

Actualidad Económica

Boletín Mensual

No. 7

Junio-Julio/97

Consideraciones sobre el ajuste salarial

- Notas en torno al mercado de trabajo -

Funde

Actualidad Económica es una publicación de carácter monográfico de la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), elaborada por el Equipo de Análisis de Coyuntura, que busca dar seguimiento a diferentes problemáticas socio-económicas coyunturales de El Salvador, con el propósito de generar opinión entre los principales protagonistas del desarrollo económico y social del país.

Esta publicación ha sido posible gracias al financiamiento del Instituto Austríaco para la Cooperación Norte-Sur (ONSI).

El Equipo de Análisis de Coyuntura esta formado por Raúl Moreno (coordinador) y Roberto Góchez Sevilla (investigador).

Se permite la reproducción de este documento total o parcialmente, siempre y cuando sea citada la fuente.

Consideraciones sobre el ajuste salarial

- Notas en torno al mercado de trabajo -

1. Introducción

En El Salvador se ha conferido secularmente muy poca importancia a los desequilibrios en el mercado de trabajo; en la actualidad la estabilidad macroeconómica se sigue fundamentando desde una perspectiva monetarista, basada principalmente en el control de los precios internos y la estabilidad del tipo de cambio nominal, obviando así importantes desajustes en otros mercados, de los cuales destaca el mercado de trabajo. Esta visión refuerza la tesis que el empleo y los salarios continúan siendo variables de ajuste durante las fases contractivas y expansivas de la economía salvadoreña.

La definición y formulación de la política económica ha estado secularmente divorciada de diagnósticos consistentes y bien fundamentados, que constituyan un basamento real y que garanticen la aplicabilidad de esas medidas de política; en parte por las limitaciones que sobre el manejo de la política económica impone la condicionalidad cruzada de los préstamos de los organismos financieros internacionales, de tal forma que el

margen de maniobra es muy reducido y porque la aplicación de tales programas económicos eximen a las autoridades económicas de realizar un esfuerzo por diseñar sus propios paquetes de políticas. En lo que respecta al mercado de trabajo, no sólo se ha carecido de diagnósticos robustos, sino que se constata la ausencia de medidas deliberadas que integren un conjunto de políticas de empleo; lo cual deja entrever por una parte, la escasa importancia conferida a este ámbito de la economía por parte de los organismos rectores, y por otra, la identificación y reproducción de un esquema de ventajas competitivas espúreas, basadas en bajos salarios y bajos costes.

La carencia de sistemas de información de calidad (oportunos, robustos y de amplia cobertura) sigue siendo una situación generalizada en el país; aunque en algunas áreas de la información se han dado importantes avances, principalmente en los ámbitos financiero, fiscal y de comercio exterior, todavía queda por revisar la oportunidad y calidad de la misma, pero sobre todo *garantizar el libre acceso a la información* para todos los agentes económicos, de tal forma que por esta vía se puedan

generar mejores condiciones de competitividad, evitando el manejo asimétrico de la información, que constituye un importante determinante de las imperfecciones en los mercados.

No es casualidad que la mayor parte de la oferta de información disponible coincida con aquellas áreas consideradas prioritarias por el enfoque de programación monetaria, de allí que en el caso del mercado de trabajo, resulte prácticamente imposible disponer de los más elementales indicadores a nivel nacional, como son: salarios promedios, nivel de empleo, indicadores de productividad, número de horas trabajadas y prestaciones, todas por ramas de actividad, género, nivel educativo y categoría ocupacional.

En estas circunstancias, la comprensión del mercado de trabajo enfrenta algunas limitaciones, así como también la formulación de estrategias encaminadas a la corrección de sus desequilibrios; sin embargo, por la importancia de este tema y la enorme incidencia sobre las condiciones de vida de un gran porcentaje de la población salvadoreña, resulta prioritario analizarlo urgentemente, utilizando para ello los pocos indicadores disponibles.

Así, el propósito de este trabajo es presentar algunas consideraciones en torno al mercado de trabajo salvadoreño y analizar los efectos del

ajuste de los salarios privados y públicos en el actual contexto económico y social; para lo cual se procurará puntualizar en sus aspectos empíricos, así como en los planteamientos teóricos más relevantes.

En este número de *Actualidad Económica* se parte de una breve alusión a la importancia que las remuneraciones al factor trabajo tienen en la economía salvadoreña, en base de la información de la Contabilidad Nacional, para avanzar hacia las principales características socio-económicas de la población ocupada, desocupada e inactiva. Luego se analizan el comportamiento de los salarios durante la presente década, destacando los salarios mínimos privados como indicador aproximado de los salarios privados, y los salarios de la administración pública; y finalmente se presentan algunas propuestas para el ajuste de los salarios privados y públicos, aludiendo a sus principales implicaciones macroeconómicas.

2. Importancia de las Remuneraciones al Trabajo en la generación del Valor Agregado¹

Según criterios de la Contabilidad Nacional², el *valor agregado* se define como el valor que se añade al conjunto de bienes no duraderos y servicios consumidos en la producción, por efecto de combinar el uso de los factores productivos.

Los gastos en insumos primarios que integra el valor agregado comprenden: las remuneraciones al trabajo (RT), los impuestos indirectos netos de subsidios (IINS) y el excedente bruto de explotación (EBE). Las RT incluyen los pagos en efectivo y en especie recibidos por los trabajadores; los IINS constituyen aquellos pagos obligatorios que realizan los agentes a la administración pública en virtud de un gravamen aplicado a la producción, la explotación y la importación de bienes y servicios, descontadas las subvenciones; y el EBE que equivale a la ganancia bruta del productor.

De acuerdo a la participación que cada agente económico tiene durante el proceso de producción, así obtendrá su remuneración; ésta adquiere la forma de salarios si su aportación es

como fuerza de trabajo, ganancias para los propietarios del capital (en sus distintas formas) y rentas para el dueño de la tierra.

En el proceso de producción de la economía salvadoreña, el valor agregado se distribuye muy inequitativamente entre los agentes que participan en su generación. Así, las remuneraciones a los trabajadores representan escasamente el 32.0% del valor agregado de 1990, mientras el 62% restante se reparte en forma de ganancias brutas al productor, asumiendo el 6% complementario la forma de pago de impuestos.

La percepción de este escenario se vuelve más dramático si consideramos el reparto per-cápita del valor agregado; esto nos lleva a que más de un millón y medio de ocupados -que potencialmente aportaron en la generación del producto de 1990- deberían repartirse los 11,659 millones de colones correspondientes a las RT para ese mismo año; mientras los 22,570 millones de colones que corresponden a las ganancias brutas del productor se distribuirían entre un número significativamente más reducido de personas -el número de empresarios para ese año era alrededor de 100,000³ personas-.

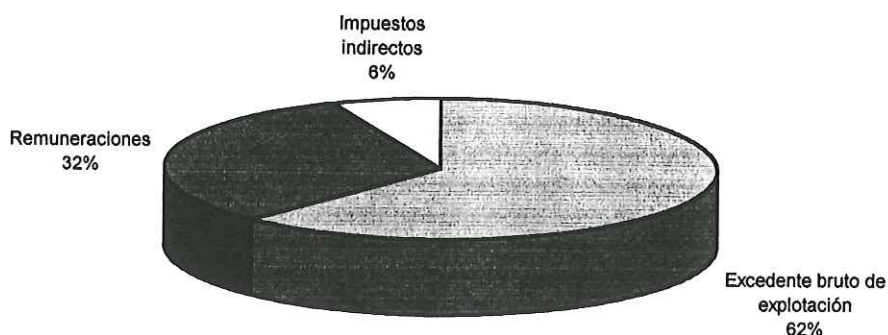
¹ En vista de que la clasificación de los gastos en insumos primarios que conforman el valor agregado únicamente se dispone para 1990, año base del Sistema de Cuentas Nacionales de El Salvador; las referencias que en este apartado se presentan corresponden únicamente a este año.

² Ver: Nuevo Sistema de Cuentas Nacionales, BCR, San Salvador.

³ Debido a que se carece de datos sobre el número de empresarios y ocupados para 1990, se han usado datos posteriores proporcionados por la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 1991-1992 publicada por el entonces Ministerio de Planificación.

Gráfico 1

Distribución factorial del valor agregado en la matriz insumo producto de 1990



FUENTE: Elaboración propia en base a Cuentas Nacionales. Base 1990. BCR.

La distribución de las RT y el EBE varía de acuerdo a la rama de actividad económica, en algunos casos los niveles de ganancias brutas del productor superan significativamente el 62% global y las remuneraciones a los trabajadores ocupan una participación muy inferior al 32%. Según la matriz insumo producto para 1990, en la rama de Productos de la Refinería de Petróleo las ganancias brutas superan el 85% del valor agregado de esa rama; en la rama Azúcar representan más del 91%, en la Avicultura más del 83% y en Transporte y Almacenaje más del 79%, entre otras.

Que las ganancias brutas de los productores representen el 62% del Producto Interno Bruto (PIB) es suficiente para dimensionar la magnitud de éstas; aunque merecería la pena presentar otras relaciones. Así el EBE representa más del 300% del total de las exportaciones

salvadoreñas de 1990 y más del 687% de las recaudaciones impositivas totales para el mismo año.

Pese a que el año considerado como base para las estimaciones de la matriz insumo producto (1990) corresponde a un período inestable política y económicamente, los niveles de EBE presentan niveles lo suficientemente considerables como para pensar que algunas de las ramas de la economía han sido y siguen siendo muy rentables. Sería de esperar que el sector empresarial del país observara una actitud positiva a efecto de garantizar al trabajador, una remuneración que le garantice al menos su reproducción material y espiritual, en virtud del significativo margen de ganancias que obtiene; sin embargo, en términos generales, su posición no ha sido proclive para favorecer ajustes salariales, y menos incrementos en los salarios.

3. Caracterización socio - económica de la población salvadoreña

Una de las fuentes más relevantes de información sobre las características sociales y económicas de la población salvadoreña es la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM)⁴; ésta proporciona información valiosa sobre algunas categorías importantes para el análisis del mercado de trabajo.

En base del análisis de la información de las EHPM se puede constatar el comportamiento de la población total y de cada uno de sus componentes. A efecto de analizar el mercado de trabajo, la población total puede desagregarse en Población Económicamente Activa (PEA) y Población Económicamente Inactiva (PEI).

La *Población Económicamente Activa (PEA)* está constituida por todas aquellas personas en edad de trabajar, que tienen un empleo o lo buscan activamente; de esta forma que las variaciones de la PEA inciden directamente sobre la situación del mercado de trabajo en forma de variaciones sobre los salarios y/o los niveles de desempleo.

⁴ La Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples ha sufrido algunas modificaciones a lo largo de los años en diferentes aspectos tales como: el tamaño de la muestra, la metodología de recolección de datos, la inclusión de nuevas zonas, el cambio del marco muestral y el período de publicación, que dificultan en cierta medida la comparación año con año de los resultados de ésta.

Durante la década de los noventa la PEA salvadoreña ha crecido en promedio a una tasa anual del 3.6%, de manera que entre 1992-1996 ésta se ha incrementado en más del 15.0%, generando con ello una importante presión sobre el empleo, sobre todo si tomamos en cuenta las dificultades que enfrenta la economía nacional para mantener los empleos actuales, y ya no digamos para estimular la creación de nuevos puestos de trabajo.

En términos relativos, la PEA ha representado, durante la presente década, entre el 50.8% y el 53.0% de la Población en Edad de Trabajar (PET⁵); esto denota que poco más de la mitad de la PET salvadoreña (2,227,409 personas) integra la oferta de trabajo, quedándose más de 2,115,754 personas mayores de 10 años fuera del mercado de trabajo. Parecería inocua la relativa estabilidad observada en este ratio, dado su mínimo crecimiento; sin embargo no es nada despreciable la presión sobre los puestos de trabajo de más de 90,000 personas que se incorporan anualmente a la PEA.

De manera complementaria a la PEA, la *PEI* incluye a todas aquellas personas que estando en la edad de trabajar (mayores de 10 años) no lo hacen ni buscan activamente un empleo; en la PEI se incluyen las amas de casa, estudiantes y jubilados, entre

⁵ La *PET* incluye a las personas de 10 y más años de edad, que de acuerdo a la realidad socioeconómica del país, están aptos para trabajar.

otros. El porcentaje de la población en edad de trabajar que se encuentra económicamente inactiva tampoco ha sufrido mayores modificaciones (ver

Cuadro 1), representando para todo el período un nivel ligeramente menor que la económicamente activa (PEA).

Cuadro 1
Principales Características del Mercado de Trabajo
(en Porcentaje)

	1992	1992-1993	1994	1995	1996
Ocupados/PEA	90.7	90.1	92.3	92.4	92.3
Ocupados Plenos (urb.)/PEA	28.6	30.3	35.3	35.8	36.1
Subocupados (urb.)/PEA	19.5	15.1	17.2	16.8	15.9
S. Formal (urb.)/PEA	24.2	24.2	26.9	27.8	27.3
S. Informal (urb.)/PEA	21.3	21.2	25.6	24.7	24.7
Desocupados/PEA	9.3	9.9	7.7	7.6	7.7
Cesantes/PEA	8.0	8.7	6.4	6.2	6.1
PEI/PEA	96.8	91.7	87.3	90.8	95.0
PEA/PET	50.8	52.2	53.4	52.4	51.3
PEA	1,933,378	2,001,564	2,113,296	2,136,450	2,227,409
PEI	1,871,889	1,835,393	1,844,741	1,939,310	2,115,754
PET	3,805,267	3,836,957	3,958,037	4,075,760	4,343,163

FUENTE: Elaboración propia en base a Dirección de Información. Ministerio de Economía. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Ministerio de Economía. Varios Números

La PEI está constituida predominantemente por población femenina, según las cifras de la EHPM en 1996 el 70% de la población económicamente inactiva son mujeres. Aunque esto se ve estimulado por los patrones culturales dominantes, que colocan en posición desventajosa a las mujeres frente a la posibilidad de acceder en forma equitativa a la mayoría de actividades remuneradas, limitándolas muchas veces a las labores domésticas; también constituye una manifestación de las escasas oportunidades de trabajo que enfrenta la población en general, y especialmente la población femenina. El trabajo doméstico que realizan un gran número de mujeres incluidas en la PEI constituye una forma encubierta de desempleo, que permite

desdramatizar los niveles de desempleo por la vía de calificar como inactivas a un considerable segmento productivo de la población en edad de trabajar; esto desde luego que genera una menor presión sobre los requerimientos de fuentes de trabajo para la economía.

Por otra parte, la PEA está compuesta por dos grupos complementarios: **ocupados** y **desocupados**. Los ocupados integran a todos aquellos que tienen un trabajo, y por el cual perciben un salario o una ganancia, incluyéndose también aquellos que trabajan en un empleo familiar sin recibir remuneración; esta categoría representa la *oferta de trabajo efectiva de la economía*. Los desocupados son el grupo de personas que buscan

activamente un trabajo, habiendo trabajado o no anteriormente; esta variable representa el llamado *desempleo abierto*.

Revisando los indicadores de desempleo se puede constatar que, en El Salvador el porcentaje de la población que se encuentra sin trabajo -ver Cuadro 1- se ha mantenido en los tres últimos años en torno al 7.6%, lo cual significa que de 100 salvadoreños en edad de trabajar que buscan activamente empleo, aproximadamente 92 personas logran obtener un empleo y sólo 8 personas no lo consiguen, quedándose en el paro.

La primera impresión de la lectura de estas cifras contrasta fuertemente con las imágenes cotidianas y la percepción que la población salvadoreña tiene del fenómeno; no sólo en términos absolutos dado el bajo nivel de población desempleada, sino también en términos relativos si consideramos que las tasas de desempleo registradas no sólo en El Salvador, sino en muchas de las economías subdesarrolladas, contrastan fuertemente con los indicadores observados en países desarrollados, donde las tasas de desempleo alcanzan niveles de dos dígitos, muy superiores que las salvadoreñas. Esto puede explicarse en la misma conceptualización de desempleo utilizada en la formulación de las encuestas, y que dadas las características particulares del mercado de trabajo nacional, resultan inadecuada para medir el fenómeno.

De alguna manera las condiciones de precariedad, inestabilidad e inobservancia de la legislación laboral, que envuelven a una parte significativa de las actividades asalariadas distorsionan la correcta interpretación de la situación de desempleo en el país, dado que muchas personas que no califican como desempleadas al haber realizado actividades remuneradas en el último mes antes de ser encuestado, usualmente se dedican a desarrollar actividades marginales, de bajísima remuneración; pero que son captadas como empleadas. Esto desde luego que infla las cifras de la población empleada, con lo cual tenemos la situación crítica del mercado de trabajo no radica en la problemática del desempleo, sino más bien en las formas de empleo precario, que constituyen una manifestación de pobreza disfrazada.

Si tomamos en cuenta que la definición de desempleo establece que para ser clasificado como tal se *debe carecer de empleo, buscar activamente y tener disponibilidad de incorporarse inmediatamente a trabajar*; resulta muy difícil captar a gran parte de la población salvadoreña que compone el sector informal y que no se considera desempleada. La carencia de seguros de desempleo en las economías subdesarrolladas hacen virtualmente imposible la sobrevivencia de la población que carece de empleo; de forma tal que ante la imposibilidad de inserción en el *sector formal* de la economía, la opción está en engrosar el llamado *sector informal*, realizando las más

diversas actividades, como ventas ambulantes, pequeñas tiendas, comedores, trabajo con familiares, entre muchos otros.

Los sectores de más bajos ingresos, que tienen menores salarios de reserva⁶, se ven presionados para aprovechar la primer oportunidad de empleo, sin importar el nivel de la remuneración a recibir, incluso en muchos casos a costa de sacrificar la continuación de los estudios, aunque esto se revierte posteriormente en menores posibilidades de acceso a empleos mejor remunerados. En contraposición, los sectores de ingresos medios y altos, presentan mejores posibilidades de mantenerse durante más tiempo, invirtiendo en su formación, a la espera de mejores empleos.

Una categoría que nos aproxima al problema de la falta de fuentes de trabajo, es el **subempleo**, ésta incluye a las personas que aún teniendo un empleo, trabajan involuntariamente menos de cuarenta horas semanales, y aquéllos que trabajan cuarenta horas o más a la semana y que perciben un ingreso menor al mínimo establecido. Como se ha referido previamente, entre las cifras de la población ocupada se cuélan alguna parte de la población desempleada; pero es particularmente a través del subempleo como en cierta medida se registra de manera encubierta el

fenómeno del desempleo a nivel urbano.

Otra limitación importante en las EHPM es que se disponen de cifras de subempleo exclusivamente a nivel urbano, dejando por fuera la población rural; en donde predominan fundamentalmente los trabajos de temporada (café y caña de azúcar), combinados con la agricultura de subsistencia que realizan muchos campesinos, que se caracterizan por ingresos menores y precarias condiciones de vida, respecto de la situación urbana. La cifra de subempleo urbano como proporción de la PEA, ha oscilado entre 15% y 19%, mostrando un comportamiento irregular a la baja -ver Cuadro 1-. Adicionando los porcentajes de desempleo abierto y el de subempleo, tendríamos que para 1996 ambos representan el 22% de la PEA, siendo una cifra más acorde con las condiciones del empleo en El Salvador.

Los altos niveles de pobreza entre los hogares salvadoreños constituye una muestra de algunas de las características del mercado de trabajo. Más de la mitad de los hogares no logran cubrir sus necesidades mínimas con los ingresos que perciben, lo que constituye una consecuencia directa de los bajos niveles salariales existentes en el país, y especialmente en el área rural; esto se confirma con el bajo nivel que presentan los salarios mínimos vigentes, que en el mejor de los casos, las tarifas para la industria, comercio y servicio, resultan incapaces de cubrir los requerimientos mínimos

⁶ Se define como salario de reserva al valor (en términos monetarios) a partir del cual el individuo es indiferente entre trabajar o no.

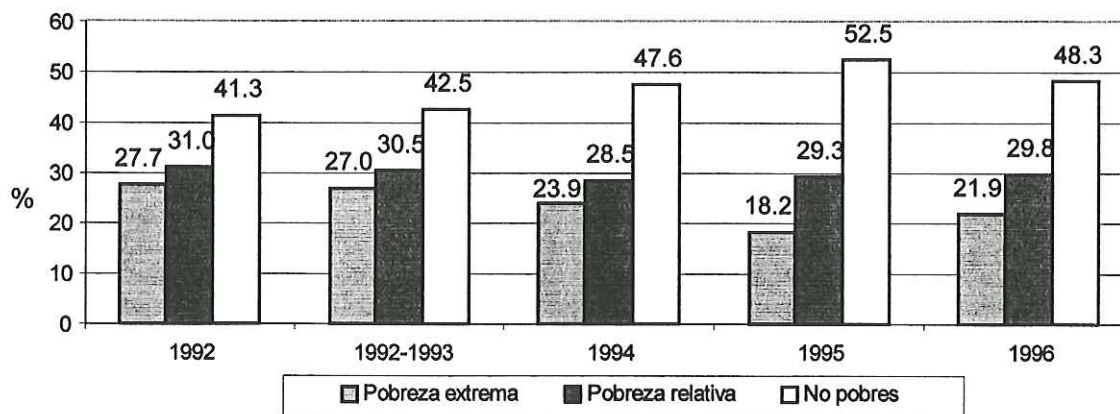
calóricos que garanticen la sólo reproducción material de las familias (canasta básica alimenticia).

Resulta especialmente significativo que para 1996 observemos un repunte en los niveles de pobreza con respecto

al año anterior, si tomamos en cuenta que no ha habido un aumento del salario mínimo desde 1995, lo que podría estar reflejando alguna correlación entre los bajos niveles salariales y los altos niveles de pobreza.

Gráfico 2

Condiciones de Pobreza de los Hogares 1992-1996



FUENTE: Elaboración propia en base a Dirección de Información. Ministerio de Economía. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Ministerio de Economía. Varios Números

Por otra parte, las condiciones de pobreza también influyen sobre la calidad de la oferta de trabajo existente, pues limita considerablemente la inversión en capital humano necesaria para poder optar a empleos de mayor remuneración, esto aunado a la carencia de fuentes de trabajo, contribuyen a ejercer muy poca presión al alza sobre los niveles salariales; pues de alguna forma este segmento de la población estaría dispuestos a trabajar, incluso por salarios menores del mínimo legal

establecido para mantener una fuente estable de ingresos que les proporciona un empleo.

Tal como se aprecia en el Gráfico 1, los niveles de *pobreza extrema*, que incluye aquéllos hogares incapaces de cubrir la canasta básica alimenticia, representan para 1996 el 21.9% de todos los hogares. La *pobreza relativa*, en cambio incluye a los hogares que si bien cubren la canasta básica alimenticia, no logran cubrir la canasta

básica ampliada⁷, representando para 1996 un nivel aproximado al 30% de los hogares.

En el marco de los actuales escenarios económicos, la pobreza constituye una seria limitante al fomento de la competitividad de las naciones, dada la restricción que impone sobre la calificación y especialización de la fuerza de trabajo en los procesos productivos. Pese a la trascendencia que tiene la inversión en capital humano, todavía prevalecen sectores que siguen fundamentando sus ventajas competitivas en bajos salarios, con cuya conducta fortalecen procesos intensivos en fuerza de trabajo de baja calificación a la que se remunera con los bajos niveles salariales posibles.

4. Composición de la población económicamente activa

La población ocupada salvadoreña es predominantemente masculina, siendo únicamente el 37.0% complementario la parte proporcional que corresponde a las mujeres. Este rasgo asimétrico en las variables que integran la PEA está determinado en buena medida por la pervivencia de patrones culturales que aún hoy día discriminan el acceso a las fuentes de trabajo en virtud del género del oferente, de aquí se

⁷ La canasta básica ampliada representa el doble del coste de la canasta básica alimenticia, en este sentido se incluirían algunos bienes y servicios de los rubros de vivienda, vestuario y misceláneos, que no se consideran en la canasta básica alimentaria.

desprende que un porcentaje considerable de la población femenina sea considerada como el segmento mayoritario de la población económicamente inactiva, como se ha señalado anteriormente.

Atendiendo a la composición de los ocupados por zona geográfica, el panorama que observamos durante los noventa refleja que la población ocupada rural ha continuado reduciendo su importancia relativa dentro del total de personas que tienen empleo; las peores condiciones de vida y la destrucción de empleo que enfrentan las familias rurales ha motivado la continua emigración hacia los centros urbanos y/o hacia el exterior del país.

En el Cuadro 2 se aprecia que a partir de la finalización del conflicto armado (1992-1993), es en el área urbana del país donde se concentran el 60.0% de la población ocupada, restándole importancia a la ocupación rural que fuera otrora el área con los mayores aportes en generación de empleo, de tal forma que los ocupados rurales, han disminuido su peso sobre el total de ocupados al pasar del 47.0% en 1992 hasta el 40.9% en 1996.

Considerando la composición de la población desempleada por zona geográfica, se hace evidente que en menos de un quinquenio se ha transformado su estructura, pasando de una mayor concentración de parados en el campo respecto del total de desempleados (54.0% en 1992 a 42.7% en 1996); en sentido opuesto,

los desempleados urbanos han observado un aumento relativo, hasta

representar el 57.3% en 1996.

Cuadro 2
Población ocupada y desocupada por genero y zona geográfica
(en porcentaje)

	Ocupados	Por genero		Por zona geográfica	
		Hombres	Mujeres	urbano	rural
1992	100.0	63.9	36.1	53.0	47.0
1992-1993	100.0	61.6	38.4	53.6	46.4
1994	100.0	61.5	38.5	60.0	40.0
1995	100.0	62.2	37.8	59.4	40.6
1996	100.0	62.5	37.5	59.1	40.9
	Desocupados	Hombres	Mujeres	urbano	rural
1992	100.0	70.7	29.3	45.9	54.1
1992-1993	100.0	74.4	25.6	42.7	57.3
1994	100.0	68.2	31.8	54.3	45.7
1995	100.0	71.5	28.5	54.1	45.9
1996	100.0	68.7	31.3	57.3	42.7

FUENTE: Elaboración propia en base a Dirección de Información. Ministerio de Economía. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Ministerio de Economía. Varios Números

Pese a que el porcentaje de hombres desempleados es muy superior al porcentaje de mujeres en igual situación, en los últimos dos años se observa mayor presencia relativa de la población femenina entre el total de

parados (31.3% en 1996); esto desde luego que no se debe a una mayor estabilidad laboral del segmento femenino -como podría interpretarse-, sino más bien a su menor participación en la PEA.

Cuadro 3
Ocupados por rama de actividad económica
(en porcentaje)

	1992	1992-1993	1994	1995	1996
Agropecuario	34.8	32.9	28.0	27.0	28.1
Minería	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Industria	17.3	18.4	19.6	19.3	18.0
Electricidad, gas, agua	0.6	0.5	0.4	0.4	0.4
Construcción	4.6	5.0	5.8	6.6	6.4
Comercio	18.0	18.3	19.7	20.2	19.4
Transp., comunic.	3.5	3.6	4.0	4.1	4.4
Estab. Finan.	1.3	1.3	1.4	1.3	1.3
Servicios	19.8	19.9	21.2	21.0	21.8
Total de Ocupados	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: Elaboración propia en base a Dirección de Información. Ministerio de Economía. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Ministerio de Economía. Varios Números

En cuanto a la distribución de los ocupados por ramas de actividad económica, tenemos que pese a las serias dificultades que enfrenta el agro salvadoreño, es el sector que continúa concentrando individualmente la mayor parte de ocupados; sin embargo, ha reducido su importancia relativa en cuanto a la generación de empleos - ver Cuadro 3-. Según el orden de importancia durante 1996, a continuación se encuentran los servicios, ocupando el segundo lugar en la generación de empleo con el 21.8%; en tercer lugar se encuentra el comercio con 19.4%, y finalmente la industria manufacturera con el 18%,

entre los cuatro sectores más dinámicos de la economía.

La lectura de esta información confirma la tendencia observada en el sector real de la economía salvadoreña, la cual desde principios de 1993 ha dado signos de un agotamiento de su esquema de crecimiento, tangible en la desaceleración de las tasas de crecimiento de los principales indicadores económicos de corto plazo. Tal deterioro en los principales sectores -agropecuario, industria, comercio y construcción- se refleja inmediatamente en la pérdida de importancia relativa que estos tienen en la generación de empleo.

Cuadro 4
Ocupados por años de estudio aprobados
(en porcentajes)

Años de estudio aprobados	1992	1992-1993	1994	1995	1996
ninguno	24.9	23.3	21.7	20.3	19.3
1-3	20.9	20.7	20.2	20.3	20.2
4-6	22.7	23.0	22.4	22.8	22.0
7-9	12.9	13.9	14.4	14.3	15.0
10-12	11.3	12.0	12.9	13.3	14.3
13-más	7.3	7.0	8.4	9.0	9.2
Otros	0.1	0.1	0.1	-	-
Total Ocupados	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: Elaboración propia en base a Dirección de Información. Ministerio de Economía. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Ministerio de Economía. Varios Números

Al analizar la población ocupada según el número de años de estudio aprobados contenida en el Cuadro 4, debe reconocerse cierta mejoría en los niveles de escolaridad de la población, tanto en los niveles inferiores como en los intermedios de la escala educativa; esto se constata en el menor porcentaje de personas que en 1996 no han alcanzado ningún grado de

escolaridad (19.35%), así como también en el crecimiento porcentual de los ocupados con más de 13 años de estudio (9.2%). De tal forma que nos encontramos frente a un aumento general de los niveles promedios de escolaridad.

Sin embargo estos cambios tampoco han modificado drásticamente la

situación educativa de la fuerza laboral, pues se sigue manteniendo una oferta de trabajo caracterizada por bajos niveles educativos. En el cuadro anterior se puede observar que para el año de 1996 el 61.2% de las personas ocupadas escasamente habían aprobado seis años o menos de estudios, incluyéndose en el grupo al 19.3% que no han cursado ningún grado.

Queda pendiente el reto por universalizar la educación básica, avanzar en la formación técnica-profesional de la población fundamentado en una articulación del sistema educativo con los

requerimientos del mercado de trabajo, de tal forma que la empresa privada y el Estado se involucren en este proceso, que debería estar planteado en la estrategia de desarrollo del país.

Haciendo uso de un indicador relacionado, también es posible aproximarnos al comportamiento de la población ocupada. Se trata de un indicador de corto plazo, que constituye una variable *proxy* del empleo, es el número de cotizantes del Instituto Salvadoreño de Seguro Social y se utiliza la variación anual del promedio acumulado de cotizantes para el mes de referencia.

Cuadro 5
Cotizantes del ISSS

	Cotizantes del ISSS	Cot. ISSS/ Ocupados	Cot. ISSS/ PEA
1992	283,095	16.1	14.6
1992-1993	320,911	17.8	16.0
1994	357,071	18.3	16.9
1995	385,646	19.5	18.1
1996	383,050	18.6	17.2

Nota: Los cotizantes de ISSS son los promedios acumulados para diciembre de cada año.

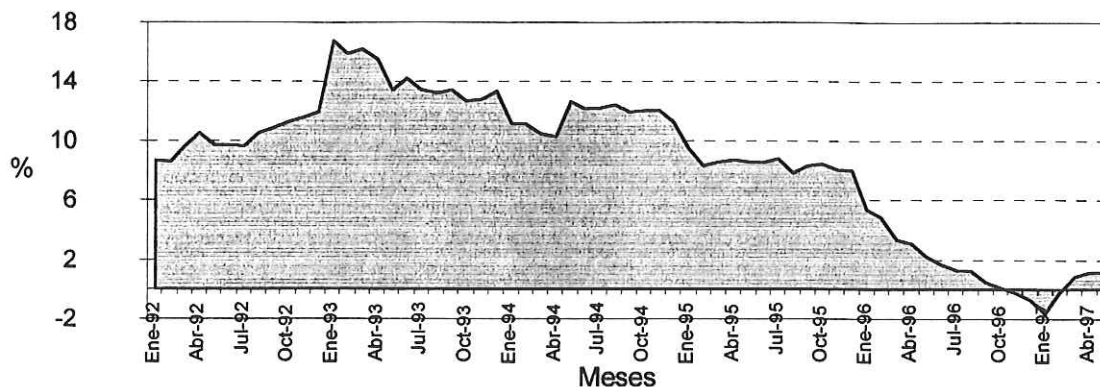
FUENTE: Elaboración propia en base a datos del BCR. y Dirección de Información. Ministerio de Economía. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples.

Cabe destacar que este indicador presenta al menos dos claras limitaciones: la primera es que dada la escasa cobertura del Seguro Social (20% del total de ocupados), el número de cotizantes al ISSS es tan sólo una muestra del universo de los ocupados, principalmente urbanos. La segunda limitación proviene de su naturaleza misma, dado que se obtiene de los registros administrativo en la medida en que las empresas

presentan las planillas de sus trabajadores, las cuales muchas veces sufren atrasos, generando con ello distorsiones en la fecha de registro. Pese a éstas deficiencias y dada la carencia de otros indicadores más robustos, que permitan medir el fenómeno con oportunidad y en forma sub-anual, se hace necesaria su utilización, guardando las reservas del caso.

Gráfico 3

Variación anual de los promedios acumulados
de cotizantes del ISSS



FUENTE: Elaboración propia en base a datos del BCR.

Como se evidencia en el Gráfico No. 3, el número de cotizantes del seguro social ha experimentado niveles de crecimiento cada vez menores durante 1996, llegando a presentar incluso niveles de decrecimiento para finales de ese año; resultados congruentes con el proceso de desaceleración de la economía, y de cuya lectura se infiere que corresponde a un proceso de destrucción de empleo.

A pesar de que para mayo de 1997 la variación de los cotizantes de la seguridad social ha mostrado nuevamente valores positivos, todavía dista de recuperar los niveles que mantuvo durante el mismo mes de 1996, y mucho más de los niveles que presentó durante 1995. Estos resultados podrían interpretarse en términos de que la población desempleada aumentó durante 1996 y/o la creación de nuevas fuentes de trabajo en la economía salvadoreña ha sido tan baja que constituye un signo preocupante del esquema de crecimiento observado.

pág. 14

5. Comportamiento de los salarios

Buscando describir la evolución de los salarios durante la última década, recurriremos al análisis de los salarios en términos reales; es decir, deduciéndole a los nominales la pérdida de poder adquisitivo generado por efectos inflacionarios. La carencia de series robustas de salarios promedios nos limita a la consideración de los salarios mínimos⁸; sin embargo, no es tampoco una decisión arbitraria, pues si se observa la distribución de la población ocupada por niveles de remuneración -

⁸ La Constitución Política de El Salvador establece a propósito de los salarios mínimos que "todo trabajador tiene derecho a devengar un salario mínimo, que se fijará periódicamente. Para fijar este salario se atenderá al costo de la vida, a la índole de la labor, a los diferentes sistemas de remuneración, a las distintas zonas de producción y a otros criterios similares. Este salario deberá ser suficiente para satisfacer las necesidades normales del hogar del trabajador en el orden material, moral y cultural" (Constitución Política de El Salvador, Art. 38, inciso segundo).

según la EHPM- se constata que la mayor parte de ocupados se encuentran en niveles salariales muy próximos e incluso menores al salario mínimo establecido.

Como se puede observar en el Cuadro 6, existe una importante brecha entre los salarios nominales promedio y los salarios nominales modales -que representan aquéllos salarios nominales con mayor frecuencia o que más se repiten en la muestra-, eso denota que la estructura salarial tiene

una gran dispersión en los resultados o que existen brechas significativas entre niveles, que distorsionan el promedio, le restan representatividad.

Ubicados en una posición central, bajo los salarios promedios y sobre los salarios modales, aparecen los salarios mínimos nominales, lo cual fortalece la tesis de que constituyen un parámetro muy próximo de las remuneraciones reales de los trabajadores salvadoreños.

Cuadro 6
Ocupados por tramo de remuneración mensual en colones
(en porcentajes acumulados)

Tramos de Remuneración (en colones)	1992	1992-1993	1994	1995	1996
ninguno	24.7	20.6	21.2	18.1	19.7
1 a 199	29.7	25.4	24.1	20.3	21.6
200 a 399	41.9	36.8	31.6	26.9	26.6
400 a 699	62.9	58.3	49.0	44.9	43.1
700 a 999	76.6	74.0	62.7	55.1	52.5
1000 a 1499	87.9	86.0	77.3	73.8	70.8
1500 a 1999	93.6	92.3	86.8	82.6	78.9
2000 a 2499	95.9	95.2	91.5	88.8	85.1
2500 a 2999	96.6	96.1	93.3	91.6	89.1
3000 y más	99.6	99.6	99.7	99.7	99.3
Ignorado	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Salario promedio nominal	1,069.5	1,001.5	1,346.2	1,479.5	1,644.9
Salario modal nominal	565.0	545.0	715.0	810.0	850.0
Salario mínimo promedio de la Industria, comercio y servicios	766.3	910.0	990.0	1,093.8	1,155.0
Tarifa Agropecuaria General	390.0	465.0	510.0	562.5	594.0

FUENTE: Elaboración propia en base a Dirección de Información. Ministerio de Economía. Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Ministerio de Economía. Varios Números

Merece la pena acotar la marcada diferenciación existente entre los asalariados urbanos y rurales, que no sólo se refleja en la escasa representación que tienen las tarifas agropecuarias respecto de los promedios salariales -de casi 1/3 de

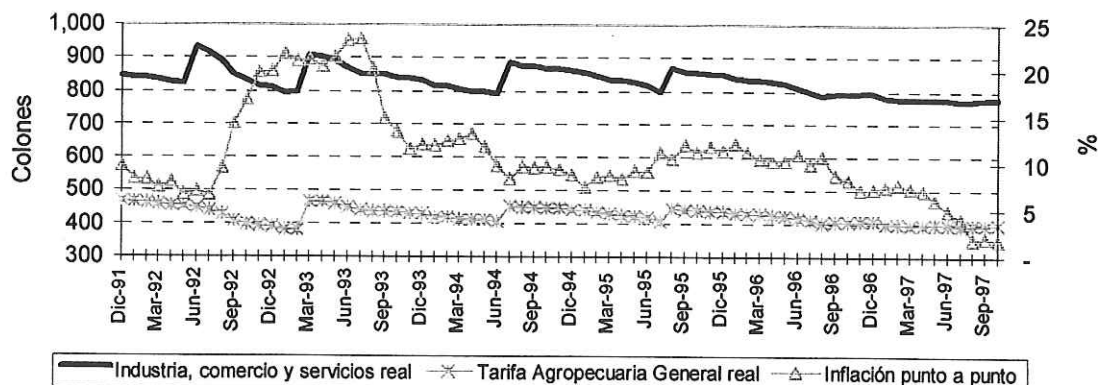
estos-, sino también en la asimetría existente entre las remuneraciones a los trabajadores de la industria, comercio y servicios, y los trabajadores rurales, en concepto de salarios mínimos que representan casi el 100% menos que aquéllos.

En cuanto a la evolución de los salarios mínimos en términos reales, estos han experimentado una disminución sostenida desde la década de los ochenta, tendencia que ha persistido en los años noventa, aunque se ha suavizado el ritmo de reducción de estos. Por otro lado, los niveles de inflación han disminuido en términos generales durante la presente

década, aunque han experimentado fuertes repuntes para algunos períodos - especialmente con la implantación del IVA en 1992 y el aumento 3 unidades porcentuales en la tasa del IVA a partir de 1995-. Estos repuntes inflacionarios han producido fuertes caídas de los salarios reales como se hace evidente en la Gráfico 4.

Gráfico 4

Evolución de los salarios mínimos reales y de la inflación anual



FUENTE: Elaboración propia en base a datos de DIGESTYC y BCR.

La lectura de la gráfica permite esbozar la dinámica de ajuste que han seguido los salarios mínimos en el país, la cual consiste en que dado un ajuste de los salarios, el nivel real alcanzado en ese momento siempre es menor que el observado en el mes en que se realizó el anterior ajuste salarial. Esto significa que luego de ajustar los salarios estos se mantienen fijos durante un período tal que el deterioro en su poder adquisitivo generado por la inflación, los haga caer a los niveles mínimos, momento en el cual se realiza el nuevo ajuste,

que no es suficiente para recuperar el poder adquisitivo que se tenían en el anterior ajuste. Como se hace referencia a salarios mínimos, se tiene pues, que por esta vía los empresarios no experimentan una presión considerable en sus costos laborales.

Otro aspecto importante es que los aumentos a las tarifas de los salarios mínimos durante los noventa, excepcionalmente han superado el 15%, a pesar de la existencia de variados contextos macroeconómicos, en los cuales se han combinado

elevadas tasas de inflación (incluso cercanas al 20%) con altísimos niveles de crecimiento del PIB (mayores al 7%).

Existe el agravante que las fechas de ajuste de los salarios no coinciden con las fechas de referencia (año calendario) de las principales variables económicas (inflación, PIB), y en

ciertos casos el período de vigencia de los mínimos es mayor a 12 meses, con lo que los niveles de inflación acumulada que han experimentado efectivamente esos salarios mínimos son mayores que la inflación anual, razón por la cual el deterioro del poder adquisitivo de los salarios es aun mayor.

Cuadro 7
Variaciones de los salarios mínimos nominales
(porcentaje)

Años	Salarios de Industria, comercio y servicios	Tarifa Agropecuaria General	Jornal del café	Jornal de la caña de azúcar	Tasas de Inflación anual (punto a punto)
1990	16.7	15.0	20.0	20.0	19.3
1991	11.9	13.0	-	-	9.8
1992	14.9	-	-	-	20.0
1993	14.8	23.1	-	-	12.1
1994	12.9	12.5	10.3	12.4	8.9
1995	10.0	10.0	-	-	11.5
1996	-	-	10.0	10.0	7.2
1997**	-	-	-	-	1.8

Notas: *Los salarios mínimos de cada año corresponden al último salario mínimo decretado para dicho año, aunque este haya estado vigente solamente para los últimos meses del año.

** La tasa de inflación anual para 1997 corresponde al mes de agosto con respecto al mismo mes de 1996.

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de DIGESTYC y BCR.

.Si se deflactan los salarios mínimos con el IPC promedio de diciembre de cada año, obtenemos el salario mínimo real promedio de dicho año. Al analizar esos datos, (ver Cuadro 8) tenemos que para algunos años los salarios reales tuvieron leves crecimientos; sin embargo si comparamos esos niveles con el crecimiento real del PIB podemos constatar que existe una enorme brecha entre esas tasas de crecimiento. Los salarios mínimos reales no han llegado a crecer ni siquiera a tasas mayores del 1% durante la década de los noventa -con

la única excepción registrada en 1992- lo que significa que la pérdida de los salarios es todavía mayor.

La deducción razonable de estos escenarios es la incorrelación existente entre el crecimiento de los salarios mínimos y el crecimiento del valor agregado de la economía, de allí que los hogares cuyas rentas oscilan en torno del salario mínimo no hayan experimentado mejorías ni crecimientos sustanciales, aún durante aquellos años en los que el PIB ha reportado considerables tasas de

variación positivas, incluso superiores al 7.0%. Pese a esta evidencia, existen sectores que continúan legitimando la carencia de ajustes en los salarios mínimos durante más de dos años, en base de que la situación de la economía salvadoreña desde 1995 no

ha sido favorable para el sector empresarial; inclusive en el caso de la industria de la construcción existen sectores que se han pronunciado en favor de una revisión a la baja de los salarios, dada la fase contractiva que experimenta este sector.

Cuadro 8
Crecimiento de los Salarios Mínimos Reales
(deflactados por IPC General 1992=100)

Años	Industria, comercio y servicios	Tarifa Agropecuaria General	Jornal del café	Jornal de la caña de azúcar	Crecimiento real del PIB
1991	-2.16	-1.78	1.51	1.51	3.6
1992	1.32	-6.49	-10.09	-10.09	7.5
1993	0.21	0.61	-15.62	-15.62	7.4
1994	-1.62	-0.82	-4.93	-3.99	6.0
1995	0.40	0.23	-0.72	0.17	6.3
1996	-3.81	-3.81	-3.81	-3.81	2.1
1997	-4.16	-4.16	-4.16	-4.16	4.0

Nota: para 1997 los datos son hasta el mes de agosto.

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de DIGESTYC y BCR.

En el caso de los empleados públicos, se observa una marcada concentración del número de plazas en los niveles salariales más bajos, y en contrapunto, sólo un 3.0% del total de empleados obtienen en 1997 salarios superiores a los 7,400 colones. Cabe señalar que pese a algunos cambios en los rangos inferiores de la estructura salarial, en los cuales se ha reducido durante 1997 el número de plazas con salarios inferiores a los 2,800 colones respecto de 1996 (al pasar de 65.4% a 41.4%); el resto se mantiene inamovible con relación al año anterior dado que el mayor porcentaje de los empleados públicos -más del 92%- continúan recibiendo remuneraciones iguales o menores a los 5,000 colones mensuales (Ver Cuadro 9).

pág.18

Merece la pena reflexionar sobre la desproporción existente en la asignación presupuestaria en concepto de salarios entre los funcionarios públicos que ocupan los cargos gerenciales y el resto de empleados. Se tiene que el 3.2% de los empleados con los salarios más altos (de 7,401 colones y más), concentran aproximadamente más del 9% del gasto total en remuneraciones de la AAPP. En este porcentaje se incluyen 697 empleados con remuneraciones mayores a los 12,000 colones, y que representan el 0.7%; dado que para este tramo no se dispone de una cota superior resulta difícil establecer un punto medio (o marca de clase) en base de la cual pueda estimarse el monto salarial efectivo que le corresponde a estos

697 empleados; es por esta razón que el monto de sus remuneraciones se calculó considerando el límite inferior de la clase, lo cual conlleva a subvalorar el monto de dichos salarios, sobre todo si consideramos que en este grupo se pueden identificar altos

niveles salariales -que incluso superan los 50,000 colones-. Mientras tanto, el 96.8% restante de los empleados públicos con remuneraciones menores a los 7,400 colones, representan aproximadamente el 91% del volumen salarial total.

Cuadro 9
Estratificación de plazas a tiempo completo del Gobierno Central

Rango		Número de Plazas		Porcentaje de plazas		Porcentaje acumulado de plazas		Porcentaje del volumen salarial	
Límite inferior	Límite superior	1996	1997	1996	1997	1996	1997	1996	1997
menos	2800	66,446	41,732	65.2	41.4	65.2	41.4	50.3	29.0
2801	5000	28,205	51,005	27.7	50.7	92.9	92.1	32.1	53.1
5001	7400	4,489	4,749	4.4	4.7	97.3	96.8	8.9	8.6
7401	12000	2,135	2,513	2.1	2.5	99.4	99.3	6.3	6.8
12001 y mayor...		629	697	0.6	0.7	100.0	100.0	2.5	2.5
Total		101,904	100,696	100.0	100.0	--	--	100.0	100.0

FUENTE: Presupuesto General de la República. Varios números.

6. Propuestas para el ajuste de los salarios

Es tiempo de dar paso a una revisión más profunda de los salarios mínimos privados y de los salarios de la administración pública, de tal forma que se disponga de una interpretación integral, sistemática y de largo plazo en materia salarial, esto con el propósito de superar los esfuerzos aislados que suelen realizarse coyunturalmente ante las permanentes exigencias de incrementos salariales por parte de los trabajadores.

En esta dinámica de ajustes salariales confluyen diversidad de argumentos, desde aquéllos que se plantean adversos al incremento y que se

justifican en la siempre precaria situación de la economía nacional, sectorial y empresarial; hasta las exigencias de ajuste salarial por parte de los trabajadores, en virtud del deterioro de su capacidad adquisitiva y la imposibilidad que estos presentan para cubrir con los requerimientos mínimos de subsistencia. Asimismo, suele plantearse como efecto colateral al ajuste, la presión inflacionaria generada por el alza salarial, particularmente de los salarios públicos que inciden directamente en el crecimiento del gasto corriente y sobre la expansión del déficit fiscal, con las consecuentes secuelas en las diferentes cuentas macroeconómicas.

En este contexto urge revisar los mecanismos de ajuste de los salarios mínimos privados y de los salarios

públicos, de tal forma que dicho ajuste se fundamente en criterios específicos y predefinidos, que dejen por fuera la discrecionalidad de las autoridades económicas del momento o las presiones de las cámaras empresariales para minimizar el ajuste. El abordaje de los incrementos salariales se realiza desde una doble perspectiva: por una parte, desde el ajuste de los actuales salarios mínimos privados y de los salarios públicos; y por otro, desde la necesidad de establecer un patrón de actualización automática de los salarios, que sustituya las medidas esporádicas que suelen plantearse ante las exigencias coyunturales.

Los salarios mínimos privados

Considerando que muchas variables económicas utilizan como parámetro de ajuste la inflación estimada a través del Índice de Precios al Consumidor (IPC), tales como las tasas de interés, el tipo de cambio, los alquileres, las tarifas, el consumo, la producción y otras variables nominales que suelen deflactarse en base de este índice, sería de esperar que también los salarios mínimos se ajustaran en base del mismo indicador; sin embargo en las revisiones salariales realizadas en el país este criterio ha estado ausente, en virtud de lo cual cabe preguntarse: *¿por qué los salarios mínimos no se ajustan en base del IPC?, ¿por qué en los ajustes de los salarios mínimos utilizan como parámetro el coste de la canasta básica alimentaria y no la canasta básica ampliada, y menos la canasta de mercado?, ¿acaso los*

ajustes por debajo del crecimiento de la inflación obedece a alguna limitación que enfrentan los empresarios que justifiquen la contención del aumento?.

Como ya se ha planteado, la distribución del valor agregado nacional revela que los empresarios perciben en términos promedios más del 65% del producto en forma de excedente bruto de explotación, de lo cual se desprende que existe suficiente margen como para propiciar ajustes salariales más acordes a las necesidades materiales y espirituales de las familias de los trabajadores. Es evidente que la contención de los salarios, en niveles que incluso no garantizan los requerimientos mínimos calóricos para la supervivencia de un ser humano, no responde a determinantes técnicos ni estructurales, sino fundamentalmente a la visión arcaica e inequitativa que aún prevalece entre importantes sectores empresariales que siguen fundando la fuente de ventajas competitivas en bajos precios, por la vía de deprimir los costes laborales.

La falta de visión empresarial y el ansia por la creciente obtención de ganancias extraordinarias, aunado a la pasividad de las instancias del Estado responsables por velar el cumplimiento de la misma Constitución Política de la República; son fuerzas activas en la búsqueda de argumentos que legitimen el inequitativo reparto del valor agregado producido socialmente, por la vía de ponderar muy débilmente las remuneraciones al factor trabajo, y que se concretan en el establecimiento

del umbral de la pobreza extrema como el criterio para ajustar los salarios mínimos.

Pese a que la Constitución Política de El Salvador en el Artículo 38, inciso segundo establece que: "*todo trabajador tiene derecho a devengar un salario mínimo, que se fijará periódicamente. Para fijar este salario se atenderá al costo de la vida, a la índole de la labor, a los diferentes sistemas de remuneración, a las distintas zonas de producción y a otros criterios similares. Este salario deberá ser suficiente para satisfacer las necesidades normales del hogar del trabajador en el orden material, moral y cultural*"; y a la existencia de una instancia gubernamental encargada de este ámbito, como es el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, y particularmente el Consejo Nacional del Salario Mínimo, resulta evidente la inobservancia de dicho mandato constitucional por parte de las mismas entidades públicas.

El Consejo está integrado por representaciones de los sectores patronales y trabajadores, además de la representación del gobierno de la república, que no sólo participa como moderador o árbitro, sino como otro sujeto activo, con capacidad de voz y voto, y con posibilidades reales de incidir en las resoluciones del Consejo. Dado que las decisiones aprobadas por el Consejo descansan en un sistema de mayoría simple (2 contra 1), la lectura de los ajustes realizados históricamente en los salarios mínimos permite inferir que ha prevalecido una

recurrente coincidencia entre dos de las tres representaciones: patronales y gubernamentales, en detrimento de la representación de los trabajadores.

Parece ser que la inobservancia del Art. 38 por parte del mismo gobierno, la lentitud con que operan las instancias responsables del ajuste de los salarios mínimos y el incumplimiento de funciones por parte de las instituciones laborales, así como los vicios que entraña la parte procedimental; no han sido suficientes para cuestionar la ineficiencia e ineficacia de estas instancias públicas, a fin de avanzar hacia una transformación institucional que garantice la observancia de la misma Constitución.

En este sentido, se vuelve impostergable no sólo la transformación de la institucionalidad responsable del ámbito laboral, sino también de la construcción de un IPC de consumo popular que permita medir el impacto inflacionario en los grupos de menores ingresos; esto porque la inflación es un fenómeno diferenciado que afecta de manera diferenciada a los distintos sectores y agentes económicos. Así por ejemplo, los sectores de menores ingresos se caracterizan por presentar una propensión al consumo mayor, principalmente de aquellos productos básicos que están incluidos en el grupo alimenticio, y que dado el carácter inflacionario de este grupo, sería de esperar que este sector experimente un mayor deterioro de su poder adquisitivo que el resto.

Para avanzar en el ajuste e incremento de los salarios se requiere definir, tanto el indicador de inflación que servirá de base para deflactar los salarios nominales, como también los criterios que guiarán los niveles salariales que se busca alcanzar con el ajuste.

En la estimación de los salarios reales se presentan al menos dos opciones: por una parte, utilizar el índice general del IPC, y por otra, el índice del grupo alimentos del IPC. La primera alternativa supone considerar la canasta de mercado del IPC -que integra un total de 242 bienes y servicios-, mientras la segunda opción está referida a una canasta más

limitada, que constituye un subconjunto de la canasta de mercado, formada exclusivamente por alimentos. Cabe señalar que las tasas inflacionarias más altas han correspondido al grupo alimentos, dado el marcado componente estacional presente en los precios de los artículos que la constituyen; en este sentido, deflactar los salarios nominales en base de la segunda opción conllevaría a menores salarios reales que si se hiciera en base del IPC general, y por tanto el ajuste de salarios que tome las variaciones del grupo de alimentos supondría mayores incrementos que si se usara el general.

Cuadro 10
Salarios Mínimos Nominales Mensuales (Promedios)
para la industria, comercio, servicios y agropecuarios

Años	Industria, comercio y servicios	Tarifa Agropecuaria General	Jornal del café	Jornal de la caña de azúcar
1991	680.0	375.0	585.0	486.0
1992	766.2	390.0	585.0	486.0
1993	910.0	465.0	585.0	486.0
1994	990.0	510.0	615.0	516.0
1995	1093.8	562.5	671.9	568.8
1996	1155.0	594.0	709.5	600.6
1997	1155.0	594.0	709.5	600.6

FUENTE: Elaboración propia en base a datos de BCR.

El Cuadro 10 contiene los salarios mínimos nominales, calculados en base de los promedios mensuales de cada año; la transformación de estos en salarios reales nos permite deducir el efecto inflacionario que se acumula mensualmente, de tal forma que los salarios reales reportarán en todos los casos niveles inferiores que los

nominales, siendo aún menores cuando se deflactan por el IPC alimentos.

El comportamiento de los salarios reales mantiene un patrón de decrecimiento a partir del último ajuste, que se explica en la pérdida del poder adquisitivo de los salarios nominales

por efectos inflacionarios, y de su tendencia se desprende que en ninguno de los casos se observan aumentos salariales que logren recuperar los niveles que se tenían en el momento en que se hizo el ajuste previo (Ver Gráfico 4).

Si buscáramos recuperar el poder adquisitivo de los salarios mínimos nominales del año en que se realizó el último ajuste -1995-, recurriendo al IPC general, tendríamos que los salarios urbanos (industria, comercio y servicio) deberían representar aproximadamente ₡ 1,256, mientras que la tarifa agropecuaria general alcanzaría los ₡ 646; que representan un incremento del 8.8% respecto de los respectivos salarios mínimos vigentes. Cabe señalar que en este escenario se plantea simplemente recuperar el poder de compra de los salarios de 1995, sin que esto signifique que durante ese año tales remuneraciones cubrían las necesidades de reproducción material de las familias de los trabajadores.

Al considerar el IPC Alimentos como el factor de ajuste de los salarios mínimos nominales, tenemos que el incremento en los salarios actuales necesario para lograr el poder adquisitivo de 1995, sería del 12.7%, de tal forma que para la industria, comercio y servicio el salario mínimo sería de ₡ 1,301, mientras que la tarifa agropecuaria general alcanzaría los 669 colones. Como ya se ha planteado, llevar a cabo este tipo de ajuste presenta la limitación de que en ningún caso se logra zanjar el déficit en la capacidad

adquisitiva que los salarios mínimos arrastran desde los períodos previos a dicho ajuste.

Así como los salarios reales aportan señales para orientar los ajustes salariales, en tanto muestran la erosión en el poder de compra de los salarios nominales, también la inflación acumulada entre períodos puede servir como factor de ajuste de los salarios, al representar la variación en el nivel de los precios durante una fase. Si consideramos el período agosto 1995 - agosto 1997, la tasa de inflación punto contra punto reportó 13.0% de incremento, mientras la tasa de inflación promedio representó el 17.2% para el mismo período; sería de esperar que los salarios mínimos deberían incrementarse al menos en un 13.0% para compensar el alza en el nivel general de los precios ocurrida desde el mes en que se realizó el último ajuste.

Con el propósito de establecer un criterio sistemático para el ajuste de los salarios, merecería la pena fijar la tasa de variación de los precios que ha de utilizarse, para evitar cualquier discrecionalidad ante resultados que eventualmente impulsen a la selección de las tasas menores. Si tomamos en cuenta la inflación acumulada en base del IPC Alimentos, los niveles requeridos de ajuste son superiores en ambos casos: según la tasa punto contra punto: 18.0% y según la tasa promedio: 21.0%.

De la misma forma en que se elige el índice de precios que servirá de base

para el ajuste, resulta prioritario definir el criterio que orientará el nivel salarial al cual se tiende con el ajuste; en este sentido se presentan al menos cinco alternativas a considerar:

1. La canasta básica alimentaria está integrada por poco más de una docena de artículos básicos que garantizan los requerimientos mínimos calóricos para la reproducción material del individuo. Esta canasta se utiliza como parámetro para definir la población que se haya en situación de pobreza extrema, considerándose en tal caso a todos los hogares cuyos ingresos sean inferiores al coste de la canasta básica alimentaria.

La canasta básica alimentaria se encuentra diferenciada por área geográfica: rural y urbana, y a cada una de ellas le corresponde un coste distinto. El precio de la canasta urbana a agosto de 1997 fue de ¢ 1258, mientras que la canasta rural alcanzó para la misma fecha los ¢ 959; ambas canastas han crecido respecto de agosto de 1995 en 16.0% y 20.3% respectivamente, y los salarios mínimos deberían incrementarse en 9.0% para la industria, comercio y servicios, y 61.0% en la tarifa agropecuaria general para poder cubrir tan solo las más mínimas necesidades alimenticias de una familia.

Cuadro 11
Valor de las canastas mensuales alimenticias
y ampliadas promedios del año
(en colones)

Años	Canasta básica alimenticia urbana	Canasta básica ampliada urbana	Canasta básica alimenticia rural	Canasta básica ampliada rural	Gasto en Alimentos (IPC)	Canasta de Mercado (IPC)
1990	756.9	1,513.9	556.7	1,113.4	876.1	2,248.7
1991	887.7	1,775.3	622.9	1,245.8	1,032.6	2,572.5
1992	889.6	1,779.2	630.2	1,260.5	1,164.3	2,861.1
1993	977.8	1,955.6	725.2	1,450.5	1,464.1	3,390.7
1994	1,048.3	2,096.6	787.9	1,575.8	1,693.1	3,749.6
1995	1,083.2	2,166.3	797.2	1,594.4	1,806.0	4,125.9
1996	1,229.6	2,459.3	942.3	1,884.7	2,036.6	4,529.4
1997	1,258.1	2,516.2	959.0	1,918.0	2,148.8	4,738.7

Notas: Las canastas de mercado y el gasto en alimentos de 1997 es el promedio hasta agosto/97. Las canastas básicas de 1997 es un promedio hasta mayo/97.

FUENTE: Las canastas básicas alimenticias y ampliadas fueron tomadas de la Dirección de Información. Ministerio de Economía. Las canastas de Mercado y alimenticia promedio fueron calculadas con el IPC base 1992. DIGESTYC.

2. La canasta básica ampliada incluye un conjunto de bienes y servicios que excede a la canasta básica alimentaria, y su valor se establece multiplicando por dos el coste de dicha canasta. Este indicador constituye un parámetro más adecuado para reflejar las

necesidades materiales del trabajador que la canasta básica alimentaria, y es en base de la primera que se define la cota superior para la población en estado de pobreza relativa.

Para 1997 el valor de las canastas básicas ampliadas urbana y rural

crecieron en más de 16.0% y 20.0% respectivamente con relación a los valores registrados en 1995, de forma tal que la canasta urbana alcanzó los ¢ 2,516 y la rural ¢ 1,918; si recurriéramos a este criterio para ajustar los salarios mínimos, tendríamos que los salarios de la industria, comercio y servicio deberían incrementarse en más de 116.0% y la tarifa general agropecuaria en más del 220.0% para cubrir el coste de la canasta básica ampliada vigente en agosto de 1995.

3. El grupo Alimentos del IPC consta de 78 bienes y servicios, y ha representado el grupo más inflacionario de los cuatro que integran el índice general; su coste alcanza en 1997 los ¢ 2,149 colones, más de 990 colones que el salario mínimo urbano y ¢ 1550 arriba de la tarifa agropecuaria general.

Si consideramos como criterio de ajuste de los salarios mínimos el incremento del coste del grupo de alimentos respecto de agosto de 1995, estaríamos frente a incrementos del orden del 86.0% en los salarios urbanos y de 262.0% para la tarifa agropecuaria general.

4. La canasta de mercado del IPC suele ser el criterio utilizado para el ajuste de la mayoría de variables nominales, salvo en el caso de los salarios en que éste no opera. El alto coste de la canasta de mercado es suficiente justificación para buscar ajustar los salarios en base de otro criterio que represente menores

incrementos; a agosto de 1997 el coste de esta canasta es ¢ 4,739, de tal forma que los salarios mínimos de la industria, comercio y servicios escasamente cubren el 24.0% de la canasta de mercado y la tarifa agropecuaria general sólo alcanza para cubrir el 12.6% de la misma.

Como una evidencia de la profunda brecha existente entre la dinámica de los precios y los salarios, tenemos que para ajustar los salarios mínimos vigentes de forma que éstos pudieran cubrir completamente los 242 bienes y servicios de la canasta de mercado, los salarios urbanos y rurales deberían incrementarse en más de 310.0% y 695.0%, respectivamente. Parece muy poco posible de aceptar incrementos salariales de esta envergadura, aún siendo legítima la necesidad de adecuación de los salarios al coste de la vida, en virtud de lo cual se refuerza la necesidad de realizar ajustes oportunos, evitando la profundización de la brecha precios-salarios.

5. Crecimiento del PIB. Por otra parte, una vez establecido el criterio de ajuste de los salarios mínimos, debería introducirse adicionalmente un factor de compensación que permita que los salarios mínimos no sólo mantengan su poder adquisitivo, sino que también incorporen el buen desempeño de la economía, y por tanto su valor real. En este caso se sugiere retomar como indicador la tasa de crecimiento del PIB real estimada en el Programa Monetario.

Por ejemplo de haberse incorporado el crecimiento real del PIB cada año a partir de 1991, y compensado el deterioro producido por la inflación en

base del IPC grupo alimentos, el nivel de los salarios mínimos hubiera sido muy superior al que presentaban para cada año (cuadro 12).

Cuadro 12
Salarios nominales ajustados por
IPC grupo alimentos y crecimiento anual del PIB

Salarios nominales (en colones corrientes)				
Años	Industria, comercio y servicios	Tarifa Agropecuaria General	Jornal del café	Jornal de la caña de azúcar
1991	704	388	606	503
1992	854	471	735	610
1993	1,153	636	992	824
1994	1,413	779	1,216	1,010
1995	1,602	883	1,378	1,145
1996	1,860	1,026	1,600	1,329
1997	2,021	1,115	1,739	1,445
Incremento porcentual con respecto a los mínimos vigentes para cada año				
1991				
1992	5.4	20.8	25.6	25.6
1993	24.0	32.5	69.6	69.6
1994	34.6	44.3	88.5	85.0
1995	38.7	48.7	113.7	109.7
1996	61.0	72.7	125.5	121.3
1997	75.0	87.6	145.1	140.5

Nota: Para el cálculo de los salarios de cada año se encontró el nivel real para 1991, y a partir de ahí se les incorporó el crecimiento real de PIB para cada año, y posteriormente se transformaron éstos en precios corrientes utilizando el IPC promedio del año.
FUENTE: Elaboración propia en base a datos de DIGESTYC y BCR.

Para 1997, como se puede constatar en el Cuadro 12, los salarios mínimos de la industria, comercio y servicios tendrían que aumentar en un 75% para llegar a un nivel nominal de 2,000 colones, muy cercano al gasto en alimentos del IPC.

Puede apreciarse en el mismo cuadro, que debido a la pobre dinámica que ha seguido el ajuste de los salarios mínimos, para cada año se necesitaría un aumento porcentual mayor para compensar la inflación e incorporar el crecimiento del PIB.

Criterios para el ajuste de los salarios mínimos privados

Resulta evidente que dada la distribución del valor agregado que se genera en la economía salvadoreña (Ver apartado 2.0 de este documento), existen posibilidades reales para elevar las remuneraciones al trabajo sin que con ello se generen afecciones significativas sobre los niveles de ganancias de los empresarios, que justifiquen el traslado de los ajustes salariales a los consumidores por la vía del incremento de los precios.

Es claro que para ello se requiere que el sector empresarial logre identificar y ponderar las verdaderas fuentes generadoras de sus ventajas competitivas, lo que supone trascender de la visión dominante que ubica a los bajos costes laborales como el instrumento que permite mantener bajos los precios de mercado, y consecuentemente *mayor competitividad*. La prevalencia de estos criterios espúreos de competitividad son los que justifican niveles tan bajos en los salarios mínimos, que incluso los ubican dentro del intervalo de pobreza extrema; trascender de esta visión anacrónica conllevaría al reconocimiento de la importancia del capital humano en el proceso productivo, y a valorar la satisfacción de las necesidades y carencias del trabajador y su familia, como una condición básica para la misma competitividad de las empresas.

La propuesta de incremento de los salarios mínimos privados incorpora dos componentes: el primero de carácter coyuntural busca realizar un ajuste de los salarios de tal forma que estos recuperen su capacidad adquisitiva; y el segundo, que consiste en una fórmula de ajuste automático, pretende modificar anualmente los salarios mínimos en base de una regla pre-establecida.

Considerando que el ajuste salarial debería ser producto de la negociación entre los agentes involucrados -trabajadores y patronos-, y que las soluciones óptimas unilaterales no

siempre podrán implementarse; en las propuestas esbozadas se incluyen algunas opciones que podrían considerarse a fin de dar viabilidad a las mismas.

Para el ajuste coyuntural de los salarios se recomiendan dos opciones:

1. *Recurrir a la inflación acumulada medida a través del Índice General del IPC.*

- Si se considera la tasa anual punto contra punto, que para el caso podría ser agosto 1997 - agosto 1995, el ajuste de los salarios mínimos debería ser de: 13.0%.
- En caso de considerar la tasa promedio, el ajuste de los salarios mínimos debería ser de: 17.2%.

2. *Utilizar como factor de actualización de los salarios mínimos, el coste de las canastas -según el siguiente orden:*

- Según la canasta básica ampliada, los salarios mínimos para la industria, comercio y servicios; y la tarifa agropecuaria general deberían incrementarse respectivamente en: 116.0 % y 220.0%.
- Según la canasta de mercado del grupo alimentos

los incrementos serían de 86.0% y 222.0% respectivamente para los salarios mínimos urbanos y rurales.

- Según la canasta de mercado del IPC general el incremento salarial sería de 310.0% y 695.0% en forma respectiva para los salarios mínimos urbanos y rurales.

Para el ajuste automático de los salarios se recomienda inicialmente realizar los ajustes en base del nivel de inflación (medida por el IPC grupo alimentos) más un ajuste por la variación del PIB real; sin embargo, se sugiere la construcción de un índice que refleje la evolución de precios de una canasta representativa del gasto de las familias trabajadoras, y que sea en base de éste que se realicen los ajustes inflacionarios anuales a los salarios mínimos.

Los ajustes automáticos de los salarios mínimos deben ser realizados a principios de cada año, de manera que escalonadamente logren aumentar en términos reales. Es inconveniente largos períodos con salarios congelados, ya que se dará un mayor deterioro del poder adquisitivo de éstos, y por tanto habrán presiones por mayores porcentajes de incremento, mientras que si éstos se hacen periódicamente, los incrementos serán menores.

Los salarios de la administración pública

Es incuestionable el hecho que gran parte de los salarios públicos son incapaces de cubrir los requerimientos mínimos para la reproducción material -ya no digamos espiritual- de las familias, lo cual justifica la necesidad de proceder a una revisión de los mismos; sin embargo, la solución a esta problemática salarial no puede abordarse desde una perspectiva monista, que postule el simple incremento de los salarios públicos y consecuentemente del gasto corriente; la propuesta de ajuste salarial debería darse en el marco de una reforma estructural del Estado y de las cuentas fiscales, que trascienda de las consideraciones simplistas difundidas que ven a la modernización estatal como equivalente de adelgazamiento del Estado y venta de los activos públicos.

En este sentido, tanto la propuesta de ajuste salarial como la reforma del Estado, deben formularse garantizando su financiamiento; en virtud de lo cual sólo pueden concebirse aparejadas con una urgente reforma fiscal que evite la generación de efectos desestabilizantes para la economía.

La reforma del Estado debería orientarse hacia la construcción de una Administración Pública (AAPP) calificada, transparente, regida por reglas claras y competencias definidas, de tal forma que se disponga de un Estado robusto y

capaz de enfrentar los múltiples retos que impone la construcción del desarrollo. En esta discusión ocupa un rol central la inversión que debe realizarse en capital humano, se requiere avanzar en la calificación de los empleados y la dotación de condiciones y equipos necesarios para desarrollar satisfactoriamente sus tareas; la creación de centros de capacitación permanente para los empleados públicos, que permitan la formación y su actualización es un necesidad por enfrentar; y elevar el bajo nivel de informatización de la institucionalidad pública, para avanzar por esta vía en la reducción de los procedimientos burocráticos.

Deberían modificarse radicalmente los mecanismos de contratación de personal para el sector público, a fin de que se garanticen procesos de selección transparentes y públicos, basados en oposiciones abiertas; de tal forma que las plazas se asignen atendiendo a criterios de idoneidad y experiencia, y superar el manejo discrecional en la adjudicación de las mismas.

En la medida en que el sector público vaya fortaleciéndose con empleados y funcionarios más calificados, es de esperar que los salarios también sean más atractivos y competitivos respecto de los privados, no sólo para reflejar los mayores niveles de productividad de los empleados; sino también porque deben responder a sistemas de incentivos que estimulen un más eficiente y honesto desempeño de los servidores públicos.

Por otra parte, es indispensable avanzar hacia la definición y/o redefinición de roles, competencias y procedimientos al interior de las AAPP; de tal forma que queden bien delimitadas las funciones y responsabilidades de cada institución, buscando con ello eliminar la duplicidad de actividades, y estimulando principalmente la independencia y autonomía de cada institución.

Considerando que el funcionamiento del aparato estatal se soporta en las contribuciones tributarias de la sociedad, es de obligada responsabilidad que el desempeño del sector público sea lo más transparente y democrático posible, de manera que la sociedad civil pueda involucrarse activamente en la supervisión del desempeño de las instituciones públicas. Cabe en este ámbito el manejo de la información por parte de los entes estatales - en todas sus formas -, y se requiere romper con las viejas prácticas *secretistas*, que consisten en el manejo restringido para ciertas élites de información pública producida con los impuestos que paga la sociedad.

Otro de los retos más importantes por enfrentar en la reforma del Estado es la necesidad de superar la visión partidista que impregna las estructuras de la administración pública, e internalizar una visión de largo plazo comprometida con los intereses nacionales. Esto supone robustecer las decisiones de política desde la fundamentación técnica y en función

exclusiva de la consecución del desarrollo sostenible del país.

El fortalecimiento del aparato estatal permitirá que éste pueda retomar un rol más activo en la generación de condiciones y en la búsqueda de mejores posiciones competitivas para el país, pudiendo acompañar al sector privado en ámbitos tan medulares como la definición de políticas de investigación y desarrollo (I+D), que siguen siendo un componente ausente de la política económica nacional, pese a la trascendencia que juega en los actuales escenarios mundiales.

Existe algún avance en las discusiones en torno al tema de la descentralización de las competencias del Estado, a este respecto merece señalar que ésta es una condición importante para el logro de mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos; sin embargo debemos tener presente que avanzar hacia la descentralización impone la exigencia de contar con instituciones, personas idóneas y con recursos adecuados, a quienes se transferirán las funciones; además que deberían mantenerse en forma centralizada aquéllas competencias estratégicas.

Un fenómeno generalizado en las AAPP es la corrupción que se haya enquistada en las distintas estructuras que la conforman. La reforma del Estado debe enfrentar frontalmente este flagelo, que no sólo resta credibilidad a las instituciones sino también representa una importante fuga de recursos por el lado del gasto,

así como un significativo monto de potenciales ingresos tributarios que no llegan al erario público. El elemento central en este componente es la voluntad política de las autoridades responsables para enfrentar con definición los casos de corrupción, independientemente quiénes los realicen o consientan.

Retomando los planteamientos que estructuran la crítica a la ineficiencia inherente del Estado por parte de los organismos financieros internacionales, los cuales aducen la discrecionalidad y el despilfarro de recursos; creemos que merecería la pena estructurar una propuesta de ajuste a los salarios públicos retomando la priorización del gasto corriente.

Criterios para el ajuste de los salarios de la administración pública

- El primer paso para el ajuste de los salarios es la realización de una auditoría de las plazas en toda la administración pública a fin de asignar y/o reasignar las funciones y competencias de cada funcionario, detectar plazas inexistentes y posibles válvulas de fuga de recursos públicos.
- Es evidente que la estructura salarial de la AAPP es muy concentrada, revisando la Ley de Salarios vigente nos encontramos con que más del 92 % del total de empleados reciben remuneraciones inferiores a los cinco mil colones,

así mismo se observa que más de la mitad de los empleados públicos tienen salarios menores a los tres mil colones.

- En esta línea, y dado que existe una brecha abismal entre los salarios de empleados, cuerpo técnico y mandos medios de las instituciones públicas, respecto de los salarios correspondientes a las plazas de funcionarios (diputados, ministros, vice-ministros, directores generales, gerentes y asesores de la administración pública), se sugiere ajustar a la baja los salarios efectivos⁹ hasta un monto de 30,000 colones (que representan 26 veces el salario mínimo más alto), según la calificación y los méritos; tal revisión debería generar niveles de ahorro significativos.
- Como se planteaba, la concreción de esta propuestas pasa por el hecho de realizar una reforma fiscal que reduzca los altísimos niveles de evasión fiscal, amplíe la base tributaria y reoriente las asignaciones presupuestarias de cara a reducir el gasto corriente e incrementar el gasto de capital.
- Se propone un ajuste escalonado sólomente para empleados cuyos salarios sean menores o iguales que 6,000 colones, de tal forma que se incremente en mayor

medida a quienes menos devengan.

- El ajuste de los salarios para los empleados cuyos salarios sean menores o iguales que 6,000 colones debería realizarse en base de la inflación acumulada.

⁹ Salario efectivo hace referencia a la suma del salario nominal mas otras prestaciones, que vienen a representar un salario indirecto: gastos de representación, vehículos y viáticos.

FUNDE

Correo: Apartado Postal 1774 Centro de
Gobierno, San Salvador, El Salvador.

Dirección: Col. El Roble, Blvd. Universitario
#2018, San Salvador.

Telf. 235-0034; 235-9832; 226-6887

Fax. 225-5704.

e-mail: funde@es.com.sv

FUNDE

Apdo. Postal 1774

Centro de Gobierno

San Salvador, El Salvador

IMPRESOS

Correos de El Salvador
San Salvador

REDUCCION DEL 50%
TARIFA SOBRE IMPRESOS
(Servicio Interno)
RESOLUCION MINISTERIO DEL INTERIOR
de Fecha 7 de Julio 1975