8	60.7	63.1
Acceso a servicios de recolección de desechos												
Nacional	..	..	..	48.6	48.0	49.4	52.4	53.0	52.3	54.3	54.4	55.3
Urbano	..	..	..	76.0	75.3	76.6	80.6	81.2	79.8	81.4	80.5	81.9
Rural	..	..	..	3.7	3.1	3.9	4.7	5.2	7.0	8.5	9.5	10.2

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Oferta de establecimientos escolares (número de escuelas)													
Educación parvularia													
Total	3,083	3,679	3,877	3,928	..	4,313	4,319	4,838	..	..	5,028	5,065	..
Público	2,326	2,964	3,140	3,180	..	3,442	3,472	3,978	..	..	4,079	4,192	..
Privado	757	715	737	748	..	871	847	860	..	..	949	873	..
Educación básica													
Total	4,226	5,026	5,019	5,269	5,071	5,203	5,163	5,414	..	..	5,527	5,542	..
Público	3,429	4,281	4,265	4,513	..	4,380	4,356	4,601	..	..	4,609	4,714	..
Privado	797	745	754	756	..	823	807	813	..	..	918	828	..
Educación media													
Total	564	547	577	581	434	681	644	757	..	..	725	761	..
Público	216	214	231	248	..	330	309	412	..	..	415	464	..
Privado	348	333	346	333	..	351	335	345	..	..	310	297	..
Matriculación inicial de educación parvularia (número de estudiantes)													
Nacional	134,074	167,016	179,046	181,135	194,043	203,133	214,089	228,064	236,336	245,918	242,482	239,581	..
Público	92,973	126,903	139,231	140,766	149,658	157,044	170,067	183,691	194,817	204,278	200,020	196,717	..
Privado	41,101	40,113	39,815	40,369	44,385	46,089	44,022	44,373	41,519	41,640	42,462	42,921	..
Urbano	91,811	93,440	99,060	100,628	108,200	112,049	113,628	116,061	119,446	123,881	128,516	127,445	..
Rural	42,263	73,576	79,986	80,507	85,843	91,084	100,461	112,003	116,890	122,037	113,966	112,193	..
Femenino	67,800	84,412	90,599	90,939	95,806	101,318	107,838	115,129	118,736	122,885	120,999	119,408	..
Masculino	66,274	82,604	88,447	90,196	98,237	100,502	105,599	112,718	117,428	122,959	121,292	120,230	..
Ahuachapán	2,902	5,212	5,953	5,728	6,054	6,625	8,290	9,640	10,198	10,454	10,220	10,409	..
Cabañas	3,400	4,169	4,571	4,647	4,925	4,659	5,159	5,441	5,759	5,986	6,022	6,174	..
Chalatenango	6,215	7,376	8,079	8,504	8,923	9,099	9,128	9,126	9,162	9,367	8,944	8,545	..
Cuscatlán	3,681	7,349	7,313	7,227	7,854	7,782	8,255	8,619	9,484	9,859	9,926	9,572	..
La Libertad	14,889	18,906	20,107	19,774	21,674	22,815	23,413	25,485	26,725	27,640	27,190	26,510	..
La Paz	5,670	6,996	7,720	7,874	8,223	8,878	9,465	10,735	11,232	11,905	12,080	12,550	..
La Unión	4,577	7,024	7,891	7,752	7,926	8,436	9,436	10,123	10,333	10,519	9,956	9,824	..
Morazán	2,664	5,678	6,119	6,130	6,410	6,557	6,761	7,289	6,878	7,321	7,022	7,267	..
San Miguel	9,548	11,964	12,770	13,164	13,880	14,926	15,940	16,748	17,430	18,163	17,530	17,654	..
San Salvador	51,487	53,362	56,189	57,228	61,702	64,642	65,220	67,195	69,105	71,484	71,367	69,779	..
San Vicente	4,137	5,128	6,069	6,281	6,912	7,260	7,339	8,017	8,371	8,747	8,554	8,023	..
Santa Ana	11,261	12,941	14,332	14,217	15,569	16,164	18,208	19,279	20,150	21,159	20,524	20,313	..
Sonsonate	6,093	9,682	10,112	10,415	11,181	11,907	14,086	15,782	16,406	17,122	17,336	17,002	..
Usulután	7,550	11,229	11,821	12,194	12,810	13,383	13,389	14,585	15,103	16,192	15,811	15,959	..
Matriculación inicial de educación básica (número de estudiantes)													
Nacional	1,083,033	1,147,394	1,191,052	1,182,228	1,205,997	1,219,936	1,254,384	1,292,219	1,336,911	1,377,485	1,382,993	1,374,465	..
Público	924,500	995,184	1,046,270	1,039,807	1,057,979	1,071,836	1,107,656	1,148,044	1,198,133	1,237,289	1,228,895	1,217,232	..
Privado	158,533	152,210	144,782	142,421	148,018	148,100	146,728	144,175	138,778	140,196	142,664	146,379	..
Urbano	610,814	596,117	1,957	592,698	603,575	609,589	618,550	622,834	635,181	647,969	656,814	657,903	..
Rural	472,219	551,277	589,095	589,530	602,422	610,347	635,834	669,385	701,730	729,516	714,745	705,708	..
Femenino	531,902	560,488	580,524	573,356	581,693	582,132	602,265	625,041	646,767	667,327	665,252	662,328	..
Masculino	551,131	586,906	610,528	608,872	624,304	619,750	639,691	666,519	689,443	709,878	705,695	701,283	..
Ahuachapán	47,510	54,345	58,554	58,225	59,884	59,164	62,928	66,429	69,827	73,367	75,358	75,887	..
Cabañas	31,503	35,340	36,871	36,881	38,148	39,306	41,480	43,109	44,198	45,316	44,800	44,043	..
Chalatenango	44,448	46,251	49,009	50,147	52,444	52,903	53,391	54,013	54,740	55,683	54,590	53,418	..
Cuscatlán	43,579	45,137	48,529	46,725	49,595	50,609	52,305	53,757	56,045	58,005	58,660	58,088	..
La Libertad	112,640	120,665	124,901	123,619	127,930	128,862	132,770	138,159	144,528	149,449	150,411	150,196	..
La Paz	57,336	61,503	64,032	64,571	66,598	67,530	68,459	70,573	73,907	76,331	77,639	77,601	..
La Unión	54,734	58,516	61,573	60,364	59,484	58,208	60,600	62,144	63,387	64,018	63,006	61,148	..
Morazán	30,714	38,490	39,418	38,621	39,274	40,244	40,295	41,934	43,239	44,654	44,885	44,968	..
San Miguel	89,781	94,478	98,706	97,314	97,480	97,164	99,486	102,244	105,834	108,355	106,625	105,163	..
San Salvador	295,057	300,195	305,780	305,292	308,159	314,254	321,730	328,468	336,951	345,051	349,183	346,146	..
San Vicente	34,268	36,791	39,015	38,147	39,773	40,113	41,020	42,056	43,697	44,733	44,883	43,543	..
Santa Ana	92,975	96,256	98,735	96,722	98,509	100,022	104,479	108,316	112,001	117,466	118,815	118,626	..
Sonsonate	72,441	81,051	84,913	84,378	86,404	87,312	90,984	95,039	99,863	104,850	105,119	105,926	..
Usulután	76,047	78,376	81,016	81,222	82,315	84,245	84,457	85,978	88,694	90,207	89,019	89,712	..

Continúa...

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Matricula inicial de educación													
media (número de estudiantes)													
Nacional	144,171	143,588	152,474	139,328	139,878	150,100	148,935	157,959	167,702	177,842	186,693	189,531	..
Público	69,039	71,259	81,279	80,069	84,544	95,210	97,930	106,651	116,966	126,003	134,365	136,543	..
Privado	75,132	72,329	71,195	59,259	55,334	54,890	51,005	51,308	50,736	51,839	52,328	52,988	..
Urbano	138,835	137,253	145,182	132,170	134,194	142,643	139,214	145,236	152,360	158,726	173,260	175,184	..
Rural	5,336	6,335	7,292	7,158	5,684	7,457	9,721	12,723	15,342	19,116	13,433	14,347	..
Femenino	75,375	75,361	79,179	71,819	69,111	75,810	75,468	80,293	85,512	91,163	95,962	98,459	..
Masculino	68,796	68,227	73,295	67,509	70,767	73,249	73,114	77,573	82,097	86,641	90,445	91,072	..
Ahuachapán	4,043	4,188	4,453	4,053	4,441	4,893	5,030	5,522	6,044	6,750	7,484	7,785	..
Cabañas	1,809	1,813	2,312	1,998	2,088	2,428	2,634	2,938	3,167	3,453	3,578	3,476	..
Chalatenango	3,543	3,445	4,331	3,798	5,178	4,564	4,824	5,028	5,214	5,780	6,014	6,118	..
Cuscatlán	3,844	4,209	4,532	4,210	3,990	4,482	4,594	5,074	5,478	6,008	6,565	7,205	..
La Libertad	12,993	12,519	14,296	12,789	13,801	14,699	14,952	16,645	17,771	18,668	20,015	20,579	..
La Paz	4,852	4,509	5,074	5,095	5,194	6,661	6,523	7,183	7,840	8,541	9,111	9,319	..
La Unión	4,066	4,026	4,331	3,941	3,338	3,608	3,829	4,461	4,899	5,328	5,371	5,228	..
Morazán	2,175	2,303	2,421	2,199	2,417	2,778	2,912	3,334	3,733	3,758	4,099	4,309	..
San Miguel	13,473	12,785	13,447	11,968	12,309	12,386	11,946	12,295	12,906	12,694	13,921	14,301	..
San Salvador	59,533	61,164	62,552	57,500	54,486	58,239	56,410	58,028	60,649	63,631	65,247	64,917	..
San Vicente	3,806	3,461	4,246	3,580	4,800	3,661	4,125	4,393	4,788	5,036	5,332	5,338	..
Santa Ana	12,002	11,392	12,283	11,126	10,970	12,522	12,534	13,202	13,618	14,624	14,940	15,236	..
Sonsonate	7,807	8,135	8,615	8,594	8,149	10,063	9,631	10,626	11,627	13,065	14,039	14,548	..
Usulután	10,225	9,639	9,581	8,477	8,717	9,116	8,991	9,230	9,968	10,506	10,977	11,172	..
Cobertura Programa EDUCO													
Secciones	3,554	5,279	6,062	6,448	7,415	8,271	9,698	11,222	..	..	12,358	12,480	..
Maestros y maestras	2,919	3,884	4,196	4,369	4,703	5,339	6,207	7,111	..	..	..	..	..
Asociación Comunal Educativa (ACE)	1,341	1,700	1,705	1,640	1,722	1,811	1,970	2,047	..	..	..	..	..
Matrícula	..	..	..	..	..	220,735	250,454	283,013	..	..	324,747	321,809	..
Docentes del sector público													
(número de docentes) 1/													
Todos los niveles													
Urbano	17,410	17,410	17,436	17,460	..	20,528	21,301	21,459	19,764	21,412	..	..	..
Rural	11,533	10,604	10,603	10,610	..	17,496	18,607	20,013	21,629	22,737	..	..	..
Educación parvularia	2,228	2,309	2,307	2,297	..	..	..	..	6,300	6,446	..	..	..
Urbano	1,464	1,424	1,423	1,417	..	..	..	..	2,511	2,616	..	..	..
Rural	764	885	884	880	..	..	..	..	3,789	3,830	..	..	..
Educación básica	25,196	24,114	24,116	24,140	..	..	..	..	29,147	30,846	..	..	..
Urbano	14,473	14,418	14,420	14,434	..	..	..	..	12,686	13,594	..	..	..
Rural	10,723	9,696	9,696	9,706	..	..	..	..	16,461	17,252	..	..	..
Educación media	1,519	1,591	1,616	1,633	..	..	..	..	4,300	4,930	..	..	..
Urbano	1,473	1,568	1,593	1,609	..	..	..	..	3,672	4,148	..	..	..
Rural	46	23	23	24	..	..	..	..	628	782	..	..	..
Escolaridad promedio (en años)													
Nacional	4.8	4.9	5.0	5.1	5.3	5.4	5.4	5.5	5.6	5.6	5.7	5.8	..
Femenino	4.6	4.7	4.8	5.0	5.1	5.2	5.3	5.4	..	..	..	..	..
Masculino	4.8	5.0	5.1	5.2	5.4	5.5	5.6	5.7	..	..	..	..	..
Urbano	6.4	6.4	6.6	6.5	6.7	6.8	6.8	6.9	6.9	6.9	6.9	7.0	..
Rural	2.8	2.9	2.9	3.1	3.2	3.3	3.4	3.5	3.6	3.7	3.8	3.9	..
Ahuachapán	3.7	4.0	3.7	3.3	3.5	3.5	3.5	3.7	4.1	4.5	4.7	4.7	..
Cabañas	2.4	2.7	2.7	3.0	3.2	3.3	3.5	3.7	3.7	3.8	3.9	4.2	..
Cuscatlán	4.2	4.5	4.5	5.0	5.1	5.4	5.3	5.3	4.9	4.8	4.6	4.9	..
Chalatenango	3.5	3.5	3.8	4.3	4.1	4.3	4.3	4.2	5.0	4.6	5.0	4.8	..
La Libertad	4.8	5.1	5.1	5.7	5.7	6.0	6.1	6.2	6.1	5.6	5.7	5.9	..
La Paz	4.2	4.3	4.3	4.3	4.5	4.5	4.5	4.7	4.6	4.8	4.8	4.9	..
La Unión	2.4	2.6	2.8	3.1	3.4	3.4	3.3	3.7	3.8	3.9	4.2	3.8	..
Morazán	2.3	2.5	2.6	3.2	3.8	3.9	3.9	4.1	3.7	3.2	3.9	3.5	..
San Miguel	4.2	4.6	4.6	4.8	5.0	5.0	5.0	5.0	4.7	5.1	5.1	5.2	..
San Salvador	6.5	6.7	6.9	6.7	6.9	7.0	7.0	7.1	7.3	7.3	7.3	7.4	..
San Vicente	3.6	3.7	3.8	4.3	4.5	4.4	4.8	4.8	4.9	4.9	5.1	5.0	..

Continúa...

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Escolaridad promedio (en años)													
Santa Ana	4.0	4.2	4.1	4.5	4.5	4.5	4.5	4.7	4.8	44.8	4.6	45.1	..
Sonsonate	4.0	4.0	4.1	4.2	4.2	4.3	4.4	4.5	4.7	5.0	5.1	5.2	..
Usulután	3.9	4.0	4.1	4.0	4.3	4.5	4.7	4.8	4.7	5.0	4.7	5.0	..
Tasa de alfabetismo adulto (por cada 100 personas de 15 años y más)													
Nacional	77.2	78.3	78.1	78.9	80.4	80.8	81.8	81.7	82.3	83.0	83.4	83.6	..
Femenino	74.3	75.3	75.0	76.1	77.7	78.1	79.2	79.2	79.7	80.3	80.4	81.0	..
Masculino	80.6	82.0	81.8	82.2	83.5	84.0	85.0	84.7	85.4	86.0	87.1	86.7	..
Urbano	86.7	87.4	87.6	87.8	88.3	88.7	89.0	88.9	89.4	89.6	89.2	89.5	..
Rural	63.5	65.6	64.7	64.9	67.6	68.2	70.1	69.7	70.7	71.9	73.5	73.7	..
Tasa de alfabetismo (por cada 100 personas de 15-24 años)													
Nacional	89.1	90.3	91.3	90.5	91.6	92.4	93.6	93.3	92.8	93.8	94.9	95.0	..
Femenino	89.5	90.5	88.7	91.2	91.9	92.6	93.6	93.6	92.8	94.0	94.9	95.5	..
Masculino	88.7	90.1	90.6	89.7	91.2	92.2	93.5	92.9	92.8	93.7	94.9	94.4	..
Urbano	96.1	96.0	96.6	95.8	96.1	96.6	97.1	96.7	97.0	96.7	97.4	97.2	..
Rural	80.1	83.1	84.7	82.8	85.3	86.6	88.6	88.5	86.9	89.9	91.4	91.8	..
Tasas brutas de escolaridad													
Nivel de educación parvularia	31.3	38.2	40.2	40.1	42.2	43.8	45.9	48.3	49.7	51.4	..	..	..
Nivel de educación básico	89.1	94.5	97.7	96.2	97.0	96.7	98.1	99.5	101.5	103.1	..	..	..
Ahuachapán	71.7	82.1	88.0	86.5	87.5	84.6	88.1	91.0	93.6	96.4	..	..	..
Cabañas	85.8	96.8	101.0	100.4	102.8	104.8	109.8	113.6	116.2	119.0	..	..	..
Cuscatlán	97.3	100.6	107.5	102.7	108.3	110.0	113.8	117.1	122.3	126.7	..	..	..
Chalatenango	95.7	100.4	106.6	108.7	112.9	113.1	113.7	114.7	115.9	117.8	..	..	..
La Libertad	89.4	94.4	96.0	93.1	94.3	93.1	93.8	95.5	97.9	99.3	..	..	..
La Paz	92.5	99.5	103.2	103.0	104.6	104.1	103.8	105.1	108.3	110.2	..	..	..
La Unión	86.2	94.4	101.1	99.8	98.2	96.4	98.4	99.7	100.1	99.5	..	..	..
Morazán	75.7	96.8	100.5	98.9	100.4	102.1	101.6	105.0	107.4	110.0	..	..	..
San Miguel	93.8	100.7	106.6	105.5	105.1	103.4	104.1	104.9	106.2	106.3	..	..	..
San Salvador	89.5	89.8	90.1	88.5	87.9	88.3	89.0	89.5	90.6	91.5	..	..	..
San Vicente	95.4	103.7	111.0	108.6	112.9	113.4	115.5	117.8	121.7	123.8	..	..	..
Santa Ana	89.1	93.4	96.3	94.0	94.7	92.8	96.8	98.2	99.3	101.9	..	..	..
Sonsonate	81.0	90.4	94.0	92.1	92.7	91.9	93.7	95.8	98.4	101.0	..	..	..
Usulután	102.1	107.3	112.3	113.5	115.4	118.4	119.1	121.5	125.5	127.7	..	..	..
Nivel de educación media	34.3	34.3	37.0	34.5	35.3	38.3	38.1	40.2	42.3	44.5	..	..	..
Tasas de transición por grados de educación básica													
Tasa de promoción													
1er grado	..	..	..	..	69.0	71.0	70.0	73.0	73.3	73.0	74.1	77.0	..
2° grado	..	..	..	..	86.0	89.0	88.0	89.6	89.4	88.1	87.2	88.0	..
3° grado	..	..	..	..	88.0	91.0	90.0	91.5	91.7	90.0	89.8	89.5	..
4° grado	..	..	..	..	87.0	90.0	90.0	91.3	90.9	89.7	88.6	87.8	..
5° grado	..	..	..	..	88.0	92.0	92.0	92.4	92.5	90.8	89.1	89.2	..
6° grado	..	..	..	..	90.0	93.0	93.0	94.1	94.5	92.6	91.2	90.4	..
7° grado	..	..	..	..	85.0	86.0	86.0	86.3	86.5	84.9	82.3	82.1	..
8° grado	..	..	..	..	87.0	90.0	90.0	90.6	89.8	88.4	85.9	86.2	..
9° grado	..	..	..	..	99.0	99.0	99.0	98.4	98.4	98.4	97.7	97.7	..
Tasa de repitencia													
1er grado	..	..	..	..	13.0	15.0	16.0	15.0	14.5	13.2	14.7	13.4	..
2° grado	..	..	..	..	5.0	6.0	6.0	5.9	5.8	5.6	6.8	6.6	..
3° grado	..	..	..	..	3.0	4.0	5.0	4.3	4.4	4.4	5.4	5.2	..
4° grado	..	..	..	..	3.0	4.0	4.0	4.2	4.3	4.3	5.3	5.4	..
5° grado	..	..	..	..	2.0	3.0	3.0	3.5	3.6	3.6	4.6	4.5	..
6° grado	..	..	..	..	2.0	3.0	3.0	3.2	3.4	3.4	4.2	4.3	..
7° grado	..	..	..	..	3.0	4.0	4.0	4.8	5.4	5.8	7.0	7.0	..
8° grado	..	..	..	..	2.0	3.0	3.0	3.1	3.3	3.8	4.8	4.9	..
9° grado	..	..	..	..	1.0	1.0	1.0	1.6	1.6	1.6	2.3	2.3	..

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Tasa de deserción													
1er grado	..	..	..	..	18.0	14.0	14.0	12.0	12.2	13.8	11.2	9.6	..
2° grado	..	..	..	..	9.0	5.0	6.0	4.5	4.8	6.3	6.0	5.4	..
3° grado	..	..	..	..	9.0	5.0	5.0	4.2	3.9	5.6	4.8	5.3	..
4° grado	..	..	..	..	10.0	6.0	6.0	4.5	4.8	6.0	6.1	6.8	..
5° grado	..	..	..	..	10.0	5.0	5.0	4.1	3.9	5.6	6.3	6.3	..
6° grado	..	..	..	..	8.0	4.0	4.0	2.7	2.1	4.0	4.6	5.3	..
7° grado	..	..	..	..	12.0	10.0	10.0	8.9	8.1	9.3	10.7	10.9	..
8° grado	..	..	..	..	11.0	7.0	7.0	6.3	6.9	7.8	9.3	8.9	..
9° grado	..	..	..	..	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	..
Inversión promedio por alumno													
(en US\$)													
Educación parvularia	..	153.5	157.3	156.2	166.4	174.4	188.0	171.8	165.8	162.6	185.9	207.9	222.4
Educación básica	..	138.7	147.7	159.6	189.6	220.3	224.9	217.7	212.8	203.4	262.1	267.6	285.5
Educación media	..	230.2	199.8	224.9	399.8	427.5	272.9	261.9	241.5	230.1	403.8	318.5	313.0
Gasto en educación (ramo de													
Educación) como porcentaje del gasto													
público total	14.9	14.1	16.0	16.4	17.2	17.3	19.7	14.0	18.3	16.5	16.0	14.5	18.3
Gasto en educación (ramo de													
Educación) como porcentaje del PIB	2.1	2.3	2.5	2.6	2.7	2.9	3.1	3.3	3.1	2.9	2.9	2.8	2.8

Notas: 1/ Los datos para 2005 y 2006 corresponden a docentes del sector público y privado.

...para recibir educación...

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Telefonía fija												
Líneas instaladas	399,964	494,975	512,744	525,620	538,496	567,655	619,591	643,620	759,742	801,835	848,926	922,605
Líneas en operación	286,929	328,407	360,830	386,659	495,340	625,785	649,879	667,699	752,645	887,816	971,455	1,035,777
Líneas por cada 100 habitantes	5.3	5.6	6.1	8.7	8.7	9.0	9.7	9.9	11.3	13.1	14.1	14.8
Telefonía móvil												
Líneas móviles	11,323	20,122	39,743	137,114	511,365	743,628	857,782	888,818	1,149,790	1,832,579	2,411,753	3,851,611
Telefonía pública												
Teléfonos públicos	6,113	5,200	5,395	4,926	21,715	22,075	18,670	21,892	21,714	22,923	27,830	..
Tarifa de instalación del servicio												
telefónico (en US\$)	342.9	297.1	297.1	335.8	335.8	335.8	335.8	257.6	61.6	53.0	53.0	46.7
Tarifa plena (1 min. EE. UU., en US\$)	1.3	1.3	1.3	0.8	0.5	0.3	0.3	0.3	0.2	0.1	0.1	0.1
Tráfico telefónico internacional												
entrante de llamadas (en miles)	64,060	60,751	63,054	223,524	398,284	710,330	801,918	981,082	1,398,123	1,953,753	2,323,827	2,507,146
Digitalización conmutación												
(en porcentaje)	79	84	84	..	70	100	100	100	100	100	100	84
Suscriptores cuentas internet	..	..	..	10,514	70,000	54,250	70,711	94,659	112,575	117,495	127,410	69,669

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Desempeño económico									
Producto interno bruto (en millones de US\$ precios corrientes)	4,800.9	5,311.0	5,954.7	6,938.0	8,085.6	9,500.5	10,315.5	11,134.7	12,008.4
Producto interno bruto (en millones US\$ precios constantes 1990)	4,800.9	4,972.6	5,347.7	5,741.8	6,089.2	6,478.7	6,589.2	6,869.0	7,126.5
Producto interno bruto per cápita (US\$ corrientes)	939.5	1,019.9	1,120.2	1,277.4	1,456.8	1,676.0	1,782.5	1,884.5	1,991.0
Producto interno bruto per cápita (US\$ constantes)	939.5	954.9	1,006.1	1,057.2	1,097.1	1,142.9	1,138.6	1,162.6	1,181.6
Tasa de crecimiento del PIB real	4.8	3.6	7.5	7.4	6.1	6.4	1.7	4.2	3.7
Tasa de crecimiento del PIB real per cápita	3.1	1.6	5.4	5.1	3.8	4.2	-0.4	2.1	1.6
Tasa de inflación	19.3	9.8	19.9	12.1	8.9	11.4	7.4	1.9	4.2
Índice de precios al consumidor (base diciembre 1992=100)	75.9	83.4	100.0	112.1	122.1	135.9	146.0	148.8	155.0
Tipo de cambio (1990= 8.75)	7.60	8.02	8.37	8.70	8.75	8.75	8.75	8.75	8.75
Tasa de interés activa (nominal en US\$)	..	..	..	..	..	12.4	12.5	10.8	9.9
Tasa de interés pasiva (nominal en US\$)	..	..	..	..	..	7.8	8.4	7.7	6.9
Remesas familiares (en millones de US\$)	322.4	520.1	697.0	790.3	921.8	1,061.4	1,086.5	1,199.5	1,338.3
Remesas familiares como porcentaje del PIB	6.7	9.8	11.7	11.4	11.4	11.2	10.3	10.5	11.3
Variables macroeconómicas									
Demanda y oferta global (Precios constantes de 1990) (millones US\$)									
Demanda global	6,300.1	6,555.7	7,202.0	7,991.1	8,676.9	9,612.9	9,533.8	10,308.0	10,882.3
Gasto de consumo final	4,743.8	4,888.6	5,257.5	5,662.2	6,087.7	6,647.9	6,756.6	6,959.7	7,126.3
Hogares	4,267.8	4,397.7	4,762.4	5,162.1	5,572.7	6,092.1	6,185.2	6,372.6	6,524.4
Administraciones públicas	476.0	490.9	495.1	500.0	515.1	555.8	571.4	587.2	601.9
Formación bruta de capital	665.4	780.6	1,000.2	1,100.2	1,256.6	1,447.2	1,127.8	1,201.1	1,474.7
Formación bruta de capital fijo	658.4	764.8	903.4	1,047.1	1,178.8	1,349.9	1,177.3	1,272.6	1,394.9
Privado	536.0	619.5	706.1	830.8	964.5	1,123.1	933.5	1,040.7	1,143.7
Público	122.4	145.3	197.3	216.3	214.3	226.8	243.8	232.0	251.2
Variación de existencias	7.1	15.8	96.8	53.0	77.8	97.3	-49.6	-71.5	79.8
Exportaciones de bienes y servicios	890.9	886.6	944.3	1,228.8	1,332.5	1,517.8	1,649.4	2,147.2	2,281.3
Oferta global	6,300.1	6,555.7	7,202.0	7,991.1	8,676.9	9,612.9	9,533.8	10,308.0	10,882.3
Importaciones de bienes y servicios	1,499.2	1,583.2	1,854.3	2,249.3	2,587.6	3,134.3	2,944.6	3,439.1	3,755.8
Producto interno bruto	4,800.9	4,972.6	5,347.7	5,741.8	6,089.2	6,478.7	6,589.2	6,869.0	7,126.5
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	821.1	818.8	884.6	861.8	841.3	879.3	890.4	893.5	887.3
Explotación de minas y canteras	18.1	19.9	20.9	23.1	25.6	27.4	27.6	29.4	31.0
Industria manufacturera	1,042.5	1,104.1	1,213.1	1,194.6	1,282.8	1,370.6	1,394.5	1,506.0	1,605.8
Electricidad, gas y agua	56.0	27.6	29.1	31.8	33.3	35.0	41.0	42.7	45.3
Construcción	166.8	184.0	195.9	202.8	226.2	239.9	246.4	261.6	283.7
Comercio, restaurantes y hoteles	871.2	932.5	1,039.5	1,106.5	1,201.2	1,320.2	1,325.7	1,364.0	1,419.1
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	352.3	369.0	403.7	430.5	456.2	481.4	490.3	528.1	550.4
Establecimientos financieros y seguros	104.4	100.5	122.0	135.8	163.2	189.9	195.0	219.6	240.7
Bienes inmuebles y servicios prestados a las empresas	168.2	182.3	189.0	190.6	201.6	213.5	220.6	230.2	236.7
Alquileres de vivienda	542.8	548.1	556.4	564.8	574.9	585.2	595.1	605.8	617.8
Servicios comunales, sociales, personales y domésticos	294.8	303.4	313.0	321.8	337.1	357.0	358.8	369.7	377.3
Servicios del gobierno	354.3	356.5	344.1	345.3	354.3	369.5	385.1	399.7	401.1
Menos: Servicios bancarios imputados	80.1	78.5	96.8	124.9	132.6	164.2	177.0	202.1	217.7
Más: Derechos arancelarios e impuesto al valor	88.4	104.4	133.4	457.4	524.3	574.0	595.7	620.7	648.0
Ingreso nacional disponible y su asignación (millones de US\$ corrientes)									
I. Gasto de consumo final	4,743.8	5,199.4	5,824.7	6,672.5	7,725.7	9,127.7	10,149.1	10,749.6	11,376.8
1. Hogares	4,267.8	4,671.2	5,266.7	6,075.2	7,046.6	8,306.6	9,184.8	9,739.2	10,206.2
2. Administraciones públicas	476.0	528.2	558.0	597.3	679.1	821.0	964.3	1,010.5	1,170.6
II. Formación bruta de capital fijo	665.4	818.3	1,103.3	1,289.1	1,592.2	1,904.3	1,566.6	1,683.1	2,107.9
1. Privada	543.1	667.6	864.2	1,008.6	1,290.0	1,568.1	1,188.9	1,312.4	1,690.5
2. Pública	122.4	150.7	239.1	280.5	302.3	336.2	377.7	370.6	417.4
III. Más: Exportación de bienes y servicios	890.9	914.2	958.1	1,342.9	1,614.4	2,055.7	2,174.1	2,883.2	2,976.9
IV. Menos: Importación de bienes y servicios	1,499.2	1,620.9	1,931.4	2,366.4	2,846.7	3,587.2	3,500.2	4,181.3	4,453.1
V. Producto interno bruto	4,800.9	5,311.0	5,954.7	6,938.0	8,085.6	9,500.5	10,315.5	11,134.6	12,008.4
VI. Menos: Renta de la propiedad con el resto del mundo	127.9	142.8	107.6	112.5	92.0	-95.9	-121.4	-163.3	-163.0
VII. Ingreso nacional bruto	4,673.0	5,168.2	5,847.1	6,825.5	7,993.5	9,404.7	10,237.1	10,971.3	11,845.4
VIII. Más: Transferencias corrientes externas netas	529.9	657.3	902.7	1,012.6	1,243.6	1,383.4	1,242.5	1,360.9	1,526.8

Continúa...

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005 /p	2006 /p	2007 /p
Desempeño económico									
Producto interno bruto (en millones de US\$ precios corrientes)	12,464.7	13,134.1	13,803.7	14,306.7	15,046.7	15,798.3	17,070.2	18,653.6	20,372.6
Producto interno bruto (en millones US\$ precios constantes 1990)	7,372.3	7,531.0	7,659.7	7,839.0	8,019.3	8,167.7	8,419.7	8,772.0	9,179.9
Producto interno bruto per cápita (US\$ corrientes)	2,025.4	2,092.8	2,159.3	2,195.0	2,266.7	2,337.9	2,483.0	2,668.4	2,867.4
Producto interno bruto per cápita (US\$ constantes)	1,197.9	1,200.0	1,197.4	1,202.7	1,208.1	1,208.7	1,224.7	1,254.8	1,292.0
Tasa de crecimiento del PIB real	3.4	2.2	1.7	2.3	2.3	1.9	3.1	4.2	4.7
Tasa de crecimiento del PIB real per cápita	1.4	0.2	-0.2	0.4	0.4	0.1	1.3	2.5	3.0
Tasa de inflación	-1.0	4.3	1.4	2.8	2.5	5.4	4.3	4.9	4.9
Índice de precios al consumidor (base diciembre 1992=100)	153.5	160.0	162.3	166.8	171.0	180.2	187.9	197.1	206.7
Tipo de cambio (1990= 8.75)	8.75	8.75	8.75	8.75	8.75	8.75	8.75	8.75	8.75
Tasa de interés activa (nominal en US\$)	10.4	10.7	9.6	7.1	6.6	6.3	6.9	7.5	7.8
Tasa de interés pasiva (nominal en US\$)	6.6	6.5	5.5	3.4	3.4	3.3	3.2	4.5	4.9
Remesas familiares (en millones de US\$)	1,373.8	1,750.7	1,910.5	1,935.2	2,105.3	2,547.6	2,830.2	3,470.9	3,695.3
Remesas familiares como porcentaje del PIB	11.0	13.3	13.8	13.5	14.1	16.1	16.6	18.6	18.1
Variables macroeconómicas									
Demanda y oferta global (Precios constantes de 1990) (millones US\$)									
Demanda global	11,229.8	11,949.5	12,265.0	12,512.0	12,918.9	13,269.6	13,778.1	14,624.5	15,458.3
Gasto de consumo final	7,370.6	7,641.5	7,889.2	8,006.3	8,155.7	8,389.9	8,715.5	9,209.9	9,768.4
Hogares	6,766.3	7,031.4	7,251.2	7,367.7	7,519.1	7,746.5	8,060.5	8,536.8	9,087.7
Administraciones públicas	604.4	610.1	637.9	638.6	636.6	643.4	655.0	673.1	680.7
Formación bruta de capital	1,415.1	1,453.6	1,527.2	1,486.4	1,602.9	1,539.6	1,576.3	1,684.2	1,791.8
Formación bruta de capital fijo	1,383.3	1,455.1	1,477.1	1,525.4	1,563.5	1,484.9	1,514.8	1,684.2	1,791.8
Privado	1,169.4	1,257.6	1,263.2	1,251.8	1,303.3	1,337.0	1,325.7	1,495.8	1,611.2
Público	213.8	197.5	213.9	273.6	260.2	147.9	189.1	188.4	180.6
Variación de existencias	31.8	-1.6	50.1	-39.0	39.4	54.7	61.5	0.0	0.0
Exportaciones de bienes y servicios	2,444.0	2,854.5	2,848.7	3,019.3	3,160.4	3,340.1	3,386.3	3,730.5	3,898.2
Oferta global	11,229.8	11,949.5	12,265.0	12,512.0	12,918.9	13,269.6	13,678.1	14,624.5	15,458.3
Importaciones de bienes y servicios	3,857.5	4,418.5	4,605.3	4,673.0	4,899.6	5,101.9	5,258.4	5,852.6	6,278.4
Producto interno bruto	7,372.3	7,531.0	7,659.7	7,839.0	8,019.3	8,167.7	8,419.7	8,772.0	9,179.9
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	955.3	925.3	900.8	904.4	912.5	938.1	984.4	1,058.4	1,149.3
Explotación de minas y canteras	31.1	29.7	33.1	35.0	36.2	30.4	31.2	32.7	34.8
Industria manufacturera	1,665.0	1,734.1	1,804.2	1,856.9	1,898.5	1,916.7	1,945.4	2,006.7	2,081.4
Electricidad, gas y agua	46.5	45.4	47.5	51.0	53.3	55.1	57.5	60.1	61.6
Construcción	278.7	269.3	295.2	314.8	324.8	293.1	303.1	319.7	323.6
Comercio, restaurantes y hoteles	1,447.8	1,499.8	1,528.5	1,550.9	1,592.0	1,630.0	1,701.0	1,776.1	1,870.6
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	602.9	639.9	667.1	700.7	724.8	763.8	804.7	845.5	888.2
Establecimientos financieros y seguros	269.6	290.4	295.0	296.7	302.4	317.8	323.5	339.4	357.7
Bienes inmuebles y servicios prestados a las empresas	237.1	240.6	245.3	251.7	255.6	262.3	270.7	279.9	292.8
Alquileres de vivienda	620.8	630.1	611.8	635.1	655.8	664.4	683.8	697.4	713.5
Servicios comunales, sociales, personales y domésticos	378.5	383.7	379.3	386.0	390.3	398.6	394.2	403.4	419.0
Servicios del gobierno	407.3	411.0	413.4	401.9	401.6	403.2	409.7	419.5	427.5
Menos: Servicios bancarios imputados	233.4	247.9	253.5	254.1	252.4	243.6	250.4	259.9	270.3
Más: Derechos arancelarios e impuesto al valor	665.1	679.6	692.0	708.0	723.9	737.9	761.1	793.0	830.3
Ingreso nacional disponible y su asignación (millones de US\$ corrientes)									
I. Gasto de consumo final	11,955.9	12,885.6	13,692.8	14,066.8	14,885.0	15,963.4	17,411.8	19,276.3	..
1. Hogares	10,707.0	11,549.6	12,244.1	12,590.4	13,391.1	14,438.9	15,942.4	17,533.7	..
2. Administraciones públicas	1,249.0	1,336.0	1,448.8	1,476.4	1,493.9	1,524.5	1,632.0	1,782.2	..
II. Formación bruta de capital fijo	2,047.5	2,223.1	2,302.7	2,344.5	2,555.1	2,559.7	2,683.1	3,008.3	..
1. Privada	1,687.8	1,863.9	1,904.8	1,834.3	2,059.1	2,261.1	2,291.4	2,603.3	..
2. Pública	359.6	359.2	397.9	510.2	496.0	298.6	391.7	405.0	..
III. Más: Exportación de bienes y servicios	3,108.2	3,598.8	3,568.0	3,772.2	4,072.8	4,397.1	4,527.5	5,070.3	..
IV. Menos: Importación de bienes y servicios	4,647.0	5,573.3	5,750.8	5,876.8	6,466.2	7,121.9	7,714.8	8,740.9	..
V. Producto interno bruto	12,464.5	13,134.1	13,812.7	14,306.7	15,046.7	15,798.3	17,070.2	18,653.6	..
VI. Menos: Renta de la propiedad con el resto del mundo	-282.1	-253.1	-265.7	-323.4	-423.1	-457.9	-571.4	-519.2	..
VII. Ingreso nacional bruto	12,182.5	12,881.0	13,547.0	13,983.3	14,623.6	15,340.4	16,498.8	18,134.4	..
VIII. Más: Transferencias corrientes externas netas	1,581.5	1,797.1	2,298.3	2,022.9	2,114.3	2,555.0	2,847.8	3,334.8	..

Continúa...

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Ingreso nacional disponible y su asignación (millones de US\$ corrientes)									
IX. Ingreso nacional bruto disponible	5,202.9	5,825.5	6,749.8	7,838.0	9,237.2	10,788.1	11,479.7	12,332.2	13,372.2
X. Ahorro nacional bruto	459.1	626.1	925.1	1,165.6	1,511.5	1,660.3	1,330.5	1,582.6	1,995.4
1. Privado	486.8	667.5	911.7	1,111.6	1,215.7	1,353.8	1,138.6	1,369.8	1,874.2
2. Público	-27.7	-41.4	13.4	54.0	295.8	306.5	191.9	212.8	121.2
XI. Ahorro externo	206.4	192.2	178.2	123.5	80.8	244.0	205.1	100.5	112.5
Balanza comercial (en millones de US\$ corrientes)									
Exportaciones FOB	582.2	588.0	597.5	1,032.1	1,249.4	1,652.0	1,788.0	2,426.0	2,441.0
Tradicional	294.9	271.3	215.8	295.7	324.0	426.0	414.0	606.0	423.0
Café	260.2	219.5	151.2	235.4	270.9	362.0	339.0	520.0	324.0
Azúcar	20.3	31.9	44.7	34.5	30.4	38.0	36.0	55.0	66.0
Camarón	14.4	19.9	19.9	25.8	22.7	26.0	39.0	31.0	33.0
No tradicionales	287.3	316.7	381.7	446.3	495.0	580.0	610.0	765.0	833.0
Centroamérica	175.0	194.5	257.2	309.2	340.5	427.0	455.0	578.9	614.0
Resto del mundo	112.3	122.2	124.5	137.1	154.5	152.0	155.0	186.1	219.0
Maquila	0.0	0.0	0.0	290.1	430.4	647.0	764.0	1,055.0	1,185.0
Importaciones CIF	1,262.5	1,406.0	1,698.5	2,146.0	2,574.0	3,329.0	3,222.0	3,744.4	3,968.0
Maquila	n.a.	n.a.	n.a.	220.0	322.0	473.0	551.0	763.9	847.0
Saldo de la balanza comercial	-680.3	-818.0	-1,101.0	-1,113.9	-1,324.6	-1,677.0	-1,433.0	-1,318.4	-1,527.0
Sector público no financiero (en millones de US\$)									
I. Ingresos y donaciones	712.8	853.7	955.0	1,147.1	1,428.7	1,708.5	1,828.7	25.0	1,792.6
A. Ingresos corrientes	597.9	743.7	839.6	997.0	1,290.4	1,628.3	1,808.1	192.0	1,774.8
1. Tributarios	424.8	507.0	574.1	718.0	880.5	1,144.1	1,165.3	1,148.9	1,208.2
2. Contribuciones a la seguridad social	65.1	74.0	82.8	109.0	147.2	174.0	192.7	213.7	244.0
3. No tributarios	58.1	95.2	110.1	77.6	112.6	147.8	220.0	154.5	249.2
4. Superávit de operaciones de empresa privada neto de subsidios	49.9	67.4	72.6	92.3	150.1	162.3	230.2	162.6	73.4
5. Transf. de Instituc. Financ. Púb. (FOP)	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
B. Ingresos de capital	2.2	0.0	0.0	9.4	25.9	2.6	2.0	4.6	5.7
C. Donaciones del exterior	112.8	110.0	115.4	140.7	112.4	77.6	18.5	22.6	12.1
II. Gastos y concesión neta de préstamos	731.3	1,003.8	1,228.8	1,259.7	1,475.2	1,721.1	2,085.7	24.2	2,108.3
A. Gastos corrientes	614.3	785.2	828.2	943.1	1,130.0	1,321.8	1,616.2	167.6	1,653.7
1. Consumo	471.9	559.1	578.9	662.1	810.0	970.3	1,145.5	1,128.9	1,251.2
2. Intereses	78.9	154.1	148.8	163.5	157.4	156.4	182.3	172.7	177.3
3. Transferencias corrientes	63.5	72.0	100.6	117.5	162.6	195.2	288.4	165.2	225.2
B. Gastos de capital	123.9	215.8	387.0	319.7	335.1	395.6	470.7	50.7	455.5
1. Inversión bruta	112.3	202.0	371.6	299.8	311.2	342.5	439.8	415.6	441.8
2. Transferencias de capital	11.6	13.8	15.4	19.9	23.9	53.1	30.9	28.3	13.7
C. Concesión neta de préstamos	-6.9	2.7	13.6	-3.0	10.1	3.7	-1.2	-6.9	-0.9
III. Ahorro corriente (I.A - II.A)	-16.4	-41.5	11.3	53.9	160.4	306.5	191.8	2.8	121.1
IV. Ahorro primario (no incluye intereses)	62.6	112.6	160.1	217.4	317.9	462.9	374.2	385.5	298.4
V. Superávit (déficit) global									
1. Incluyendo donaciones	-18.5	-150.1	-273.8	-112.7	-46.5	-12.7	-257.1	-197.0	-315.7
2. Excluyendo donaciones	-131.3	-260.1	-389.3	-253.4	-158.9	-90.2	-275.6	-25.1	-327.8
VI. Financiamiento externo neto	69.1	108.4	234.2	136.4	168.6	125.5	283.3	25.9	-23.2
1. Desembolsos de deuda	75.2	152.6	240.1	266.2	305.9	315.9	566.1	961.4	429.7
2. Amortización de deuda	-57.7	-70.8	-74.6	-118.4	-137.3	-190.4	-282.8	-734.9	-452.9
3. Refinanciamiento de servicio corriente	75.2	82.5	70.4	..	..	..	..	0.0	0.0
4. Pagos por servicio atrasado	-23.7	-55.9	-1.8	-11.4	..	..	..	0.0	0.0
VII. Financiamiento interno neto	-50.6	41.7	39.7	-23.8	-122.1	-112.8	-26.2	-3.4	0.0
1. Banco Central de Reserva	7.8	67.5	90.9	-11.0	-133.2	1.0	76.6	19.3	338.9
2. Bancos comerciales	-5.3	-11.4	-22.1	19.8	-6.4	-58.5	-65.9	-43.9	-388.8
3. Instituciones financieras	..	..	..	3.9	2.3	-17.2	14.1	15.8	-113.1
4. Bonos fuera del sistema bancario	-0.7	4.6	-4.3	0.0	-4.6	-14.2	-10.9	-34.7	10.9
5. Privatización y venta de acciones	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	32.1
6. Pago deuda previsional	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	826.9
7. Otros	-52.3	-19.1	-24.8	-36.4	19.9	-24.0	-40.1	14.1	0.0

Continúa...

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005 /p	2006 /p	2007 /p
Sector público no financiero (en millones US\$)									
IX. Ingreso nacional bruto disponible	13,764.0	14,678.1	15,845.3	16,006.2	16,737.9	17,895.4	19,346.6	21,469.2	..
X. Ahorro nacional bruto	1,808.1	1,792.6	2,152.5	1,939.4	1,852.9	1,932.0	1,772.2	2,153.3	..
1. Privado	1,785.3	1,872.9	2,098.7	1,822.7	1,684.3	1,714.0	1,527.6	1,813.0	..
2. Público	22.8	-80.3	53.8	116.7	168.6	218.0	244.6	340.3	..
XI. Ahorro externo	239.4	430.5	150.2	405.1	702.2	627.7	910.9	855.0	..
Balanza comercial (en millones de US\$ corrientes)									
Exportaciones FOB	2,510.0	2,941.0	2,863.8	2,995.0	3,128.0	3,304.6	3,706.5	3,707.0	3,979.9
Tradicional	307.0	353.6	204.7	160.7	162.8	165.7	233.0	262.7	259.8
Café	245.0	298.0	115.1	106.9	105.4	123.4	164.0	188.7	187.2
Azúcar	37.0	40.0	70.0	44.4	46.6	37.2	67.0	71.7	71.8
Camarón	25.0	16.0	19.6	9.5	10.8	5.0	3.0	2.4	0.8
No tradicionales	869.0	978.7	1,008.8	1,076.8	1,092.2	1,215.8	1,364.0	1,666.4	1,919.0
Centroamérica	637.0	736.0	721.2	739.6	745.7	821.1	912.0	1,031.6	1,202.0
Resto del mundo	233.0	242.0	287.6	337.3	346.5	394.6	452.0	634.8	717.0
Maquila	1,333.0	1,609.0	1,650.3	1,757.5	1,873.0	1,923.1	1,821.0	1,777.4	1,801.1
Importaciones CIF	4,095.0	4,947.4	5,026.7	5,184.5	5,754.3	6,328.9	6,690.0	7,670.6	8,676.6
Maquila	955.0	1,153.0	1,160.6	1,282.6	1,379.2	1,458.2	1,205.0	1,156.9	1,237.1
Saldo de la balanza comercial	-1,585.0	-2,006.0	-2,163.0	-2,189.4	-2,626.2	-3,024.3	-3,271.0	-3,964.1	-4,696.8
Sector público no financiero (en millones de US\$)									
I. Ingresos y donaciones	1,869.8	2,072.0	2,055.7	2,218.4	2,436.8	2,571.8	2,786.2	3,239.8	3,659.0
A. Ingresos corrientes	1,835.6	1,954.3	1,993.8	2,103.6	2,366.7	2,523.5	2,734.0	3,198.5	3,597.0
1. Tributarios	1,274.1	1,344.1	1,448.9	1,595.2	1,736.3	1,820.0	2,131.7	2,487.5	2,724.0
2. Contribuciones a la seguridad social	236.9	281.8	253.1	258.7	266.1	275.4	282.9	306.2	331.0
3. No tributarios	228.2	241.1	242.5	249.7	268.9	328.7	229.0	246.2	260.0
4. Superávit de operaciones de empresa privada neto de subsidios	94.6	87.3	49.3	0.0	95.3	99.4	90.4	118.0	111.0
5. Transf. de Instituc. Financ. Púb. (FOP)	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	40.5	171.0
B. Ingresos de capital	1.0	7.5	0.8	64.8	0.4	0.1	0.1	0.0	0.0
C. Donaciones del exterior	33.2	110.2	61.1	50.0	69.7	48.3	52.1	41.3	62.0
II. Gastos y concesión neta de préstamos	2,216.5	2,470.4	2,559.7	2,693.1	2,747.0	2,674.2	2,969.2	3,437.1	3,710.0
A. Gastos corrientes	1,813.0	2,034.3	1,940.1	1,986.9	2,198.0	2,305.5	2,489.4	2,858.3	3,142.0
1. Consumo	1,390.6	1,491.6	1,512.1	1,526.7	1,667.9	1,751.3	1,886.8	2,034.3	2,137.0
2. Intereses	173.9	203.2	200.0	245.3	307.0	334.5	378.0	454.9	507.0
3. Transferencias corrientes	248.5	339.6	228.0	214.9	223.1	219.7	224.5	369.1	498.0
B. Gastos de capital	403.8	436.3	619.7	706.4	549.6	369.3	481.2	579.5	568.0
1. Inversión bruta	388.8	380.4	602.3	609.5	541.7	334.5	429.6	500.0	478.0
2. Transferencias de capital	15.0	55.9	17.4	96.9	7.9	34.8	51.6	79.5	91.0
C. Concesión neta de préstamos	-0.3	-0.3	-0.1	-0.2	-0.6	-0.6	-1.4	-0.8	-1.0
III. Ahorro corriente (I,A - II,A)	22.6	-80.1	53.7	116.7	168.6	218.0	244.6	340.2	455.0
IV. Ahorro primario (no incluye intereses)	196.5	123.1	253.7	362.0	475.6	552.4	622.6	795.1	962.0
V. Superávit (déficit) global									
1. Incluyendo donaciones	-346.7	-398.4	-504.0	-474.7	-310.2	-102.3	-182.9	-197.2	-50.0
2. Excluyendo donaciones	-379.9	-508.6	-565.1	-524.8	-380.0	-150.6	-235.1	-238.5	-113.0
VI. Financiamiento externo neto	176.8	200.0	614.9	1,253.5	432.0	241.5	342.6	497.0	-115.0
1. Desembolsos de deuda	595.5	411.8	964.0	1,758.6	610.1	626.1	727.4	901.2	..
2. Amortización de deuda	-418.7	-211.8	-349.1	-505.1	-178.1	-384.6	-384.8	-404.1	..
3. Refinanciamiento de servicio corriente	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	..
4. Pagos por servicio atrasado	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	..
VII. Financiamiento interno neto	0.0	0.0	0.0	-778.8	-121.8	-139.2	-159.7	-299.8	165.0
1. Banco Central de Reserva	169.9	198.4	-110.9	-89.5	218.8	-65.0	77.5	-47.5	146.0
2. Bancos comerciales	1.5	20.0	20.5	-362.1	-53.8	14.3	-12.7	77.8	..
3. Instituciones financieras	66.8	192.6	136.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	..
4. Bonos fuera del sistema bancario	0.0	-0.1	0.0	-28.0	-1.9	-7.6	121.8	-18.5	..
5. Privatización y venta de acciones	-7.3	-72.5	-123.6	7.3	2.3	206.5	0.0	0.0	..
6. Pago deuda previsional	167.4	0.0	10.4	-157.5	-249.6	-276.5	-327.1	-258.6	..
7. Otros	0.0	0.0	-102.5	-148.9	-37.5	-11.0	-19.2	-53.0	19.0

Continúa...

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Panorama monetario (en millones de US\$)									
I. Activos externos netos (1+2+3)	..	191.9	259.2	445.6	614.5	486.6	593.0	798.3	1,201.0
1. Activos externos brutos (a+b)	..	560.7	646.5	730.5	847.7	1,002.4	1,212.2	1,574.2	1,884.5
a) Banco Central de Reserva	..	488.9	588.5	678.9	788.0	934.6	1,099.5	1,462.1	1,765.2
b) Bancos comerciales	..	71.8	57.9	51.6	59.7	67.7	112.7	112.1	119.3
2. Pasivos externos de corto plazo	..	-52.8	-100.5	-79.0	-132.9	-319.6	-322.9	-401.6	-299.7
3. Obligaciones externas de mediano y largo plazo	..	-316.0	-286.7	-205.9	-100.3	-196.2	-296.3	-374.4	-383.9
II. Activos internos netos (1+2+3+4+5)	..	1,354.9	1,724.1	2,155.9	2,537.4	2,998.9	3,588.7	4,340.8	4,576.6
1. Sector privado (a+b)	..	1,043.4	1,395.3	1,729.3	2,187.8	2,852.9	3,481.7	4,445.8	5,032.1
a) Empresas y particulares	..	963.8	1,317.9	1,638.3	2,115.9	2,751.8	3,341.7	4,295.5	4,907.5
i) Crédito	..	963.8	1,307.2	1,628.4	2,106.3	2,741.9	3,326.6	4,261.8	4,896.3
ii) Inversiones	..	0.0	10.7	9.9	9.6	9.9	15.1	33.7	11.2
b) Instituciones financieras no monetarias	..	79.6	77.4	90.9	71.9	101.1	140.0	150.3	124.7
i) Crédito	..	79.6	76.8	90.8	68.9	100.1	136.8	109.8	53.3
ii) Inversiones	..	0.0	0.6	0.2	3.0	1.1	3.2	40.5	71.3
2. Sector público no financiero (a+b+c)	..	460.0	503.9	506.5	363.1	305.6	316.3	291.7	-216.1
a) Gobierno central neto	..	679.1	746.4	719.5	619.1	606.4	622.7	614.3	155.4
i) Crédito	..	906.7	912.0	895.0	869.2	858.7	803.3	789.2	700.5
ii) Depósitos	..	-227.7	-165.6	-175.5	-250.1	-252.3	-180.7	-174.9	-545.1
b) Resto del gobierno central	..	-63.3	-68.0	-58.3	-98.5	-138.5	-176.6	-229.1	-275.0
i) Créditos	..	9.7	8.7	9.3	9.3	8.9	10.7	9.7	8.9
ii) Depósitos	..	-73.0	-76.7	-67.7	-107.8	-147.5	-187.3	-238.8	-283.9
c) Empresas públicas no financieras	..	-155.7	-174.6	-154.6	-157.5	-162.3	-129.8	-93.4	-96.4
i) Créditos	..	0.0	1.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
ii) Depósitos	..	-155.7	-176.1	-154.6	-157.5	-162.3	-129.8	-93.4	-96.4
3. Obligaciones con instituciones financieras no monetarias	..	-181.0	-218.6	-330.3	-294.3	-419.5	-488.6	-594.6	-477.2
4. Pasivos con el sector privado (títulos valores)	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
5. Otros activos netos	..	32.6	43.6	250.3	280.8	259.9	279.3	197.9	237.7
III. Pasivos con el sector privado (1+5)	..	1,546.8	1,983.4	2,601.5	3,151.9	3,485.5	4,181.7	5,139.0	5,777.6
1. Dinero y cuasidinero M3 (M2 + 4)	..	1,539.3	1,957.2	2,515.4	3,047.5	3,339.5	4,012.0	4,914.2	5,500.3
2. Medio circulante M1 (a+b)	..	508.7	642.2	694.6	761.4	794.9	934.1	916.0	995.2
a) Numerario en público	..	250.1	289.6	302.4	339.6	357.7	354.7	368.9	402.8
b) Depósitos a la vista	..	258.5	352.6	392.1	421.8	437.2	579.4	547.1	592.4
3. Agregado monetario M2 (M1+a)	..	1,457.9	1,835.1	2,399.6	2,886.4	3,113.9	3,635.6	4,363.9	4,892.9
a) Cuasidinero (i + ii)	..	949.2	1,192.9	1,705.1	2,125.1	2,319.0	2,701.6	3,448.0	3,897.7
i) Depósitos de ahorro	..	442.3	637.1	755.5	859.3	860.0	986.9	1,163.2	1,298.8
ii) Depósitos a plazo	..	506.9	555.8	949.6	1,265.8	1,458.9	1,714.7	2,284.7	2,598.9
4. Otras obligaciones	..	81.4	122.0	115.8	161.1	225.7	376.4	550.2	607.4
a) Moneda extranjera	..	50.4	96.1	94.0	148.0	175.3	255.5	361.3	413.0
b) Cédulas hipotecarias	..	15.5	14.1	13.0	11.4	9.7	9.1	11.0	8.0
c) Títulos valores	..	10.9	8.9	4.5	0.0	35.7	109.8	176.7	181.3
d) Otros	..	4.6	3.0	4.3	1.6	5.0	2.0	1.3	5.1
5. Capital privado	..	7.5	26.2	86.0	104.4	146.0	169.7	224.9	277.2
Destino del crédito de los bancos comerciales (millones de US\$)									
I. Agropecuario	188.6	..	..	..	..	335.6	314.8	408.4	329.9
II. Minería y canteras	0.1	..	..	..	..	0.7	1.7	0.8	1.0
III. Industria manufacturera	231.9	..	..	..	..	561.1	529.7	689.0	779.9
IV. Construcción y vivienda	23.6	..	..	..	..	251.8	487.9	527.4	537.1
V. Electricidad, gas, agua y servicios	1.9	..	..	..	..	3.4	8.5	26.9	58.6
VI. Comercio	764.4	..	..	..	..	903.8	999.3	1,592.1	1,560.8
VII. Transporte, almacenaje y comunicaciones	6.4	..	..	..	..	75.9	77.1	63.9	74.8
VIII. Servicios	19.8	..	..	..	..	92.1	146.5	183.7	255.7
IX. Otras actividades	130.5	..	..	..	..	118.0	183.1	295.6	229.2
X. Préstamos personales	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	161.5	124.7	243.1	245.8
Total	1,367.2	..	..	..	..	2,504.0	2,873.4	4,031.0	4,072.8

Continúa...

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005 /p	2006 /p	2007 /p
Panorama monetario (en millones de US\$)									
I. Activos externos netos (1+2+3)	1,385.3	1,356.1	1,434.3	1,278.1	1,050.4	1,011.1	1,111.6	1,416.9	2,208.0
1. Activos externos brutos (a+b)	2,097.3	2,172.9	2,504.3	2,456.4	2,885.7	2,993.9	3,092.9	3,050.3	3,447.4
a) Banco Central de Reserva	1,972.3	1,893.7	1,711.5	1,590.5	1,910.0	1,892.8	1,833.0	1,908.2	2,198.4
b) Bancos comerciales	125.0	279.2	792.8	866.0	975.7	1,101.1	1,259.9	1,142.1	1,249.0
2. Pasivos externos de corto plazo	-284.7	-362.2	-678.5	-618.2	-904.8	-935.1	-914.5	-491.7	-354.8
3. Obligaciones externas de mediano y largo plazo	-427.3	-454.7	-391.5	-560.2	-930.6	-1,047.7	-1,066.7	-1,141.7	-884.6
II. Activos intemos netos (1+2+3+4+5)	5,105.5	5,440.3	5,492.8	5,512.3	5,878.5	6,166.9	6,440.2	7,108.6	7,806.6
1. Sector privado (a+b)	5,493.2	5,591.7	5,438.7	5,871.4	6,279.4	6,628.6	7,138.5	7,917.4	8,481.0
a) Empresas y particulares	5,411.9	5,391.8	5,093.5	5,454.5	5,877.8	6,258.0	6,831.1	7,637.8	8,379.1
i) Crédito	5,390.9	5,373.5	5,079.5	5,428.2	5,857.3	6,237.0	6,796.1	7,579.1	8,299.2
ii) Inversiones	21.0	18.3	14.0	26.3	20.5	21.1	35.0	58.7	79.9
b) Instituciones financieras no monetarias	81.3	199.9	345.2	416.9	401.6	370.6	307.4	279.5	101.9
i) Crédito	-1.9	39.9	-9.1	32.1	60.0	63.3	15.7	31.3	-86.2
ii) Inversiones	83.2	160.0	354.3	384.8	341.6	307.3	291.7	248.2	188.1
2. Sector público no financiero (a+b+c)	-112.3	58.5	210.2	-83.9	137.7	154.1	222.8	105.6	292.4
a) Gobierno central neto	162.8	360.7	551.0	247.4	492.5	536.2	489.0	335.5	548.2
i) Crédito	760.4	1,017.7	1,256.5	1,049.4	1,095.2	1,197.6	1,089.7	958.3	1,037.4
ii) Depósitos	-597.6	-657.0	-705.5	-802.1	-602.6	-661.3	-600.7	-622.8	-489.2
b) Resto del gobierno central	-230.4	-264.9	-299.8	-295.8	-311.7	-324.3	-202.9	-156.1	-171.6
i) Créditos	14.3	22.3	22.5	64.7	68.5	88.2	143.6	119.3	116.0
ii) Depósitos	-244.7	-287.2	-322.3	-360.5	-380.2	-412.5	-346.5	-275.4	-287.5
c) Empresas públicas no financieras	-44.7	-37.3	-41.0	-35.5	-43.1	-57.8	-63.3	-73.9	-84.2
i) Créditos	4.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
ii) Depósitos	-49.4	-37.3	-41.0	-35.5	-43.1	-57.8	-63.3	-73.9	-84.2
3. Obligaciones con instituciones financieras no monetarias	-436.2	-375.0	-547.1	-686.6	-582.9	-604.5	-474.6	-451.0	-623.0
4. Pasivos con el sector privado (títulos valores)	n.a.	n.a.	0.0	0.0	-108.0	-143.5	-143.5	-227.3	-258.4
5. Otros activos netos	160.7	165.1	391.0	411.4	152.4	132.1	-303.1	-236.0	-85.4
III. Pasivos con el sector privado (1+5)	6,490.8	6,796.4	6,927.1	6,790.4	6,928.9	7,177.8	7,551.8	8,525.5	10,014.6
1. Dinero y cuasidinero M3 (M2 + 4)	6,133.8	6,331.6	6,495.2	6,319.9	6,416.7	6,643.1	6,968.6	7,871.4	9,268.4
2. Medio circulante M1 (a+b)	1,144.6	1,060.9	1,171.2	1,056.4	1,069.7	1,202.5	1,291.3	1,487.4	1,732.7
a) Numerario en público	538.7	449.4	220.8	61.2	37.5	35.4	34.2	33.6	33.2
b) Depósitos a la vista	605.9	611.5	950.4	995.1	1,032.2	1,167.0	1,257.2	1,453.8	1,699.5
3. Agregado monetario M2 (M1+a)	5,420.3	5,505.2	6,171.8	5,979.2	5,999.9	6,177.8	6,338.6	7,093.0	8,341.8
a) Cuasidinero (i + ii)	4,275.7	4,444.3	5,000.6	4,922.8	4,930.2	4,975.3	5,047.3	5,605.6	6,609.1
i) Depósitos de ahorro	1,305.5	1,449.4	1,777.6	1,908.1	1,999.8	2,044.5	2,135.5	2,204.6	2,456.7
ii) Depósitos a plazo	2,970.2	2,994.9	3,223.0	3,014.7	2,930.4	2,930.8	2,911.8	3,400.9	4,152.4
4. Otras obligaciones	713.5	826.4	323.4	340.7	416.7	465.3	630.0	778.4	926.5
a) Moneda extranjera	468.9	495.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
b) Cédulas hipotecarias	5.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
c) Títulos valores	239.6	331.1	323.4	340.7	416.7	465.3	630.0	778.4	926.5
d) Otros	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
5. Capital privado	357.0	464.8	431.9	470.5	512.3	534.7	583.2	654.1	746.2
Destino del crédito de los bancos comerciales (millones de US\$)									
I. Agropecuario	373.5	323.2	343.7	164.8	164.2	153.7	186.9	231.8	219.8
II. Minería y canteras	0.7	0.9	0.1	3.5	1.2	2.3	2.5	2.4	11.5
III. Industria manufacturera	853.5	1,055.9	1,193.9	986.2	876.6	799.3	909.6	943.5	998.5
IV. Construcción y vivienda	569.9	716.9	700.7	598.4	651.6	711.6	697.5	719.7	763.3
V. Electricidad, gas, agua y servicios	27.5	51.0	134.2	144.3	14.9	15.5	63.1	4.6	37.5
VI. Comercio	1,462.5	1,459.7	1,362.7	1,427.2	1,349.3	1,586.9	1,636.1	1,810.7	1,923.6
VII. Transporte, almacenaje y comunicaciones	85.0	142.1	167.1	129.0	75.0	62.7	90.4	177.0	66.2
VIII. Servicios	262.9	420.0	446.0	514.9	515.4	446.5	470.3	523.4	636.1
IX. Otras actividades	243.1	245.2	371.9	696.4	403.7	463.1	620.0	749.8	769.0
X. Préstamos personales	594.7	336.5	314.5	361.8	516.1	648.7	1,024.9	1,222.3	1,411.7
Total	4,473.2	4,751.4	5,034.9	5,026.4	4,567.9	4,890.3	5,701.4	6,385.2	6,837.2

Continúa...

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Estructura del destino del crédito de los bancos comerciales (montos otorgados en porcentajes)									
I. Agropecuario	13.8	..	..	..	..	13.4	11.0	10.1	8.1
II. Minería y canteras	0.0	..	..	..	..	0.0	0.1	0.0	0.0
III. Industria manufacturera	17.0	..	..	..	..	22.4	18.4	17.1	19.1
IV. Construcción y vivienda	1.7	..	..	..	..	10.1	17.0	13.1	13.2
V. Electricidad, gas, agua y servicios	0.1	..	..	..	..	0.1	0.3	0.7	1.4
VI. Comercio	55.9	..	..	..	..	36.1	34.8	39.5	38.3
VII. Transporte, almacenaje y comunicaciones	0.5	..	..	..	..	3.0	2.7	1.6	1.8
VIII. Servicios	1.4	..	..	..	..	3.7	5.1	4.6	6.3
IX. Otras actividades	9.5	..	..	..	..	4.7	6.4	7.3	5.6
X. Préstamos personales	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	6.5	4.3	6.0	6.0
Total	100.0	..	..	..	..	100.0	100.0	100.0	100.0
Gasto público total (en millones de US\$)	..	..	..	..	..	1,368.4	1,578.1	1,653.4	1,916.7
Estructura de gasto público (%)									
1. Conducción administrativa	..	..	..	..	..	13.2	13.1	12.5	12.7
Órgano Legislativo	..	..	..	..	..	0.5	0.4	0.6	0.7
Corte de Cuentas de la República	..	..	..	..	..	0.6	0.4	0.6	0.7
Tribunal Supremo Electoral	..	..	..	..	..	0.4	0.7	0.3	0.7
Tribunal de Servicio Civil	..	..	..	..	..	0.0	0.0	0.0	0.0
Presidencia de la República	..	..	..	..	..	0.9	1.1	1.4	1.3
Tribunal de Ética	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Ramo de Hacienda	..	..	..	..	..	2.4	2.2	2.5	2.5
Ramo de Relaciones Exteriores	..	..	..	..	..	1.2	1.2	1.1	1.0
Ramo de la Defensa Nacional	..	..	..	..	..	7.1	6.1	5.9	5.7
Ramo del Interior	..	..	..	..	..	0.1	0.1	0.1	0.1
Ramo de Gobernación	..	..	..	..	..	0.0	0.0	0.0	0.0
Transferencias generales del Estado	..	..	..	..	..	0.1	1.0	0.0	0.0
2. Administración de justicia y seguridad ciudadana	..	..	..	..	..	13.6	15.0	15.0	15.5
Consejo Nacional de la Judicatura	..	..	..	..	..	..	..	..	0.0
Órgano Judicial	..	..	..	..	..	3.9	4.0	4.3	4.3
Fiscalía General de la República	..	..	..	..	..	0.4	0.4	0.5	0.7
Procuraduría General de la República	..	..	..	..	..	0.4	0.3	0.3	0.5
Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	..	..	..	..	..	0.2	0.2	0.2	0.2
Ramo del Interior	..	..	..	..	..	0.4	0.5	0.4	0.4
Ramo de Seguridad Pública	..	..	..	..	..	7.0	8.5	8.2	7.9
Ramo de Justicia	..	..	..	..	..	1.3	1.1	1.1	1.4
Ramo de Seguridad Pública y Justicia	..	..	..	..	..	0.0	0.0	0.0	0.0
Ramo de Gobernación	..	..	..	..	..	0.0	0.0	0.0	0.0
Obligaciones y transferencias	..	..	..	..	..	0.0	0.0	0.0	0.0
3. Desarrollo social	..	..	..	..	..	28.2	31.2	32.1	33.9
Presidencia de la República	..	..	..	..	..	0.8	1.2	1.2	1.4
Ramo de Relaciones Exteriores	..	..	..	..	..	3.0	4.0	2.7	0.5
Ramo del Interior	..	..	..	..	..	0.9	1.4	1.2	0.1
Ramo de Educación	..	..	..	..	..	13.6	14.6	16.4	16.8
Ramo de Salud Pública y Asistencia Social	..	..	..	..	..	9.0	9.1	8.8	9.2
Ramo de Trabajo y Previsión Social	..	..	..	..	..	0.2	0.2	0.2	0.2
Ramo de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano	..	..	..	..	..	0.3	0.3	0.2	0.2
Transferencias generales del Estado	..	..	..	..	..	0.4	0.4	1.3	5.5
4. Apoyo al desarrollo económico	..	..	..	..	..	13.2	13.9	14.4	14.9
Ramo del Interior	..	..	..	..	..	0.4	0.3	0.3	0.3
Ramo de Economía	..	..	..	..	..	1.9	2.0	1.8	1.9
Ramo de Agricultura y Ganadería	..	..	..	..	..	1.6	1.6	1.9	2.2
Ramo de Medio Ambiente y Recursos Naturales	..	..	..	..	..	0.0	0.0	0.0	0.1
Ramo Turismo	..	..	..	..	..	0.0	0.0	0.0	0.0
Ramo de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano	..	..	..	..	..	9.0	9.4	10.4	10.4
Transferencias generales del Estado	..	..	..	..	..	0.0	0.0	0.0	0.1

Continúa...

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005 /p	2006 /p	2007 /p
Estructura del destino del crédito de los bancos comerciales (montos otorgados en porcentajes)									
I. Agropecuario	8.3	6.8	6.7	3.3	3.6	3.1	3.3	3.6	3.2
II. Minería y canteras	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2
III. Industria manufacturera	19.1	22.7	23.8	19.6	19.2	16.3	16.0	14.8	14.6
IV. Construcción y vivienda	12.7	15.1	14.0	11.9	14.3	14.6	12.2	11.3	11.2
V. Electricidad, gas, agua y servicios	0.6	1.0	2.7	2.9	0.3	0.3	1.1	0.1	0.5
VI. Comercio	32.7	30.7	27.0	28.4	29.5	32.5	28.7	28.4	28.1
VII. Transporte, almacenaje y comunicaciones	1.9	2.8	3.3	2.6	1.6	1.3	1.6	2.8	1.0
VIII. Servicios	5.9	8.8	8.9	10.2	11.3	9.1	8.2	8.2	9.3
IX. Otras actividades	5.4	4.9	7.5	13.9	8.8	9.5	10.9	11.7	11.2
X. Préstamos personales	13.3	7.3	6.3	7.2	11.3	13.3	18.0	19.1	20.6
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Gasto público total (en millones de US\$)	1,883.1	2,072.5	2,392.1	3,342.6	2,550.0	2,806.1	3,132.1	3,634.5	3,136.2
Estructura de gasto público (%)									
1. Conducción administrativa	13.5	13.1	11.7	9.3	10.5	9.6	9.6	9.5	11.3
Órgano Legislativo	0.7	0.7	0.6	0.5	0.7	0.7	0.6	0.6	0.8
Corte de Cuentas de la República	0.8	0.8	0.6	0.4	0.7	0.6	0.6	0.6	0.8
Tribunal Supremo Electoral	1.1	0.8	0.4	0.8	0.9	0.5	0.3	0.4	0.5
Tribunal de Servicio Civil	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Presidencia de la República	1.1	1.5	2.0	1.1	1.6	1.6	2.0	2.1	2.6
Tribunal de Ética	n.a.	0.0	0.0						
Ramo de Hacienda	2.9	2.6	1.6	1.6	1.7	1.5	1.6	1.5	1.6
Ramo de Relaciones Exteriores	1.1	1.0	0.9	0.7	0.8	0.8	0.8	0.9	1.1
Ramo de la Defensa Nacional	5.7	5.4	5.5	4.2	4.2	3.8	3.4	3.1	3.8
Ramo del Interior	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Ramo de Gobernación	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Transferencias generales del Estado	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.2	0.0
2. Administración de justicia y seguridad ciudadana	15.9	15.0	13.2	10.1	13.1	12.5	12.4	11.7	14.1
Consejo Nacional de la Judicatura	0.0	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Órgano Judicial	5.1	4.9	4.4	3.3	4.3	4.3	4.3	4.3	5.0
Fiscalía General de la República	0.9	0.9	0.8	0.6	0.8	0.7	0.6	0.6	0.9
Procuraduría General de la República	0.6	0.6	0.5	0.4	0.5	0.5	0.5	0.5	0.6
Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Ramo del Interior	0.4	0.4	0.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Ramo de Seguridad Pública	8.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	6.7	0.0	0.0
Ramo de Justicia	0.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Ramo de Seguridad Pública y Justicia	0.0	7.8	6.8	0.0	0.0	0.0	0.0	..	6.0
Ramo de Gobernación	0.0	0.0	0.0	5.7	7.3	6.8	0.0	6.1	1.3
Obligaciones y transferencias	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0
3. Desarrollo social	36.3	36.0	41.5	32.4	42.8	41.9	43.6	30.2	37.3
Presidencia de la República	1.6	1.3	1.2	0.7	1.0	0.9	0.9	0.8	0.7
Ramo de Relaciones Exteriores	0.3	0.2	0.1	0.0	0.0	0.1	0.3	0.1	0.1
Ramo del Interior	0.2	0.9	0.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Ramo de Educación	17.5	17.3	19.7	14.0	18.3	16.5	16.0	14.5	18.3
Ramo de Salud Pública y Asistencia Social	9.6	9.9	8.8	6.5	8.9	8.3	8.7	8.6	9.8
Ramo de Trabajo y Previsión Social	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2	0.3	0.2	0.2	0.3
Ramo de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano	0.2	0.5	0.3	0.1	0.1	0.1	0.7	0.4	0.4
Transferencias generales del Estado	5.9	5.7	10.2	10.8	14.3	15.7	16.7	5.6	7.7
4. Apoyo al desarrollo económico	11.0	13.2	12.3	10.0	10.3	10.0	12.4	12.4	12.1
Ramo del Interior	0.3	0.2	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Ramo de Economía	2.0	1.9	1.8	1.4	2.3	2.9	2.9	3.2	4.3
Ramo de Agricultura y Ganadería	1.7	4.2	1.7	1.1	1.2	1.1	1.2	1.3	1.3
Ramo de Medio Ambiente y Recursos Naturales	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.7	0.7	0.3
Ramo Turismo	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.4	0.4
Ramo de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano	6.9	6.7	8.1	7.1	6.5	5.5	6.0	5.5	3.9
Transferencias generales del Estado	0.0	0.0	0.4	0.3	0.0	0.3	1.5	1.4	1.9

Continúa...

10i

Economía

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Estructura de gasto público (%)									
5. Deuda pública	18.9	20.1	18.0	15.6
6. Obligaciones generales del estado	12.8	6.6	8.0	6.5
7. Producción empresarial pública	0.0	0.0	0.0	1.0
TOTAL (1+2+3+4+5+6+7)	100.0	100.0	100.0	100.0
Inversión pública no financiera (en millones de US\$)						137.0	153.0	199.4	261.7
Estructura de la inversión pública no financiera por departamento (en porcentaje)									
Ahuachapán	2.4	2.0	8.5	8.7
Cabañas	1.7	0.6	0.6	1.2
Chalatenango	0.9	1.0	3.8	3.2
Cuscatlán	0.4	0.5	0.1	0.4
La Libertad	5.4	5.5	6.3	3.6
La Paz	12.1	15.1	6.2	6.6
La Unión	1.7	1.6	0.7	2.3
Morazán	3.7	0.5	0.1	1.7
San Miguel	4.3	8.9	3.7	4.0
San Salvador	40.2	36.4	38.3	32.9
San Vicente	3.9	1.2	0.2	3.6
Santa Ana	3.9	5.0	2.3	2.3
Sonsonate	15.5	20.0	11.2	4.4
Usulután	3.8	1.8	18.2	25.2
Interdepartamental	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Notas: p/ Cifras preliminares.

10j

Economía

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005 /p	2006 /p	2007 /p
Estructura de gasto público (%)									
5. Deuda pública	16.1	14.6	13.9	32.6	16.5	19.9	18.5	24.0	22.6
6. Obligaciones generales del estado	6.8	8.0	5.6	5.5	5.2	6.1	3.6	11.8	2.1
7. Producción empresarial pública	0.3	0.2	1.9	0.0	1.5	0.0	..	0.4	0.6
TOTAL (1+2+3+4+5+6+7)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Años	1999	2000	2001	2002 - 2004					
Inversión pública no financiera (en millones de US\$)	239.3	217.0	276.2	1,715.5					
Estructura de la inversión pública no financiera por departamento (en porcentaje)									
Ahuachapán	5.8	7.7	6.7	3.3					
Cabañas	3.6	5.9	3.9	1.6					
Chalatenango	3.4	7.3	6.9	3.0					
Cuscatlán	0.5	3.5	10.7	4.7					
La Libertad	5.9	10.1	17.2	9.5					
La Paz	2.9	3.9	5.5	5.4					
La Unión	4.6	5.7	2.2	5.0					
Morazán	2.5	4.2	2.8	3.0					
San Miguel	4.2	5.3	1.8	3.4					
San Salvador	27.6	16.6	24.8	23.8					
San Vicente	4.7	0.8	3.6	4.2					
Santa Ana	5.7	6.6	3.3	2.7					
Sonsonate	4.3	4.9	3.2	4.8					
Usulután	24.1	17.5	7.4	4.6					
Interdepartamental	n.a.	n.a.	n.a.	21.2					
Total	100.0	100.0	100.0	100.0					

Notas: p/ Cifras preliminares.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Tasa bruta de participación (por cada 100 habitantes)	39.1	38.5	38.0	39.7	39.7	39.8	41.0	39.5	40.8	40.1	40.7	41.2
Tasa global de participación (por cada 100 habitantes)												
Nacional	52.4	51.3	50.9	53.5	52.6	52.3	53.3	51.2	53.4	51.7	52.4	52.6
Femenino	36.5	35.6	35.3	39.3	39.1	38.7	39.5	38.6	40.4	38.6	67.4	40.4
Masculino	70.6	69.2	68.5	69.6	68.1	67.7	69.2	65.8	68.3	66.5	39.5	67.0
Tasa de subempleo												
Nacional	..	34.6	32.6	43.3	41.9	38.5	40.3	41.4	..	45.2	44.2	43.3
Urbano	..	30.9	30.0	31.5	31.9	26.9	28.2	29.7	..	34.6	32.1	36.9
Rural 1/	..	39.9	36.5	62.5	58.8	57.9	60.2	61.5	..	63.8	65.4	54.2
Tasa de desempleo												
Nacional	7.7	7.2	8.0	7.3	7.0	7.0	7.0	6.2	6.9	6.8	7.2	6.6
Urbano	7.0	7.5	7.5	7.6	6.9	6.6	7.0	6.2	6.2	6.5	7.3	5.7
Rural	8.6	8.0	8.7	6.8	7.0	7.5	7.0	6.3	8.2	7.2	7.1	8.0
Femenino	8.7	8.4	9.5	8.2	8.5	9.1	8.1	8.1	9.2	8.7	8.9	8.5
Masculino	5.9	6.5	5.3	6.0	4.6	3.7	5.2	3.5	3.5	3.8	4.8	3.9
Tasa de subutilización laboral												
Nacional	..	41.8	40.6	50.6	48.9	45.4	47.3	47.6	..	52.0	51.4	49.9
Urbano	..	38.3	37.5	39.1	38.8	33.6	35.1	35.9	..	41.2	39.4	42.6
Rural	..	47.9	45.2	69.3	65.8	65.5	67.2	67.8	..	71.1	72.5	62.2
Estructura de la población económicamente activa (en porcentaje)												
Según condición de actividad económica												
Ocupados	92.4	92.3	92.0	92.7	93.0	93.0	93.0	93.8	93.1	93.2	92.8	93.4
Desocupados	7.7	7.7	8.0	7.3	7.0	7.0	7.0	6.2	6.9	6.8	7.2	6.6
Cesantes	6.2	6.1	6.4	5.8	5.7	5.8	5.9	5.4	0.0	83.4	81.8	85.6
Buscan trabajo por primera vez	1.5	1.6	1.6	1.5	1.3	1.1	1.1	0.9	0.0	16.6	18.2	14.4
Estructura de la PEA ocupada urbana (en porcentaje)												
Ocupados según condición de actividad económica												
Ocupados plenos	68.1	69.4	70.1	68.3	70.9	73.6	72.2	70.2	62.9	64.6	65.3	60.9
Subempleo	31.9	30.6	29.9	31.7	29.1	26.4	27.8	29.8	37.1	35.4	34.7	39.1
Ocupados según sector de ocupación												
Sector formal	52.9	52.6	50.5	53.4	53.5	52.3	50.6	50.3	52.1	50.2	45.6	51.3
Sector informal	47.1	47.4	49.5	46.6	46.5	47.7	49.4	49.7	47.9	49.8	54.4	48.7
Estructura de la población ocupada (en porcentaje)												
Según categoría ocupacional												
Patrono	6.1	5.1	5.0	3.2	4.4	5.8	5.0	5.0	5.4	4.9	4.4	4.3
Cuenta propia	27.9	27.8	29.3	27.2	26.5	26.6	25.2	27.7	25.8	27.4	29.0	26.3
Familiar no remunerado	8.7	9.9	8.1	10.5	8.4	5.0	7.1	6.0	6.1	5.8	9.8	9.3
Cooperativista	0.4	0.4	0.2	0.2	0.4	0.3	0.1	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0
Asalariado permanente	30.9	30.2	30.5	37.2	36.3	45.7	44.8	44.6	46.3	44.8	35.9	36.7
Asalariado temporal	21.3	21.7	22.1	16.8	18.6	12.1	13.2	12.5	12.0	12.6	16.2	18.0
Aprendiz	0.7	0.5	0.3	0.4	0.4	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2	0.3
Servicio doméstico	3.9	4.4	4.4	4.4	4.9	4.1	4.2	3.7	4.1	3.9	4.3	5.0
Otros	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.2	0.1
Salario mínimo mensual (en US\$)												
Industria	132.0	132.0	132.0	144.0	144.0	144.0	144.0	144.0	158.4	158.4	158.4	174.3
Agrícola	61.7	61.7	61.7	74.1	74.1	74.1	74.1	74.1	74.1	74.1	74.1	81.6
Salario mínimo real mensual (en US\$)												
Industria	72.0	65.5	62.7	66.7	66.4	65.2	64.3	62.5	67.1	63.7	61.1	64.1
Agrícola	33.6	30.6	29.3	34.3	34.1	33.5	33.0	32.1	31.4	29.8	28.5	30.0
Salario promedio (en US\$)												
Nacional	169.1	188.0	205.1	224.9	225.1	236.9	240.9	243.7	232.0	234.0	246.7	247.4
Femenino	134.2	154.3	169.4	192.5	195.0	206.8	206.1	204.6	199.9	206.8	217.3	230.3
Masculino	194.1	212.1	231.2	249.5	248.9	261.4	268.5	277.6	258.3	255.1	270.6	260.2
Urbano	203.9	227.7	250.9	264.0	267.1	281.2	285.6	288.5	274.1	273.0	284.6	297.3
Rural	99.6	108.2	113.9	135.1	130.1	135.7	142.0	141.7	143.9	153.8	162.2	157.7

Continúa...

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Según rama de actividad económica												
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura	77.1	84.9	85.4	91.5	91.6	94.0	88.1	93.5	92.8	102.0	104.0	122.3
Pesca	..	..	269.7	155.3	170.3	183.4	234.4	188.9	166.0	188.0	194.1	191.8
Explotación de minas y canteras	198.1	172.0	160.5	178.8	149.9	312.7	171.2	160.8	366.0	216.9	225.0	223.3
Industria manufacturera	159.5	171.9	189.6	227.8	199.6	204.6	200.0	208.7	209.5	211.3	229.0	235.1
Suministro eléctrico, agua y gas	276.1	333.7	366.6	347.6	390.0	427.0	457.7	394.5	366.3	430.2	392.0	534.5
Construcción	166.9	183.4	201.6	218.1	218.5	233.4	242.9	235.2	230.2	221.1	227.5	227.3
Comercio, hoteles y restaurantes	172.7	204.2	202.3	229.2	232.3	245.2	244.5	247.3	232.2	239.7	241.7	251.7
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	293.8	286.2	305.3	305.9	309.8	349.1	357.0	313.9	349.3	351.9	336.8	322.3
Intermediación financiera inmobiliaria	373.1	374.9	456.8	373.4	373.3	352.2	432.0	365.4	334.7	301.5	359.3	378.3
Administración pública y defensa	..	..	336.3	371.1	385.6	411.5	407.4	399.8	403.2	433.1	429.9	445.6
Enseñanza	..	..	323.3	346.8	356.8	359.8	377.7	484.6	378.0	376.1	394.8	442.9
Servicios comunales, sociales y salud	191.1	215.4	219.3	224.4	259.1	243.0	259.4	241.3	244.8	250.8	260.9	299.7
Hogares con servicio doméstico	..	..	72.4	73.3	74.7	83.7	81.9	82.7	89.2	95.2	109.0	125.9
Otros	..	..	..	703.2	424.9	710.7	417.0	484.6	1,335.8	332.5	..	..
Relación salario mínimo industria /costo canasta básica de alimentos urbana	1.1	0.9	0.9	1.0	1.1	1.1	1.1	1.1	1.3	1.2	1.2	1.3
Relación salario promedio/costo canasta básica de alimentos urbana	1.6	1.6	1.8	1.9	2.0	2.2	2.2	2.3	2.2	2.1	1.8	1.8
Afiliados del Sistema de Ahorro para Pensiones (datos acumulados)	..	..	..	496,972	747,365	847,805	919,805	992,824	1,074,493	1,166,602	1,279,714	1,437,474
Femenino	..	..	..	229,258	298,523	342,391	383,415	417,296	453,707	497,149	548,177	622,147
Masculino	..	..	..	267,714	448,842	505,414	536,390	575,528	620,786	669,453	731,537	815,327
Cotizantes efectivos del Sistema de Ahorro para Pensiones	..	..	..	397,438	469,350	481,238	492,221	469,759	490,708	477,113	504,971	532,454
Afiliados del Sistema de Pensiones Público a/	..	..	..	61,790	78,988	81,110	87,017	94,095	100,777	106,780	105,556	105,786

Notas: a/ Afiliados registrados con su número único previsional asignado por la Superintendencia de Pensiones. Se incluyen activos, pensionados y cesantes. 1/ Se refiere al subempleo por insuficiencia de ingresos.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Participación de la mujer en la actividad económica												
Nacional	37.8	37.5	38.0	39.6	40.7	40.8	40.5	41.8	41.8	40.9	40.6	41.4
Urbano	45.4	45.3	45.2	46.1	47.1	47.2	47.1	48.3	47.3	47.0	46.0	47.0
Rural	26.7	26.3	27.3	28.9	29.9	29.9	29.7	30.6	32.0	30.0	31.3	31.9
Por rama de actividad económica												
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura	10.9	10.5	10.5	10.0	8.7	7.1	7.5	5.6	8.7	7.0	10.1	10.8
Pesca	..	..	4.4	9.6	8.4	7.7	10.1	7.7	11.0	11.6	6.7	10.5
Explotación de minas y canteras	0.0	12.4	3.6	9.5	0.0	0.0	0.0	2.3	6.6	5.7	1.7	0.0
Industria manufacturera	49.6	49.1	47.6	52.0	51.5	52.8	50.0	53.1	50.5	51.3	51.0	49.7
Suministro eléctrico, agua y gas	12.0	9.6	7.7	11.1	4.8	3.8	3.2	13.8	12.5	13.0	14.5	13.1
Construcción	2.5	3.1	2.9	2.7	3.5	1.4	2.5	3.7	2.1	3.0	1.8	3.2
Comercio, hoteles y restaurantes	56.7	55.9	61.2	58.9	60.3	59.7	60.4	61.2	60.5	59.0	58.9	60.9
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	6.4	6.7	6.9	5.7	7.8	7.7	11.2	8.8	10.2	10.5	10.1	7.8
Intermediación financiera e inmobiliaria	49.9	52.1	34.0	39.8	38.2	31.9	37.4	36.2	33.0	27.0	31.9	36.0
Administración pública y defensa	n.a.	n.a.	25.9	29.2	27.2	30.2	27.4	28.5	27.5	25.5	29.4	27.3
Enseñanza	n.a.	n.a.	59.5	60.7	64.6	63.1	63.7	61.3	62.0	65.3	68.2	64.6
Servicios comunales, sociales y salud	60.5	62.6	65.3	62.4	63.0	67.9	58.1	62.7	58.8	61.8	63.2	63.5
Hogares con servicio doméstico	n.a.	n.a.	95.5	94.3	90.5	93.3	91.7	90.7	88.6	91.1	90.1	90.4
Otros	n.a.	n.a.	16.4	49.5	57.2	21.9	18.1	8.4	38.1	18.7	0.0	0.0
Por categoría ocupacional												
Patrono	17.9	19.2	22.2	23.4	23.4	23.7	25.6	23.2	24.4	26.3	27.7	27.3
Cuenta propia	51.0	50.1	49.7	49.3	52.9	52.9	52.4	53.5	53.7	54.9	53.1	55.3
Familiar no remunerado	36.2	35.6	33.0	39.8	9.3	38.1	39.8	39.3	43.4	41.1	43.6	45.6
Cooperativista	1.8	6.9	3.4	12.0	41.6	2.3	3.4	9.7	7.6	7.6	0.0	6.4
Asalariado permanente	37.2	36.7	36.7	36.3	38.9	38.7	39.1	40.9	40.4	38.2	39.7	40.5
Asalariado temporal	19.6	17.6	19.1	21.3	19.0	17.6	15.6	16.7	16.4	15.5	16.4	18.0
Aprendiz	4.9	2.2	3.6	1.7	2.1	3.6	1.3	0.0	1.2	0.0	6.9	0.6
Servicio doméstico	91.5	93.3	95.5	94.2	90.5	93.4	91.8	90.8	88.5	91.2	90.2	90.4
Otros	23.1	12.6	36.5	18.7	32.8	19.8	22.4	4.7	6.9	11.3	20.0	2.3
Por grupo ocupacional												
Fuerzas armadas	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	5.0	0.0
Directivos, funcionarios	25.7	28.9	34.9	27.9	33.3	26.1	25.4	25.7	32.1	33.0	26.1	28.1
Profesionales, científicos e intelectuales	34.2	36.5	40.6	35.3	41.9	46.5	42.2	46.1	38.5	40.2	46.3	47.3
Técnicos y profesionales de nivel medio	48.5	46.4	46.0	52.3	48.3	42.9	44.7	45.9	45.5	46.6	50.1	48.1
Empleados de oficina	59.5	59.4	64.1	62.9	61.9	63.7	60.0	65.3	60.3	58.2	60.2	62.0
Comerciantes y trabajadores de servicios	67.6	69.3	69.1	66.5	68.5	68.8	66.8	68.8	68.7	67.2	66.6	68.7
Trabajadores agropecuarios y pesqueros	4.4	6.1	4.4	5.3	5.5	5.0	5.3	3.3	5.9	6.0	5.7	5.6
Artesanos y operarios	35.7	34.6	31.0	34.8	37.3	37.8	39.1	40.2	35.6	39.0	39.2	37.4
Operadores maquinarias	30.5	27.3	26.2	33.8	34.8	35.0	33.9	36.3	37.4	31.5	32.5	30.7
Trabajadores no calificados	32.6	33.7	35.6	34.7	36.4	37.4	35.4	35.3	36.3	33.8	34.9	36.1
Índice de remuneración media de género (IRMG)												
Nacional	69.1	72.8	73.3	77.1	78.3	79.1	76.8	73.7	77.4	81.0	80.0	88.5
Urbano	63.5	67.2	67.9	71.1	73.4	74.2	71.2	68.5	72.0	74.4	75.8	80.7
Rural	70.6	72.1	72.7	87.8	78.5	80.5	81.6	80.3	82.4	85.7	82.2	86.5
Área metropolitana de San Salvador	60.7	64.7	65.4	67.7	71.2	70.9	68.3	65.1	69.6	71.6	73.9	80.2
Por rama de actividad económica												
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura	86.5	81.8	84.4	91.6	94.9	91.2	95.6	108.8	92.3	102.8	100.9	82.6
Pesca	..	..	0.0	76.0	60.1	83.4	30.5	35.3	52.9	71.7	48.6	43.1
Explotación de minas y canteras	0.0	584.4	144.6	26.6	..	0.0	0.0	188.4	39.0	100.1	76.6	n.a.
Industria manufacturera	61.4	58.0	70.5	70.1	62.0	61.2	64.7	66.1	68.6	62.1	63.5	63.7
Suministro eléctrico, agua y gas	68.9	175.3	122.3	95.1	81.4	125.9	39.2	58.7	120.2	97.3	119.9	79.8
Construcción	268.2	15..1.0	176.1	108.9	180.3	161.7	263.7	218.8	190.9	150.1	97.6	165.0
Comercio, hoteles y restaurantes	51.7	54.9	58.1	62.2	65.2	71.0	60.8	59.1	64.7	72.5	68.2	79.0
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	93.6	130.4	107.4	90.8	108.6	108.9	129.1	132.9	123.0	108.0	111.0	129.8
Intermediación financiera e inmobiliaria	93.6	111.7	87.4	78.2	114.4	109.9	95.9	97.5	102.3	123.6	101.3	103.6
Administración pública y defensa	n.a.	n.a.	112.2	132.3	124.2	123.1	123.2	111.7	108.6	125.8	110.5	133.8
Enseñanza	n.a.	n.a.	86.0	88.2	92.9	99.9	91.3	60.1	98.0	86.0	97.9	92.7
Servicios comunales, sociales y salud	58.2	57.4	63.3	65.8	61.8	71.5	79.2	69.5	74.8	73.3	68.9	53.9
Hogares con servicio doméstico	n.a.	n.a.	59.2	58.6	62.1	57.3	67.5	66.4	70.2	65.4	64.6	50.6
Otros	n.a.	n.a.	62.7	214.6	141.0	58.1	422.3	61.2	107.9	80.2	n.a.	n.a.

1995 1996 1997 1998 1999 2000 2001 2002 2003 2004 2005 2006

Por categoría ocupacional

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Patrón	62.0	65.8	77.5	116.1	86.9	79.4	66.3	73.1	72.6	61.4	79.0	78.1
Cuenta propia	49.6	53.3	51.6	54.7	56.8	63.4	54.1	59.0	62.5	66.9	61.2	84.3
Familiar no remunerado	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Cooperativista	..	70.5	66.8	77.8	78.4	74.0	27.1	56.8	30.9	62.8	0.0	9.3
Asalariado permanente	87.7	90.4	93.4	90.8	93.8	97.0	95.8	86.5	92.4	93.6	99.5	100.4
Asalariado temporal	79.8	89.8	100.1	89.6	86.3	96.5	89.1	103.4	91.7	99.2	72.0	93.4
Aprendiz	97.4	102.8	146.7	93.6	13.2	59.3	0.0	0.0	49.8	0.0	31.5	20.1
Servicio doméstico	55.0	59.4	59.1	58.9	62.1	57.2	67.4	66.2	69.1	65.5	64.6	41.7
Otros	0.0	22.9	455.5	101.3	18.0	50.8	11.8	0.0	25.0	46.1	104.1	44.0

...para acceder a los recursos necesarios que permitan disfrutar de un nivel de vida digno...

Tarifa de salarios mínimos diaria, por actividad económica y decreto ejecutivo

No.	Fecha	Moneda	Trabajadores agropecuarios		Recolección de cosechas					
			Varones mayores de 16 años	Mujeres menores de 16 años parcialmente incapacitadas	Café		Caña de azúcar		Algodón	
					Por arroba	Por día	Por tonelada	Por día	Por libra	Por día
23	06/04/1990	Colones	11.50	10.50	3.25	16.25	6.75	13.50	0.12	12.00
24	06/04/1990		11.50	10.50	3.25	16.25	6.75	13.50	0.12	12.00
69	22/11/1990		11.50	10.50	3.90	19.50	8.20	16.20	0.14	14.40
70	22/11/1990		11.50	10.50	3.90	19.50	8.20	16.20	0.14	14.40
28	29/04/1991		13.00	12.00	3.90	19.50	8.20	16.20	0.14	14.40
29	29/04/1991		13.00	12.00	3.90	19.50	8.20	16.20	0.14	14.40
46	29/05/1992		13.00	12.00	3.90	19.50	8.20	16.20	0.14	14.40
25	26/02/1993		13.00	12.00	3.90	19.50	8.20	16.20	0.14	14.40
26	26/02/1993		16.00	15.00	3.90	19.50	8.20	16.20	0.14	14.40
27	26/02/1993		16.00	15.00	3.90	19.50	8.20	16.20	0.14	14.40
12	30/06/1994		18.0**	18.0**	4.30	21.50	9.10	18.20	0.16	16.40
13	30/06/1994		18.0**	18.0**	4.30	21.50	9.10	18.20	0.16	16.40
14	30/06/1994		18.0**	18.0**	4.30	21.50	9.10	18.20	0.16	16.40
66	21/07/1995		18.0**	18.0**	4.30	21.50	9.10	18.20	0.16	16.40
67	21/07/1995	18.0**	18.0**	4.30	21.50	9.10	18.20	0.16	16.40	
68	21/07/1995	18.0**	18.0**	4.73	23.65	10.01	20.02	0.18	18.04	
46	22/04/1998	18.0**	18.0**	4.73	23.65	10.01	20.02	0.18	18.04	
47	22/04/1998	21.60	21.60	4.73	23.65	10.01	20.02	0.18	18.04	
48	22/04/1998	21.60	21.60	4.73	23.65	10.01	20.02	0.18	18.04	
37a/	23/05/2003	21.60	21.60	4.73	23.65	10.01	20.02	0.18	18.04	
81	23/08/2006	US dólares	2.72	2.72	4.73	23.65	10.01	20.02	0.18	18.04
82	23/08/2006		2.72	2.72	0.59	2.97	1.25	2.52	0.02	2.27
83	23/08/2006		2.72	2.72	0.59	2.97	1.25	2.52	0.02	2.27
84	23/08/2006		2.72	2.72	0.59	2.97	1.25	2.52	0.02	2.27

Notas: los números en cursiva de la primera fila no corresponden al decreto 23, sino que son indicativos de los salarios mínimos en esas fechas. * A partir del 5 de marzo de 1993 se unificó el salario mínimo en toda la República en comercio, industria y servicios. ** A partir del 16 de julio de 1994 se unificó el salario mínimo en toda la República, para los trabajadores agropecuarios, sin distinción de sexo, edad o condición de parcialmente incapacitado. a/ Este decreto separa la industria manufacturera y la maquila textil, los salarios a la fecha del 23 de mayo de 2003 están dados en dólares americanos.

Tarifa de salarios mínimos diaria, por actividad económica y decreto ejecutivo

Decreto ejecutivo		Moneda	Industria agrícola de temporada			Industrias de servicios		Industrias de servicios		Maquila textil	Industria
No.	Fecha		Beneficio de café	Ingenio caña de azúcar	Beneficio de algodón	San Salvador	Otros municipios	San Salvador	Otros municipios	Todo el país	Todo el país
23	06/04/1990		17.00	11.00	11.00	18.00	17.00	18.00	17.00	..	..
24	06/04/1990		17.00	11.00	11.00	21.00	20.00	21.00	20.00	..	..
69	22/11/1990		17.00	11.00	11.00	21.00	20.00	21.00	20.00	..	..
70	22/11/1990		20.40	13.20	13.20	21.00	20.00	21.00	20.00	..	..
28	29/04/1991		20.40	13.20	13.20	21.00	20.00	21.00	20.00	..	..
29	29/04/1991		20.40	13.20	13.20	23.50	22.50	23.50	22.50	..	..
46	29/05/1992		20.40	13.20	13.20	27.00	26.00	27.00	26.00	..	..
25	26/02/1993		20.40	13.20	13.20	31.0*	31.0*	31.0*	31.0*	..	..
26	26/02/1993		20.40	13.20	13.20	31.0*	31.0*	31.0*	31.0*	..	..
27	26/02/1993	Colones	24.00	17.00	17.00	31.0*	31.0*	31.0*	31.0*	..	..
12	30/06/1994		24.00	17.00	17.00	31.0*	31.0*	31.0*	31.0*	..	..
13	30/06/1994		24.00	17.00	17.00	35.00	35.00	35.00	35.00	..	..
14	30/06/1994		26.00	19.00	19.00	35.00	35.00	35.00	35.00	..	..
66	21/07/1995		28.60	20.90	20.90	35.00	35.00	35.00	35.00	..	..
67	21/07/1995		28.60	20.90	20.90	38.50	38.50	38.50	38.50	..	..
68	21/07/1995		28.60	20.90	20.90	38.50	38.50	38.50	38.50	..	..
46	22/04/1998		31.20	22.80	22.80	38.50	38.50	38.50	38.50	..	..
47	22/04/1998		31.20	22.80	22.80	38.50	38.50	38.50	38.50	..	..
48	22/04/1998		31.20	22.80	22.80	42.00	42.00	42.00	42.00	..	..
37a/	23/05/2003		31.20	22.80	22.80	5.28	5.28	5.28	5.28	5.04	5.16
81	23/08/2006	US dólares	31.20	22.80	22.80	5.28	5.28	5.28	5.28	5.04	5.16
82	23/08/2006		31.20	22.80	22.80	5.28	5.28	5.28	5.28	5.04	5.16
83	23/08/2006		31.20	22.80	22.80	5.81	5.81	5.81	5.81	5.24	5.68
84	23/08/2006		3.93	2.87	2.87	5.81	5.81	5.81	5.81	5.24	5.68

Notas: los números en cursiva de la primera fila no corresponden al decreto 23, sino que son indicativos de los salarios mínimos en esas fechas. * A partir del 5 de marzo de 1993 se unificó el salario mínimo en toda la República en comercio, industria y servicios. ** A partir del 16 de julio de 1994 se unificó el salario mínimo en toda la República, para los trabajadores agropecuarios, sin distinción de sexo, edad o condición de parcialmente incapacitado. a/ Este decreto separa la industria manufacturera y la maquila textil, los salarios a la fecha del 23 de mayo de 2003 están dados en dólares americanos.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Estructura de hogares en pobreza de ingreso												
Pobreza total (en porcentaje de hogares)												
Nacional	46.3	51.7	48.1	44.6	41.4	38.8	38.8	36.8	36.1	34.5	35.2	30.6
Urbano	38.3	42.4	38.7	36.0	33.2	29.9	31.2	29.5	30.0	29.2	30.9	27.7
Rural	57.8	64.9	61.6	58.6	55.1	53.7	51.6	49.2	46.2	43.6	42.4	35.5
Ahuachapán	56.5	60.7	60.4	65.4	60.1	60.0	60.4	53.8	48.2	45.0	43.3	38.8
Cabañas	73.5	80.3	74.5	70.8	63.9	63.3	60.5	57.2	58.2	53.0	52.2	43.7
Chalatenango	66.3	72.7	63.9	59.5	55.9	53.7	51.8	48.6	44.1	41.9	40.5	31.9
Cuscatlán	50.1	56.4	58.6	42.4	39.1	35.1	33.7	36.9	41.5	46.9	47.4	43.7
La Libertad	36.9	44.4	37.3	32.9	33.1	27.0	28.1	26.8	29.7	28.8	28.2	25.9
La Paz	48.5	56.5	54.6	54.9	49.4	43.0	44.6	44.7	43.0	40.9	40.9	35.8
La Unión	63.5	68.4	65.4	60.4	50.8	49.0	45.9	42.3	38.3	35.0	35.1	30.8
Morazán	66.3	70.9	71.7	66.1	59.3	58.5	54.9	51.6	52.4	55.3	47.8	52.0
San Miguel	53.4	53.7	56.7	50.2	44.5	47.0	47.1	42.8	41.9	38.7	38.9	34.8
San Salvador	32.8	37.9	32.3	30.6	28.7	26.4	28.2	25.6	25.8	24.0	27.0	23.7
San Vicente	62.8	76.3	65.9	59.5	59.8	54.6	49.8	54.6	43.6	55.0	45.6	42.1
Santa Ana	45.9	54.5	51.4	49.7	45.7	43.7	43.7	42.2	40.9	38.7	42.4	33.8
Sonsonate	51.1	54.0	53.4	47.4	48.2	45.9	42.9	44.5	40.4	39.1	35.3	31.0
Usulután	60.8	63.5	62.8	62.2	55.7	49.8	47.3	47.3	41.8	44.3	46.7	37.2
Pobreza extrema (en porcentaje de hogares)												
Nacional	17.7	21.9	18.5	18.9	16.8	16.0	16.1	15.8	14.4	12.6	12.3	9.6
Urbano	11.9	14.6	12.0	12.9	10.4	9.3	10.2	10.3	9.7	8.6	9.6	8.0
Rural	26.0	32.3	27.9	28.7	27.2	27.2	26.1	25.0	22.1	19.3	17.0	12.2
Ahuachapán	22.5	28.8	25.4	36.7	36.1	34.8	34.2	29.3	21.9	21.1	16.2	15.7
Cabañas	49.3	53.6	45.3	46.1	40.3	36.6	34.6	30.7	32.6	26.0	27.2	18.7
Chalatenango	29.8	40.4	32.9	30.7	28.8	26.1	29.2	28.7	19.8	16.9	15.1	14.0
Cuscatlán	18.8	25.9	24.3	16.3	13.8	14.0	10.5	14.9	21.3	21.4	18.7	17.5
La Libertad	12.1	19.0	10.9	10.9	12.9	10.6	11.2	10.6	9.9	10.0	8.3	7.0
La Paz	16.5	24.1	24.3	23.3	20.8	17.2	19.3	19.9	18.2	17.0	17.2	10.9
La Unión	30.6	33.5	33.4	28.0	23.8	23.3	21.5	17.4	14.7	14.7	12.9	9.5
Morazán	36.6	38.9	40.4	39.6	28.4	30.0	29.4	27.2	28.0	26.4	23.4	19.4
San Miguel	23.4	24.9	25.0	23.4	17.9	18.9	20.1	20.1	20.7	14.3	12.9	10.7
San Salvador	9.1	11.6	8.1	9.5	7.3	7.6	8.7	8.3	6.8	5.5	7.3	6.0
San Vicente	27.9	41.4	31.7	30.8	31.2	23.7	22.2	27.8	28.3	24.2	16.5	14.5
Santa Ana	16.1	22.5	17.5	19.0	18.4	18.9	17.4	18.1	16.9	15.5	16.4	11.4
Sonsonate	15.8	17.8	17.5	19.0	18.8	18.3	16.4	18.3	17.4	12.4	13.1	7.5
Usulután	27.1	27.9	26.4	29.7	25.5	22.3	21.1	21.7	17.9	19.4	19.5	12.8
Pobreza relativa (en porcentaje de hogares)												
Nacional	28.6	29.8	29.5	25.6	24.7	22.8	22.7	21.0	21.7	22.0	22.8	21.1
Urbano	26.4	27.9	26.7	23.1	22.7	20.6	21.1	19.1	20.3	20.6	21.3	19.8
Rural	31.8	32.5	33.7	29.9	27.9	26.5	25.5	24.2	24.1	24.4	21.3	22.8
Ahuachapán	34.0	31.9	35.0	28.5	24.0	25.1	26.2	24.5	26.3	23.9	27.1	23.1
Cabañas	24.2	26.7	29.2	24.7	23.6	26.7	25.9	26.5	25.6	27.0	25.0	25.0
Chalatenango	36.5	32.3	31.0	28.8	27.0	27.5	22.6	19.9	24.2	25.0	25.4	17.9
Cuscatlán	31.3	30.5	34.3	26.1	25.3	21.1	23.1	22.0	20.2	25.5	28.7	26.3
La Libertad	24.8	25.5	26.4	21.9	20.2	16.3	16.9	16.2	19.8	18.8	19.9	18.9
La Paz	32.0	32.4	30.3	31.6	28.7	25.9	25.3	24.7	24.8	23.9	23.7	25.0
La Unión	32.9	34.9	32.0	32.4	27.0	25.7	24.4	24.8	23.6	20.3	22.2	21.3
Morazán	29.6	32.1	31.3	26.5	30.9	28.5	25.5	24.4	24.4	28.9	24.4	32.6
San Miguel	30.0	28.9	31.7	26.8	26.6	28.1	27.0	22.7	21.2	24.4	26.1	24.2
San Salvador	23.8	26.3	24.2	21.1	21.4	18.8	19.5	17.2	19.0	18.5	19.7	17.6
San Vicente	34.9	34.9	34.2	28.6	28.6	30.9	27.6	26.9	28.1	30.8	29.1	27.6
Santa Ana	29.8	32.0	33.9	30.6	27.3	24.8	26.3	24.2	23.9	23.2	26.1	22.5
Sonsonate	35.3	36.2	35.9	28.4	29.4	27.6	26.5	26.2	23.0	26.7	22.2	23.5
Usulután	33.7	35.6	36.4	32.2	30.2	27.5	26.2	25.6	24.0	24.9	27.1	24.4
Estructura de la población en pobreza de ingreso												
Pobreza total (en porcentaje de personas)												
Nacional	52.9	58.1	55.4	50.5	47.5	44.7	44.4	42.9	41.8	40.9	42.1	36.8
Urbano	43.9	47.6	44.3	40.6	37.6	34.3	35.3	34.0	34.6	35.1	36.6	32.9
Rural	63.9	70.7	69.2	64.0	61.2	59.3	57.2	55.8	52.3	49.6	50.2	42.9

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Pobreza total (en porcentaje de personas)												
Ahuachapán	61.5	67.1	66.4	71.2	66.6	66.2	66.8	61.9	53.7	51.6	50.1	46.7
Cabañas	80.0	85.9	80.4	78.1	71.9	70.1	67.9	65.0	66.2	62.0	60.5	51.1
Chalatenango	72.5	75.5	72.0	64.0	62.5	59.5	59.7	53.9	50.4	48.3	46.1	38.7
Cuscatlán	57.0	64.4	67.0	47.0	43.9	39.2	35.8	42.5	47.5	51.3	52.3	50.9
La Libertad	40.3	50.9	44.5	38.4	38.5	31.4	32.2	31.4	35.2	33.9	32.7	31.8
La Paz	53.6	62.8	60.6	60.1	55.4	49.3	49.9	51.0	48.7	47.0	46.9	41.6
La Unión	68.9	75.2	71.6	67.5	57.7	56.6	54.2	49.2	44.5	40.4	42.0	37.1
Morazán	73.1	78.8	78.4	71.9	64.7	63.7	61.1	58.5	59.5	65.2	56.2	58.5
San Miguel	60.8	59.2	66.1	57.1	50.5	52.5	51.6	48.8	49.5	45.6	47.0	40.6
San Salvador	38.7	42.9	37.5	34.8	32.7	30.6	31.9	29.9	29.3	29.6	32.4	28.1
San Vicente	69.4	81.1	74.0	63.1	64.9	60.3	56.6	61.1	60.5	59.1	53.7	51.2
Santa Ana	52.7	60.4	58.3	55.3	51.5	50.1	50.2	49.4	47.1	45.4	52.6	40.4
Sonsonate	57.4	59.3	60.0	51.7	54.6	51.7	49.3	50.7	46.5	43.6	42.5	37.8
Usulután	67.9	67.8	69.4	67.3	62.0	56.2	53.6	53.2	48.8	51.3	54.9	42.5
Pobreza extrema (en porcentaje de personas)												
Nacional	21.0	26.3	23.2	22.6	20.1	19.3	19.3	19.2	17.1	15.2	15.9	12.1
Urbano	14.1	17.4	14.7	14.8	12.2	10.8	11.9	12.2	11.1	10.4	11.9	9.5
Rural	29.2	37.0	33.6	33.3	30.9	31.1	30.0	29.1	25.7	22.3	21.9	16.0
Ahuachapán	26.0	35.0	29.5	42.9	43.6	41.1	40.1	35.8	25.1	24.0	19.0	19.5
Cabañas	56.3	62.5	54.3	54.3	46.8	42.0	41.2	36.6	38.5	31.2	33.9	22.8
Chalatenango	34.5	43.6	39.2	36.2	33.6	30.7	34.0	32.5	23.0	21.3	17.8	17.9
Cuscatlán	21.7	27.9	28.7	18.5	15.7	15.8	11.1	17.0	23.3	24.1	22.2	21.5
La Libertad	12.3	22.6	13.8	12.5	14.7	12.6	12.9	12.8	12.0	12.2	10.4	9.0
La Paz	18.8	26.4	29.1	26.3	22.9	19.9	21.8	21.5	20.7	19.3	21.3	12.5
La Unión	32.6	39.5	38.5	34.3	29.0	27.7	26.2	22.0	18.2	16.6	16.4	12.8
Morazán	43.3	48.7	48.9	45.7	33.0	35.3	33.0	33.2	33.1	33.6	28.4	22.6
San Miguel	28.6	29.4	32.2	28.6	21.5	22.3	23.6	23.1	26.5	16.9	17.7	13.0
San Salvador	10.6	14.0	9.8	10.9	8.5	8.8	10.2	10.1	7.3	6.8	9.0	7.1
San Vicente	32.2	45.8	38.3	33.4	34.6	28.2	27.1	31.3	30.3	27.0	20.4	19.5
Santa Ana	20.4	26.3	20.7	22.1	21.9	22.4	21.7	21.6	20.3	18.9	23.4	15.2
Sonsonate	17.5	19.9	21.3	21.8	20.9	20.5	19.1	22.0	20.1	13.7	16.5	9.3
Usulután	30.4	31.5	33.8	34.3	28.5	26.8	25.5	25.5	21.5	22.7	25.2	17.1
Pobreza relativa (en porcentaje de personas)												
Nacional	32.0	31.8	32.2	27.8	27.4	25.4	25.0	23.8	24.7	25.7	26.1	24.8
Urbano	29.7	30.3	29.5	25.8	25.4	23.4	23.5	21.8	23.5	24.7	24.7	23.4
Rural	34.7	33.7	35.5	30.6	30.2	28.2	27.3	26.6	26.6	27.3	28.3	26.9
Ahuachapán	35.5	32.1	36.8	28.3	23.0	25.1	26.7	26.1	28.6	27.6	31.0	27.1
Cabañas	23.7	23.4	26.1	23.8	25.1	28.1	26.7	28.4	27.7	30.9	26.5	28.3
Chalatenango	38.0	31.9	32.8	27.8	28.9	28.7	25.7	21.3	27.5	27.0	28.2	20.9
Cuscatlán	35.3	36.6	38.2	28.6	28.2	23.3	24.7	25.5	24.2	27.2	30.1	29.4
La Libertad	28.0	28.3	30.7	25.8	23.7	18.8	19.3	18.5	23.2	21.8	22.3	22.8
La Paz	34.8	36.4	31.6	33.7	32.5	29.5	28.0	29.4	28.0	27.6	25.6	29.1
La Unión	36.3	35.7	33.1	33.2	28.8	28.8	28.0	27.2	26.4	23.8	25.6	24.3
Morazán	29.8	30.1	29.5	26.2	31.7	28.4	28.0	25.3	26.4	31.6	27.8	35.9
San Miguel	32.1	29.7	33.9	28.5	29.0	30.2	28.0	25.6	23.0	28.7	29.3	27.6
San Salvador	28.1	28.9	27.7	23.9	24.2	21.7	21.8	19.7	22.0	22.9	23.4	21.0
San Vicente	37.3	35.3	35.7	29.6	30.3	32.1	29.4	29.8	30.3	32.2	33.4	31.7
Santa Ana	32.3	34.0	37.6	33.2	29.6	27.6	28.4	27.8	26.8	26.5	29.2	25.2
Sonsonate	39.9	39.4	38.7	30.0	33.8	31.2	30.2	28.6	26.4	29.9	26.0	28.5
Usulután	37.5	36.3	35.6	33.0	33.5	29.4	28.0	27.8	27.3	28.6	29.7	25.4
Población rural bajo línea de pobreza, con respecto a la porción pobre del país (%)												
	54.7	55.1	55.8	53.4	53.9	55.2	53.2	53.3	51.0	48.9	47.4	46.0
Tamaño promedio de los hogares pobres												
	5.3	5.3	5.3	5.1	5.1	5.0	5.0	5.0	4.8	4.9	4.9	5.0

Continúa...

14_c

Perfil de pobreza

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Costo de la canasta básica alimentaria familiar mensual (en US\$)												
Urbano	126.0	142.8	142.7	140.6	135.6	128.2	129.1	127.0	126.5	130.0	136.5	137.8
Rural	92.0	110.0	111.0	103.1	98.3	98.6	97.7	93.2	89.9	96.3	87.5	97.1
Razón entre quintil más rico y el quintil más pobre de la población (ingreso familiar)												
Nacional	..	15.1	13.0	15.9	18.0	17.3	18.4	19.6	17.1	14.5	13.4	11.2
Urbano	..	11.6	11.0	12.8	12.7	12.2	13.7	14.7	12.7	11.3	13.0	11.5
Rural	..	12.7	8.9	11.4	15.9	16.2	16.3	17.6	16.0	14.4	12.2	8.8
Coefficiente de Gini (ingreso por hogar)												
Nacional	..	0.48	0.48	0.50	0.50	0.49	0.51	0.52	0.50	0.48	0.48	0.46
Urbano	..	0.44	0.44	0.46	0.46	0.45	0.48	0.49	0.47	0.45	0.46	0.45
Rural	..	0.45	0.42	0.46	0.47	0.47	0.48	0.48	0.47	0.46	0.45	0.40
Coefficiente de Gini (ingreso per cápita)												
Nacional	..	0.51	0.51	0.52	0.52	0.52	0.53	0.54	0.51	0.50	0.49	0.48
Urbano	..	0.47	0.47	0.48	0.47	0.47	0.49	0.50	0.48	0.47	0.47	0.46
Rural	..	0.45	0.44	0.46	0.47	0.47	0.49	0.49	0.48	0.47	0.46	0.41

...conservándolo para futuras generaciones...

15

Energía

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Uso de energía												
Demanda neta nacional (MWh)	3,235,521	3,361,301	3,636,239	3,775,155	3,888,507	4,073,165	4,071,212	4,365,281	4,402,621	4,538,161	4,765,025	5,196,916
Importación neta (GWh)	-35,213.3	20,663.5	88,091.0	37,955.8	250,400.0	696,000.0	309,000.0	383,900.0	325,269.5	382,352.4	284,286.2	2,435.6
Capacidad instalada (MW)	908.5	943.4	943.4	954.1	988.4	1,102.5	1,117.6	1,044.2	1,105.5	1,095.5	1,119.4	1,230.5
Capacidad disponible (MW)	652.0	830.6	787.0	847.1	876.6	936.0	979.9	867.9	1,024.5	866.7	..	1,158.5
Precio promedio venta a los usuarios finales (US\$/kWh)												
	0.11	0.11	0.11	0.11	0.10	0.11	0.12	0.11	0.12	0.11	0.12	0.13
Índice de electrificación (%)												
	64.3	66.4	68.5	70.8	73.2	75.9	77.4	77.4	79.0	79.6	..	..
Estructura de la generación neta de electricidad (en porcentajes)												
Hidroeléctrica	44.8	56.2	40.1	41.8	48.4	34.7	30.8	28.5	34.7	32.0	36.3	36.3
Geotérmica	12.5	12.0	12.8	11.2	15.3	21.9	24.1	23.5	22.9	22.0	21.5	19.9
Térmica	42.7	31.9	47.1	47.0	36.2	41.9	45.0	48.0	42.4	46.0	42.2	43.8

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Casos de delitos relevantes									
Homicidios									
Nacional	2,388	2,933	3,812	3,921*
Ahuachapán	98	104	101	113
Cabañas	57	44	77	75
Chalatenango	21	28	22	34
Cuscatlán	59	68	80	131
La Libertad	309	413	565	663
La Paz	128	113	190	177
La Unión	62	55	66	85
Morazán	19	20	20	27
San Miguel	140	151	250	261
San Salvador	849	1,143	1,567	1,454
San Vicente	42	57	61	50
Santa Ana	269	306	360	395
Sonsonate	257	348	377	324
Usulután	78	83	76	132
Hombres	2,156	2,673	3,422	3,484
Ahuachapán	87	94	90	100
Cabañas	50	40	73	66
Chalatenango	20	23	16	29
Cuscatlán	53	63	67	116
La Libertad	272	379	513	581
La Paz	112	104	169	156
La Unión	56	45	62	77
Morazán	16	18	16	25
San Miguel	132	137	222	235
San Salvador	769	1,028	1,407	1,277
San Vicente	33	54	52	46
Santa Ana	251	284	315	354
Sonsonate	237	327	351	297
Usulután	68	77	69	125
Mujeres	232	260	390	437
Ahuachapán	11	10	11	13
Cabañas	7	4	4	9
Chalatenango	1	5	6	5
Cuscatlán	6	5	13	15
La Libertad	37	34	52	82
La Paz	16	9	21	21
La Unión	6	10	4	8
Morazán	3	2	4	2
San Miguel	8	14	28	26
San Salvador	80	115	160	177
San Vicente	9	3	9	4
Santa Ana	18	22	45	41
Sonsonate	20	21	26	27
Usulután	10	6	7	7

Notas: * Este total no incluye 7 homicidios con sexo no identificado. 3 casos corresponden al departamento de La Libertad, 3 a San Salvador y 1 a Santa Ana.

	Ranking Doing Business 2008 (178 economías)							Ranking Doing Business 2007* (178 economías)				Cambio
Facilidad de hacer negocios												
Hacer negocios (índice global)	69							72				3
Apertura de un negocio	130							125				-5
Manejo de licencias	121							116				-5
Contrato de trabajadores	76							76				0
Registro de propiedades	37							48				11
Obtención de crédito	48							45				-3
Protección de los inversores	107							105				-2
Pago de impuestos	101							98				-3
Comercio transfronterizo	68							62				-6
Cumplimiento de contratos	54							53				-1
Cierre de una empresa	85							79				-6
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	
Índice de percepción de la corrupción (IPC)	3.6	3.9	4.1	3.6	3.4	4.2	4.2	4.2	4.0	4.0	..	
Principales indicadores de Doing Business por tema												
Apertura de un negocio												
Clasificación	..	..	..	..	..	..	..	..	..	125	130
Número de procedimientos	..	..	..	..	..	..	12	12	12	10	9
Tiempo (días)	..	..	..	..	..	..	115	115	40	26	26
Costo (% del ingreso per cápita)	..	..	..	..	..	..	127.4	128.0	118.0	75.6	73.1
Capital mínimo (% del ingreso per cápita)	..	..	..	..	..	..	133.2	132.5	124.4	119.7	112.5
Manejo de licencias												
Clasificación	..	..	..	..	..	..	..	..	..	116	121
Número de procedimientos	..	..	..	..	..	..	..	..	34	34	34
Tiempo (días)	..	..	..	..	..	..	..	..	155	155	155
Costo (% del ingreso per cápita)	..	..	..	..	..	..	..	..	221.7	210.5	197.9
Contrato de trabajadores												
Clasificación	..	..	..	..	..	..	..	..	..	76	76
Índice de dificultad de contratación	..	..	..	..	..	..	33	33	33	33	33
Índice de inflexibilidad en los horarios	..	..	..	..	..	..	40	40	40	40	40
Índice de dificultad de despido	..	..	..	..	..	..	0	0	0	0	0
Índice de rigidez laboral	..	..	..	..	..	..	24	24	24	24	24
Costo no salarial del trabajo (% del salario)	..	..	..	..	..	..	..	..	15.0	15.0	15.0
Costos por despido (salarios semanales)	..	..	..	..	..	..	86.0	86.0	86.0	86.0	86.0
Registro de propiedades												
Clasificación	..	..	..	..	..	..	..	..	..	48	37
Número de procedimientos	..	..	..	..	..	..	..	5	5	6	5
Tiempo (días)	..	..	..	..	..	..	..	52	52	33	31
Costo (% del valor de la propiedad)	..	..	..	..	..	..	..	3.6	3.6	3.6	3.6
Obtención de crédito												
Clasificación	..	..	..	..	..	..	..	..	..	45	48
Índice de derechos de deudores y acreedores	..	..	..	..	..	..	..	3	3	3	3
Índice de información crediticia	..	..	..	..	..	..	5	5	5	6	6
Cobertura de registros públicos (% de adultos)	..	..	..	..	..	..	20.1	19.8	17.3	30.5	17.2
Cobertura de organismos privados (% de adultos)	..	..	..	..	..	..	nd	82.3	78.7	79.6	74.6
Protección de los inversores												
Clasificación	..	..	..	..	..	..	..	..	..	105	107
Índice de divulgación de la información	..	..	..	..	..	..	..	..	5	5	5
Índice de responsabilidad del director	..	..	..	..	..	..	..	..	2	2	2
Índice de presentación de demandas de los accionistas	..	..	..	..	..	..	..	..	6	6	6
Índice de protección del inversionista	..	..	..	..	..	..	..	..	4.3	4.3	4.3

Continúa...

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Principales indicadores de Doing Business por tema											
Pago de impuestos											
Clasificación	98	101
Pagos (número)	66	66	66
Tiempo (horas)	224	224	224
Impuesto a las ganancias (%)	16.0
Impuestos laborales y contribuciones (%)	17.2
Otros impuestos (%)	0.6
Tasa total de impuestos (% de ganancia)	33.8	33.8	33.8
Comercio transfronterizo											
Clasificación	62	68
Documentos para exportar (número)	7	7	8
Tiempo para exportar (días)	22	22	21
Costo de exportación (US\$ por contenedor)	540.0	540.0	540.0
Documentos para importar (número)	11	11	11
Tiempo para importar (días)	30	30	18
Costo de importación (US\$ por contenedor)	540.0	540.0	540.0
Cumplimiento de contratos											
Clasificación	53	54
Número de procedimientos	30	30	30	30	30
Tiempo (días)	786	786	786	786	786
Costo (% de la deuda)	19.2	19.2	19.2	19.2	19.2
Cierre de una empresa											
Clasificación	79	85
Tiempo (años)	4	4	4	4	4
Costo (% del patrimonio)	9.0	9.0	9.0	9.0	9.0
Tasa de recuperación (centavos por dólar)	24.0	24.0	30.0	29.0	28.4

Notas: * La clasificación Doing Business 2007 refleja los cambios metodológicos y la adición de tres países.

...y logrando la igualdad para todos, hombres y mujeres.

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Tasa de hogares pobres según sexo del jefe de hogar (en porcentaje de hogares)												
Femenino												
Nacional	46.9	52.2	49.2	45.9	41.8	39.7	38.7	36.5	35.6	33.3	33.8	29.5
Urbano	41.8	46.8	43.7	40.6	37.3	34.4	34.7	33.4	33.1	30.7	32.3	28.8
Rural	56.5	62.3	58.9	57.8	51.4	51.2	47.6	43.6	40.5	39.0	37	30.9
Masculino												
Nacional	46.1	51.5	47.6	44.1	41.3	39.5	38.8	36.9	36.3	35.1	35.8	31.3
Urbano	36.7	40.4	36.5	33.9	31.2	28.9	29.4	27.1	28.4	28.3	30.2	27.3
Rural	58.2	65.7	62.5	58.8	56.3	55.5	53.1	51.3	48.4	45.3	44.7	37.3

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Diferencial de género en la matrícula inicial												
Según nivel educativo												
Parvularia	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0
Básica	1.0	1.0	1.0	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9
Media	1.1	1.1	1.1	1.1	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.1	1.1	1.1
Diferencial de género en la tasa global de alfabetización (en puntos porcentuales)												
Nacional (15 años y más)	..	..	..	..	-5.9	-5.8	-5.8	-5.5	-5.6	-5.8	-6.7	-5.7
De 15 a 24 años	..	..	..	..	..	0.4	0.1	0.6	0.0	0.3	0.0	0.0

	1993	1998	2003
Tasas específicas de fecundidad (por mil mujeres)			
Por grupo de edad			
De 15 a 19 años	124.0	116.0	104.0
De 20 a 24 años	221.0	211.0	165.0
De 25 a 29 años	168.0	167.0	144.0
De 30 a 34 años	126.0	118.0	86.0
De 35 a 39 años	86.0	68.0	66.0
De 40 a 44 años	39.0	29.0	29.0
De 45 a 49 años	3.0	8.0	1.0
Prevalencia de uso de métodos anticonceptivos (en mujeres de 15 a 44 años)			
Nacional	53.3	59.7	67.3
Urbano	56.7	67.8	73.4
Rural	42.8	51.2	60.1
Uso de la citología cérvico-vaginal (en mujeres de 15 a 49 años)			
Nacional	67.2	79.2	84.7
Urbano a/	72.2 (76.9)	83.0	86.3
Rural	57.2	74.8	82.7
Control prenatal (en mujeres de 15 a 49 años)			
Nacional	68.7	76.0	86.0
Urbano a/	70.7 (82.4)	82.5	90.6
Rural	61.2	71.0	82.1
Atención del parto intrahospitalaria (en mujeres de 15 a 49 años)			
Nacional	51.0	58.0	69.4
Urbano a/	56.6 (81.7)	77.8	87.3
Rural	33.6	42.7	54.0
Atención del parto extrahospitalaria en casa con partera (en mujeres de 15 a 49 años)			
Nacional	36.4	32.4	23.0
Urbano a/	34.0 (12.9)	17.0	9.2
Rural	48.7	44.3	34.8
Control postnatal			
Nacional	30.3	43.3	54.2
Urbano a/	34.7 (44.8)	50.3	60.4
Rural	21.2	37.8	49.0
Tasa de mortalidad materna (por 100 mil nacidos vivos)			
	155	120	172

Notas: a/ Para 1993, las cifras corresponden al área urbana sin incluir el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS) -resto urbana- y la cifra en paréntesis al AMSS.

	2002	2003	2004	2005	2006
Número de sindicatos	130	142	147	175	191
Rama de actividad económica					
Agricultura y caza	4	4	5	3	7
Pesca	0	0	0	4	4
Explotación de minas y canteras	0	0	1	1	1
Industria manufacturera	50	54	52	60	62
Electricidad, gas y agua	4	4	4	4	4
Construcción	10	10	11	12	12
Comercio	26	26	37	37	42
Hotel y restaurantes	0	0	0	3	3
Transporte y comunicaciones	11	10	11	12	16
Finanzas y seguros	1	2	2	1	1
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	0	0	0	3	3
Gobierno	7	3	3	4	4
Enseñanza	0	0	0	5	5
Servicios sociales y de salud	0	0	0	3	2
Servicios comunitarios, sociales y personales	17	29	21	23	25
Número de afiliados	138,447	145,126	135,060	159,874	163,510
Rama de actividad económica					
Agricultura y caza	875	873	1,050	142	330
Pesca	0	0	0	589	863
Explotación de minas y canteras	0	0	191	187	199
Industria manufacturera	10,291	14,211	12,802	21,408	24,432
Electricidad, gas y agua	4,135	4,224	4,135	2,789	2,703
Construcción	106,181	106,759	106,924	113,444	120,178
Comercio	3,067	2,917	3,542	3,197	4,043
Hotel y restaurantes	0	0	0	782	885
Transporte y comunicaciones	1,157	1,303	991	1,886	2,380
Finanzas y seguros	84	229	172	93	95
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	0	0	0	284	288
Gobierno	8,990	640	1,670	1,569	1,213
Enseñanza	0	0	0	1,090	1,309
Servicios sociales y de salud	0	0	0	8,572	489
Servicios comunitarios, sociales y personales	3,667	13,970	3,583	3,842	4,103

Contratos colectivos vigentes y trabajadores amparados por clase de sindicato, según rama de actividad (2006)

Rama de actividad económica	Total			Clase de sindicato		
	Trabajadores amparados			Gremio		
	Trabajadores amparados			Trabajadores amparados		
	Contratos	Masculino	Femenino	Contratos	Masculino	Femenino
Agricultura, caza y pesca	0	0	0	0	0	0
Minería	0	0	0	0	0	0
Industria manufacturera	9	3,040	1,888	0	0	0
Electricidad, gas y agua	11	4,115	794	0	0	0
Construcción	252	28,977	423	0	0	0
Comercio, hoteles y restaurantes	0	0	0	0	0	0
Transporte y comunicaciones	1	424	103	0	0	0
Establecimientos financieros	1	177	171	0	0	0
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	0	0	0	0	0	0
Gobierno	2	404	214	0	0	0
Enseñanza	0	0	0	0	0	0
Servicios sociales y de salud	1	5,308	8,774	0	0	0
Servicios comunitarios, sociales y personales	1	250	74	0	0	0
Total	278	42,695	12,441	0	0	0

Contratos colectivos vigentes y trabajadores amparados por clase de sindicato, según rama de actividad (2006)

Rama de actividad económica	Clase de sindicato					
	Empresa			Industria		
	Trabajadores amparados			Trabajadores amparados		
	Contratos	Masculino	Femenino	Contratos	Masculino	Femenino
Agricultura, caza y pesca	0	0	0	0	0	0
Minería	0	0	0	0	0	0
Industria manufacturera	8	1,211	433	1	1,829	1,455
Electricidad, gas y agua	1	2,146	430	10	1,969	364
Construcción	0	0	0	252	28,977	423
Comercio, hoteles y restaurantes	0	0	0	0	0	0
Transporte y comunicaciones	1	424	103	0	0	0
Establecimientos financieros	1	177	171	0	0	0
Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	0	0	0	0	0	0
Gobierno	2	404	214	0	0	0
Enseñanza	0	0	0	0	0	0
Servicios sociales y de salud	1	5,308	8,774	0	0	0
Servicios comunitarios, sociales y personales	1	250	74	0	0	0
Total	15	9,920	10,199	263	32,775	2,242

NOTAS TÉCNICAS

Nota metodológica

La medición del índice de desarrollo humano (IDH) propuesto por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 1990 toma en cuenta tres dimensiones básicas: acceso a una vida larga y saludable, acceso al mundo del conocimiento y acceso a recursos. El IDH de los países miembros de Naciones Unidas se publica desde 1990. El Salvador ha sido parte de los informes globales sobre desarrollo humano desde 1990. En 1999 se publicó en el país el primer *Informe sobre desarrollo humano El Salvador* (IDHES), con información nacional de los indicadores de desarrollo humano y sus componentes.

Las estadísticas utilizadas para calcular los indicadores de desarrollo humano en el presente Informe hacen referencia a la información disponible del año más reciente, que es en este caso el 2006. Generalmente, en su versión mundial, el Informe sobre Desarrollo Humano tiene un desfase de dos años en la información estadística presentada con respecto al año de la publicación. En la versión nacional, esta vez, las estadísticas tendrán un comportamiento similar, debido a la disponibilidad de variables extraídas de fuentes nacionales de información.

Fuentes de información

El Área de Desarrollo Humano y Objetivos de Desarrollo del Milenio encargada de la elaboración del *Informe sobre desarrollo humano El Salvador* es principalmente usuario y no productor de información estadística. El IDH y los otros índices que se presentan en este informe de El Salvador se calculan con base en la información que publican las instituciones nacionales formalmente comisionadas para ello.

Diferencias entre las estimaciones nacionales y las internacionales

Aunque la metodología para el cálculo de los indicadores de desarrollo humano en el *Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008* (mundial) y en el *Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2007-2008* (IDHES) es la misma y corresponde al mismo período, el valor de los indicadores nacionales de desarrollo humano no corresponde exactamente entre ambas publicaciones, debido al uso de diferentes fuentes de información estadística. Para asegurar en lo posible la comparabilidad entre países y en el tiempo, el *Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008* (mundial) utiliza datos recopilados por organismos internacionales e instituciones especializadas que disponen de los recursos y conocimientos necesarios para organizar y procesar datos de varios países y ofrecer indicadores estadísticos comparables. En este sentido, la oficina encargada del *Informe sobre Desarrollo Humano* (mundial) indica:

“En el proceso de recopilación de la serie de datos internacionales, los organismos internacionales suelen aplicar normas y procedimientos de armonización para mejorar la comparabilidad de los datos entre un país y otro. Cuando los datos internacionales se basan en estadísticas nacionales, como es habitual, puede ser necesario ajustarlos, y cuando faltan datos sobre un país, un organismo internacional puede realizar un cálculo aproximado si se dispone de otros datos pertinentes. Además debido a las dificultades de coordinación entre los organismos nacionales e internacionales que proveen datos, las series de datos internacionales no siempre tienen incorporados los datos nacionales más recientes. Todos estos factores pueden dar lugar a discrepancias considerables entre los cálculos nacionales e internacionales” (PNUD, 2007).

Símbolos

En los cuadros del compendio estadístico se utilizan los siguientes símbolos:

..	No se dispone de datos
nd	No disponible
na	No aplica

Nota técnica 1: Cálculo de los índices de desarrollo humano

Los cálculos que se presentan en este apartado han sido elaborados con base en las estadísticas oficiales del año 2006, que se presentan en los cuadros 1, 2, 3 y 4 del compendio estadístico de este Informe. Como se ha explicado en el acápite especial sobre la información del censo de población, los índices de desarrollo humano están impactados por los ajustes que sufrirían algunos indicadores que sirven de insumo. El cálculo de estos índices ajustados por el censo será realizado con mayor precisión cuando se cuente con datos poblacionales que incorporen el error de omisión con el que cuenta cualquier censo poblacional.

El índice de desarrollo humano (IDH)

El IDH es una medida sinóptica del desarrollo humano. Mide el progreso medio conseguido por un país en tres dimensiones básicas del desarrollo humano:

- Disfrutar de una vida larga y saludable, medida a través de la esperanza de vida al nacer.
- Disponer de educación, medida a través de la tasa de alfabetización de adultos (con una ponderación de dos terceras partes) y la tasa bruta combinada de matriculación en primaria, secundaria y terciaria (con una ponderación de una tercera parte).
- Disfrutar de un nivel de vida digno, medido a través del PIB per cápita en términos de la paridad del poder adquisitivo (PPA) en dólares estadounidenses (US\$).

Antes de calcular el IDH es necesario crear un índice para cada una de estas dimensiones (los índices de esperanza de vida, educación y PIB), para lo cual se escogen valores mínimos y máximos (valores límite) para cada uno de los tres indicadores.

El valor de cada componente se expresa como valor entre 0 y 1, para cuyo efecto se aplica la siguiente fórmula general:

$$\text{Índice del componente} = \frac{\text{valor real} - \text{valor mínimo}}{\text{valor máximo} - \text{valor mínimo}}$$

Después de indizar cada componente según sus valores límite (véase cuadro 1) se calcula el IDH como promedio simple de los índices de los componentes.

Cuadro 1: Valores límite para el cálculo del IDH

Indicador	Valor máximo	Valor mínimo
Esperanza de vida al nacer (años)	85	25
Tasa de alfabetización de adultos (%)*	100	0
Tasa de matriculación combinada (%)	100	0
PIB per cápita (PPA en US\$)	40,000	100

* El valor límite para calcular la alfabetización de adultos implica que la tasa máxima es de 100%. En la práctica, para el cálculo de IDH el límite de las tasas de alfabetización superiores a 99% se fija en 99%

Cálculo del IDH

Para ejemplificar el cálculo del IDH se utilizan a continuación datos de El Salvador para el año 2006.

1. Cálculo del índice de esperanza de vida

El índice de esperanza de vida mide los logros relativos de un país en cuanto a esperanza de vida al nacer. Para El Salvador, cuya esperanza de vida era de 71.3 años en 2006, el índice de esperanza de vida es de 0.797

$$\text{Índice de esperanza de vida} = \frac{71.3 - 25}{85 - 25} = 0.772$$

2. Cálculo del índice de educación

El cálculo del índice de educación mide el progreso relativo de un país en materia de alfabetización de adultos y matriculación combinada en educación primaria, secundaria y terciaria. En primer lugar, se calcula el índice de alfabetización de adultos y el índice de la tasa de matriculación combinada. Luego, se combinan ambos índices para crear el índice de educación, en el que se otorga una ponderación de dos terceras partes a la alfabetización de adultos y de una tercera parte a la tasa de matriculación combinada. Para El Salvador, cuya tasa de alfabetización de adultos en 2006 era de 83.6% y la tasa de matriculación combinada era de 67.8% en el mismo año, el índice de educación es de 0.783.

$$\text{Índice de alfabetización de adultos} = \frac{83.6 - 0}{100 - 0} = 0.836$$

$$\text{Índice de matriculación combinada} = \frac{67.8 - 0}{100 - 0} = 0.678$$

$$\begin{aligned} \text{Índice de educación} &= 2/3 (\text{índice de alfabetización de adultos}) + 1/3 (\text{índice de matriculación combinada}) \\ &= 2/3 (0.836) + 1/3 (0.678) = 0.783 \end{aligned}$$

3. Cálculo del índice del PIB

El índice del PIB se calcula utilizando el PIB per cápita ajustado a la paridad de poder adquisitivo (PPA). En el IDH, los ingresos actúan como sustitutos de todos los demás componentes del desarrollo humano que no se reflejan en una vida larga y saludable ni en la educación adquirida. Los ingresos se ajustan puesto que lograr un nivel respetable de desarrollo humano no requiere ingresos ilimitados. En consecuencia, se utiliza el logaritmo de los ingresos. Para El Salvador, cuyo PIB per cápita fue de \$5,525 (PPA en US\$) en 2006, el índice del PIB es de 0.670.

$$\text{Índice del PIB} = \frac{\log(5,525) - \log(100)}{\log(40,000) - \log(100)} = 0.670$$

4. Cálculo del IDH

Una vez que se han calculado los índices de cada componente, la determinación del IDH es sencilla. Se trata del promedio simple de los índices de los tres componentes.

$$\begin{aligned} \text{IDH El Salvador 2006} &= 1/3 (\text{índice de esperanza de vida}) + 1/3 (\text{índice de educación}) + 1/3 (\text{índice del PIB}) \\ &= 1/3 (0.772) + 1/3 (0.783) + 1/3 (0.670) = 0.742 \end{aligned}$$

El índice de desarrollo relativo al género (IDG)

Así como el IDH mide el progreso medio, el IDG ajusta este progreso medio para que se refleje las desigualdades entre hombres y mujeres en las siguientes dimensiones:

- Vida larga y saludable, medida según la esperanza de vida al nacer.
- Educación, medida según la tasa de alfabetización de adultos y la tasa de matriculación combinada en primaria, secundaria y terciaria.
- Nivel de vida digno, medido según el cálculo de los ingresos percibidos (PPA en US\$).

El cálculo del IDG se efectúa en tres etapas. En primer lugar, para cada componente se calculan los índices de mujeres y hombres según la siguiente fórmula general:

$$\text{Índice del componente} = \frac{\text{valor real} - \text{valor mínimo}}{\text{valor máximo} - \text{valor mínimo}}$$

En segundo lugar, se combinan los índices de mujeres y hombres de cada componente de manera tal de penalizar las diferencias en el nivel de progreso entre hombres y mujeres. El índice resultante, llamado índice igualmente distribuido, se calcula mediante la siguiente fórmula general:

Índice igualmente distribuido = $\{[\text{proporción de población femenina (índice femenino}^{1-\epsilon})] + [\text{proporción de población masculina (índice masculino}^{1-\epsilon})]\}^{1/1-\epsilon}$
 ϵ mide la aversión a la desigualdad. En el IDG, $\epsilon = 2$. En consecuencia, la ecuación general es la siguiente:

Índice igualmente distribuido = $\{[\text{proporción de población femenina (índice femenino}^{-1})] + [\text{proporción de población masculina (índice masculino}^{-1})]\}^{-1}$
 resultado que redonda en la media armonizada de los índices de mujeres y hombres. En tercer lugar, se calcula el IDG combinando los tres índices igualmente distribuidos en un promedio no ponderado.

Cuadro 2: Valores límite para el cálculo del IDG

Indicador	Valor máximo	Valor mínimo
Esperanza de vida al nacer mujeres (años)	87.5	27.5
Esperanza de vida al nacer hombres (años)	82.5	22.5
Tasa de alfabetización de adultos (%)	100	0
Tasa de matriculación combinada (%)	100	0
PIB per cápita (PPA en US\$)	40,000	100

Nota: los valores máximo y mínimo (valores límite) de la esperanza de vida son superiores en cinco años para las mujeres con el fin de reflejar su mayor esperanza de vida. Para mantener la relación entre los valores de hombre y mujeres para cada indicador, se calculan y se usan valores a escala en lugar de cifras donde o bien el valor de hombre o de mujeres exceda el umbral (en el caso de alfabetización de adultos, se usa un valor umbral práctico de 99%). La escala se logra multiplicando los valores de hombres y mujeres por el valor umbral práctico dividido por el valor máximo informado ya sea para hombres o mujeres

Cálculo del IDG

En este ejemplo del cálculo del IDG se utilizan datos correspondientes a El Salvador en 2006.

1. Cálculo del índice de esperanza de vida igualmente distribuido

En primer lugar, se calculan índices separados para el progreso de mujeres y hombres en materia de esperanza de vida, utilizando la fórmula general para los índices de los componentes:

MUJERES

Esperanza de vida: 74.5 años

$$\text{Índice de esperanza de vida} = \frac{74.5 - 27.5}{87.5 - 27.5} = 0.783$$

HOMBRES

Esperanza de vida: 68.3 años

$$\text{Índice de esperanza de vida} = \frac{68.3 - 22.5}{82.5 - 27.5} = 0.763$$

Luego, se combinan los índices de mujeres y hombres para crear el índice de esperanza de vida igualmente distribuido, utilizando la fórmula general para índices igualmente distribuidos.

MUJERES

Proporción de la población: 0.529

Índice de esperanza de vida = 0.783

HOMBRES

Proporción de la población: 0.471

Índice de esperanza de vida = 0.763

$$\text{Índice de esperanza de vida igualmente distribuido} = \{[0.529 (0.783^{-1})] + [0.471 (0.763^{-1})]\}^{-1} = \mathbf{0.774}$$

2. Cálculo del índice de educación igualmente distribuido

En primer lugar, se calculan los índices para la alfabetización de adultos y la tasa de matriculación combinada en primaria, secundaria y terciaria por separado para hombres y mujeres. El cálculo de estos índices es sencillo, dado que los indicadores utilizados ya están normalizados entre 0 y 100.

MUJERES

Tasa de alfabetización de adultos: 81%

Índice de alfabetización de adultos: 0.810

Tasa de matriculación combinada: 67.6%

Índice de matriculación combinada: 0.676

HOMBRES

Tasa de alfabetización de adultos: 86.7%

Índice de alfabetización de adultos: 0.867

Tasa de matriculación combinada: 68.1%

Índice de matriculación combinada: 0.681

En segundo lugar, se calcula el índice de educación –en el que se otorga una ponderación de dos terceras partes al índice de alfabetización de adultos y una tercera parte al índice de matriculación combinada– por separado para mujeres y hombres.

$$\text{Índice de educación} = 2/3 (\text{índice de alfabetización de adultos}) + 1/3 (\text{índice de matriculación combinada})$$

$$\text{Índice de educación de mujeres} = 2/3 (0.810) + 1/3 (0.676) = 0.765$$

$$\text{Índice de educación de hombres} = 2/3 (0.867) + 1/3 (0.681) = 0.805$$

Finalmente, se combinan los índices de educación de mujeres y hombres para obtener el índice de educación igualmente distribuido.

MUJERES

Proporción de la población: 0.529

Índice de educación = 0.765

HOMBRES

Proporción de la población: 0.471

Índice de educación = 0.763

$$\text{Índice de educación igualmente distribuido} = \{[0.529 (0.765^{-1})] + [0.471 (0.763^{-1})]\}^{-1} = \mathbf{0.784}$$

3. Cálculo del índice de ingresos igualmente distribuido

En primer lugar, se calculan los ingresos percibidos (PPA en US\$) por mujeres y hombres. Luego, se calcula el índice de ingresos para cada género. Tal y como sucede con el IDH, los ingresos se ajustan utilizando el logaritmo de los ingresos percibidos estimados (PPA en US\$):

$$\text{Índice de ingresos} = \frac{\log(\text{valor real}) - \log(\text{valor mínimo})}{\log(\text{valor máximo}) - \log(\text{valor mínimo})}$$

MUJERES

Ingresos percibidos estimados (PPA en US\$): 4,018

$$\text{Índice de ingresos} = \frac{\log(4,018) - \log(100)}{\log(40,000) - \log(100)} = 0.616$$

HOMBRES

Ingresos percibidos estimados (PPA en US\$): 7,217

$$\text{Índice de ingresos} = \frac{\log(7,217) - \log(100)}{\log(40,000) - \log(100)} = 0.714$$

En segundo lugar, se combinan los índices de ingresos femenino y masculino para crear el índice de ingresos igualmente distribuido:

MUJERES

Proporción de la población: 0.529

Índice de ingresos = 0.616

HOMBRES

Proporción de la población: 0.471

Índice de ingresos = 0.714

Índice de ingresos igualmente distribuido =

$$\{[0.529 (0.616-1)] + [0.471 (0.714-1)]\}^{-1} = \mathbf{0.659}$$

4. Cálculo del IDG

El cálculo del IDG es sencillo. Se trata simplemente del promedio no ponderado de los tres índices de los componentes: el índice de esperanza de vida igualmente distribuido, el índice de educación igualmente distribuido y el índice de ingresos igualmente distribuido.

$$\text{IDG} = 1/3 (\text{índice de esperanza de vida}) + 1/3 (\text{índice de educación}) + 1/3 (\text{índice de ingresos})$$

$$= 1/3 (0.774) + 1/3 (0.784) + 1/3 (0.659) = \mathbf{0.739}$$

¿Por qué $\epsilon = 2$ en el cálculo del IDG?

El valor de ϵ refleja la magnitud de la penalización para la desigualdad de género. Cuanto mayor sea el valor, tanto más severamente se penaliza a una sociedad por tener desigualdades.

Si $\epsilon = 0$, la desigualdad de género no se penaliza (en este caso, el IDG tendría el mismo valor que el IDH). A medida que ϵ aumenta hacia el infinito, se asigna una ponderación cada vez mayor al grupo con menos logros en este ámbito.

Para calcular el IDG (así como el IPG) se usa el valor de 2, el cual asigna una penalización moderada a la desigualdad de género en relación con los logros.

El índice de potenciación de género (IPG)

El índice de potenciación de género se refiere más a las oportunidades de la mujer que a sus capacidades y refleja las desigualdades de género en tres ámbitos fundamentales:

- Participación política y poder de decisión, medidos en función de la proporción porcentual de hombres y mujeres que forman parte de concejos municipales.
- Participación económica y poder de decisión, medidos en función de dos indicadores: participación porcentual de hombres y mujeres en cargos de altos funcionarios y directivos y participación de hombres y mujeres en puestos profesionales y técnicos.
- Poder sobre los recursos económicos, medidos según el cálculo de los ingresos percibidos por mujeres y hombres (PPA en US\$).

Para cada uno de estos tres componentes, se calcula un “porcentaje equivalente igualmente distribuido” (PEID) como promedio ponderado en función de la población, según la siguiente fórmula general:

$$\text{PEID} = \{[\text{proporción de la población femenina (índice femenino}^{1-\epsilon})] + [\text{proporción de población masculina (índice masculino}^{1-\epsilon})]\}^{1/1-\epsilon}$$

ϵ mide la aversión a la desigualdad. En el IDG, $\epsilon = 2$. En consecuencia, la ecuación general es la siguiente:

$$\text{PEID} = \{[\text{proporción de población femenina (índice femenino}^{-1})] + [\text{proporción de población masculina (índice masculino}^{-1})]\}^{-1}$$

En el caso de participación política y económica y poder de decisión, el PEID se indexa dividiéndolo por 50. Esta indexación se explica por el hecho de que, en una sociedad ideal donde ambos sexos tienen igual poder, las variables del IPG serían iguales a 50%, es decir, la participación de la mujer sería igual a la participación del hombre para cada variable.

Cuando el valor de un índice femenino o masculino es igual a cero, no es posible definir el PEID de acuerdo a la fórmula recién indicada. Sin embargo, el límite del PEID es cero cuando el índice tiende a acercarse a cero. En consecuencia, en estos casos el valor del PEID se fija en cero.

Finalmente, el IPG se calcula como simple promedio de los tres PEID indexados.

Cálculo del IPG

En este ejemplo de cálculo del IPG se utilizan datos de El Salvador para el año 2006.

1. Cálculo del PEID de representación en concejos municipales

El PEID de representación en concejos municipales mide la potenciación relativa de las mujeres en lo concerniente a su participación política. Este índice se calcula utilizando las proporciones de hombres y mujeres en la población y la proporción porcentual de mujeres y hombres que ocupan puestos en concejos municipales según la fórmula general.

MUJERES

Proporción en la población: 0.53

Participación en concejos municipales = 19.9%

HOMBRES

Proporción en la población: 0.47

Participación en concejos municipales = 80.1%

PEID de representación en concejos municipales = $\{[0.53 (19.9^{-1})] + [0.47 (80.1^{-1})]\}^{-1} = 30.8\%$

Luego, se indexa este PEID inicial en función de un valor ideal de 50%.

$$\text{PEID indexado de representación en concejos municipales} = \frac{30.8}{50} = 0.616$$

2. Cálculo del PEID de participación económica

Utilizando la fórmula general, se calcula un PEID para la participación porcentual de mujeres y hombres en cargos de altos funcionarios y directivos y otro para la participación de mujeres y hombres en puestos profesionales y técnicos. El promedio simple de ambas mediciones arroja el PEID de participación económica.

MUJERES

Proporción de la población: 0.53

Participación porcentual como altas funcionarias y directivas = 28.8%

Participación porcentual en puestos profesionales y técnicos = 47.9%

HOMBRES

Proporción de la población: 0.47

Participación porcentual como altos funcionarios y directivos = 71.2%

Participación porcentual en puestos profesionales y técnicos = 52.1%

PEID para cargos como altos funcionarios y directivos = $\{[0.53 (28.8^{-1})] + [0.47 (71.2^{-1})]\}^{-1} = 40.1\%$

$$\text{PEID indexado para altos funcionarios y directivos} = \frac{40.1}{50} = 0.801$$

PEID para puestos profesionales y técnicos = $\{[0.53 (47.9^{-1})] + [0.47 (52.1^{-1})]\}^{-1} = 49.8\%$

$$\text{PEID indexado para profesionales y técnicos} = \frac{49.8}{50} = 0.996$$

Para obtener el PEID de participación económica se promedian los dos PEID indexados:

$$\text{PEID de participación económica} = \frac{0.801 + 0.996}{2} = 0.898$$

3. Cálculo del PEID de ingresos

Los ingresos percibidos (PPA en US\$) se calculan por separado para mujeres y hombres y luego se procede a su indexación con respecto a los valores límite, al igual que como se hizo con el IDG. No obstante, para el IPG, el índice de ingresos se basa en valores no ajustados y no en el logaritmo del cálculo de los ingresos percibidos.

MUJERES

Proporción de la población: 0.53

Cálculo de los ingresos percibidos (PPA en US\$) = 4,01

$$\text{Índice de ingresos} = \frac{4,018 - 100}{40,000 - 100} = 0.098$$

HOMBRES

Proporción de la población: 0.47

Cálculo de los ingresos percibidos (PPA en US\$) = 7,21

$$\text{Índice de ingresos} = \frac{7,217 - 100}{40,000 - 100} = 0.178$$

Luego, se combinan los índices femenino y masculino para obtener el índice igualmente distribuido.

$$\text{PEID de ingresos} = \{[0.53 (0.098^{-1})] + [0.47 (0.178^{-1})]\}^{-1} = 0.125$$

4. Cálculo del IPG

Una vez que se ha calculado el PEID para los tres componentes del IPG, la determinación de este índice es sencilla. Se trata de un simple promedio de los tres índices del PEID.

$$\text{IPG} = \frac{0.617 + 0.898 + 0.125}{3} = 0.547$$

El índice de pobreza humana para países en desarrollo (IPH-1)

Así como el IDH mide el progreso medio, el IPH-1 mide las privaciones en los tres componentes básicos del desarrollo humano que refleja el IDH.

- Vida larga y saludable: la vulnerabilidad de morir a una edad relativamente temprana, medida según la probabilidad al nacer de no vivir hasta los 40 años.
- Educación: exclusión del mundo de la lectura y las comunicaciones, medida según la tasa de analfabetismo de adultos.
- Nivel de vida digno: falta de acceso a recursos económicos generales, medido según el promedio ponderado de dos indicadores: el porcentaje de la población que no utiliza una fuente de agua mejorada y el porcentaje de niños con peso insuficiente para su edad.

Calcular el IPH-1 es más sencillo que calcular el IDH. Los indicadores utilizados para medir las privaciones ya están normalizados entre 0 y 100 (porque se expresan en porcentajes), de modo que no es necesario crear índices para los componentes, como ocurre con el IDH.

Cálculo del IPH-1

En este ejemplo de cálculo del IPH-1 se utilizan datos de El Salvador para el año 2006.

1. Medición de la privación de un nivel de vida digno

Para medir la privación de un nivel de vida digno se utiliza un promedio no ponderado de dos indicadores.

- Promedio no ponderado = 1/2 (población que no usa una fuente de agua mejorada) + 1/2 (niños con peso insuficiente para su edad)
- Población que no usa una fuente de agua mejorada = 12.4%
- Niños con peso insuficiente para su edad = 10.3%
- Promedio no ponderado = 1/2 (12.4) + 1/2 (10.3) = 11.3%

2. Cálculo del IPH-1

La fórmula para calcular el IPH-1 es la siguiente:

$$IPH-1 = [1/3 (P_1^\alpha + P_2^\alpha + P_3^\alpha)]^{1/\alpha}$$

Donde:

- P1 = Probabilidad al nacer de no sobrevivir hasta los 40 años (multiplicada por 100)
- P2 = Tasa de analfabetismo de adultos
- P3 = Promedio no ponderado de la población que no usa una fuente de agua mejorada y de niños con peso insuficiente para su edad
- $\alpha = 3$

Para el caso de El Salvador,

- P1= 9.6
- P2= 16.4
- P3= 11.3
- IPH-1 = [1/3 (9.63 + 16.43 + 11.33)]^{1/3} = **13.1**

Apéndice de la nota técnica 1:

Cálculo de ingresos percibidos por mujeres y hombres

Este ejemplo de cálculo de ingresos percibidos por mujeres y hombres utiliza datos de El Salvador correspondientes a 2006.

1. Cálculo del PIB total (PPA en US\$)

El PIB total (en US\$) se calcula multiplicando la población total por el PIB per cápita (PPA en US\$).

- Población total: 6,980 (miles)
- PIB per cápita (PPA en US\$): 5,525
- Total PIB (PPA en US\$) = 6,980 (5,525) = 38,566,041 (miles)

2. Cálculo de la proporción del total de la masa salarial correspondiente a las mujeres

Dado que rara vez se dispone de datos sobre los salarios en zonas rurales y en el sector informal, en el Informe se utilizan los salarios no agrícolas y se asume que la relación entre el salario no agrícola de mujeres y hombres es igual en el resto de la economía. La proporción del total de la masa salarial correspondiente a las mujeres se calcula utilizando la relación entre el salario no agrícola de la mujer y el salario no agrícola del hombre, así como los porcentajes que corresponden a mujeres y hombres en la población económicamente activa.

- Relación entre el salario no agrícola de mujeres y hombres (W_f/W_m) = 0.885
- Proporción de mujeres en la población económicamente activa (EA_f) = 0.414
- Proporción de hombres en la población económicamente activa (EA_m) = 0.586

Proporción del total de la masa salarial correspondiente a las mujeres (S_p) =

$$\frac{W_f/W_m(EA_f)}{[W_f/W_m(EA_f)] + EA_m} = \frac{0.885 (0.414)}{[0.885 (0.414)] + 0.586} = 0.385$$

3. Cálculo de los ingresos percibidos por hombres y mujeres (PPA en US\$)

Es preciso basarse en el supuesto de que la proporción del total de la masa salarial correspondiente a las mujeres es igual a la proporción de la mujer en el PIB.

Proporción del total de la masa salarial correspondiente a las mujeres (S_p) = 0.385

Total PIB (PPA en US\$) (Y) = 38,566,041 (miles)

Población femenina (N_f) = 3,691 (miles)

Cálculo de los ingresos percibidos por mujeres (PPA en US\$) (Y_p) =

$$\frac{S_f(Y)}{N_f} = \frac{0.385 (38,566,041)}{3,691} = 4,018$$

Población de hombres (N_m) = 3,288 (miles)

$$\frac{Y - S_f(Y)}{N_m} = \frac{38,566,041 - [0.385 (38,566,041)]}{3,288} = 7,217$$

DEFINICIONES ESTADÍSTICAS

Afiliado del Sistema de Ahorro para Pensiones

Persona que cuenta con una cuenta de ahorro para pensiones administrada por una institución Administradora de Fondos para Pensiones (AFP) y un número único previsional (NUP) asignado. La afiliación subsistirá durante toda la vida del afiliado, se encuentre o no en actividad laboral.

Ahorro corriente del gobierno

Diferencia entre los ingresos corrientes y los gastos corrientes del gobierno.

Ahorro interno bruto

Diferencia entre el producto interno bruto (PIB) y el consumo total.

Alfabetismo adulto

Número de personas de 15 años o más capaces de leer y escribir un texto corto y sencillo sobre su vida cotidiana.

Analfabetos mayores de 15 años

Número de personas de ese grupo de edad que no son capaces de leer y escribir un texto corto y sencillo sobre su vida cotidiana.

Brecha de pobreza

Medición de la profundidad de la pobreza, que calcula la distancia media del ingreso de los pobres con relación a la línea de pobreza.

Canasta básica alimentaria (CBA)

Conjunto de productos considerados básicos en la dieta de la población residente en el país, en cantidades suficientes para cubrir adecuadamente las necesidades energéticas y proteicas de un individuo promedio, según definición de DIGESTYC.

Canasta básica ampliada

Costo de la CBA más gastos de vivienda, salud, vestuario y misceláneos, según definición de DIGESTYC. En El Salvador su valor se ha establecido como dos veces el valor de la CBA.

Casos confirmados de dengue

Número total de casos de dengue notificados

por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

Categoría ocupacional

Relación entre una persona económicamente activa y su empleo, es decir, si la persona es: patrono, trabajador por cuenta propia, asalariado, trabajador familiar no remunerado, aprendiz o servicio doméstico, según definición de DIGESTYC.

Coefficiente de Gini

Medida que muestra hasta qué punto se aproxima una determinada distribución de alguna variable –por ejemplo, el ingreso– a la igualdad o la desigualdad absoluta. A medida que el coeficiente se aproxima a cero (uno), la distribución del ingreso se acerca a la igualdad (desigualdad) absoluta.

Consumo del gobierno

Gastos corrientes para la adquisición de bienes y servicios por parte del gobierno en todos sus niveles, con exclusión de la mayoría de las empresas gubernamentales.

Consumo privado

Valor de mercado de todos los bienes y servicios, incluidos los productos duraderos, adquiridos o recibidos como ingreso en especie por hogares e instituciones sin fines de lucro.

Control prenatal

Casos de embarazo de nacidos vivos que tuvieron al menos un control. Los datos corresponden a las mujeres en edad fértil, de 15 a 44 años, para el período comprendido entre 1983 y 1988 (FESAL-88); para los períodos 1988 a 1993 (FESAL-93) y 1993 a 1998 (FESAL-98) corresponden a mujeres de 15 a 49 años.

Cotizante efectivo del Sistema de Ahorro para Pensiones

Afiliado al Sistema de Ahorro para Pensiones que ha realizado una cotización, ya sea voluntaria u obligatoria, durante el mes de devengue de referencia.

Déficit (superávit) fiscal

Diferencia entre el total de ingresos y el total de gastos del gobierno central.

Déficit fiscal antes de donaciones

Déficit fiscal al que se le ha sustraído el total de donaciones externas recibidas por el gobierno.

Déficit habitacional cualitativo

Aquel en el cual las viviendas tienen carencias en sus componentes estructurales (techo, pared, piso), servicios básicos (electricidad, agua y sanitario) o en sus condiciones de uso y su entorno ambiental, dificultando su utilización en condiciones mínimas acordes con la dignidad humana.

Déficit habitacional cuantitativo

Demanda potencial de viviendas nuevas originada por la constitución de nuevos hogares más las familias que cohabitan una misma vivienda. Incluye aquellas viviendas que tienen todos sus componentes estructurales inadecuados y que carecen de todo servicio básico.

Déficit habitacional

Carencia de una vivienda digna para cada hogar existente en el país, tomando en cuenta los componentes estructurales y servicios básicos que posee la vivienda. El déficit habitacional se compone del déficit cuantitativo y déficit cualitativo.

Densidad de población

Población por unidad de superficie terrestre; por ejemplo, personas por kilómetro cuadrado.

Dependencia económica

Población total menos población ocupada dividida entre la población ocupada. Este cociente es un indicador de la carga económica que soporta cada trabajador, es decir, cuantas personas que no trabajan deben ser sostenidas por cada persona ocupada.

Desnutrición aguda

Condición a que se refiere el indicador

antropométrico “peso por talla” cuando es bajo y representa delgadez o desnutrición aguda.

Desnutrición crónica

Condición a que se refiere el indicador antropométrico “talla por edad” cuando es bajo y representa retardo en el crecimiento o desnutrición crónica.

Desnutrición global

Condición a que se refiere el indicador antropométrico “peso por edad” cuando es bajo y representa desnutrición global.

Desocupados

Personas que son parte de la población económicamente activa (PEA), que no trabajan pero que buscan activamente un trabajo. Los desocupados se componen por cesantes y por quienes buscan trabajo por primera vez.

Deuda externa

Deuda de un país con no residentes reembolsable en divisas, bienes o servicios.

Diferencial de género en la matrícula inicial

Razón de matrícula inicial de mujeres y la matrícula inicial de hombres según nivel educativo.

Diferencial de género en la tasa global de alfabetización

Cálculo correspondiente a la resta entre la tasa de alfabetismo de mujeres, menos la tasa de alfabetismo de hombres. Si el valor (en puntos porcentuales) es positivo el indicador es favorable a las mujeres, si es negativo es desfavorable.

Escolaridad promedio

Número de años aprobados para la población de 6 años y más, según definición de DIGESTYC.

Esperanza de vida

Número de años que vivirá un recién nacido si los patrones de mortalidad por

edades imperantes en el momento de su nacimiento siguieran siendo los mismos a lo largo de toda su vida.

Gasto de educación como porcentaje del gasto público total

Razón del gasto público en educación y gasto público total, por cien.

Gasto de educación como porcentaje del PIB

Razón del gasto público en educación y el PIB a precios corrientes, por cien.

Grupo ocupacional

Conjunto de ocupaciones específicas relacionadas por la naturaleza del trabajo realizado. Se utiliza la Clasificación Internacional Uniforme de las Ocupaciones (CIUO 88) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), según definición de DIGESTYC.

Hogar

Persona o grupo de personas unidos por lazos familiares o amistosos que comparten una misma vivienda y que tienen una administración presupuestaria de alimentación común.

Hogares en condición de hacinamiento

Hogares de cuatro a seis miembros que habitan viviendas de uno y dos dormitorios.

Importación de bienes y servicios

Valor de todos los bienes y servicios no factoriales adquiridos en el resto del mundo, incluidos flete de mercancías, seguros, viajes y otros servicios no factoriales.

Índice de desarrollo humano (IDH)

Índice compuesto que mide el promedio de los avances en las tres dimensiones básicas del desarrollo humano: vida larga y saludable, medida en función de la esperanza de vida al nacer; conocimientos, medidos en función de una combinación de la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta de matriculación combinada primaria, secundaria y terciaria; y nivel de vida digno, medido por el PIB per

cápita (PPA en dólares estadounidenses) Para obtener detalles sobre este índice véanse Notas técnicas.

Índice de desarrollo relativo al género (IDG)

Índice compuesto que mide el logro en las mismas dimensiones que el IDH, pero toma en cuenta la desigualdad de logro entre mujeres y hombres en materia de esperanza de vida, nivel educacional e ingreso. Para obtener detalles sobre este índice véanse Notas técnicas.

Índice de esperanza de vida

Uno de los tres índices que componen el índice de desarrollo humano. Para obtener detalles sobre este índice, véanse Notas técnicas.

Índice de masculinidad

Número de hombres por cada 100 mujeres en una población.

Índice de nivel educacional

Uno de los tres índices que componen el índice de desarrollo humano. Se basa en la tasa de alfabetización de adultos y la tasa de matrícula combinada en primaria, secundaria y terciaria. Para obtener detalles sobre este índice, véanse Notas técnicas.

Índice de pobreza humana

Índice compuesto que mide las privaciones en las tres dimensiones básicas que componen el índice de desarrollo humano: vida larga y saludable, conocimientos y nivel de vida digno. Para obtener detalles sobre este índice, véanse Notas técnicas.

Índice de potenciación de género (IPG)

Índice compuesto que utiliza variables que miden la potenciación relativa de hombres y mujeres en esferas de la actividad económica y política. El IPG es la suma de tres índices: la participación económica y el poder de adoptar decisiones, la participación política y el poder de adoptar decisiones, y el grado de control sobre los recursos económicos. Para obtener detalles sobre este índice, véanse Notas técnicas.

Índice de remuneración media de género

Remuneración media por mujer asalariada, dividida por remuneración media por hombre asalariado, por 100. Este indicador puede ser obtenido por sector de ocupación, por grupo ocupacional, subdividido por urbano y rural, o por áreas geográficas.

Índice del PIB

Uno de los tres índices que componen el índice de desarrollo humano. Se basa en el PIB per cápita (PPA en dólares estadounidenses). Para obtener detalles sobre este índice, véanse Notas técnicas.

Inflación

Elevación notable del nivel de precios con efectos desfavorables para la economía de un país.

Ingreso

Monto total percibido por una persona, durante un período establecido, en dinero y/o en especies por medio de su trabajo y otras fuentes tales como: comisiones, bonificaciones, renta, remesas y ayuda familiar, pensiones y jubilaciones, intereses, alquileres, donaciones, utilidades, etc., según definición de DIGESTYC.

Ingreso fiscal

Contribuciones obligatorias, sin contraprestaciones y no reembolsables que recaudan los gobiernos centrales, destinadas a fines públicos.

Ingreso per cápita mensual

Monto total de las entradas monetarias percibidas en dinero o especie por una persona en un mes determinado.

Ingreso por hogar mensual

Monto total de las entradas monetarias percibidas en dinero o especie, por el conjunto de miembros que conforman un hogar en un mes determinado.

Ingresos corrientes del gobierno central

Ingresos en concepto de impuestos, ingresos

no tributarios y transferencias corrientes de empresas públicas.

Ingresos de capital

Suma de los ingresos por venta de activos, transferencias de capital y recuperación de préstamos.

Inversión interna bruta

Contribuciones al activo fijo de una economía, más las variaciones netas del nivel de existencias.

Inversión promedio por alumno

Razón del total del presupuesto ordinario ejecutado por nivel educativo y el total de la matrícula inicial según nivel educativo correspondiente.

Inversiones extranjeras directas (corrientes netas)

Capital proporcionado por inversionistas extranjeros directos (empresa matriz) a una filial en el país anfitrión. Implica que la empresa extranjera ejerce una influencia importante en la gestión de la empresa residente en la otra economía. El capital proporcionado puede consistir en capital en acciones, reinversión de las utilidades o préstamos internos.

Jefe de hogar

Persona que ejerce la autoridad en el hogar para tomar las decisiones que involucran al grupo familiar, y que es reconocido como tal por los miembros que lo conforman, según definición de DIGESTYC.

Niños con retardo en talla

Total de niños que presentan estado de desnutrición moderado o severo, de acuerdo a los valores de talla recomendados por la Organización Mundial de la Salud (OMS).

Niños menores de cinco años con peso insuficiente

Porcentaje de la población de menos de cinco años de edad con peso insuficiente en forma moderada o severa, definido como el peso que está dos desviaciones estándar

por debajo de la mediana del peso para esa edad.

Nivel de precios

Acumulación de inflaciones anteriores partiendo de un año base.

No pobres

Total de personas cuya condición de ingresos es mayor que el costo de la canasta básica ampliada.

Ocupados

Personas económicamente activas que tienen un trabajo del cual obtienen una remuneración o ganancia, o trabajan sin pago en dinero en un establecimiento de tipo familiar, según definición de DIGESTYC. Esta categoría de trabajo se puede subdividir en subempleados (visibles e invisibles) y ocupados plenos.

Ocupados plenos

Ocupados que trabajan 40 horas o más a la semana y que perciben un ingreso mayor o igual al salario mínimo establecido, según definición de DIGESTYC. Este Informe subdivide esta categoría de trabajo en ocupados plenos sin remuneración justa o protección social y los que cuentan con trabajo decente.

Participación de la mujer en la actividad económica

Porcentaje de mujeres ocupadas entre el total de personas ocupadas a nivel nacional y por área geográfica, por rama de actividad económica, por categoría ocupacional y por grupo ocupacional.

Personas por hogar

Cociente del total de personas y el número de hogares.

PIB per cápita PPA (en dólares estadounidenses)

PIB per cápita del país convertido a dólares de Estados Unidos, sobre la base de la paridad de poder adquisitivo de la moneda de ese país.

PIB per cápita

Producto interno bruto dividido por el total de habitantes del país. Puede ser calculado en términos nominales o corrientes, o en términos reales o en unidades monetarias de un mismo año tomado como base.

Población económicamente activa (PEA)

Grupo poblacional constituido por las personas que, estando en edad de trabajar, efectivamente forman parte de la fuerza de trabajo al mantenerse en una ocupación o buscarla activamente, según definición de DIGESTYC.

Población económicamente activa ampliada

Grupo poblacional constituido por la PEA convencional, más el contingente de personas en edad de trabajar que no forman parte del mercado de trabajo debido a que realizan quehaceres domésticos, cuidados de enfermos y ancianos, entre otras actividades domésticas no remuneradas. Esta categoría es utilizada en este Informe para el cálculo de las horas destinadas por hombres y mujeres al trabajo remunerado y no remunerado.

Población económicamente inactiva (PEI)

Grupo de personas que estando en edad de trabajar no trabajan ni buscan activamente empleo, según definición de DIGESTYC.

Población en edad de trabar (PET)

Grupo poblacional integrado por las personas de 10 años y más, que de acuerdo a la realidad socioeconómica del país se encuentran aptas para trabajar, según definición de DIGESTYC.

Población que se estima que no sobrevivirá hasta los 40 años de edad

Medido por el porcentaje de habitantes, nacidos hoy, que no se espera que sobrevivan hasta los 40 años.

Población total

Conjunto de habitantes que residen en los hogares particulares de las diferentes

regiones del país, según definición de DIGESTYC.

Población urbana como porcentaje de la población total

Cociente del total de la población residente en áreas urbanas y la población total.

Pobreza extrema

Condición de las personas u hogares cuyos ingresos son menores que el costo de la canasta básica alimentaria (CBA), la cual es diferenciada por área de residencia, según definición de DIGESTYC.

Pobreza relativa

Condición de las personas u hogares cuyos ingresos son mayores que el costo de la canasta básica alimentaria (CBA), pero son menores que los costos de la canasta básica ampliada, la cual, de acuerdo con la metodología adoptada por la DIGESTYC, es el doble del costo de la CBA.

Pobreza total

Total de personas en condición de pobreza. Aritméticamente es el resultado de la suma de personas u hogares en pobreza extrema y en pobreza relativa.

Porcentaje de mujeres en concejos municipales

Cociente del total de mujeres del concejo municipal y el total de miembros del mismo.

Porcentaje de niños menores de cinco años con peso insuficiente

Cociente del total de niños que presentan un estado de desnutrición moderado o severo, y el total de niños censados.

Porcentaje de población que se estima que no sobrevivirá hasta los 40 años de edad

Medido por el porcentaje de habitantes, nacidos hoy, que no se espera que sobrevivan hasta los 40 años.

Prevalencia de menores de cinco años con bajo peso

Ver Porcentaje de niños menores de cinco años con peso insuficiente.

Producto interno bruto (PIB)

Producción total para uso final de bienes y servicios de una economía, realizada tanto por residentes como por no residentes, y considerada independientemente de la nacionalidad de los propietarios de los factores. Se excluyen las deducciones por depreciación del capital físico o las correspondientes al agotamiento y deterioro de los recursos naturales.

Producto nacional bruto (PNB)

Comprende el PIB, más el ingreso neto a costo de factores desde el exterior, que es el ingreso percibido del exterior por los residentes en concepto de servicios (trabajo y capital) a costo de factores, menos los pagos análogos efectuados a no residentes que contribuyen a la economía nacional.

Rama de actividad económica

Sector de la economía dentro del cual la persona o empresa ejerce o ha ejercido la ocupación. Se utiliza la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas (CIU, revisión 3) del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales de las Naciones Unidas, según definición de DIGESTYC.

Remesa mensual por hogar

Cálculo correspondiente al cociente del total de remesas familiares mensuales y el número de hogares receptores de remesas, para un determinado mes.

Remesa mensual por persona

Cálculo correspondiente al cociente del total de remesas familiares mensuales y el número de personas receptoras de remesas, para un determinado mes.

Remesas

Flujo de ingresos que envían las personas residentes en el exterior del país.

Sector formal

Segmento del mercado de trabajo compuesto por asalariados y trabajadores en establecimientos de cinco o más trabajadores, y trabajadores por cuenta propia y patronos de empresas de cinco o menos trabajadores que desempeñan ocupaciones de tipo profesional, técnico, administrativo y gerencial.

Sector informal

Segmento del mercado de trabajo compuesto por personas asalariadas y trabajadoras familiares ocupadas en establecimientos de menos de cinco trabajadores, trabajadores por cuenta propia y patronos de empresas con menos de cinco trabajadores y/o trabajadoras en ocupaciones no profesionales, técnicas, gerenciales o administrativas.

Sexo de la jefatura

Sexo de la persona que ejerce en el hogar la autoridad para tomar las decisiones que involucran al grupo familiar y que es reconocido como tal por los miembros que lo conforman.

Suscriptores cuentas internet

Personas que suscriben un servicio que les permite el acceso a la red mundial que está interconectada a terminales de computadora y servidores que interactúan para intercambiar información en audio, imagen y texto.

Tasa bruta de escolaridad

Número de estudiantes matriculados en un nivel de enseñanza, sin importar la edad, como porcentaje de la población en edad escolar oficial para ese nivel (parvularia de 4 a 6 años, básica de 7 a 15 años y media de 16 a 18 años). La tasa bruta de matriculación puede ser superior a 100% debido a la repetición de curso y el ingreso a edades más tempranas o tardías que la edad común en cuestión.

Tasa bruta de mortalidad

Número de defunciones por 1,000 habitantes en un año determinado.

Tasa bruta de natalidad

Número de nacidos vivos por 1,000 habitantes en un determinado año.

Tasa bruta de participación

Razón de la PEA y la población total. Indica la proporción de la población total del país que se encuentra activa económicamente, según definición de DIGESTYC.

Tasa de alfabetismo adulto

Porcentaje de personas de 15 años o más que pueden leer, escribir y comprender un texto corto y sencillo sobre su vida cotidiana.

Tasa de alfabetización de los jóvenes (15 a 24 años)

Porcentaje de personas de 15 a 24 años que pueden leer, escribir y comprender un texto corto y sencillo sobre su vida cotidiana.

Tasa de analfabetismo adulto

Se calcula restando a 100 la tasa de alfabetización de personas adultas, que comprende la población de 15 años y más.

Tasa de crecimiento natural

Incremento (o disminución) de una población durante un período dado, debido al excedente (o déficit) de nacimientos sobre las defunciones, expresada como porcentaje con respecto a la población media del período. Esta tasa no incluye los efectos de la inmigración o la emigración.

Tasa de dependencia

Cociente de la población definida como dependiente, menores de 15 años y mayores de 65 años; y la población en edad activa, comprendida entre los 15 y 64 años.

Tasa de desempleo de la población entre 15 y 24 años

Relación que mide el volumen de desempleo o desocupación entre la población económicamente activa de 15 a 24 años de edad durante un período determinado, representando el porcentaje de la fuerza laboral de ese rango de edades que no es absorbida por el sistema económico.

Tasa de desempleo

Relación que mide el volumen de desempleo o desocupación entre la población

económicamente activa durante un período determinado, representando el porcentaje de la fuerza laboral que no es absorbida por el sistema económico, según definición de DIGESTYC.

Tasa de jefatura

Razón de jefes de hogar y número total de la población.

Tasa de matriculación combinada

Cantidad de alumnos y alumnas matriculados en un año determinado en el conjunto de los tres niveles de educación formal, según la Clasificación Internacional Uniforme de la Educación (CIUE): primario, secundario y terciario.

Tasa de matriculación neta

Número de estudiantes matriculados en un nivel de enseñanza que tienen la edad escolar oficial para ese nivel, como porcentaje del total de población en edad escolar oficial para ese nivel.

Tasa de mortalidad infantil (por mil)

Cociente del número de niños(as) que nacieron vivos y que murieron antes de cumplir su primer año de vida entre el respectivo número de niños(as) expuestos(as), expresados por mil nacidos vivos, según definición de la FESAL.

Tasa de participación específica hombres

Razón de la población económicamente activa (PEA) masculina y la población en edad de trabajar (PET) masculina.

Tasa de participación específica mujeres

Razón de la población económicamente activa (PEA) femenina y la población en edad de trabajar (PET) femenina.

Tasa de participación global

Razón de la población económicamente activa y la población en edad de trabajar. Indica la proporción de personas en edad de trabajar del país, que se encuentra económicamente activa. Denota el nivel de

actividad económica de la población, según definición de la DIGESTYC.

Tasa de subempleo

Relación que mide el volumen de subempleo (visible e invisible) entre la población económicamente activa durante un período determinado.

Tasa de subempleo invisible

Relación que mide el volumen de ocupados que trabajan 40 horas o más a la semana y que perciben un ingreso menor al salario mínimo establecido, entre la población económicamente activa, durante un período determinado. También es conocida como tasa de subempleo por insuficiencia de ingresos.

Tasa de subempleo visible

Relación que mide el volumen de ocupados que trabajan involuntariamente menos de 40 horas a la semana, entre la población económicamente activa, durante un período determinado. También es conocido como tasa de subempleo por insuficiencia de horas.

Tasa de subutilización laboral

Relación que mide el volumen de subutilización de la capacidad productiva de los trabajadores, como porcentaje de la población económicamente activa durante un período determinado. Aritméticamente, resulta de la suma de la tasa de desempleo y la tasa de subempleo nacional.

Tasa de trabajo decente

Relación que mide el volumen de trabajadores que cuentan con un puesto de trabajo con un nivel de remuneración justa (definido por el costo de la canasta de mercado del IPC por trabajador, diferenciado por área geográfica) o protección social (cuentan con contrato de trabajo y cobertura de seguridad social), respecto de la PEA.

Tasa específica de fecundidad

Número de nacidos vivos por 1,000 mujeres en edad fértil, es decir entre los 15 y 49 años.

Tasa global de fecundidad (TGF)

Combina las tasas de fecundidad de todos los grupos de edad durante un período determinado y se interpreta como el número de hijos o de hijas nacidas vivas que tendrían las mujeres al final de su vida reproductiva, si las tasas específicas de fecundidad observadas se mantuvieran constantes.

Tasa global de participación

Razón de la población económicamente activa y la población en edad de trabajar. Indica la proporción de personas en edad de trabajar del país que se encuentra económicamente activa. Denota el nivel de actividad económica de la población.

Total ingresos familiares mensuales

Monto total de las entradas monetarias percibidas, en dinero o especie, por el conjunto de miembros que conforman un hogar.

Total remesas familiares mensuales

Monto total de las entradas monetarias percibidas a partir de los flujos de ingresos que envían las personas residentes en el exterior al conjunto de miembros de un hogar.

Vigilancia del desarrollo humano: ampliar las opciones de la gente . . .

Cuadro 1: Índice de desarrollo humano y sus componentes

Índice de desarrollo humano

Esperanza de vida

Tasa de matriculación combinada

Alfabetismo adulto

PIB per cápita (PPP)

Índice de PIB

Índice de alfabetización

Índice de matriculación

Índice de nivel educacional

Índice de esperanza de vida

Estimaciones propias con base en datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, DIGESTYC, 2006; Banco Central de Reserva de El Salvador, 2007.

Cuadro 2: Índice de desarrollo humano relativo al género y sus componentes

Índice de desarrollo relativo al género

Esperanza de vida

Tasa de alfabetización de adultos (%)

Tasa de matriculación combinada

PIB per cápita (PPA en dólares)

Estimaciones propias con base en datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, DIGESTYC, 2006; Banco Central de Reserva de El Salvador, 2007.

Cuadro 3: Índice de potenciación de género y sus componentes

Índice de potenciación de género

Porcentaje de mujeres en concejos municipales

Mujeres en puestos ejecutivos y administrativos (%)

Mujeres en puestos profesionales y técnicos (%)

PIB per cápita de las mujeres (PPA en dólares)

Estimaciones propias con base en datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, DIGESTYC, 2006; Banco Central de Reserva de El Salvador, 2007; Tribunal Supremo Electoral, 2006.

Cuadro 4: Índice de pobreza humana y sus componentes

Índice de pobreza humana

Niños menores de cinco años con peso insuficiente

Analfabetismo adulto

Población que se estima que no sobrevivirá hasta los 40 años de edad

Estimaciones propias con base en datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, DIGESTYC, 2006; Encuesta FESAL 2002/2003, Asociación Demográfica Salvadoreña; Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008 (mundial), PNUD.

. . . para disfrutar de una vida larga y saludable . . .

Cuadro 5: Perfil de salud

Casos de VIH+

Casos de SIDA

Casos confirmados de dengue

Casos de paludismo

Casos de cólera

Gasto en salud (ramo de salud pública y asistencia social) como porcentaje del gasto público total

Gasto en salud (ramo de salud pública y asistencia social) como porcentaje del PIB

Inmunización completa en menores de 5 años (por cada 100 menores de 0 a 4 años)

Programa ITS/VIH/SIDA, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social; Ministerio de Hacienda.

Encuesta FESAL, Asociación Demográfica Salvadoreña.

Cuadro 6: Seguridad alimentaria

Valor agregado de la producción según la rama de agricultura, caza, silvicultura y pesca (precios corrientes en millones de US\$)

Importación CIF de animales vivos y productos del reino animal y del reino vegetal (en miles de US dólares)

Importación CIF de animales vivos y productos del reino animal y del reino vegetal (en miles de kilogramos)

Estimación de producción de diferentes cultivos (en miles de quintales)

Estimación de superficie de diferentes cultivos (en miles de manzanas)

Estimación de rendimiento de unidad de diferentes cultivos (en quintales por manzana)

Desnutrición (por cada 100 menores de 5 años de edad)

Banco Central de Reserva.

Encuesta FESAL, Asociación Demográfica Salvadoreña.

Cuadro 7: Vivienda

Número de viviendas	
Total de viviendas construidas anualmente	
Deficit habitacional	<i>Oficina de Planificación Estratégica, Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano.</i>
Deficit habitacional cualitativo	
Déficit habitacional cuantitativo	
Características de los hogares	
Número de jefes de hogar	
Tasa de jefatura (por cada 100 habitantes)	
Viviendas con más de un hogar (por cada 100 viviendas)	
Razón número de viviendas existentes en el país y número de jefes de hogar	<i>Estimaciones propias con base en datos de varias Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples, DIGESTYC.</i>
Tamaño promedio de los hogares	
Hogares según tipo de vivienda (por cada 100 hogares)	
Hogares según material de la pared de la vivienda (por cada 100 hogares)	
Acceso de los hogares a los servicios básicos	

[...para recibir educación...](#)

Cuadro 8: Perfil de educación

Oferta de establecimientos escolares (número de escuelas)	
Matrícula inicial de educación parvularia (número de estudiantes)	
Matrícula inicial de educación básica (número de estudiantes)	
Matrícula inicial de educación media (número de estudiantes)	
Cobertura programa EDUCO	<i>Ministerio de Educación.</i>
Docentes del sector público (número de docentes)	
Tasas de transición por grados de educación básica	
Inversión promedio por alumno (en US\$)	
Escolaridad promedio (en años)	
Tasa de alfabetismo adulto (por cada 100 personas de 15 años y más)	<i>Estimaciones propias con base en datos de varias Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples, DIGESTYC.</i>
Tasa de alfabetismo (por cada 100 personas de 15-24 años)	
Tasas brutas de escolaridad	
Gasto en educación (ramo de educación) como porcentaje del gasto público total	<i>Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.</i>
Gasto en educación (ramo de educación) como porcentaje del PIB	<i>Ministerio de Hacienda.</i>

Cuadro 9: Tecnología

Telefonía fija	
Telefonía móvil	
Telefonía pública	
Tarifa de instalación del servicio telefónico (en US\$)	
Tarifa plena (1 min. EEUU, US\$)	<i>Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones</i>
Tráfico telefónico internacional entrante de llamadas (en miles)	
Digitalización conmutación (en porcentaje)	
Suscriptores cuentas Internet	

[...para acceder a los recursos necesarios que permitan disfrutar de un nivel de vida digno...](#)

Cuadro 10: Economía

Desempeño económico	
Demanda y oferta global (precios constantes de 1990) millones US\$	
Ingreso nacional disponible y su asignación (millones de US\$ corrientes)	
Balanza comercial (en millones de US\$ corrientes)	
Sector público no financiero (en millones de US\$)	<i>Banco Central de Reserva.</i>
Panorama monetario (en millones de US\$)	
Destino del crédito de los bancos comerciales (millones de US\$)	
Estructura del destino del crédito de los bancos comerciales (montos otorgados en porcentajes)	
Gasto público total (en millones de US\$)	
Inversión pública no financiera (en millones de US\$)	
Estructura de la inversión pública no financiera por departamento (en porcentaje)	<i>Ministerio de Hacienda, Secretaría Técnica de la Presidencia.</i>

Cuadro 11: Empleo y mercados de trabajo

Tasa bruta de participación (por cada 100 habitantes)	
Tasa global de participación (por cada 100 habitantes)	
Tasa de subempleo (por cada 100 habitantes)	
Tasa de desempleo (por cada 100 habitantes)	
Tasa de subutilización laboral (por cada 100 habitantes)	
Estructura de la población económicamente activa (en porcentaje)	
Estructura de la PEA ocupada urbana (en porcentaje)	<i>Estimaciones propias con base en datos de varias Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples, DIGESTYC.</i>
Estructura de la población ocupada (en porcentaje)	
Salario mínimo mensual (en US\$)	
Salario mínimo real mensual (en US\$)	
Salario promedio (en US\$)	
Relación salario mínimo industria / costo canasta básica de alimentos urbana	
Relación salario promedio / costo canasta básica de alimentos urbana	
Afiliados del Sistema de Ahorro para Pensiones (datos acumulados)	
Cotizantes efectivos del Sistema de Ahorro para Pensiones	<i>Superintendencia de Pensiones.</i>
Afiliados del Sistema de Pensiones Público	

Cuadro 12: Participación económica de la mujer

Participación de la mujer en la actividad económica	<i>Estimaciones propias con base en datos de varias Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples, DIGESTYC.</i>
Índice de remuneración media de género (IRMG)	

Cuadro 13: Salarios mínimos

Tarifa de salarios mínimos por actividad económica y decreto ejecutivo	<i>Consejo Nacional del Salario Mínimo.</i>
--	---

Cuadro 14: Perfil de pobreza

Estructura de hogares en pobreza de ingreso	
Estructura de la población en pobreza de ingreso	
Población rural bajo línea de pobreza, con respecto a la porción pobre del país (%)	
Tamaño promedio de los hogares pobres	<i>Estimaciones propias con base en datos de varias Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples, DIGESTYC.</i>
Costo de la canasta básica alimentaria familiar mensual (en US dólares)	
Razón entre quintil más rico y el quintil más pobre de la población (ingreso familiar)	
Coefficiente de Gini (ingreso por hogar)	
Coefficiente de Gini (ingreso per cápita)	

[...conservándolo para futuras generaciones...](#)

Cuadro 15: Energía

Uso de energía	
Demanda neta nacional (MWh)	
Importación neta (GWh)	
Capacidad instalada (MW)	<i>Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones.</i>
Capacidad disponible (MW)	
Precio promedio venta a los usuarios finales (US\$/kWh)	
Índice de electrificación (%)	
Estructura de la generación neta de electricidad (en porcentaje)	

Cuadro 16: Seguridad personal

Casos de delitos relevantes (homicidios)	<i>Instituto de Medicina Legal.</i>
--	-------------------------------------

Cuadro 17: Seguridad en los negocios

Facilidad de hacer negocios (comparación rankings)	<i>World Bank.</i>
Índice de percepción de la corrupción	<i>Transparencia Internacional.</i>
Principales indicadores de Doing Business por tema	<i>World Bank.</i>

...y logrando la igualdad para todos, hombres y mujeres...

Cuadro 18: Pobreza y mujer

Tasa de hogares pobres según sexo del jefe de hogar (en porcentaje de hogares)

Estimaciones propias con base en datos de varias Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples, DIGESTYC.

Cuadro 19: Educación y mujer

Diferencial de género en la matrícula inicial

Cálculos propios con base en datos del Ministerio de Educación.

Diferencial de género en la tasa global de alfabetización (en puntos porcentuales)

Estimaciones propias con base en datos de varias Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples, DIGESTYC.

Cuadro 20: Salud en la mujer

Tasas específicas de fecundidad (por mil mujeres)

Prevalencia de uso de métodos anticonceptivos (en mujeres de 15 a 44 años)

Uso de la citología cérvico vaginal (en mujeres de 15 a 49 años)

Control prenatal (en mujeres de 15 a 49 años)

Encuesta FESAL, Asociación Demográfica Salvadoreña.

Atención del parto intrahospitalaria (en mujeres de 15 a 49 años)

Atención del parto extrahospitalaria en casa con partera (en mujeres de 15 a 49 años)

Control postnatal

Tasa de mortalidad materna (por 100 mil nacidos vivos)

Instrumentos relativos a derechos laborales

Cuadro 21: Situación de la libertad sindical

Número de sindicatos

Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Departamento de Organizaciones Sociales.

Número de afiliados

Cuadro 22: Contratos colectivos

Número de contratos vigentes

Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Departamento de Organizaciones Sociales.

Número de trabajadores amparados



Informe sobre Desarrollo Humano El Salvador 2007 - 2008

El Salvador es un país de trabajadores. No solo porque casi todos tienen que trabajar para ganarse el sustento diario, sino también por la fama de que sus habitantes son laboriosos. La laboriosidad y el emprendedurismo están muy arraigados en la identidad salvadoreña.

El propósito principal de esta publicación es analizar la situación del empleo en El Salvador “desde la posición ventajosa de la gente”. Para cumplir con su cometido y dar un vistazo a las caras ocultas del mundo del trabajo en el país, realiza un análisis desde la perspectiva socioeconómica, histórica, territorial y de género. También ofrece la perspectiva de la cultura y las representaciones sociales. Su inspiración conceptual descansa, como es tradición en los Informes sobre Desarrollo Humano preparados por el PNUD, en el paradigma de desarrollo humano.

Este Informe propone la concertación de un Pacto de Empleo y Cohesión Social que involucre a los principales actores del mundo del trabajo –empresarios y trabajadores– así como al gobierno y otros sectores de la sociedad civil. El Pacto se entiende como un acuerdo social amplio y representativo sobre la extensión de oportunidades de trabajo decente, en particular hacia los grupos sociales excluidos. Este documento incorpora los datos del *VI Censo de población y V de vivienda 2007*.