

¿Tenemos buenos empleos?

Impacto de las políticas económicas en los buenos empleos de El Salvador

Edgar Lara López
Silvia Rubio Jovel



Global Policy Network

funde
Fundación Nacional
para el Desarrollo

¿Tenemos buenos empleos?

Impacto de las políticas económicas en los buenos
empleos de El Salvador



Edgar Lara López
Silvia Rubio Jovel



© **Fundación Nacional para el Desarrollo**

Calle Arturo Abmbrogi # 411. Colonia Escalón,
San Salvador, El Salvador, C.A.

© **Global Policy Network**

Economic Policy Institute
1660 L Street, Nw, Suite 1200 Washington, D.C.

□ **Autores:**

Edgar Lara López
Silvia Rubio Jovel

□ **Diseño y diagramación:**

CICOP

□ **Revisión final:**

Roberto Rubio, Edgar Lara López y Gabriela Gómez
Primera edición: 500 ejemplares, septiembre 2006.

Este documento fue elaborado con el apoyo Global Policy Network en el marco del proyecto WFD-2 ejecutado en El Salvador, India, Rusia y Sudafrica.

Se agradece el apoyo de Global Policy Network, TROCAIRE e HIVOS para la publicación de este documento.

Las opiniones expuestas en este documento son responsabilidad de los autores y no han sido sometidas a revisión de estilo.

ISBN: 99923-819-8-1

Índice

Introducción	5
I. Definición de buenos empleos y análisis de sus resultados	11
1.1 Antecedentes para la definición de buenos empleos	12
1.2 Definición y operacionalización del concepto de buenos empleos	13
1.3 Análisis de los resultados del Índice de Buenos Empleos (IBE)	19
II. Impactos de las políticas económicas en los buenos empleos	31
2.1 La política macroeconómica	32
2.2 Privatización	46
2.3 Apertura comercial	60
III. Conclusiones y recomendaciones	81
IV. Bibliografía	91
V. Anexos	95

Siglas

AFP	Administradora de Fondos de Pensiones
BCR	Banco Central de Reserva
BID	Banco Interamericano
BM	Banco Mundial
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y El Caribe
DIGESTYC	Dirección General de Estadísticas y Censos
EHPM	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples
FUNDE	Fundación Nacional para el Desarrollo
FUSADES	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social
IASS	Índice de Acceso a la Seguridad Social
IBE	Índice de Buenos Empleos
IDHES	Informe de Desarrollo Humano de El Salvador
IEE	Índice de Estabilidad en el Empleo
IEO	Índice de Equidad de Oportunidades
IRLS	Índice de Respeto de las Libertades Sindicales
MCCA	Mercado Común Centroamericano
MTPS	Ministerio de Trabajo y Previsión Social
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SP	Superintendencia de Pensiones
SPNF	Sector Público no Financiero

Introducción

El Salvador posee una economía pequeña, con un PIB per cápita de US \$2,341.6. La población salvadoreña residente en el país es de 6.7 millones de habitantes. Además, se estima que 2.7 millones han emigrado hacia el exterior. De este total de emigrantes, datos del PNUD indican que alrededor del 90% se han dirigido hacia Estados Unidos¹.

Desde el año de 1992, la política económica en El Salvador ha sido orientada por las medidas propuestas en el Consenso de Washington. La aplicación de la ortodoxia económica ha llevado a que se considere a este país, como uno de los líderes en América Latina y el Caribe en la aplicación de dichas medidas o reformas. Además, El Salvador fue clasificado en el primer lugar en libertad económica entre los países de América Latina en el año 2000².

Las reformas fueron aplicadas con el fin de incrementar la tasa de crecimiento de la economía. Sin embargo, los resultados han sido decepcionantes. Como se mostrará con más detalle en el capítulo *Impacto de las políticas económicas en los buenos empleos*, la tasa de crecimiento durante los 90's ha sido inferior a la experimentada en los periodos anteriores a las reformas y al conflicto armado.

1 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (2005). *Informe de Desarrollo Humano 2005* [en línea]. [Ref. Febrero de 2006] San Salvador: PNUD. Disponible en: www.desarrollohumano.org.sv

2 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (2005). Op. Cit.

Además, las tasas de crecimiento económico no sólo han sido inferiores a las de otros periodos, sino también a la de los otros países de América Latina, hasta el punto de ser la primera economía con menor tasa de crecimiento entre 2004 y 2005 (Anexo 1).

En términos de estructura económica, en el año 2004, el 11.5% de la economía era aportado por el sector primario, el 27.6% por el sector secundario y el 60.9% por el sector terciario. La actividad de servicios más importante es comercio, hoteles y restaurantes que en 2004 aportó un 20% del PIB³. La importancia del sector servicios en la economía se explica por procesos de modernización, que traen consigo mayor inversión en comunicaciones, servicios básicos, provisión de salud y educación. Paralelamente con este proceso de modernización, se desarrollan micro y pequeñas empresas, en el sector servicios, ligadas a procesos de supervivencia de la población, con poca o ninguna capacidad de acumulación.

En el sector externo, el período de las reformas se ha caracterizado por una ampliación constante del déficit comercial. En el año 2004, la brecha era de US \$2,973.5 millones, equivalente a 18.8% del PIB. Este déficit comercial es financiado fundamentalmente por remesas familiares, que en 2004, alcanzaron los US \$2,547 millones y representaban el 16.1% del PIB y el 70% de las divisas internacionales, especialmente de remesas provenientes de los Estados Unidos.

Las exportaciones han modificado su estructura, aumentando la importancia de la maquila, que ahora es el principal producto de exportación y reduciéndose las exportaciones tradicionales. En 2004, la maquila constituía el 55.3% del total de las exportaciones, las no tradicionales el 39.7% y las tradicionales el 5%. Las exportaciones de maquila se caracterizan por utilizar un porcentaje de insumos importados elevados, lo que desfavorece la articulación de cadenas productivas y generación de valor agregado.

3 Banco Central de Reserva de El Salvador. *Series estadísticas* [en línea]. [ref. Diciembre de 2005]. Disponible en: http://www.bcr.gob.sv/estadisticas/series_estadisticas.html

Otra característica del sector externo es la concentración del destino de las exportaciones. Los principales destinos son los países Centroamericanos y Estados Unidos. En el año 2004, el 65.4% de las exportaciones estaban destinadas al mercado estadounidense y el 24.9% a los países centroamericanos.

En el campo monetario, desde 2001 la economía se ha dolarizado. La dolarización ha traído consigo una reducción de la tasa de interés. En el año 1996, la tasa de interés promedio era de 17%, pasando en 2004 a 7%. Pero la reducción de la tasa de interés no se ha traducido en cambios sustanciales en los montos de créditos otorgados al sector privado. En el año de 1997, la relación crédito al sector privado entre PIB era igual a 40.3% del PIB y en 2004 de 39.9%. Es decir, no se observan diferencias en el período anterior y posterior a la dolarización⁴.

La dolarización, la concentración del destino de las exportaciones y las remesas han generado que El Salvador se constituya en una economía altamente dependiente y vulnerable al desempeño económico de Estados Unidos. Esta situación le genera al país una baja capacidad de respuesta a los *shocks* externos, así como un limitado uso de la política económica para enfrentarlos.

La tasa de inflación es baja. En el año 2004 era igual a 5.4%. Pero se observa una inflación dual, en la que los sectores que producen servicios registran márgenes de ganancias más altos. En contraste, los sectores productores de bienes transables, obtienen márgenes de ganancia menores ya que no pueden trasladar el incremento de sus costos a los consumidores, debido a la presión de la competencia extranjera. Este hecho no se corresponde con los incrementos de productividad, puesto que las actividades productoras de bienes han visto incrementar la productividad del trabajo, mientras que en las actividades del sector servicios ha disminuido⁵.

El sector fiscal se ha caracterizado por la persistencia del déficit. En el año de 2004, el déficit alcanzó el 2.4% del PIB. Debe reconocerse que en los últimos

4 Banco Central de Reserva de El Salvador. *Series estadísticas* [en línea]. [ref. Diciembre de 2005]. Disponible en: http://www.bcr.gob.sv/estadisticas/series_estadisticas.html

5 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (2005). Op. Cit.

años se ha reducido, ya que en 2001 representaba un 4.4%. Pero esta reducción se ha realizado a costa de la inversión pública. Pese a la mejoría del indicador del déficit, el endeudamiento público es preocupante y alcanza en el año de 2004 el 46% del PIB.

La tasa de pobreza se ha reducido en el período (1991-2004), partiendo de cerca del 60% en 1991, hasta alcanzar el 35% en el año 2004. En este logro, juegan un papel importante las remesas familiares. El promedio de ingreso en concepto de remesas en los hogares receptores fue igual a US\$ 160.8. dólares.

En el mercado laboral se observa una tasa de desempleo baja de 6.8% en el año de 2004. Sin embargo, dado que en los países subdesarrollados se carece de mecanismos de protección frente al desempleo, un indicador complementario de la tasa de desempleo es el subempleo. En este caso, el porcentaje de subempleados se ha incrementado entre 1994 y 2004. En el primer año, los subempleados eran el 33% del total de ocupados, y en 2004, el 35%.

Un porcentaje muy reducido de los trabajadores tienen acceso a la cobertura de la seguridad social, en 2004, solo el 32% de los ocupados tenían acceso a la seguridad social⁶. Otro problema del mercado laboral es la rigidez de los salarios. En el período 1996-2004, los salarios tienden a permanecer constantes. De hecho el control de la inflación ha sido, en parte, posible gracias al congelamiento de los salarios.

La libertad sindical presenta restricciones legales para algunos sectores y de hecho para otros. Sólo el 5.3% de la población trabajadora está sindicalizada y en los últimos años la tasa de sindicalización se ha mantenido constante y con una caída en 2004.

En un contexto económico como el anterior y con un mercado de trabajo caracterizado con bajos niveles de desempleo, cabe preguntarse ¿Qué tipos de

⁶ Cálculos propios sobre la base de la EHPM.

trabajos se han generando en el país? ¿Tenemos buenos empleos en el marco de las políticas del Consenso de Washington? ¿Cuál ha sido el impacto de las políticas económicas sobre los buenos empleos?.

El presente documento constituye un esfuerzo para dar respuestas a las preguntas antes planteadas, pretende ser un medio para la reflexión sobre el rol de las políticas públicas en la promoción de empleos que permitan a los trabajadores contar con estabilidad, seguridad, ingresos suficientes y respeto de los derechos laborales.

Las políticas económicas contribuyen a la creación de ciertos tipos de empleos, pero ¿qué tipo de empleos queremos que promocionen las políticas económicas?; además, la flexibilización del mercado laboral, aplicada irresponsablemente, trae graves repercusiones sobre la calidad del empleo. Es necesario que las familias tengan seguridad económica y ello dependerá del tipo de empleo que se genere; de ahí la necesidad de reflexionar sobre la importancia de los buenos empleos, pues éstos contribuyen a la generación de un desarrollo incluyente.

En este documento, inicialmente se definen y se caracterizan a los buenos empleos, y en función de esas características se propone un Índice de Buenos Empleos que mide el avance o retroceso del país en la promoción de empleos con seguridad, equidad, estabilidad y con garantía de las libertades sindicales. Luego se evalúa el impacto de las políticas económicas sobre los buenos empleos partiendo de las actividades económicas más vinculadas a ésta. Por último se plantean los principales hallazgos o conclusiones, así como algunas recomendaciones que se consideran necesarias para promover buenos empleos en El Salvador.

I. Definición de buenos empleos y análisis de sus resultados

A fin de determinar el progreso de El Salvador en cuanto a la generación de buenos empleos, es importante definir qué se entiende por buenos empleos. En la literatura económica de América Latina muy poco se ha trabajado la definición de buenos empleos; mientras en los países de la región existe la necesidad de contar con argumentos que promuevan la generación de empleos que aseguren una vida digna a las familias. Se ha documentado que en un mundo globalizado, la población trabajadora se encuentra cada vez con mayores niveles de inestabilidad económica y laboral, por lo tanto es difícil encontrar empleos en los cuales los trabajadores puedan contar con estabilidad en su puesto de trabajo, ingresos suficientes y gozar plenamente de sus derechos.

El déficit cada vez mayor de buenos empleos podría venir acompañado de inestabilidad social, en la medida en que los estilos de crecimiento económico no proporcionen condiciones aceptables y dignas de trabajo. En esta sección se espera contribuir a definir el concepto y crear una metodología que permita al país evaluar en qué medida se está progresando en la creación de empleos en los cuales la población trabajadora cuente con las mínimas condiciones que le permitan vivir decentemente.

1.1 Antecedentes para la definición de buenos empleos

Para definir los buenos empleos es importante tener en consideración los avances que se han dado en la OIT en cuanto a la promoción de empleos de calidad, así como la problemática del empleo informal. Los buenos empleos deberían sustentarse sobre la base de los principios del trabajo decente de la OIT, así como, en la garantía de ciertas condiciones laborales a las cuales los trabajadores del sector informal no tienen acceso.

Desde hace unos años, la OIT ha tenido como prioridad la promoción de oportunidades en donde las personas puedan tener acceso a un trabajo productivo que se desarrolle en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana; a este tipo de trabajo la OIT lo ha llamado por el nombre de trabajo decente. En ese sentido, un trabajo decente vendría a ser aquel que es productivo, justamente remunerado y que se desarrolla en condiciones de seguridad, equidad, libertad y dignidad humana⁷.

La OIT plantea que el trabajo decente es un objetivo de desarrollo para los países. La ausencia de esfuerzos para la creación de estos trabajos, puede conducir a brechas de empleo, en cuanto a los derechos, la protección social y del diálogo social; y los objetivos de contar con una sociedad más justa y con oportunidades para toda la población serían cada vez menos reales.

No puede existir progreso económico y social si la población trabajadora cuenta con trabajos que no garantizan los elementos que integran el trabajo decente. Por lo tanto, los buenos empleos deben incorporar esos elementos; la organización de la producción en el actual contexto de la globalización está conduciendo a la creación de empleos carentes de seguridad social, con restricciones a la libertad sindical y en donde el crecimiento de los salarios tiende a estancarse. Si queremos crear buenos empleos debemos potenciar políticas que conduzcan a promover el

⁷ OIT (1999). Memoria del Director General: Trabajo Decente. Conferencia Internacional del Trabajo, 87ª reunión. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra.

empleo decente, de lo contrario, los y las trabajadoras seguirán siendo la variable de ajuste de las políticas económicas.

La informalidad en el empleo es contraria a la aspiración de contar con buenos empleos. Por lo general, el empleo informal está integrado por trabajadores que se encuentran en un estado de vulnerabilidad, que se expresa en condiciones de trabajo con inseguridad, inestabilidad y bajos ingresos⁸. En ese sentido, los buenos empleos deben medir el progreso del país en cuanto a la reducción de la informalidad; es decir, en un buen empleo los trabajadores gozan de acceso a la seguridad social, cuentan con garantías legales que les aseguran estabilidad en el empleo y obtienen ingresos que les permiten vivir dignamente.

Tanto el trabajo decente como el empleo informal proporcionan insumos que nos permitirán definir lo que entenderemos por buenos empleos, para posteriormente determinar en que medida las políticas económicas contribuyen a potenciarlos.

1.2 Definición y operacionalización del concepto de buenos empleos

Si consideramos que los buenos empleos se enmarcan en el contexto de la OIT de cara a lograr el trabajo decente, y por otra parte pretenden contrarrestar el crecimiento de la informalidad en el empleo, entenderemos por **buenos empleos: aquellos que se desarrollan en condiciones de equidad, que permiten generar ingresos suficientes para satisfacer las necesidades básicas, así como también garantizan estabilidad en el empleo, acceso a la seguridad social y el respeto de las libertades sindicales.**

Con este concepto no se pretende sustituir el concepto de trabajo decente, ni tampoco resolver el de informalidad; pero sí nos permitirá determinar el progreso del país en cuanto a los dos conceptos antes mencionados (lograr el trabajo

⁸ Avirgan, Tony; Bivens, L. Josh; Gammage, Sarah. Eds. (2005). *Good jobs, bad jobs, no jobs. Labor market and informal work in Egypt, El Salvador, India, Russia and South Africa*. Global Policy Network- Economic Policy Institute. Washington, US.

decente y reducción de la informalidad). Con este concepto, se espera determinar en qué medida el país avanza o retrocede en la creación de empleos que les proporcionen condiciones aceptables de trabajo a las personas y que puede constituirse como las mínimas condiciones de empleo que se les debería garantizar a la población.

Difícilmente lograremos el bienestar social, si tenemos mercados de trabajo con altos niveles de inseguridad económica, con mecanismos de protección social cada vez más escasos, con aplicación de la legislación laboral en función del capital y donde el empleo informal es la fuente inmediata de inserción laboral.

Los buenos empleos pretenden dar una respuesta a la ausencia de información y de indicadores que nos permitan determinar, en qué medida las políticas públicas o económicas están conduciendo a generar un contexto en donde los y las trabajadoras gocen de condiciones mínimas de trabajo que propicien un mayor bienestar, como por ejemplo: equidad en el acceso al trabajo, ingresos que contribuyan a erradicar la pobreza, acceso a la seguridad social y respeto de sus derechos en la búsqueda de sus intereses como trabajadores. Si los mercados de trabajo están garantizando dichas condiciones mínimas, podríamos decir que se están promoviendo y creando buenos empleos y contribuyendo a la meta de lograr el trabajo decente y reducir el empleo informal.

Como se ha mencionado, uno de los propósitos de esta investigación es cuantificar los niveles de buenos empleos en el país. Para operacionalizar la definición de buenos empleos se ha identificado indicadores de las características que poseen dicho empleos. Estas características son:

1. **Equidad de oportunidades:** todo buen empleo debe garantizarle igualdad de oportunidad a mujeres y hombres, ello implica, igualdad de oportunidades en la inserción laboral, acceso equitativo a las remuneraciones y a las prestaciones de la seguridad social. La discriminación por género reduce las oportunidades de desarrollo humano de las personas. En ese sentido, un buen empleo es aquel que no discrimina y facilita el acceso equitativo al mercado de trabajo y las prestaciones sociales.

- 2.** Ingresos suficientes: un buen empleo garantiza a los y las trabajadoras ingresos que permitan solventar sus necesidades básicas y erradicar la pobreza. Así, la presencia de trabajadores en situación de pobreza, con salarios por debajo del valor de una canasta de necesidades básicas y en situación de subempleo, podrían catalogarse en empleos que no les proporcionan ingresos adecuado para vivir dignamente.
- 3.** Estabilidad laboral: la estabilidad en el empleo está definida como el tiempo de duración de un acuerdo entre un trabajador y un patrono. Los empleos permanentes fueron creados como respuesta a la necesidad de las empresas de contar con trabajadores calificados que se dedicaran a tiempo completo a la actividad laboral. Para evitar la incertidumbre sobre la permanencia en los puestos de trabajo, es fundamental contar con mecanismos que le aseguren estabilidad en el empleo a los trabajadores. La ausencia de contratos de trabajo conduce a incrementar esa incertidumbre, así como el incremento de la informalidad, el autoempleo y el desempleo son signos de inestabilidad laboral; si un trabajador labora en dichas condiciones, éste no cuenta con un buen empleo.
- 4.** Seguridad social: la población trabajadora no posee un buen empleo si no tiene acceso a los mecanismos de protección social. La ausencia de prestaciones por seguridad social conduce al deterioro de la fuerza de trabajo y de su productividad; a la vez que esta población sin prestaciones sociales estaría expuesta a perder ciertos beneficios sociales para su sobrevivencia después de su retiro del mercado laboral.
- 5.** Respeto de las libertades sindicales: si no hay respeto de las libertades sindicales ni promoción de la sindicación, se corre el riesgo que los y las trabajadoras pierdan capacidad de negociación y de los beneficios de la negociación colectiva, en un escenario global donde las fuerzas del capital presionan hacia la flexibilización laboral y las libertades sindicales se restringen. En ese sentido, los buenos empleos deben garantizar una de las principales reivindicaciones de los trabajadores en la lucha de sus intereses: la libertad sindical.

En el Cuadro 1.1 y Anexo 2, se detallan los indicadores para cada una de las características. Por ejemplo, se presentan buenos empleos en la medida que las brechas salariales entre hombres y mujeres se reducen, al igual que las brechas de acceso a la seguridad social y la tasa de participación de la mujeres se incrementa; el mercado de trabajo está propiciando equidad de oportunidades y contribuyendo a la generación de buenos empleos. Entonces, tendremos progreso en la generación de buenos empleos en la medida que se mejoran los indicadores de cada una de las características.

Cuadro 1.1
Indicadores para medir los buenos empleos

Característica del buen empleo	Indicador
Equidad de oportunidades	<ul style="list-style-type: none">• Brecha de acceso al empleo formal• Brecha en la tasa de participación en la Población en Edad de Trabajar (PET)• Brecha de acceso a la seguridad social• Brecha salarial
Ingresos suficientes	<ul style="list-style-type: none">• Trabajadores en hogares no pobres• Número de ocupados por arriba de dos líneas de pobreza• Brecha de salario real/nominal• Tasa de ocupado plena
Estabilidad en el empleo	<ul style="list-style-type: none">• Ocupados que han firmado contrato de trabajo• Relación asalariados permanentes/Ocupados - patronos• Tasa de ocupación (Ocupados /PEA)• Relación empleo formal/Ocupados
Acceso a la seguridad social	<ul style="list-style-type: none">• Tasa de cobertura del seguro social• Tasa de afiliación a las administradoras de pensiones• Densidad de cotización (cotizantes efectivos/afiliados)
Respeto de las libertades sindicales	<ul style="list-style-type: none">• Tasa de sindicalización• Tasa de cobertura de los contratos colectivos

Con los indicadores pasamos a elaborar un índice: el Índice de Buenos Empleos (IBE). Este índice mide el progreso del país en cuanto a propiciar buenos empleos o empleos en donde se brinden equidad de oportunidades, ingresos suficientes, seguridad social y respeto de la libertades sindicales⁹.

El IBE está compuesto por cinco subíndices, que son coherentes con las características que definen a un buen empleo: Índice de Equidad de Oportunidades (IEO), Índice de Ingresos Suficientes (IIS), Índice de Estabilidad en el Empleo (IEE), Índice de Acceso a la Seguridad Social (IASS), Índice de Respeto de las Libertades Sindicales (IRLS).

Los subíndices se calculan a partir de los indicadores propuestos en el cuadro 1.1, cada uno toma valores entre 0 y 1; para que proporcione valores dentro de ese rango a cada indicador se le ha asignado valores mínimos y máximos. El valor del índice se obtiene a partir de un promedio simple, en donde cada indicador tiene la misma ponderación. Cuando el índice se aproxima a 1, implica que se están propiciando buenos empleos en la característica de buenos empleos que éste representa y cuando se aproxima a cero, resulta lo contrario.

El IEO, es el resultado del promedio de cuatro indicadores de equidad de género y de oportunidades en el mercado. Los primeros tres indicadores miden la existencia de segregación ocupacional y el cuarto, la existencia de brechas salariales, que son manifestaciones de la existencia de discriminación de género en el mercado laboral. Los cuatro indicadores muestran la evolución de las mujeres en el mercado laboral respecto a los hombres. Por tanto, aunque algunos datos muestren un deterioro de las condiciones de trabajo de las mujeres en el tiempo, si este deterioro es inferior al que experimentan los hombres, el indicador puede mejorar. De forma similar, si un dato muestra una mejoría en las condiciones de trabajo de las mujeres, pero esta mejoría es inferior a la que experimentaron los hombres, el indicador mostraría una evolución negativa.

⁹ El IBE se basa sobre la metodología del Índice de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

El IIS, mide el progreso o retroceso de los trabajadores en cuanto a obtener ingresos suficientes que permitan hacer frente a sus necesidades básicas y no caer en situación de pobreza. Su valor es el resultado del promedio de cuatro indicadores: trabajadores en hogares no pobres, trabajadores con salarios por arriba de dos líneas de pobreza¹⁰, ocupados plenos¹¹ y brecha entre el salario real y nominal.

El IEE, indica la evolución de los niveles de estabilidad laboral de los trabajadores en actividades y ocupaciones que proporcionan permanencia en los puestos de trabajo. Está integrado por cinco indicadores: el indicador de ocupación muestra la eficiencia con la que se asignan los recursos en el mercado de trabajo; los indicadores de asalariados permanentes, formalidad en el empleo y ocupados por cuenta propia miden la evolución de ciertos grupos ocupacionales que son claves para determinar si se están creando o no empleos con estabilidad; finalmente, se da seguimiento al porcentaje de trabajadores que han firmado contrato, dado que jurídicamente el contrato de trabajo se constituye en *"una garantía a favor del trabajador"*.

El IASS, mide al acceso de los y las trabajadoras a los mecanismos de protección social y está integrado por la tasa de cobertura del seguro social, la tasa de afiliación a las Administradoras de los Fondos de Pensiones (AFP) y por los cotizantes efectivos de las AFP. El hecho de estar afiliado a las administradoras no garantiza que los trabajadores estén contribuyendo a sus fondos de pensiones, por eso se incorporan los cotizantes efectivos.

IRLS, mide el progreso del país en cuanto al cumplimiento de dos de los derechos fundamentales de la OIT: libertad sindical y negociación colectiva. En ese sentido, sus indicadores son la tasa de sindicación (que se determina a partir de la relación trabajadores sindicalizados entre asalariados) y el porcentaje de trabajadores amparados por contratos colectivos. Así, habrá buenos empleos en la medida también existan progresos en la promoción de la sindicación y negociación colectiva.

10 Para cálculo de este caso hemos usado las líneas de pobreza oficiales.

11 Ocupados plenos son aquellos que trabajan 40 horas o más a la semana y que perciben un ingreso mayor o igual al salario mínimo.

En resumen el valor del IBE, es un promedio simple que resulta de la sumatoria de los índices anteriores dividida entre cinco; por lo que su valor oscila entre 0 y 1; un valor cercano a 1 reflejaría que el país posee alto desempeño en la creación de buenos empleos, existe progreso en la creación de buenos empleos; un valor cercano a 0 indica que país retrocede en la el progreso de crear buenos empleos.

1.3 Análisis de los resultados del IBE

Al operacionalizar la definición a través de los indicadores que integran cada uno de los índices, se obtuvieron valores entre 0.2 y 0.8 como podemos observar en el Cuadro 1.2. Es importante aclarar que para algunos años no ha sido posible obtener información para la serie de tiempo que estamos estudiando (1994-2004). Los indicadores de firma de contrato, afiliación y densidad de cotización son de elaboración reciente; dada esta dificultad, hemos elaborados dos IBE: el IBE-1 que nos proporciona información de toda la serie temporal y que se elaboró sólo con los indicadores que disponen de información para todos los años, por lo que excluyen los indicadores antes mencionados; el IBE-2, es mucho más representativo de la definición de buenos empleos, ya que incorpora la información de todos los indicadores que caracteriza a éstos, sólo se dispone de información para el periodo 1999-2004.

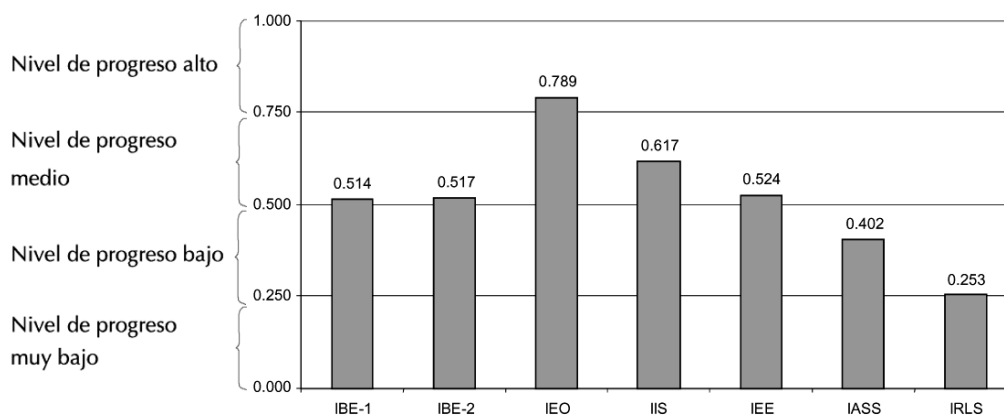
Como podemos observar en el Cuadro 1.2 los índices no mostraron resultados homogéneos; el IEO es el que presenta un mejor desempeño, el cual para el 2004 obtuvo un valor de 0.787, en tanto que el IRLS (0.253) es el que presenta los resultados más bajos y el más cercano a cero. Ello nos permite destacar que el irrespeto a las libertades sindicales está dificultando el progreso de los buenos empleos, ya que en la medida en que no se garanticen los derechos a la sindicación y la negociación colectiva los empleos tenderán a la precariedad.

Si clasificamos el nivel de progreso del IBE como muy bajo, bajo, medio y alto (en donde el progreso muy bajo del IBE significa que el índice toma valores

entre 0 y 0.250, el progreso bajo con valores entre 0.251 y 0.500, el progreso medio entre 0.501 y 0.750 y progreso alto con valores entre 0.751 y 1), podemos concluir que el país se ubica en un nivel medio de progreso de buenos empleos.

La Gráfica 1.1 nos ilustra mejor tal situación, ahí podemos observar que el nivel de progreso en la creación de buenos empleos en El Salvador es medio; no obstante, el IBE 1 y 2 apenas sobrepasa el límite inferior del nivel de progresos medio.

Gráfica 1.1
Nivel de progreso de los buenos empleos, 2004



Fuente: elaboración propia en base a la EHPM, MTPS, SP.

Dado que el IEO es el componente con mejor desempeño, éste merece una explicación, para entender mejor su resultado, aunque en el capítulo siguiente se explicará a partir del impacto de las políticas económicas. Como anteriormente se mencionó, el calculo del IEO se determina a partir del promedio de los cuatro indicadores que lo representan, el resultado es un número que se encuentra entre cero y uno, cuando el índice se aproxima a uno, indica que se están creando empleos en condiciones de equidad de género, cuando se aproxima a cero, indica que no se están generando buenos empleos en términos de equidad de género.

Cuadro 1.2
Resultados de los componentes del IBE

Índice	Indicador	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
IEO	1. Brecha de acceso al empleo formal	0.716	0.691	0.728	0.733	0.771	0.783	0.791	0.768	0.737	0.774	0.810
	2. Brecha en la tasa de participación en la PET	0.533	0.517	0.515	0.516	0.564	0.574	0.572	0.570	0.587	0.592	0.580
	3. Brecha de acceso a la seguridad social	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
	4. Brecha salarial	0.751	0.752	0.740	0.750	0.785	0.770	0.767	0.762	0.789	0.782	0.765
	A. Total promedio (1+2+3+4)	0.750	0.740	0.746	0.750	0.780	0.782	0.783	0.775	0.778	0.787	0.789
IIS	1. Trabajadores en hogares no pobres	0.536	0.580	0.529	0.560	0.596	0.636	0.662	0.658	0.665	0.684	0.695
	2. Número de ocupados por arriba de dos líneas de pobreza	0.427	0.448	0.468	0.495	0.505	0.565	0.577	0.542	0.551	0.561	0.574
	3. Brecha de Salario real/nominal	0.819	0.736	0.685	0.672	0.645	0.652	0.625	0.616	0.599	0.585	0.555
	4. Tasa de ocupado plena (urbana)	0.673	0.681	0.694	0.701	0.683	0.709	0.737	0.722	0.702	0.629	0.646
	B. Total promedio (1+2+3+4)	0.614	0.611	0.594	0.607	0.607	0.641	0.650	0.634	0.630	0.615	0.617
IEE	1. Ocupados que han firmado contrato de trabajo	n/d	n/d	n/d	n/d	0.313	0.318	0.333	0.304	0.292	0.316	0.277
	2. Relación asalariados permanentes/Ocupados - patronos	0.330	0.329	0.318	0.321	0.384	0.380	0.383	0.362	0.371	0.387	0.385
	3. Tasa de ocupación (Ocupados /PEA)	0.923	0.924	0.923	0.920	0.927	0.930	0.930	0.930	0.938	0.931	0.932
	4. Relación empleo formal/Ocupados	0.512	0.529	0.526	0.505	0.534	0.535	0.523	0.506	0.503	0.521	0.502
	C. Total promedio (2+3+4)	0.588	0.594	0.589	0.582	0.615	0.615	0.612	0.599	0.604	0.613	0.606
	D. Total promedio (1+2+3+4+5)					0.539	0.541	0.542	0.525	0.526	0.539	0.524
IASS	1. Tasa de cobertura del seguro social	0.248	0.245	0.239	0.251	0.313	0.327	0.311	0.305	0.312	0.312	0.306
	2. Tasa de afiliación a las administradoras de pensiones	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	0.295	0.331	0.349	0.367	0.397	0.455
	3. Densidad de cotización (cotizantes efectivos/afiliados)	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	0.583	0.558	0.504	0.478	0.466	0.445
	E. Total promedio (1)	0.248	0.245	0.239	0.251	0.313	0.327	0.311	0.305	0.312	0.312	0.306
	F. Total promedio (1+2+3)	n/d	n/d	n/d	n/d	n/d	0.402	0.400	0.386	0.386	0.392	0.402
IRLS	1. Tasa de sindicalización	0.124	0.100	0.109	0.107	0.100	0.094	0.113	0.111	0.113	0.107	0.099
	2. Tasa de cobertura de los contratos colectivos	0.666	0.749	0.640	0.654	0.634	0.546	0.487	0.405	0.443	0.432	0.406
	G. Total promedio (1+2)	0.395	0.424	0.375	0.381	0.367	0.320	0.300	0.258	0.278	0.269	0.253
	IBE-1 promedio (A+B+C+E+G)	0.519	0.523	0.509	0.514	0.537	0.537	0.531	0.514	0.520	0.519	0.514
	IBE-2 promedio (A+B+D+F+G)						0.537	0.535	0.516	0.519	0.520	0.517

Fuente: elaboración propia en base a la EHPM, MTPS, Superintendencia de Pensiones.

Al analizar cada uno de los componentes del IBE, observamos que el país presenta un nivel alto de progreso en la equidad entre mujeres y hombres en el mercado de trabajo. En efecto el IEO es el único componente del IBE que más se aproxima a 1, lo cual indica que el mercado de trabajo podría estar propiciando empleos en condiciones de equidad.

La Gráfica 1.2 muestra el desempeño de los cuatro indicadores del IEO. Éstos presentan una evolución positiva, con excepción del indicador de brecha de cobertura de la seguridad social que ha alcanzado el valor máximo de uno; es decir, existe una mejoría en las condiciones de equidad en el mercado laboral. Como resultado, el índice global muestra una evolución positiva entre 1994 y 2004, pasando de 0.75 en 1994 a 0.79 en 2004. El indicador con mejor desempeño es el de cobertura de la seguridad social, que toma un valor de uno en todo el período, y muestra que las mujeres tienen una cobertura al menos igual a la de los hombres; aunque debe señalarse que en general los trabajadores salvadoreños tanto hombres como mujeres tienen una cobertura bastante baja. El indicador de equidad de participación en la fuerza laboral tiene el menor valor de los cuatro, lo que implica que las mujeres no cuentan con las calificaciones o las oportunidades suficientes para insertarse en el mercado laboral y siguen concentradas en la población inactiva, dedicándose a la realización de trabajos domésticos y otras actividades productivas no remuneradas.

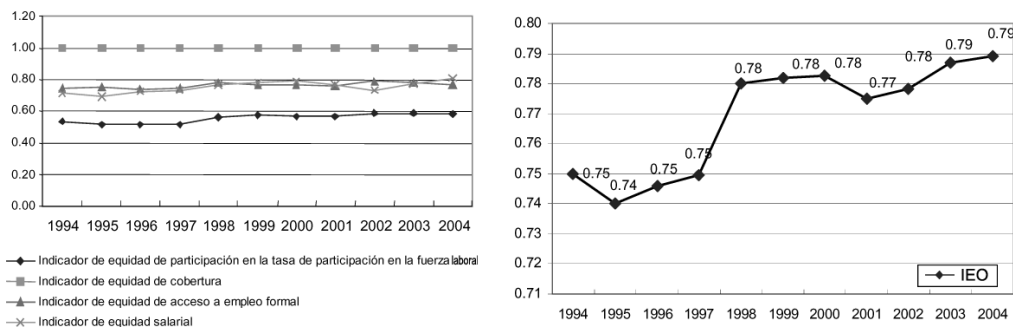
La mejoría del índice podría estar relacionada a las siguientes hipótesis, que no se han comprobado en este trabajo:

- El mayor acceso de las mujeres a la educación, mediante la ampliación de la cobertura educativa.
- Una disminución en las brechas salariales entre hombres y mujeres. Ello refleja cambios por el lado de la oferta, es decir las mujeres han mejorado las habilidades y capacidades con las que llegan al mercado laboral. Por el lado de la demanda, podría reflejar cambios en las actitudes hacia las mujeres por parte de los empleadores.

- El patrón de desarrollo económico que a través del incremento de las actividades maquiladoras ha aumentado las oportunidades de empleo para las mujeres y; por otro lado, mediante la reducción de la importancia del sector agrícola ha disminuido oportunidades de empleo entre los hombres, por lo que la brecha en las tasas de participación entre hombres y mujeres se ha reducido. Además, la precarización del empleo obliga a que se incorpore la mujer en el mercado laboral para incrementar los ingresos familiares.

El IIS, es otro de los indicadores que se ubica en un nivel medio de progreso con un valor de 0.617 para 2004. Este resultado se explica especialmente por el buen desempeño de los indicadores sobre trabajadores en hogares no pobres y por la tasa de ocupación plena. No obstante, estos resultados hay que tomarlos con mucha precaución. En primer lugar porque para determinar a los trabajadores en hogares no pobres hemos usado las líneas de pobreza oficiales, y ésta ha sido cuestionada por algunas instituciones debido a la metodología usada para su cálculo.

Gráfica 1.2
Resultados de los indicadores del IEO



Fuente: Elaboración propia en base a la EHPM, MTPS, SP.

En cuanto a la tasa de ocupación plena, es importante aclarar que ésta se calcula sobre la base de las personas económicamente activas en el área urbana, por lo que se excluye el área rural; si la misma se incorporara, el indicador presentaría

un deterioro ya que la ocupación plena se define como las personas que trabajan 40 horas o más a la semana y perciben un salario o ingreso mayor o igual al salario mínimo, y como la experiencia nos indica, en el área rural los niveles de trabajo con las características de una ocupación plena son bajas.

Lo que resulta preocupante en el IIS es que un 42% de los trabajadores que reportan ingresos o salarios, tienen ingresos inferiores a dos líneas de pobreza (2 líneas de pobreza representan el costo de una canasta básica de bienes y servicios que le permitiría vivir en condiciones aceptables a un trabajador y a su hogar). Por otra parte, la brecha entre el salario real y el nominal se ha incrementado en los últimos años (Cuadro 1.2). El índice del indicador de brecha salario real/nominal reporta una caída a partir de 2000.

Los resultados del IBE reflejan que, aquellos componentes que están más vinculados a derechos vitales de los trabajadores como la estabilidad, acceso a la seguridad social y la libertad sindical, son los que presentan un nivel de progreso bajo (Gráfica 1.1). Esto nos indica que el progreso del país en los últimos años, en cuanto a la creación de empleos en donde los trabajadores gocen plenamente de sus derechos, han sido mínimas, especialmente en cuanto al respeto de las libertades sindicales, en el cual se observa una clara tendencia del índice a valores cercanos a 0.

Entre los indicadores que integran al IEE, la tasa de ocupación ejerce un peso importante, alcanzando valores muy cercanos a 1. No obstante, la tasa de ocupación indica el porcentaje de población económicamente activa que posee un empleo sin considerar las condiciones laborales o el respeto de sus derechos en su puesto de trabajo, y por tanto, tal definición puede restarle credibilidad como indicador de estabilidad; sin embargo, la consideramos porque permite obtener el panorama de la creación de empleo en el país y porque esperaríamos que a media crece la tasa de ocupación, también esperaríamos que los empleos sean mucho más estables.

Durante el periodo considerado, los indicadores no han variado significativamente, excepto el indicador que mide la relación de los trabajadores permanentes

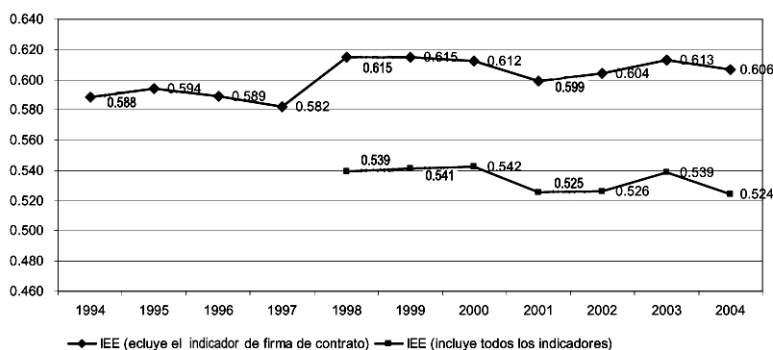
entre ocupados (menos los patronos), en donde se ha observado que en los últimos años, los asalariados permanentes han incrementado su porcentaje de participación en el empleo. En términos generales, el IEE ha tendido a mantenerse estacionario, lo cual indica que el progreso de crear empleos estables ha sido lento y bajo. Si bien entre 1997 y 1999 se observó un incremento del índice, posteriormente cae por tres años consecutivos y luego vuelve pero no a los niveles logrados entre 1998 y 1999, en 2004 cae levemente (Gráfica 1.3).

El indicador sobre la existencia de contrato de trabajo, presenta resultados preocupantes, ya que para 2004 sólo el 28% de los ocupados en el sector privado reportaron que firmaron contrato de trabajo. La existencia de un contrato de trabajo es fundamental para la estabilidad de los trabajadores, además constituye un derecho vital para evitar el abuso de los empleadores y reducir los niveles de vulnerabilidad de los trabajadores. En la Gráfica 1.3 se muestra la evolución del IEE incluyendo y excluyendo el indicador de contrato; cuando se excluye el indicador de contrato, el índice muestra una importante mejoría pasando de 0.524 a 0.606, pero al incluirlo el IEE cae en 9.2%. Esto nos indica que si bien el mercado de trabajo puede estar generando empleos, muchos de ellos se desarrollan en condiciones de mayor vulnerabilidad, ante la ausencia de mecanismos que proporcionen permanencia a los trabajadores en sus puestos de trabajo.

El IASS, muestra resultados preocupantes y evidencia que han sido mínimos los esfuerzos de ampliar los mecanismos de protección social a todos los trabajadores. Como podemos observar en la Gráfica 1.4 entre 1999 y 2004 el IASS ha mostrado una tendencia estacionaria con valores entre 0.386 y 0.402, por lo que el progreso en la creación de empleos con acceso a la seguridad social ha sido casi nulo.

De los tres indicadores que integran el índice sólo el indicador de afiliación a las administradoras de pensiones ha mostrado un desempeño positivo. En tanto que los indicadores sobre trabajadoras cubiertas por el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (tasa de cobertura del seguro social) y el porcentaje de trabajadores que efectivamente aportan para su pensión en el futuro (densidad de cotización), han mostrado un retroceso, especialmente el último.

Gráfica 1.3
Evolución del IEE



Fuente: elaboración propia en base a la EHPM, MTPS, SP.

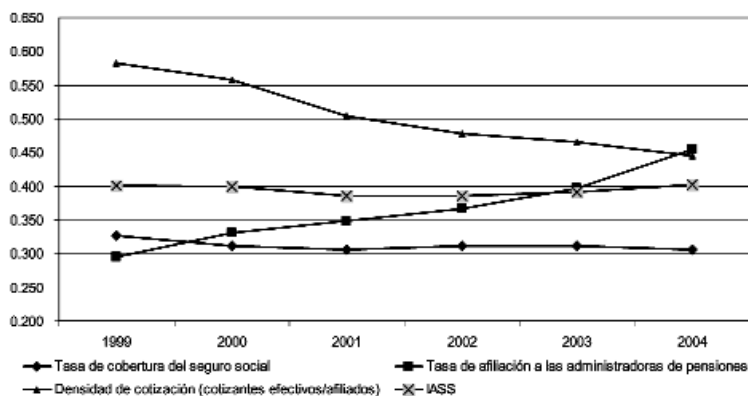
Es importante destacar que a nivel nacional, sólo el 30.5% de los trabajadores está cubierto por el seguro social, y que del total de personas afiliadas a las administradoras de fondos de pensiones, sólo el 44.5% aportan efectivamente a su pensión. Esto evidencia que la creación de buenos empleos en El Salvador se ha tornado difícil, en la medida que no se les garanticen las condiciones básicas de seguridad social a los trabajadores, éstos seguirán desempeñando sus labores en condiciones de inseguridad y con un futuro incierto al retirarse del mercado de trabajo.

Como se mencionó anteriormente, el IRLS es el que presenta el peor desempeño de todos los componentes del IBE. Ello demuestra que, el tema de la promoción y respeto de las libertades sindicales en El Salvador, es un tema aún pendiente y de muy poco interés en la política pública. Como podemos ver en el Cuadro 1.3, entre 1994 y 2004, el IRLS se redujo en un 36%, pasando de 0.395 a 0.253.

Dado que el valor del IRLS se aproxima a cero, esto nos indica que no se están propiciando empleos buenos en términos del respeto de las libertades sindicales. En los últimos años, la tasa de sindicalización se ha reducido, al igual que el número de trabajadores amparados por contratos colectivos. En 2004, el índice de la tasa de sindicalización fue de 0.099 y se redujo en un 20% con respecto a 1994, constituyéndose en el indicador con los más bajos resultados del IBE.

Mientras que el indicador de cobertura de los contratos colectivos se redujo en un 39%, indicando que cada vez hay menos trabajadores sindicalizados que no están amparados por contratos colectivos.

Gráfica 1.4
Evolución de los componentes del IASS



Fuente: elaboración propia en base a la EHPM y MTPS.

Cuadro 1.3
Resultados del IRLS

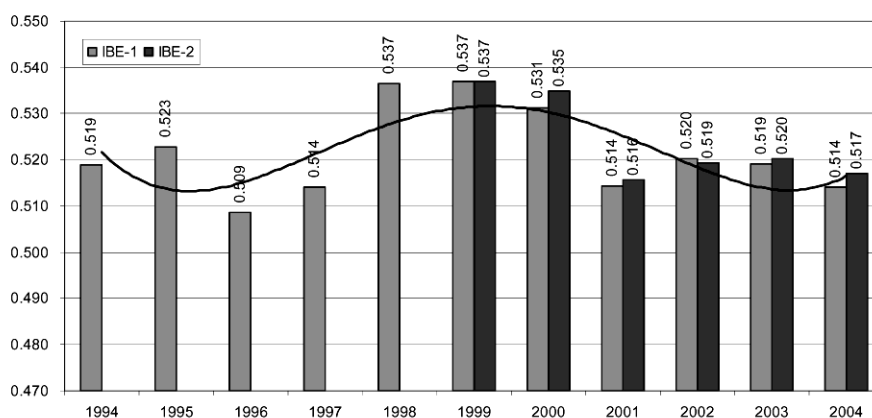
Año	Tasa de sindicalización	Tasa de cobertura de los contratos colectivos	IRLS
1994	0.124	0.666	0.395
1995	0.100	0.749	0.424
1996	0.109	0.640	0.375
1997	0.107	0.654	0.381
1998	0.100	0.634	0.367
1999	0.094	0.546	0.320
2000	0.113	0.487	0.300
2001	0.111	0.405	0.258
2002	0.113	0.443	0.278
2003	0.107	0.432	0.269
2004	0.099	0.406	0.253

Fuente: elaboración propia en base a la EHPM y MTPS.

En términos generales, planteamos al inicio que el país se ubica en un nivel de progreso medio en la creación de buenos empleos. El análisis de la tendencia del IBE (Gráfica 1.5) nos indica que entre 2000 y 2004 el índice tendió a caer y en tres años mostró un crecimiento negativo; mientras que entre 1994 y 1998 se observó lo contrario, alcanzando el valor más alto en 1999. En ese sentido, el país ha retrocedido en la creación de buenos empleos, en 2004 los valores del IBE son similares a los alcanzados entre 1994 y 1995.

De seguir la misma tendencia, el riesgo de que los trabajadores se enfrenten a empleos de mala calidad será alto y las posibilidades de ofrecerles mejores condiciones de vida y de trabajo a la población serán limitadas. Mejorar el IBE requiere de grandes esfuerzos en el respeto de los derechos de los trabajadores; además se necesita de una política económica que potencie el desarrollo de la fuerza de trabajo y que no la vea como el principal medio para incrementar la acumulación de capital.

Gráfica 1.5
Tendencias de IBE

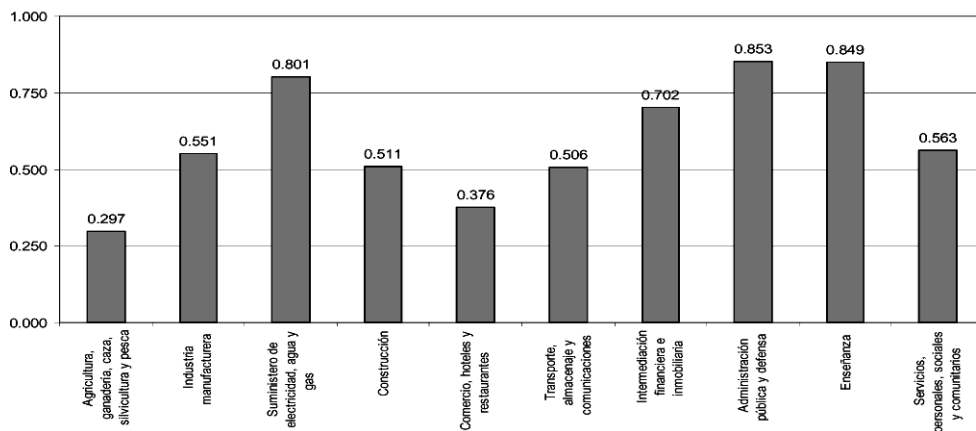


Fuente: elaboración propia en base a la EHPM y MTPS.

A nivel de sectores de actividad económica el IBE presenta resultados diferenciados. Entre los sectores que presentan un progreso alto de buenos empleos tenemos: suministros de electricidad, gas y agua, administración pública y defensa y

enseñanza. Los sectores con progreso medio son: industria manufacturera; construcción; transporte, almacenamiento y comunicaciones; intermediarios financieros e inmobiliarios; y servicios personales, sociales y comunitarios. En tanto que la agricultura, caza, silvicultura y pesca; y comercio, hoteles y restaurantes son los que presentan el más bajo desempeño, ya que se ubican en el nivel de progreso bajo del IBE (Gráfica 1.6).

Gráfica 1.6
Valores del IBE según actividad económica, 2004



Nota: los sectores administración pública y enseñanza no integran el IRLS.
Fuente: elaboración propia en base a la EHPM y MTPS.

Los resultados del gráfico nos revelan que aquellos sectores vinculados al sector público son los que presentan un valor alto del IBE; excepto el sector suministro de electricidad, gas y agua, en donde hay presencia del sector privado y público. En tanto que los sectores que están muchos más vinculados a la economía informal, como el sector agrícola y comercio, presenta un nivel bajo de progreso del IBE.

Al igual que en el IBE general, a nivel de cada sector el IEO es el que presenta un mejor desempeño (Cuadro 1.4), ubicándose cada sector en nivel alto de progreso; excepto el sector comercio/hoteles/restaurantes que alcanzó valor de 0.664, lo cual nos indica que es el sector con mayor presencia de desigualdad de género, especialmente en términos de cobertura de la seguridad social y participación.

Cuadro 1.4
Componentes del IBE según actividad económica, 2004

Sectores	IEO	IIS	IEE	IASS	IRLS
Agricultura, ganadería, caza, selvicultura y pesca	0.786	0.396	0.272	0.031	0.002
Industria manufacturera	0.837	0.629	0.605	0.463	0.219
Suministro de electricidad, agua y gas	0.808	0.795	0.858	0.842	0.701
Construcción	0.765	0.654	0.401	0.186	0.550
Comercio, hoteles y restaurantes	0.664	0.613	0.358	0.238	0.007
Transporte, almacenaje y comunicaciones	0.803	0.747	0.554	0.312	0.116
Intermediación financiera e inmobiliaria	0.867	0.708	0.765	0.676	0.493
Administración pública y defensa	0.878	0.798	0.824	0.912	n.d
Enseñanza	0.873	0.808	0.858	0.855	n.d
Servicios, personales, sociales y comunitarios	0.783	0.622	0.493	0.416	0.503

Nota: Los sectores administración pública y enseñanza no integran el IRLS.

Fuente: Elaboración propia en base a la EHPM y MTPS.

El IRLS sigue mostrando el peor desempeño a nivel de sectores; no obstante, el sector de suministros de energía/gas/agua presenta un valor medio de este índice (0.701), mientras que agricultura presenta un progreso muy bajo. En tanto que construcción, intermediación financiera y servicios personales presentan resultados entre un nivel bajo y medio de progreso. Es importante aclarar que el desempeño del sector de intermediación se explica por el hecho de que el indicador de cobertura del contrato colectivo es muy alto (trabajadores amparados entre trabajadores afiliados), pero la tasa de afiliación es muy baja; lo que nos está indicando que si bien el número de afiliados es mínimo, todos los afiliados gozan de un contrato colectivo.

En cuanto a los otros componentes, el sector enseñanza y administración pública aparece mejor posicionados; mientras que comercio/hoteles/restaurante presenta un progreso medio en el IIS, pero bajo en términos de estabilidad en empleo y acceso a la seguridad social. Lo mismo se observa para el sector construcción y agricultura.

Los resultados del IBE, proporcionan información importante para orientar las políticas para promover la creación de buenos empleos. El IBE presenta un nivel medio progreso en creación de buenos empleos; ahora bien: ¿hasta qué punto las políticas económicas del país han o están potenciando a que el índice alcance un nivel alto de buenos empleos?

III.

Impactos de las políticas económicas en los buenos empleos

En el capítulo anterior reflexionamos sobre la definición de lo que entendemos por buenos empleos; así como también sobre los determinantes del progreso del país en la creación o promoción de los mismos. Los resultados obtenidos ubican al país en un nivel medio de progreso, en tanto que algunos índices se ubican en un nivel bajo; además, el IBE ha mostrado una tendencia hacia abajo en los últimos años.

Ahora bien, ¿qué ha inducido a que el indicador presente los resultados expuestos anteriormente?. Sin lugar a dudas, las políticas económicas juegan un papel importante en cuanto a la determinación del tipo de empleos que se generan en el país. Los instrumentos de políticas implementados en los últimos años como: las fiscales, comerciales, cambiarios y de privatización han contribuido a desarrollar determinadas características en los empleos que se crean en el país.

En este capítulo se tratará del rol que han jugado las políticas económicas en la creación o promoción de buenos empleos y a la vez, descifrar que tan responsables son éstas en los resultados obtenidos en el IBE.

Para determinar la influencia de la política económica sobre los buenos empleos, lo haremos a partir de tres reformas que han definido el estilo de crecimiento de El Salvador: las principales políticas macroeconómicas (fiscal, monetaria, cambiaria) las privatizaciones y la apertura comercial.

2.1 La política macroeconómica

Al igual que el resto de países de América Latina, la política macroeconómica salvadoreña se ha inspirado en las recomendaciones de política contempladas en el "Consenso de Washington". Las reformas con un alto componente de libre mercado, buscaban estabilizar las variables macroeconómicas y potenciar el crecimiento de la economía; así, en materia fiscal, se inició con una evaluación y modernización de la estructura tributaria que condujo a la supresión de impuestos, se amplió la base tributaria y se privatizaron algunas empresas públicas para reducir las presiones sobre el gasto.

Se mantuvo una política monetaria contractiva, a fin de estabilizar la tasa de inflación. En tanto que la política cambiaria paso a un régimen de tipo de cambio flexible a uno fijo; a través de un proceso de dolarización de la economía en 2001, que por ley fijó el tipo de cambio.

En fin, la política macroeconómica de El Salvador se ha centrado en los objetivos de estabilidad, mientras que los objetivos de mejorar la eficiencia distributiva y promover desarrollo desde sus múltiples dimensiones han quedado al margen. Ambos objetivos son determinantes en la creación de buenos empleos; no se refuta la importancia de la estabilidad económica, pero el desproporcionado interés de la política sobre ese objetivo conduce a que sean los trabajadores y los estratos sociales pobres quienes sufran el ajuste de la implementación de las políticas, como trataremos de evidenciar en este capítulo.

Evaluar el efecto de las políticas económicas sobre los buenos empleos requiere inicialmente determinar en qué medida la política macroeconómica ha potenciado el crecimiento económico. Como mencionamos, el propósito principal de las reformas del "Consenso de Washington" reside en que las economías se aproximen

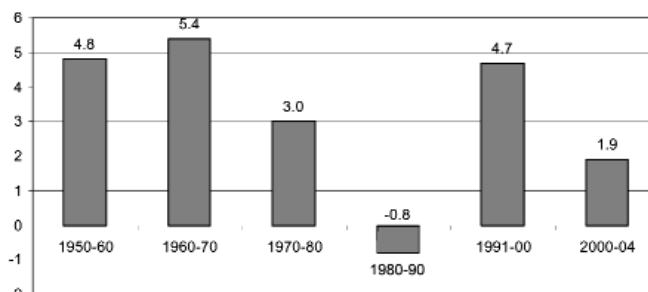
a su crecimiento potencial, y esto traerá como consecuencia el mejoramiento de las condiciones de vida de la población así como la generación de empleo.

Existe una relación directa entre crecimiento y empleo. En la medida en que crece la economía, ésta propicia mayores niveles de empleo (pero no en todos los casos esa relación es directa). En ese sentido, se establece una relación directa entre crecimiento y buenos empleos, ya que un mejor desempeño del crecimiento económico podría implicar un mercado de trabajo con una mayor cantidad de buenos empleos o empleos de calidad.

En cuanto al impacto de las políticas macroeconómicas sobre el crecimiento y de éste sobre los buenos empleos, hay que señalar inicialmente que, el efecto de las reformas sobre el crecimiento no ha sido del todo positivo. Antes de las reformas El Salvador mantuvo tasas de crecimiento del PIB entre el 3.0 y 5.4%, durante el periodo más fuerte de la guerra civil el crecimiento cayó en un 0.8% (Gráfica 2.1).

Con la implementación de las reformas del "Consenso de Washington" en 1989 la economía entre 1991-2000 crece en promedio en un 4.7%; ese periodo coincide con la finalización del conflicto armado que propició una mayor inversión para la reconstrucción, incremento de las remesas familiares y de la demanda. No obstante, el impacto positivo duró hasta 1995; después, la economía entra en un proceso de desaceleración que coincide con las implementación de una política monetaria restrictiva y con una mayor control del tipo de cambio.

Gráfica 2.1
Evolución del Producto Interno Bruto



Fuente: CEPAL y BCR.

Entre 2000 y 2004 la economía creció en promedio un 1.9%, periodo en el que el país ha logrado las tasas más bajas de crecimiento desde la implementación de las reformas. A la fecha existen dudas sobre capacidad de la actual política macroeconómica para potenciar un crecimiento sostenido de la economía ya que ésta por el momento no ha sido capaz de revertir el estado de desaceleración económica. Además, un estudio de sensibilidad acerca del efecto de las reformas del "Consenso de Washington" sobre el crecimiento en América Latina señala que existen dudas sobre la eficacia de las reformas en el fomento del crecimiento económico, la flexibilización laboral está perjudicando la productividad y el mal desempeño de las economías no se debió a un entorno internacional adverso¹².

La falta de evidencia de una correlación fuerte y positiva entre las reformas y el crecimiento, después varios años de estar aplicando las mismas políticas, es un llamado a los gobiernos de la región a tomar prudencia en la continuidad de la aplicación de las reformas; más aún en aquellas que tienen impactos directos sobre la población trabajadora, como por ejemplo los procesos de flexibilización laboral.

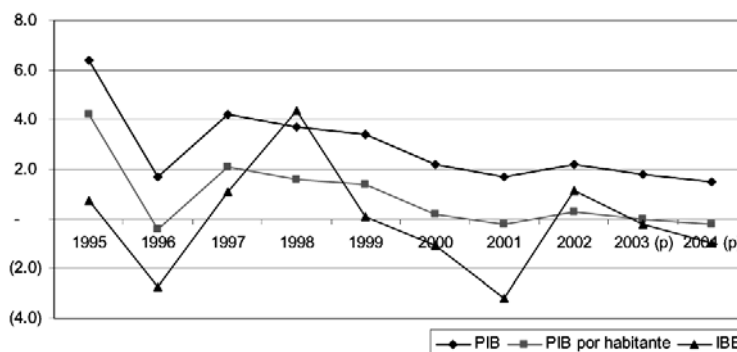
Ahora bien, ¿cuál ha sido el efecto de las reformas o la política macroeconómica sobre los buenos empleos?. Lo primero que hay que señalar es que el entorno generado por estas políticas no ha sido favorable para el progreso del país en la promoción o creación de buenos empleos. En el capítulo anterior observamos que el país se mantiene en un nivel de progreso medio y que el índice se ha deteriorado en los últimos años, especialmente entre 2000 y 2004.

Por otra parte, el efecto poco favorable de las políticas sobre el crecimiento, también, ha afectado la capacidad de la economía de crear buenos empleos. El crecimiento es una condición necesaria para la generación de buenos empleos, pero no el principal factor determinante, ya que ello requiere también de políticas que aseguren los derechos de la población trabajadora. Si no existe crecimiento, difícilmente se contará con buenos empleos, como se observa en la Gráfica 2.2, el IBE presenta el mismo comportamiento del PIB, excepto en 1998, en donde el IBE difiere con la tendencia de PIB.

12 Correa, Rafael (2002). Reformas estructurales y crecimiento en América Latina: un análisis de sensibilidad. En Revista de la CEPAL No. 76. Chile.

La Gráfica 2.2 nos estaría indicando la importancia que tiene el crecimiento en la creación de buenos empleos; si se quiere mejorar el desempeño del IBE, es necesario mejorar el desempeño económico. Por tanto, potenciar los buenos empleos requiere de nuevas políticas macroeconómicas que potencien el crecimiento. CEPAL¹³ señala que para absorber estructuralmente la fuerza de trabajo, se requiere tasas anuales promedio del 7% del PIB; la pregunta que surge es la siguiente: ¿tienen potencial la actual política económica para sostener tasas del 7%?. Después de 16 años de estar aplicando las reformas del Consenso, la experiencia nos indica que las reformas presentan dificultades para lograr la meta del 7%, pues el país ha pasado de tener tasa promedio del 4.7% al 1.9%, y esto repercute negativamente sobre los buenos empleos.

Gráfica 2.2
Variaciones del PIB, PIB por habitante y del IBE



Fuente: elaboración propia en base a la EHPM, MTPS, BCR.

Política monetaria

En cuanto a la política monetaria, se sabe que la adecuada aplicación de ésta puede conducir a una mayor estabilidad de los precios, pleno empleo, incremento en la producción o equilibrio en la balanza de pagos. Dependiendo de las decisiones que se tomen en el manejo de esta política así se contribuirá a crear empleos. En general, las políticas monetarias expansivas tienden incrementar la producción y el empleo, en tanto que una contractiva contribuye considerablemente

13 CEPAL(2002). Estilos de desarrollo y mutaciones del sector laboral en la región norte de América Latina. CEPAL. México. Pág. 33.

en la estabilidad de los precios, pero tienden a incrementar el desempleo, el subempleo y perjudicar los niveles salariales. Por lo que siempre es recomendable mantener un equilibrio en cuanto a los objetivos de la política monetaria.

El Salvador optó por el objetivo de estabilizar o controlar los aumentos en los niveles de precio; en ese sentido, se implementó una política monetaria restrictiva, que si bien ha sido exitosa en el control de los precios, no así para el mercado de trabajo, los buenos empleos y el crecimiento económico. Como se observa en la Gráfica 2.3, el carácter restrictivo de la política monetaria contribuyó a la caída de la tasa de inflación y a cierta estabilidad de las misma durante 1997-2001.

El propósito de la política monetaria de controlar la inflación, junto con el deterioro de los términos de intercambio a mediados de los noventas, repercutió en una contracción de la demanda doméstica, lo que consecuentemente propició la caída de la tasa de crecimiento¹⁴.

La caída del PIB coincide con el año (1995) en que la política empezó a ser mucho más restrictiva; así, el contexto de una estabilidad en los precios se ha caracterizado por menores niveles de crecimiento, lo que ha dificultado la creación de buenos empleos.

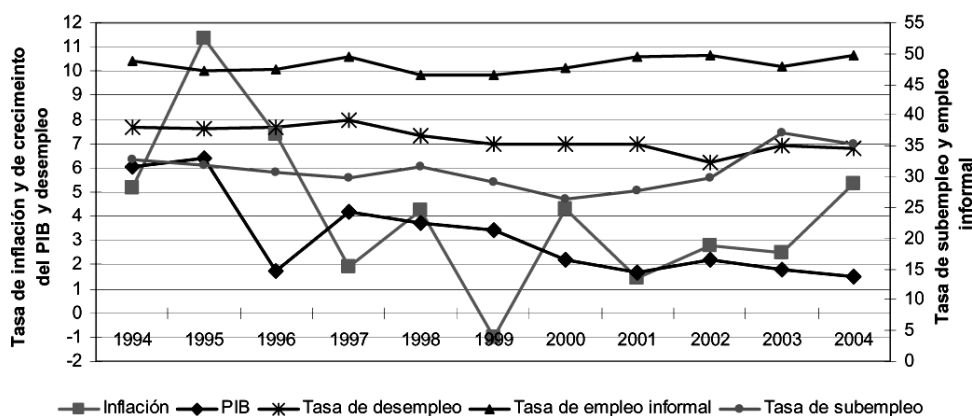
Resulta interesante observar que entre 1998-2001 el mercado de trabajo presentó dificultades: la tasa desempleo tiende a congelarse alrededor del 7% y se incrementan los niveles de empleo informal (Gráfica 2.3). En cierta medida la aplicación de aquella política, al no potenciar la creación de empleos debido a la contracción de la demanda, ha obligado a que el exceso de mano de obra sea absorbido por el sector informal, lo cual permite a la vez que no se dispare la tasa de desempleo.

Entre 2001 y 2004, el panorama en términos de la tasa de desempleo y empleo informal sigue siendo el mismo, pero existe un incremento significativo de los niveles de subempleo. Ello se da en un contexto caracterizado por la pérdida de

¹⁴ Acevedo, Carlos (2003). La experiencia de crecimiento económico en El Salvador durante el siglo XX. Serie de Estudios Económicos y Sectoriales BID-Región II. Washington. Pág. 9.

la política monetaria como resultado de la dolarización, en donde se pierde el sentido restrictivo de la misma y el tipo de cambio como instrumento de ajuste ante el *shock*. Esto posiblemente, por una parte, ha conducido a un incremento en los niveles de inflación (que también ha estado influenciada por los incrementos en el precio del petróleo), por otra, podría estar ubicando al mercado de trabajo como el principal mecanismo de sustitución del tipo de cambio para la promoción del sector exportador.

Gráfica 2.3
Evolución de la tasa de inflación, PIB, desempleo, empleo informal y subempleo



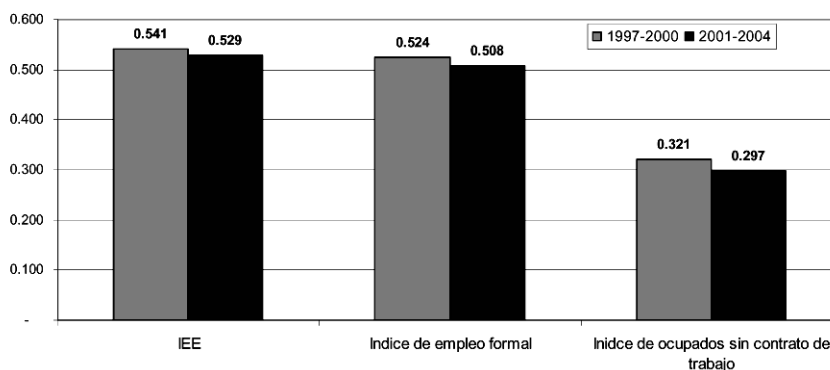
Fuente: EHPM y BCR

La presencia de mayores niveles de empleo informal y subempleo, repercute en mayores niveles de inestabilidad en el empleo. El IEE muestra que los niveles estabilidad en el empleo se han reducido en los últimos años, especialmente a partir del 2001, en donde se observa una caída del IEE, raíz del deterioro del índice de empleo formal y de ocupados con contrato de trabajo, y de ocupación plena en el IIS (Gráfica 2.4).

La caída del IEE coincide con la pérdida del manejo de la política monetaria y cambiaria debido a la dolarización de la económica. La pérdida del tipo de cambio, como instrumento para promover las exportaciones, debido que se mantiene fijo, podría estar generando un coste sobre el mercado de trabajo, en

el sentido que se presiona hacia una mayor flexibilidad laboral, la cual muchas veces se expresa en inestabilidad y precariedad en el empleo.

Gráfica 2.4
Evolución del IEE



Fuente: elaboración propia en base a la EHPM y MTPS.

Por otra parte, la contracción de la política para controlar los niveles de precios ha obligado a asumir una política salarial poco dinámica. A inicios de los noventa (1990-1995) se adoptó una política de salarios mínimos dinámica con incrementos anuales, pero entre 1996-2004 los salarios mínimos tendieron a mantenerse constantes (Cuadro 2.1). El control de la inflación en el país ha sido posible, en parte, porque a los trabajadores les han congelados sus salarios¹⁵; lo cual ha repercutido en el deterioro de los niveles de ingreso de éstos y en la caída de los salarios reales.

15 El incremento en 2003 respondió a una medida de carácter electoral a raíz de los resultados de las elecciones de alcaldes y diputados para la asamblea legislativa en marzo de 2003; en donde el partido político en el poder obtuvo resultados desfavorables, perdiendo algunas alcaldías importantes y menos diputados en la asamblea, y de cara a las elecciones presidenciales de 2004 era fundamental medidas de carácter social a fin de ganar adeptos. El carácter electoral de la medida se reflejó en los bajos porcentajes en que se dieron los incrementos; por otra parte, los incrementos diferenciados evidenciaron el privilegio hacia determinados sectores empresariales como la industria maquiladora que recurrentemente ha sido criticada por ofrecer bajas condiciones laborales e irrespeto de los derechos laborales. El salario agrícola no se modificó por argumentos que planteaban que el sector no tenía la capacidad de hacer frente a un incremento salarial debido a la crisis que sufre actualmente. Lara López, Edgar (2004).

Cuadro 2.1
Salarios mínimos nominales en US\$

Año	Comercio y servicios	Industria	Maquila	Agricultura
1991	87.9	87.9	87.9	48.6
1992	96.8	96.8	96.8	46.6
1993	106.9	106.9	106.9	55.2
1994	120.0	120.0	120.0	61.7
1995	132.0	132.0	132.0	67.9
1996	132.0	132.0	132.0	67.9
1997	132.0	132.0	132.0	67.9
1998	144.0	144.0	144.0	74.1
1999	144.0	144.0	144.0	74.1
2000	144.0	144.0	144.0	74.1
2001	144.0	144.0	144.0	74.1
2002	144.0	144.0	144.0	74.1
2003	158.0	154.8	151.2	74.1
2004	158.0	154.8	151.2	74.1
2005	158.0	154.8	151.2	74.1

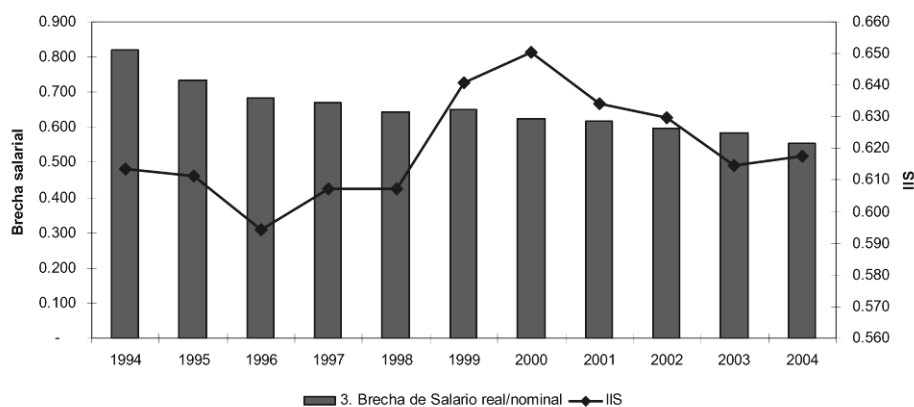
Nota: los salarios se calcularon en US\$ de acuerdo al tipo de cambio vigente al año correspondiente.

Al respecto, el IIS, ha mostrado una tendencia hacia abajo a partir de 2000 (Gráfica 2.5). Entre 1994-1999, el IIS obtuvo tasas promedio de crecimiento del 5.8%, mientras que entre 2000-2004 la tasa promedio fue del 0.3%. Este comportamiento se ha visto impulsado por el deterioro de dos de sus componentes: el índice que mide la brecha entre el salario real - nominal y el índice de ocupación plena. En cuanto al primero, durante el periodo analizado la brecha entre el salario nominal y real se ha ampliado como resultado del deterioro de los salarios reales, lo que repercute en la caída del índice.

El deterioro del índice de ocupación plena constituye otra señal de que está creciendo el número de trabajadores con insuficiencia de ingresos. Un trabajador en una ocupación plena es aquel que percibe ingresos iguales o mayores al salario mínimo y que trabaja cuarenta hora o más a la semana; en 2000 el 73.3% de los ocupados urbanos son ocupados plenos, para el 2004 ese porcentaje se reduce a

un 64.5%. Esto evidencia que los empleos que se están generando en la economía tienden a disminuir los niveles de remuneración; además, los mayores niveles de protección salarial se dan en aquellos sectores vinculados al sector público.

Gráfica 2.5
Evolución del IIS y del subíndice de brecha salarial
(salario real-nominal)



Fuente: elaboración propia en base a la EHPM y MTPS.

El manejo de la política cambiaria no ha estado exento de afectar a la población trabajadora. A inicios de los noventas el país mantuvo un sistema de tipo de cambio libre, desde 1993 al 2000 se optó mantener estable el tipo de cambio a ₡8.75 colones por US \$1.00, con pequeñas depreciaciones. En 2001 se adopta por ley¹⁶ un régimen de tipo de cambio fijo y se permite el curso legal del dólar de Estados Unidos junto al colón; no obstante, lo que se observó fue la sustitución total del colón por el dólar o más bien un proceso de dolarización de la economía; por lo que actualmente la única moneda que circula es el dólar.

Al fijar el tipo de cambio y/o dolarizar la economía, el país perdió al tipo de cambio como un instrumento para restaurar el equilibrio económico y para la promoción de las exportaciones (las depreciaciones permiten reactivar la actividad

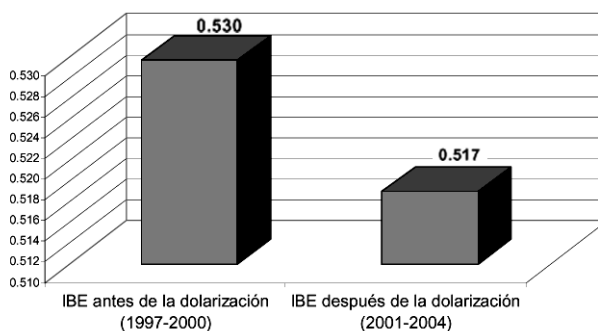
¹⁶ La Ley de Integración Monetaria establece que el tipo de cambio entre el colón y el dólar estadounidense será fijo e inalterable a un de 8.75 colones por cada dólar.

productiva). No obstante, la flexibilidad laboral constituye un instrumento que permite compensar la pérdida del tipo de cambio ya que una reducción de los salarios tiende a tener los mismos efectos que la depreciación sobre la recuperación del equilibrio económico. En ese sentido, la dolarización favorece o requiere de mayor flexibilidad laboral, especialmente de los salarios, a fin de éstos puedan manejarse fácilmente ante las crisis económicas.

Ahora bien, ¿ha sido favorable la dolarización de la economía para la creación o promoción de los buenos empleos? Si bien no se cuenta con suficiente evidencia, el desempeño de algunos de los índices como: IIS, IASS y IRLS reflejan que la dolarización podría estar conduciendo a una mayor flexibilidad de hecho, no tanto de derechos, pues no ha habido cambios en la legislación laboral hasta la fecha.

Los índices antes mencionados nos reflejan que existe un progreso lento y bajo en cuanto a contar con empleos con mayores niveles de protección social ya sea a través de mayor seguridad salarial, seguridad social y respeto de los derechos laborales, especialmente los sindicales. Al parecer, el contexto de la dolarización no ha sido favorable para el progreso de los buenos empleos. Durante la dolarización el IBE se redujo en un 2%, pasando de un valor promedio de 0.530 durante 1997-2000 a 0.517 entre 2001-2004, por lo que el índice mostró un retroceso (Gráfica 2.6).

Gráfica 2.6
IBE en el contexto de la dolarización



Fuente: elaboración propia en base a la EHPM y MTPS.

Política fiscal

La política fiscal constituye otro de los instrumentos importante de la política macroeconómica. Así, la administración del gasto público y de la política tributaria es fundamental para garantizar una mejor eficiencia en la distribución de los ingresos y potenciar el crecimiento que favorezca a la creación de empleos.

Al igual que el resto de políticas, las medidas fiscales se han inspirado en las reformas del Consenso de Washington; el objetivo central de la política ha sido ampliar la base de recaudación tributaria, reducir las presiones sobre el gasto y la focalización del mismo. Para ello el gobierno implementó una reforma tributaria, con la cual se eliminaron y se incorporaron nuevos impuesto; por otra parte, inició un proceso de privatización de empresas y activos públicos para liberar las presiones sobre el gasto.

Es importante destacar que la política fiscal es prácticamente el principal instrumento de política macroeconómica que le queda al gobierno para hacerle frente a los impactos o *shocks* internos o externos de la economía, ante la pérdida de otras políticas debido a las reformas implementadas. El Salvador, con la dolarización ha perdido capacidad de maniobra de la política monetaria y cambiaria, ya que se fija el tipo de cambio y se pierde la capacidad de emisión monetaria. Además con los Tratados de Libre Comercio (TLC) la posibilidades de orientar la política comercial son mínimos, debido a los amplios procesos de apertura comercial y de capitales que traen consigo los TLC y la imposibilidad de los gobiernos de orientar los flujos de inversión extranjera en función de sus estrategias de desarrollo.

Contar con una economía dolarizada y altamente liberalizada, exige tener finanzas públicas más sanas y equilibradas, a fin de que la política fiscal esté lista para mantener el equilibrio macroeconómico ante los *shocks*. No obstante, la capacidad de respuesta de la política fiscal es limitada, dado el estado actual de sus indicadores. Hay que señalar que el país posee una de las cargas tributarias (Ingresos tributarios/PIB) más bajas de América Latina, en 2005 era de 12.6%; los niveles de endeudamiento público representan el 45.4% del PIB; y se cuenta con un déficit fiscal del 3.0% del PIB. Hay que aclarar que el déficit fiscal en los últimos años

se ha reducido; en 2001 el déficit ascendió a un 4.4%; sin embargo, la reducción del déficit ha estado impulsada por una menor inversión pública (FUSADES, 2006).

El escenario fiscal no es favorable para potenciar el crecimiento y la creación de los buenos empleos. La baja carga tributaria repercute en una menor capacidad de inversión pública del Estado, al igual que en los altos niveles de endeudamiento. Esta situación plantea la necesidad de incrementar los ingresos públicos y la vía más fácil es a través de los impuestos; ya que la política tributaria es altamente inequitativa y sesgada a favor del capital en detrimento de los hogares más pobres y de los trabajadores, el incremento debe partir de la reflexión sobre cuáles impuestos modificar y cómo hacerlo.

Como se observa en el Cuadro 2.2, la política tributaria es altamente regresiva, ya que el 65.9% de la recaudación tributaria proviene de impuestos indirectos. Por otra parte, un impuesto (el IVA) recauda más de la mitad de los ingresos tributarios y ese impuesto es de carácter regresivo. Se sabe que los impuestos regresivos no tienen una relación directa con las capacidad económica de las persona, por lo tanto pobres y ricos tienden a pagar la misma cantidad de dinero por el impuesto y esto conduce a que los hogares más pobres destinen un porcentaje mayor de sus ingresos al pago de los impuestos que los hogares más ricos, ya que es probable que los pobres destinen prácticamente todo su ingreso al consumo.

Una estructura tributaria regresiva repercute considerablemente sobre la cobertura de los salarios; mientras más regresiva sea la política tributaria, menor será la capacidad de compra de los salarios. En ese sentido, la estructura tributaria del país es desfavorable para la creación de los buenos empleos. En primer lugar, porque no propicia una distribución equitativa de los ingresos, generando una carga tributaria más altas para los hogares más pobres y los trabajadores con bajos niveles de ingreso. En segundo lugar y consecuencia de lo anterior, ello repercute en que los ingresos de los trabajadores sean insuficientes para abastecer todas sus necesidades.

Cuadro 2.2
Estructura tributaria, 2004

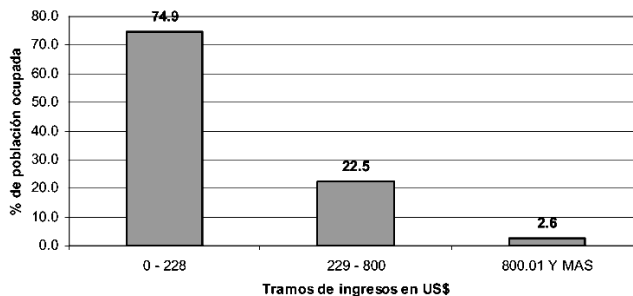
Tipo de impuesto	Par. %	Perfil del impuesto
Impuesto sobre la renta	29.1	Progresivo
de personas naturales asalariadas	6.2	
de personas naturales no asalariadas	7.6	
de personas jurídicas	15.2	
Impuesto sobre transferencia de bienes raíces	0.8	Progresivo
Impuesto a la importación	9.6	Regresivo
Impuesto a la transferencia de bienes muebles y a la prestación de servicios (IVA)	56.3	Regresivo
sobre transacciones internas	23.2	
sobre transacciones con el exterior	31.8	
sobre transacciones internas vía retención y percepción	1.3	
Impuestos a productos específicos	4.2	
sobre alcohol y bebidas alcohólicas	0.5	
sobre cerveza	1.2	
sobre cigarrillo	1.3	
sobre bebidas gaseosas	-	
Impuestos diversos	0.01	Regresivo
Total	100.0	
<i>Total de impuesto progresivos (Directos)</i>		29.9
<i>Total de impuesto regresivos (Indirectos)</i>		65.9
<i>Total de impuestos específicos</i>		4.2

Fuente: Ministerio de Hacienda.

En El Salvador, el 74% de los trabajadores tienen remuneraciones menores o iguales a US\$ 228.00 (Gráfica 2.7); en tanto que el costo de la canasta de bienes y servicios básicos (Canasta Básica Ampliada¹⁷) asciende a un valor de US\$ 260.04 en el área urbana y US\$ 192.56 en el área rural. Estos resultados indican que prácticamente el 74% de los ocupados poseen remuneraciones que no logran cubrir la canasta básica de bienes y servicios urbanos, pero sí la rural; de igual manera indicaría que la carga de impuesto es mucho mayor, ya que todo su salario lo estarían destinando al consumo.

17 La Canasta Básica Ampliada está compuesta por: la Canasta Básica de Alimentaria, más los gastos de vivienda, salud, educación, vestuario y misceláneos. La Canasta Básica de Alimentaria, integra el conjunto de productos considerados básicos para la dieta de la población residente en el país, en cantidades suficientes para cubrir adecuadamente, por lo menos, las necesidades energéticas y proteicas del individuo promedio.

Gráfica 2.7
Población ocupada según tramos de remuneración del
empleo primario, 2004 empleo informal y subempleo



Fuente: elaboración propia en base a la EHPM y MTPS.

Respecto a lo anterior, un estudio realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) sobre el sistema tributario del país¹⁸ revela que el carácter regresivo de la política tributaria evidencia que a medida que el nivel de ingreso familiar se incrementa, la carga tributaria diferencial o el porcentaje de ingreso que las familias destinan al pago del impuesto disminuye. Así, por ejemplo, en el pago del IVA el decil de hogares con los ingresos más bajo tiene una carga tributaria del 5.4%; mientras que decil con los ingresos más altos tiene una carga del 0.6%. Esto, también estaría indicando que el aporte de los trabajadores en la recaudación del IVA, podría ser mucho más grande que la de los empleadores, los cuales se ubicarían en los hogares con ingresos altos.

Como lo evidencia el IIS, las políticas del Consenso Washington, incluyendo la fiscal-tributaria, no han sido favorables para la creación de empleos con salarios con mayores capacidades de compra. La existencia de una política tributaria regresiva está afectando considerablemente a los trabajadores con bajos niveles de ingresos o con ingresos que totalmente se destinan al consumo (y un poco más del 70% de los trabajadores tienen ingresos de ese tipo); ya que los salarios se vuelven insuficiente para cubrir plenamente las necesidades de los hogares de éstos.

En ese sentido, cambiar la tendencia hacia abajo del IIS (Gráfica 2.3) requiere de una política fiscal más equitativa en su componente tributario, una política que

¹⁸ Acevedo, Carlos y Orellana, Mauricio (2003). El Salvador: diagnóstico del sistema tributario y recomendaciones de política para incrementar la recaudación. BID. RE2-03-001. Estados Unidos.

no merme considerablemente los ingresos de los trabajadores con remuneraciones más bajas. Propiciar buenos empleos implica introducir el principio de progresividad en la política tributaria, a fin de mejorar la cobertura de los salarios de los trabajadores más pobres; el estudio del BID demuestra que el sistema tributario actual empeora la distribución del ingreso. Según este estudio, el coeficiente de Gini después de los impuestos (0.517) es mayor al antes de impuesto (0.502)

2.2 Privatización¹⁹

Las privatizaciones se han presentado como otro de los ejes importantes de la política económica de la década pasada y la actual. Así, El Salvador, desde inicio de los noventas inició un proceso acelerado de privatización de las empresas públicas y de venta de algunos activos públicos, con el supuesto de liberar las presiones sobre el déficit fiscal y propiciar una mayor eficiencia económica a través de mercados más competitivos.

Las privatizaciones acarrear cambios sobre las condiciones de empleos, ya que el traspaso de las empresas públicas muchas veces viene acompañado con la pérdida de empleo; así como también, por la pérdida de beneficios logrados por los trabajadores bajo la administración pública, y el deterioro de las condiciones de laborales debido a que los trabajadores se constituyen en uno de los mecanismos de ajuste de las empresas para incrementar la rentabilidad de las misma.

Ahora bien, en el contexto de las privatizaciones ¿los trabajadores han mejorado sus condiciones laborales? ¿Han sido favorables para la promoción de buenos empleos en los sectores en los cuales se ubican las empresas privatizadas?. En este apartado, trataremos de aproximarnos al efecto de las privatizaciones sobre los buenos empleos con el propósito de dar respuesta a las dos preguntas antes mencionadas.

¹⁹ Este acápite sigue, en parte, a Lara López, Edgar (2005). Impactos sociales y económicos de la privatización de la distribución de la energía eléctrica en El Salvador. Global Policy Network - FUNDE. El Salvador.

2.2.1. Las privatizaciones en El Salvador

El argumento que justifica las privatizaciones plantea que éstas mejorarían las finanzas públicas, debido a que se eliminarían las presiones sobre el gasto público e incrementos alcistas sobre el déficit fiscal, potenciándose así el ahorro público y mayor contribución del Estado para la inversión pública, lo que consecuentemente se traduciría en un mayor crecimiento económico. Por otra parte, los consumidores se verían beneficiados porque tendrían acceso aun mercado mucho más competitivo, mayor capacidad de elección, mejores tarifas y calidad del servicio.

Así los supuestos beneficios de la privatización condujeron a que El Salvador, un año después de asumir a las reformas del "Consenso de Washington" como política económica del país, iniciara un intensivo proceso de privatización. Entre 1990 y 1994 se vendieron los bancos comerciales y asociaciones de ahorro y préstamos, previo un saneamiento de las cuentas financieras de los mismas; entre 1992 y 1998 se privatizaron las empresas distribuidoras de energía eléctrica y algunas actividades de generación y transmisión de energía; en 1998 inició el nuevo sistema privado de ahorro para pensiones; entre 1997 y 1998 se privatizaron las telecomunicaciones; y en 1994 se vendieron zonas francas, bodegas de almacenamientos y otros activos del Estado.

Han transcurrido alrededor de seis años desde la última privatización y los efectos de éstas no han sido los esperados y planteados por los partidarios de este tipo de reforma. Los efectos positivos sobre el crecimiento aún no se han visto, pues el país no logra recuperarse de sus bajas tasas de crecimiento.

En cuanto al impacto sobre las finanzas públicas, en el contexto de las privatizaciones el déficit fiscal se ha incrementado. Para el 2004 alcanzó un 2.4% del PIB²⁰ después de cinco años con incrementos consecutivos, cuando a inicios de los noventa se observó una reducción. Hay que destacar que el déficit promedio entre 1989-1995 fue de 1.9%, mientras que entre 1996-2004 (periodo en que se privatizaron las empresas públicas más importantes como: energía

20 En el año 2003 y 2004 el déficit se reduce con respecto a 2002, lo cual fue por un incremento en la recaudación tributaria y una reducción importante del gasto de capital. FUSADES (2004).

eléctrica, telecomunicaciones y pensiones) ascendió a un 3.1% del PIB; por tanto, la eliminación de la presiones que generaban las empresas públicas sobre el gasto público no ha sido lo suficiente para mejorar la situación fiscal²¹.

Por otra parte, las privatizaciones han acarreado endeudamiento público. Los procesos de modernización de los servicios públicos para su venta implicaron que el gobierno recurriera una serie de préstamos para preparar a las empresas públicas y ofrecerlas a los inversionistas privados. En el caso de la privatización de algunas actividades del sector de energía, desde 1991 se empezó a desarrollar una serie de proyectos orientados a modernizar el sector y promover la participación de la empresa privada; estos proyectos, al igual que la implementación de otras medidas, fueron financiados por el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

De acuerdo a los registros de proyectos aprobados para El Salvador por el BM y BID, entre 1991 y 1997 se implementaron ocho proyectos que dentro de sus componentes incorporaban medidas orientadas a la reestructuración y privatización del sector energía; el valor de estos proyectos ascendió a US \$528.47 millones, equivalente a un 6.4% del PIB promedio del periodo 1991-1997. Si comparamos la deuda generada por la reestructuración y privatización del sector (6.4% del PIB) con los ingresos obtenidos por la venta (7.2% del PIB), se observa una ganancia de un 0.8% del PIB (US \$61.88 millones); mientras que la inversión acumulada y realizada por el gobierno (SPNF) en el sector energía después de la privatización (entre 1999 y 2003)²² fue de US \$213. 8 millones.

Esto nos indica que la ganancia obtenida por la privatización de las distribuidoras fue muy poca en comparación a las necesidades de inversión pública que actualmente ha enfrentado el gobierno. Sólo en 1999, la inversión pública en energía (US \$76.3 millones) fue mayor al remanente obtenido por la privatización; ello destaca que la privatización contribuyó muy poco en proporcionar recursos que

21 Hay que aclarar, también, que el incremento del déficit entre 1996 y 2003 se ha dado en un escenario de desaceleración económica e incremento de la deuda pública a raíz de los terremotos de 2001; no obstante, el déficit promedio entre 1996-2000 (2.5% del PIB) sobrepasó al mostrado a inicio de los noventas.

22 Según cifras del BCR. Revista Trimestral del BCR.

permitieran al gobierno un financiamiento sostenido a largo plazo para la cobertura del servicio energético a la población.

También, con la privatización de las pensiones, el Estado asumió una deuda en concepto de: pensiones en curso, certificado de traspaso y pensión mínima, como resultado del proceso de transición de la administración pública a la privada, que se estima que durante los próximos quince años la carga fiscal por la deuda previsional equivaldrá a por lo menos un 2% del PIB por año²³.

Al analizar el comportamiento del saldo de la deuda externa durante los años en que se desarrolló el proceso de reestructuración y privatización de muchas de las empresas se observó que los niveles de endeudamiento crecieron. Por ejemplo, en el periodo en el que se recibió el 74% del financiamiento (1994-1997) para preparar y desarrollar la privatización de la distribución de la energía eléctrica, el endeudamiento creció a una tasa promedio anual del 8.1%, tasa mayor a la observada a inicio de las reformas neoliberales (1.1% entre 1989-1993); pero menor a las observadas entre 1998 y 2004 (8.3%), periodo caracterizado por huracanes y terremotos, los cuales han repercutido considerablemente en el alza de los niveles de endeudamiento. Al 2004, el endeudamiento público ascendió a un 46% del PIB. Este nivel de deuda genera presiones para una mayor recaudación tributaria y efectos adversos sobre el gasto de capital ya que reduce las posibilidades de mayor inversión pública.

Otro de los supuestos beneficios de la privatización, es que ésta conduciría a una mayor competencia en la prestación de los servicios públicos; la ausencia de competencia o de un marco institucional que la garantice puede conducir a prácticas colusorias o a empresas que abusen de su posición dominante en el mercado, lo cual puede generar graves consecuencia sobre los consumidores. En el caso de El Salvador: ¿las privatizaciones han propiciado mayor competencia y

23 Para mayor análisis ver: Mesa-Lago, Carmelo (2003): El sistema de pensiones de El Salvador después de cinco años. Fundación Friedrich Ebert. El Salvador.

Según FUSADES, en un escenario sin deuda de pensiones el déficit fiscal para 2003 habría cerrado con un valor del 1.3% del PIB; esto indica que si el gobierno no incrementa sus niveles de ingresos en los próximos años, El Salvador se enfrentará a unas finanzas públicas insostenibles ante la evidencia de incrementos en los niveles de endeudamiento.

capacidad de elección de los consumidores? o ¿han propiciado prácticas monopólicas u oligopólicas que le permiten a las empresas abusar de su posición de mercado?.

Al respecto de las preguntas anteriores, las privatizaciones no han generado mayor competencia en el mercado. Cada vez se observa mayor concentración del mercado a través de fusiones entre las empresas y poca capacidad de elección de los consumidores en cuanto a los proveedores de los servicios; esto se observa en los cambios que se han en mercado en los servicio que se pusieron a la disposición de la empresa privada:

- **Administradoras de pensiones:** cuando se privatizaron los fondos de pensiones en 1998 surgieron 5 administradoras privadas, al 2005 sólo se cuentan con dos empresas y la competencia entre ambas es casi nula.
- **Sistema financiero:** se ha caracterizado por las constantes fusiones, acentuándose una mayor concentración de mercado, los bancos más grandes han tendido a absorber a los más pequeños. Al 2005 cuatro bancos (de un total de 13) captan el 83% de los depósitos bancarios.
- **Telecomunicaciones:** existen 4 operadores telefonía móvil entre las cuales se muestran un significativo nivel de competencia; no obstante en telefonía fija, una empresa (de nueve) posee la mayor parte de la red fija y a la vez posee influencia sobre los costos de interconexión. Además, si bien el país es competitivo en telefonía móvil, en la fija se ubica entre los países de América Latina con las más altas tarifas²⁴.
- **Energía eléctrica:** es un mercado compuesto por cinco empresas, en donde dos inversionistas son los accionistas mayoritarios configurándose así un duopolio; no obstante, las empresas se han distribuido geográficamente el mercado por lo que prácticamente los consumidores se está enfrentando a un monopolio privado ya que no tienen oportunidad de elegir a su proveedor.

24 Ver: PNUD (2001). Informe de Desarrollo Humano El Salvador 2001. El Salvador. Pág. 99-100.