

# La pobreza y el empleo en el contexto de la administración Flores: Estado del arte y desafíos para el nuevo gobierno

Rosa Inés Arrivillaga y  
Edgar Lara López

---

## Introducción

La orientación de la política económica durante el gobierno de Francisco Flores no ocasionó efectos trascendentales en la reducción de la pobreza, ni tampoco cambios significativos en la generación y calidad de los empleos. Sin embargo, a pesar de encontrarse el país en un período de estancamiento o desaceleración económica, se ha avanzado levemente en la reducción de los niveles de pobreza, aunque es cuestionable dicho comportamiento.

Ante este panorama, que fue poco alentador, se revela que es indiscutible plantearse algunos desafíos que cambien la situación en la que viven muchas familias salvadoreñas. Así, este artículo busca identificar algunos retos para el nuevo gobierno, que permitirían mejorar las condiciones de vida de la población y sentar las bases para contar con una población sana y con empleos estables y seguros; sin olvidar que para ello es necesario adoptar, cuanto antes, medidas concretas que le apuesten a reducir los

niveles de pobreza y a hacer posible un empleo en condiciones decentes. Los desafíos deben verse como los pilares en donde se asiente la estrategia para el desarrollo del país; un desarrollo en donde sea el ser humano el principio y el fin de toda actividad y, por ende, de toda política económica.

## 1. Estado de la pobreza

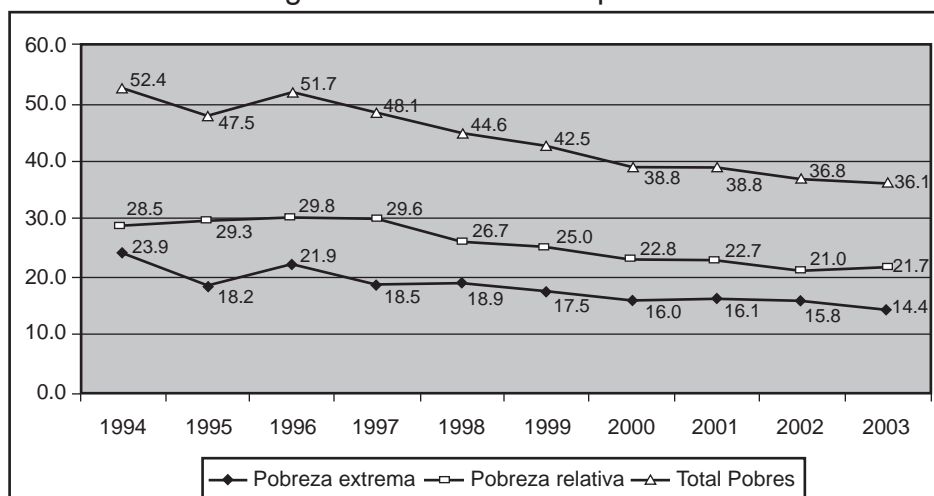
### 1.1. Evolución de la pobreza

Durante la administración Flores la pobreza continuó su tendencia a reducirse; sin embargo, su dinámica de reducción en ese período fue menor. En el quinquenio de Flores la pobreza se redujo en 6.4 puntos porcentuales, mientras que en el gobierno anterior se redujo en 7.8 puntos; tales resultados demuestran que el gobierno saliente ha tenido mayores dificultades para combatir la pobreza, a tal punto que entre los años 2000 y 2003 los hogares en situación de pobreza se mantuvieron alrededor del 36% (ver Grafica 1).

Una de las dificultades que tuvo el gobierno de Flores para combatir la pobreza, fue la poca capacidad para revertir la desaceleración económica que viene enfrentando el país desde mediados de los noventas; los bajos niveles de crecimiento

componente de apertura comercial y de infraestructura económica, que si bien son elementos importantes para combatir la pobreza, no son suficientes; por lo menos la evidencia empírica para reducir de forma eficiente la pobreza así lo demuestra.

Gráfica 1  
Hogares en situación de pobreza



Fuente: Elaboración propia con base en información de EHPM.

del PIB han contribuido a que la dinámica de reducción de la pobreza fuera menor en este periodo. El Banco Mundial<sup>1</sup> señala que en la fase de crecimiento de la economía salvadoreña (1990-1995) la pobreza se redujo 12 puntos porcentuales; mientras que en la fase de desaceleración (1995-2000) se experimentó un cambio de 6 puntos.

El gobierno, dada la orientación de la política económica, no logró mejorar el crecimiento económico, lo que representa una prioridad para reducir la pobreza y para potenciar el desarrollo de los hogares pobres. Hay que señalar que la política económica se concentró en impulsar su

En términos de zona geográfica, la zona rural continua presentando los niveles más altos de pobreza, la cual asciende al 46.2% de los hogares rurales en el 2003, mientras que en la zona urbana es del 30%. Es importante destacar que durante esta administración la reducción de la pobreza fue más dinámica en la zona rural que en la urbana; en la zona rural se redujo la pobreza en 10.2 puntos porcentuales, en tanto que en la zona urbana fue de 3.9 puntos. Estos resultados hay que tomarlos con mucha reserva, ya que se esperaría que la crisis que atraviesa el sector agropecuario (que constituye la principal actividad productiva en la zona rural), que se ha traducido en un menor crecimiento del

PIB agrícola y pérdida de la capacidad de generar empleo, hubiese contribuido a incrementar la pobreza; no obstante, las remesas familiares podrían estar ejerciendo un rol importante en el control de los niveles de pobreza.

Si bien en la administración Flores se avanzó en la reducción de la pobreza (aunque en un menor dinamismo que en las administraciones pasadas), estos resultados no coinciden con las apreciaciones de la población salvadoreña<sup>2</sup> sobre la situación económica y social del país. Esto da lugar a pensar que pueden existir dificultades en la estimación de la pobreza, y que, por lo tanto, existan problemas de representatividad de la realidad. El PNUD en su Informe sobre Desarrollo Humano destaca algunos cuestionamientos sobre el método que se utiliza para calcular la pobreza, por lo que la misma, posiblemente, ha sido subestimada.

A fin de superar las limitaciones del indicador nacional de pobreza, y tener otro panorama sobre esta situación en el contexto de la administración Flores, la CEPAL, en un estudio reciente sobre pobreza y vulnerabilidad social en Centroamérica,<sup>3</sup> estimó los niveles de pobreza de una manera mucho más integrada, que no parte únicamente de la insuficiencia de ingresos para cubrir la Canasta Básica

---

**Los desafíos deben verse como los pilares en donde se asienta la estrategia para el desarrollo del país; un desarrollo en donde sea el ser humano el principio y el fin de toda actividad y, por ende, de toda política económica**

---

Alimentaria, CBA (sobre la cual se sustenta el indicador nacional), sino que también retoma dentro de la pobreza a los hogares con *“insatisfacción de un conjunto de necesidades básicas materiales, entre otras, vivienda, servicios básicos de agua potable y saneamiento (disposición de excretas) y acceso a la educación”* a las cuales se les ha llamado Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

Según el estudio de la CEPAL un hogar podría encontrarse en tres condiciones de pobreza:

- a) Cuando tienen ingresos insuficientes sin tener ninguna NBI; a estos hogares se les denomina **pobreza reciente o coyuntural**.
- b) Cuando tienen alguna NBI sin tener insuficiencia de ingresos, es decir, son *“hogares que han arrastrado insatisfacción desde el pasado, a pesar de que su ingreso presente les permite adquirir los bienes y servicios básicos”*; a esta categoría de pobres se le llama **pobreza inercial o estructural**.
- c) Por último, están los hogares en estado de **pobreza crónica** o que viven en las peores condiciones, debido a que son hogares que tienen ingresos insuficientes y necesidades básicas insatisfechas; en otras palabras, son hogares con ingresos que no les permiten cubrir los bienes y servicios básicos, además tienen insatisfechas las necesidades de vivienda, servicios básicos de agua potable y saneamiento y acceso a la educación.

De acuerdo a la definición de pobreza utilizada por la CEPAL, en el año 2000, el 65.2% de los hogares de El Salvador viven en situación de pobreza y un 34.8% son no pobres (Cuadro 1); un dato preocupante es que la pobreza es crónica, ya que del porcentaje de hogares pobres el 30.8% poseen necesidades insatisfechas e ingresos insuficientes. La incidencia de la pobreza es mayor en la zona rural, en donde el 82.1% de los hogares son pobres y más de la mitad de éstos son crónicos (45.1%).

Este panorama nos plantea que más de la mitad de los hogares del país sufren en mayor magnitud –especialmente los pobres crónicos– los resultados de las políticas económicas implementadas, en el que el 65% de los hogares salvadoreños están siendo limitados o excluidos de las posibilidades del desarrollo; ésto, por no contar con un sistema económico y social que les proporcione los ingresos necesarios para tener acceso a los bienes y servicios básicos, y/o con una política económica-social que les garantice el acceso digno a servicios como la vivienda, agua potable y educación.

Cuadro No. 1  
Hogares en situación de pobreza según  
insuficiencia de ingresos y NBI, 2000  
(Porcentajes)

Hogares	Hogares país	Hogares urbanos	Hogares rurales
Pobres	65.2	55.1	82.1
Recientes	10.7	10.3	11.5
Inerciales	23.7	22.6	25.6
Crónicos	30.8	22.3	45.1
No pobres	34.8	44.9	17.9
Total	100	100	100

Fuente: CEPAL (2003).

## 1.2. Los desafíos para combatir la pobreza

El Salvador, al finalizar el gobierno de Francisco Flores, presentó en términos de pobreza grandes desafíos, tanto por las dificultades que plantea el lento crecimiento de la economía, como por la situación fiscal y los reducidos márgenes de maniobra que tendrá el próximo gobierno en este ámbito, así como por la carencia de políticas sectoriales y de una política social coherente que haya estado orientada a reducir o combatir la pobreza.

En este sentido, se plantea como un reto urgente la necesidad de impulsar un esfuerzo coordinado en el diseño e implementación de las políticas económicas, sociales y ambientales, desde una perspectiva integrada y sistémica con una visión de sustentabilidad, lo que implica la necesidad de reorientar la política económica más hacia adentro, sin por ello descuidar los factores exógenos, que han sido el énfasis de los gobiernos anteriores.

También será necesario el diseño, financiamiento e impulso de programas específicos orientados a combatir la pobreza, enfatizando en las zonas y áreas prioritarias que necesitan urgentemente intervención, tales como el área rural, y priorizando en la población que presenta mayores grados de desigualdad, como las mujeres, las niñas y los niños.

Además, se debe garantizar la inversión pública y social orientada a posibilitar el acceso a servicios básicos de la población, como agua potable, drenaje, alcantarillado, energía eléctrica, sin dejar de atender la

educación y la salud, buscando elevar los niveles de cobertura a nivel de la cantidad y calidad de las mismas.

En este sentido sigue siendo importante desconcentrar las zonas urbanas como polos de desarrollo, implementando incentivos para el establecimiento de fuentes de empleo en el área rural, lo que implica revisar el proceso de descentralización del Estado.

Es necesario revisar los niveles de salario mínimo tanto en el área urbana como rural, aunque favoreciendo en mayor medida el área rural, para lo cual es necesaria una readecuación del costo de la CBA, en el sentido de actualizarla, (adecuarla a este período). Además, la pobreza plantea como desafío, al nuevo gobierno, la implementación de una política nacional de empleo que garantice estabilidad, seguridad a la población y la generación de empleos de acuerdo a las características de la población trabajadora.

Luego de los terremotos del 2001, se hizo evidente la necesidad de promover el acceso de la población –sobre todo en el ámbito rural– a una vivienda digna, para lo cual se hace necesario extender el radio de acción del Fondo Social para la Vivienda en el área rural.

Sin embargo, todos estos desafíos orientados a combatir la condición de pobreza en la que vive gran parte de la población salvadoreña requieren de una condición necesaria: que el Estado cuente con los recursos suficientes para impulsar esta inversión social, lo que pasa por enfrentar la grave situación fiscal que atraviesa el país; por lo tanto, el nuevo gobierno debe avanzar hacia la construcción de un pacto

fiscal, un acuerdo de nación que oriente adecuadamente los recursos del Estado.

---

**Será necesario el  
diseño, financiamiento  
e impulso de  
programas específicos  
orientados a combatir  
la pobreza, enfati-  
zando en las zonas y  
áreas prioritarias que  
necesitan urgente-  
mente intervención,  
tales como el área  
rural, y priorizando en  
la población que  
presenta mayores  
grados de desigualdad,  
como las mujeres, las  
niñas y los niños**

---

## 2. El mercado laboral durante la administración del Presidente Flores

En el contexto de la administración del presidente Flores la generación de empleo mostró un desempeño poco dinámico. En el primer año de gestión, la tasa de empleo fue del 93%<sup>4</sup>, la cual se mantuvo constante durante los siguientes dos años; para el 2002 mostró un incremento del 0.8%, generado por los empleos en el sector construcción, a raíz

de los terremotos del 2001, pero para el 2003 vuelve a la tendencia de los dos años anteriores.

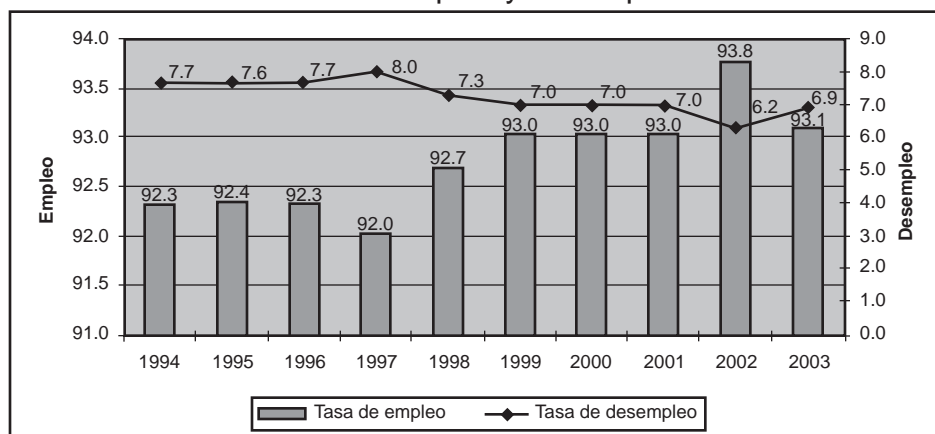
La política económica impulsada por la administración Flores ha tenido un impacto muy limitado sobre la generación de

empleo. Por ejemplo, entre 1995 y 1998 (administración Calderón Sol) se crearon 254,454 empleos; en cambio durante los primeros cuatro años de Flores (1999-2002) se crearon 185,314. Estos resultados demuestran que la orientación de la política económica no priorizó en las variables laborales, lo cual se evidencia con una tasa de empleo constante y en la menor generación de empleo con respecto a la administración Calderón Sol.

Otras de las dificultades que atraviesa el mercado laboral salvadoreño es que presenta una estructura de empleo poco diversificada, (que las administraciones anteriores no han sido capaces de revertir, por el

cada de los noventa se ha observado una reducción significativa de las tasas de desempleo, pasando de una tasa de desempleo del 8.7% en 1991, a una tasa del 6.9% para el 2003. Si bien El Salvador presenta bajas tasas de desempleo, éstas no son coherentes con el estado de desaceleración que atraviesa la economía salvadoreña. Entonces, ¿qué explica los bajos niveles de desempleo que presenta el país? Factores como la migración y el lento crecimiento de la población en edad de trabajar han estado contribuyendo a que los bajos niveles de crecimiento de la economía no generen presiones a un mayor desempleo, aparte de los factores metodológicos para el cálculo del indicador del mismo.

Gráfica 2  
Tasa de empleo y desempleo



Fuente: Elaboración propia con base en información de EHPM, DIGESTYC.

contrario la han profundizado), a tal punto que tres sectores (comercio, industria y agricultura) de la economía concentran el 65.5% de los empleos del país. De entre esos tres sectores, la agricultura refleja cada vez más una disminución en cuanto a la participación en la generación de empleos, en tanto que comercio la incrementa.<sup>5</sup>

En términos de desempleo, durante la dé-

Con respecto a la administración Calderón Sol, los niveles de desempleo en la administración Flores son menores (Gráfica 2); sin embargo, se mantuvieron constante (7%) durante los primeros tres años de su presidencia: para el 2002 se reduce a una tasa del 6.2%, pero en el 2003 asciende al 6.9%. Las bajas tasas de desempleo durante el gobierno de Flores se han hecho acompañar con una mayor informalización del

Cuadro 2

Ocupados según tipo de empleo y cobertura de la seguridad social, área urbana  
(Porcentajes de población ocupada)

Año	Empleo		Subempleo	Cobertura de la seguridad social	
	Informal	Formal		Informal	Formal
1994	48.8	51.2	32.7	40.9	59.1
1995	47.1	52.9	31.9	38.4	61.6
1996	47.4	52.6	30.6	37.9	62.1
1997	49.5	50.5	29.9	38.7	61.3
1998	46.6	53.5	31.7	43.8	56.2
1999	46.5	53.5	29.1	48.5	51.5
2000	47.7	52.5	26.3	45.8	54.2
2001	49.4	50.6	27.8	46.4	53.6
2002	49.7	50.3	29.8	45.5	54.5

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EHPM.

empleo, subempleo y baja cobertura de la seguridad social.

Durante la presidencia de Calderón Sol, se observó una tendencia a la reducción de los niveles de informalidad, del subempleo y del porcentaje de trabajadores no cubiertos por la seguridad social. Sin embargo, durante el gobierno de Flores la tendencia se revierte (Cuadro 2); en ese sentido los bajos niveles de desempleo han sido posibles gracias a la generación de empleo de baja calidad.

Por otra parte, el gobierno de Flores ha presentado debilidades en su función de hacer cumplir la legislación laboral. Un estudio elaborado por Human Rights Watch destaca que el gobierno incumple constantemente sus obligaciones sobre la protección de los derechos de la población trabajadora.<sup>6</sup>

### 2.1. Los retos desde el mercado laboral para el nuevo gobierno

Este contexto del mercado laboral plantea al nuevo gobierno la necesidad, como se

destacó en el apartado anterior, de crear una política nacional de empleo que propicie el desarrollo del trabajo en condiciones que dignifiquen las condiciones laborales de la población; además, que integre acciones en materia de generación de empleo y cumplimiento de los derechos laborales.

La creación de la política de empleo requerirá de espacios de concertación entre los diferentes sectores involucrados en el mercado laboral (empleadores/as, trabajadores/as y gobierno). Los procesos de concertación deben sustentarse sobre los principios de transparencia y representatividad, a fin de evitar la pérdida de credibilidad de tal proceso.

Para reducir los niveles de concentración del empleo es necesario repensar la estructura del aparato productivo, a fin de promover la diversificación productiva y la promoción de actividades intensivas en mano de obra, que permitan absorber según las habilidades y la formación a la población trabajadora.

Este esfuerzo requerirá de un análisis sectorial de la economía a través de la Matriz Insumo Producto, lo que permitirá identificar los sectores que más empleos están generando en la economía. Una vez identificados estos sectores, se debería buscar implementar programas de financiamiento, asistencia técnica, formación profesional en actividades relacionadas al sector, con el propósito de mejorar la competitividad, que permita incrementar la producción a las empresas y, consecuentemente, incrementar la demanda de trabajo.

Por otro lado, el mejoramiento de la calidad del empleo requerirá, asimismo, de una reconversión de las funciones del Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS) y una revisión de la legislación laboral, con el propósito de mejorar el desempeño de la institucionalidad laboral.

También será necesaria la creación de una institucionalidad que promueva la intermediación y la formación laboral que propicie la inserción laboral de estratos de población con dificultades en el acceso al mercado laboral (jóvenes, personas con capacidades especiales, etc); una institucionalidad que garantice la búsqueda de empleos dignos, de igual manera que recoja la información pertinente sobre la calidad de la mano de obra que demanda el sector empresarial, y que a la vez

oriente las políticas de formación profesional.<sup>7</sup>

Existen diversos modelos de intermediación laboral que van desde modelos de intermediación de administración pública hasta de administración privada.<sup>8</sup> Mazza (2003), en su estudio, identifica seis modelos de intermediación y destaca que dado los recursos limitados y la estructura institucional de los países de América Latina los modelos que más se adecuan son los de asociación entre los servicios de empleo público y privado y el modelo de servicios basados en el sector privado.

En El Salvador se han desarrollado dos modelos de intermediación: monopolio público por parte del MTPS y servicios basados en el sector privado de recién implementación a cargo de la Fundación para la Educación Integral Salvadoreña (FEDISAL) con el apoyo del MTPS.

---

**Durante la presidencia de Calderón Sol, se observó una tendencia a la reducción de los niveles de informalidad, del subempleo y del porcentaje de trabajadores no cubiertos por la seguridad social. Sin embargo, durante el gobierno de Flores la tendencia se revierte**

---

Si bien se cuenta con dos sistemas de intermediación, los resultados en términos de colocación a la población trabajadora inscrita son mínimos; ya que, del total de personas inscritas en el 2002, únicamente al 17.5% se pudo colocar. En el caso del otro sistema, solamente un 3.2% de las personas inscritas obtuvo empleo a diciembre de 2003. Tal situación requiere de una revisión de los actuales servicios de intermedia-



ción del empleo para mejorar la efectividad de los modelos de intermediación laboral del país y potenciar la colocación de las personas en empleos dignos, que permitan reducir los niveles de informalidad.

Es necesario que las instituciones responsables de este servicio consideren las siguientes recomendaciones: promoción de agencias privadas de colocación supervisadas eficientemente, coordinación de la intermediación con programas de formación, incorporación de nuevos avances que ofrece la tecnología de la información, coordinación institucional, definición clara de los perfiles de las personas a colocar, monitoreo y evaluación del servicios tanto privado como público, entre otras.<sup>9</sup>

Por otra parte, hay que tomar en cuenta que cuando el empleo informal es alto, los programas de intermediación deberían interiorizar la problemática de este sector a fin de que exista coherencia entre el programa y la realidad que atiende.<sup>10</sup> En ese sentido, los programas o modelos deberán poner atención en aquellos sectores y grupos sociales con dificultades en la inserción laboral y en aquellos trabajadores/as insertados/as en empleos que no garantizan la estabilidad y seguridad en el trabajo.

---

**La creación de la política de empleo requerirá de espacios de concertación entre los diferentes sectores involucrados en el mercado laboral (empleadores/as, trabajadores/as y gobierno). Los procesos de concertación deben sustentarse sobre los principios de transparencia y representatividad, a fin de evitar la pérdida de credibilidad de tal proceso**

---

En este ámbito es fundamental articular una perspectiva de género.

Asimismo, los procesos de apertura comercial a los cuales se está enfrentando el país requerirán de una mano de obra competitiva que facilite el establecimiento de nuevas industrias a fin de aprovechar el mercado interno y externo. En ese sentido, una política de formación profesional del sector laboral bien diseñada que genere personas trabajadoras calificadas es fundamental para que las empresas nacionales puedan insertarse al comercio internacional y atraer inversión extranjera más calificada.

Por otra parte, una adecuada formación profesional permitirá insertar segmentos de trabajadoras y trabajadores que no han podido ser absorbidos por ninguna actividad productiva. Por ello, las nuevas estrategias de formación profesional para el trabajo deberían de elaborarse considerando las siguientes recomendaciones.

- La formación profesional deberá responder a las estrategias de desarrollo económico- social del país y la potenciación de la inserción comercial interna y externa del sector productivo.
- Coordinación institucional entre el Ministerio de Educación, MTPS, Minis-

terio de Economía, Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP) y Ministerio de Agricultura y Ganadería, a fin de lograr mayor coordinación de los esfuerzos en materia de formación que posee cada institución y evitar esfuerzos dispersos.

- Revisar el desempeño y eficacia del INSAFORP con el propósito de identificar las fortalezas, debilidades y las reformas necesarias para la efectiva ejecución de sus funciones.
- Revisar los planes curriculares de la formación superior de acuerdo a las necesidades que impone el desarrollo, las estrategias del país y las necesidades del sector productivo.
- Promover la formación al interior de las empresas a través de mecanismos que la faciliten.
- Acciones orientadas hacia las instituciones que se dedican a la formación profesional y técnica para promover la equidad de género. Para ello es necesario: coordinar los centros de formación con el ISDEMU y organizaciones que velan por promover el enfoque de género en la educación formal y no formal; asesoramiento por parte de personas expertas en género sobre diseños curriculares, desarrollo de cursos y monitoreo a través de evaluaciones finales; contar con programas de formación sobre enfoque de género orientado a centros de formación; y, diseñar los programas de formación en función del mercado de trabajo del municipio o la región, potenciando la participación de las mujeres.

Aparte de los desafíos antes mencionados, FUNDE, en los últimos años, en un trabajo de reflexión y elaboración conjunta con otros sectores sociales y especialmente laborales, ha elaborado una serie de recomendaciones de política laboral en las áreas institucional y legal y medidas para la generación de empleo, que consideramos son de vital importancia y que el nuevo gobierno debería considerar.

#### Notas

- 1 Banco Mundial, 2003, *El Salvador, creciendo en el nuevo milenio*, Memorando económico sobre el país, Departamento de América Central, Banco Mundial.
- 2 Para un mayor conocimiento de las apreciaciones, ver encuestas de opinión públicas de: UCA, UFG y UTEC.
- 3 CEPAL, *Pobreza y vulnerabilidad social: mercado de trabajo e inversión en el istmo centroamericano a inicios del milenio*, CEPAL, México, 2003.
- 4 Relación de la población ocupada con respecto a la PEA.
- 5 Para 1994, los ocupados en la agricultura representaban el 28% de la población ocupada, para 1998 el 24.2% y para 2002 se redujo a un 19%; mientras que los ocupados en comercio pasaron de representar un 19.7% para 1994 a un 28.5%.
- 6 Human Rights Watch, 2003, *Indiferencia intencionada: Inacción del gobierno de El Salvador en la protección de los derechos de los trabajadores*, Human Rights Watch, Vol. 15, No. 5(B). <http://www.hrw.org/spanish/informes/2003/elsalvador1203/>.
- 7 Tomado de Lara López, Edgar, 2003. *Empleo formal e informal en El Salvador*, GPN/FUNDE, Mimeo.
- 8 Para mayor análisis ver: Mazza, Jacqueline, 2003, *Servicios de intermediación laboral: enseñanzas para América Latina y el Caribe*, en revista de la CEPAL, No. 80, CEPAL, Chile.
- 9 Ver Samaniego, Norma, 2002, *Las políticas de mercado de trabajo y su evolución en América Latina*, CEPAL, Chile.
- 10 Op cit. Mazza, Jacqueline, 2003, pág. 182.