

Globalización e informalización del empleo: deterioro de las condiciones de empleo en El Salvador ¹

Edgar Lara López *

El autor pretende hacer una aproximación a los cambios y características del empleo formal e informal en El Salvador en el contexto de un mundo globalizado. Considera que el empleo en El Salvador se caracteriza por sus altos niveles de informalidad: cerca del 70% de la población ocupada se encuentra en un estado de vulnerabilidad en sus puestos de trabajo, ya sea por el limitado acceso a las prestaciones o por la inestabilidad en el empleo o por la fragilidad a la que se ven expuestos los trabajadores en calidad de propietarios de pequeñas unidades productivas.

Introducción.

El estilo de inserción de los países latinoamericanos en el proceso de globalización ha generado cambios importantes en el mercado laboral, y El Salvador no ha estado exento de esos cambios. Desde inicios de la década de los noventa, el estilo de inserción de El Salvador se ha sustentado en las reformas de ajuste y estabilización económica, muchas de ellas contempladas en el Consenso de Washington.

Dichas reformas han promovido la producción sin interferencias públicas, un Estado no productor, privatización de empresas públicas, sistema financiero libre, sistema tributario con bases impositivas amplias, apertura indiscriminada y unilateral de los países a todo el mundo, arancel nominal uniforme y bajo, procesos de desgravación arancelaria con tasas lo más cercanas a cero, fomento de las exportaciones

a través del tipo de cambio y la liberalización de las importaciones.

En cuanto a las variables referentes al mercado laboral, éstas juegan un rol secundario en el conjunto de medidas; por lo general han sido planteadas como variables de ajuste automático en la economía, de tal manera que la creación de nuevos empleos resultará del crecimiento de la economía motivado especialmente por las exportaciones y la inversión extranjera.

Si bien las variables del mercado laboral no han sido explícitamente estructuradas dentro del conjunto de reformas implementadas, en la economía salvadoreña los salarios y el incumplimiento de algunos derechos laborales continúan siendo factores fundamentales para que muchas empresas puedan insertarse en la globalización. Por otra parte, el mercado laboral no ha estado exento de las repercusiones de ese

Lic. en Economía por la Universidad de El Salvador. Profesor de Ética y Economía en la Universidad Don Bosco.

esquema de crecimiento y durante este período se ha caracterizado por bajas tasas de desempleo acompañadas por incrementos en el subempleo y el empleo informal, especialmente en los últimos años.

En ese sentido, este artículo, pretende hacer una aproximación a los cambios y características del empleo formal e informal en El Salvador en el contexto de un mundo globalizado y del estilo de inserción sustentado en las políticas del Consenso de Washington. El documento se ha estructurado en cuatro partes; la primera hace una aproximación al estilo de inserción y sus repercusiones sobre el mercado laboral; la segunda, presenta una propuesta metodológica para una mayor precisión de la definición de empleo formal e informal en este contexto; la tercera y cuarta, desarrollan las características del empleo formal e informal y una agenda de política laboral que permita reducir los niveles de informalidad en el empleo.

1. Estilo de inserción en el proceso de globalización y el mercado laboral en El Salvador

La globalización económica se entiende como el proceso de expansión de los diferentes mercados a escala planetaria; no obstante, en el proceso de globalización no todos los mercados han logrado expandirse a

nivel mundial. En este contexto es común observar cómo los países implementan una serie de políticas económicas con el propósito de facilitar la libre movilidad de las mercancías (capital-mercancías) y de las inversiones (capital-dinero) y segmentar la producción (capital productivo)² como la vía única para insertarse a la misma, pero excluye medidas para la movilidad del factor trabajo.

La globalización ha avanzado significativamente en lo que se refiere a la internacionalización del mercado de bienes, de dinero y capital productivo, pero no así en la del mercado laboral; no obstante el proceso de globalización está generando transformaciones importantes sobre el empleo y las condiciones laborales. Estas transformaciones pueden tener **dos causas** que podrían ser vinculantes entre sí; **la primera causa** reside en que la globalización económica, caracterizada por la voracidad del capital para reproducirse e incrementar la tasa de ganancia presiona a los países a flexibilizar la legislación del mercado laboral, a tal punto que el mercado laboral tiene que adaptarse a las exigencias del capital. Así, los mercados laborales con legislaciones laborales rígidas limitan el proceso de internacionalización del capital y por lo tanto no son funcionales para la globalización. Ahora bien ¿qué implica el hecho de adaptar el mercado laboral a las necesidades

de expansión del capital? ¿Implica el resguardo de los derechos laborales o la renuncia a los mismos? ¿Implica una mayor informalización del empleo?

Aparte de la globalización económica se ha observado una globalización de valores éticos expresados en la expansión de principios democráticos y declaraciones sobre derechos humanos impulsados por las Naciones Unidas, específicamente en materia laboral por la OIT; este tipo de globalización es fundamental para el desarrollo de la fuerza de trabajo, ya que podría reducir los niveles de informalidad y asegurar condiciones decentes en el empleo; sin embargo, este tipo de globalización se ve restringida por la necesidad del capital de reproducirse en cualquier parte del planeta. Así, el capital ve como un obstáculo para su desarrollo la existencia de ciertos derechos fundamentales promovidos por la OIT, en la medida que esos derechos facultan a la población trabajadora de medios para que el capital no disponga libremente de la fuerza de trabajo en su proceso de acumulación.

En algunos países la ratificación de los convenios fundamentales de la OIT se ha visto mermada por el proceso de internacionalización del capital. No resulta extraño, entonces, que aquellos derechos fundamentales promovidos por la OIT que dificultan el proceso de acumulación del

capital (como los convenios relacionados con la libertad sindical y trabajo infantil) no se hayan ratificado por varios países. Como se puede observar en el Cuadro 1, los convenios 87, 98, 38 y 82 son los menos ratificados, especialmente en las regiones o continentes en donde el costo de la fuerza de trabajo es el principal incentivo para la atracción de la inversión extranjera y/o capitales.

En la globalización económica, el capital continúa siendo la prioridad y el mercado laboral debe ajustarse a las necesidades del capital; de ahí que en El Salvador, en los últimos años, el mercado laboral ha venido experimentando una flexibilización de hecho (acciones en las cuales, al establecerse relaciones laborales, se restringe a la población trabajadora el gozo de los derechos legalmente reconocidos) que se expresa en una menor protección del empleo; mientras que la flexibilización de derecho ha empezado a dar sus primeros pasos.

La flexibilización de hecho se evidencia en los menores niveles de cobertura de la seguridad social, en la práctica de las empresas de no emitir contratos que garanticen estabilidad a la población trabajadora y en el cierre de empresas sin que éstas cumplan con sus obligaciones laborales. Para el 2003, según la EHPM, el 54.3% de la población

Cuadro 1

Número de países que han ratificado los convenios fundamentales de la OIT

Continentes	Total de países por continente	Libertad sindical y negociación colectiva		Eliminación del trabajo forzoso u obligatorio		Eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación		Abolición del trabajo infantil	
		Conv.87	Conv.98	Conv.29	Conv.105	Conv.100	Conv.111	Conv.138	Conv.182
Total	177	142	154	163	161	161	161	134	150
Africa	53	46	52	52	51	49	51	43	47
Américas	35	32	31	32	35	33	35	26	30
Asia	44	20	26	36	31	34	31	24	31
Europa	44	43	44	42	43	44	43	40	41

Fuente: OIT

ocupada en el área urbana no fue cubierta por algún sistema público o privado de seguridad social; en el 2002, el 66.7% de los trabajadores asalariado permanentes no habían firmado contrato, en el año 2001 los asalariados sin firmar contratos ascendían a un 63.5%, por lo que se había incrementado la inestabilidad en el empleo; por otra parte, a finales del 2003, tres empresas (dos de ellas de la industria maquiladora, productoras de textiles para marcas reconocidas) cerraron sus instalaciones afectando alrededor de 744 trabajadores, sin que a éstos se les garantizaran las respectivas indemnizaciones y otras prestaciones establecidas en la legislación laboral.

En cuanto a la flexibilización de derecho, las exigencias de la globalización han generado propuestas de ley que buscan reducir algunas prestaciones establecidas en la legislación laboral actual. En ese sentido, entre 2000 y 2001 se presentaron dos propuestas de ley:

la Ley Especial para la Reactivación del Empleo (Recuadro 1) y la Ley de Emergencia para la Reactivación del Empleo. Estas propuestas están dirigidas a la inserción laboral de grupos especiales, pero ese tipo de inserción propuesto implica rebajar los derechos laborales para esos grupos.

Ambas propuestas buscan rebajar los derechos laborales en cuanto a contratos, jornada laboral, horas extras, trabajo nocturno, salarios y período de prueba que ya el Código de Trabajo regula y en mejores condiciones. Estas propuestas pretenden legalizar la flexibilización laboral que de hecho o encubierta existe en el país,³ debido a que el carácter de ilegalidad de dichas prácticas vuelve vulnerable a las empresas ante cualquier demanda por parte del sector laboral.

La **segunda causa** de las transformaciones del mercado

laboral salvadoreño en el contexto de la globalización, reside en la modalidad de inserción que el país ha adoptado para integrarse a la globalización y aprovechar los beneficios de la misma. El estilo de inserción ha residido en la implementación de las reformas contempladas en el “Consenso de Washington” a partir de 1989, con el objetivo de maximizar el bienestar económico ⁴ o de lograr que la economía se aproxime a su crecimiento potencial.

El Salvador, a fin de lograr el objetivo planteado en el Consenso, a inicios de los noventa implementó acciones alrededor de los diez componentes del “Consenso de Washington”: disciplina fiscal, reordenación del gasto público, reforma tributaria, liberalización de la tasa de interés, tipo de competitivo, liberalización del comercio, liberalización de la extranjera, privatizaciones, desregulación y derechos de propiedad intelectual.⁵

Recuadro 1

Propuesta de Ley para flexibilizar el mercado laboral

En el 2000 se dio a conocer una propuesta de flexibilización bajo el título Ley Especial para la Reactivación del Empleo (LERE), la cual tiene como propósito la recuperación y reactivación de la economía y el fomento del empleo.

La LERE busca flexibilizar el mercado de trabajo en términos de contratos, período de prueba, salario y jornada laboral.

El Código de Trabajo establece 30 días de prueba en el cual las partes pueden dar por terminado el contrato sin explicación alguna, la LERE establece 180 días; tal situación podría dar lugar a una reducción de las prestaciones a la trabajadora y mayor inestabilidad en el empleo.

La LERE desalienta la participación y organización sindical a la hora de la negociación de los contratos, ya que únicamente hace referencia a los contratos individuales. Además establece una situación de desigualdad entre las personas contratadas bajo esta ley (población joven, discapacitados y mujeres con responsabilidad familiar) y el Código de Trabajo.

También, se observa en dicha ley un deterioro de los derechos laborales en los Artículos 13 y 14 jornadas nocturnas y trabajo extraordinario respectivamente, ya que implica el debilitamiento de los derechos otorgados por el Código de Trabajo cuyos beneficios son mayores a los que la LERE ofrece, como se puede ver en el Cuadro siguiente:

Ley Especial para la Reactivación del empleo	Código de Trabajo
Jornada Nocturna. Art.13 Las labores que se ejecuten en horas nocturnas se pagarán, por lo menos, con un recargo de un diez por ciento sobre el salario establecido para igual trabajo en horas diurnas.	Jornada Nocturna Art.168.-Las labores que se ejecuten en horas nocturnas se pagarán, por lo menos, con un veinticinco por ciento de recargo sobre el salario establecido para igual trabajo en horas diurnas.
Trabajo extraordinario. art.14 Todo trabajo verificado en exceso de la jornada ordinaria será remunerado con un recargo que no podrá ser inferior a un treinta por ciento del salario básico. (...)	Trabajo extraordinario. Art.169.- Tod trabajo verificado en exceso de la jornada ordinaria, será remunerado con un recargo consistente en el ciento por ciento del salario básico por hora, hasta el límite legal. (...)

Especialistas sobre estos temas han argumentado que esta propuesta de Ley es inconstitucional y atentan contra los derechos de los cuales ya goza el sector laboral salvadoreño, estipulados en el Código de Trabajo.

En primer lugar porque atenta con lo dispuesto en Art.37 de la Constitución del país que establece que “El trabajo es una función social, goza de la protección del Estado, y no se considera artículo de comercio”, mientras que la LERE plantea el trabajo en función del mercado como queda evidenciado e el Art.1 en donde la Ley tiene por objeto la recuperación económica.

En segundo lugar, porque la Constitución en su Art.52 plantea que “Los derechos consagrados en favor de los trabajadores son irrenunciables”. En tanto que la LERE implica la pérdida de algunos derechos de ellos.

Fuente: PEÑATE, Oscar; LARA, Edgar, OCHOA, María. (2003)

Por otra parte, este estilo de inserción ha generado un nuevo rumbo en la especialización productiva, caracterizada por una forma de integración vertical a flujos de producción y comercio de bienes manufacturados promovidos por las empresas transnacionales para crear en países como El Salvador plataformas de exportación hacia sus países de origen, a fin de aprovechar bajos costos; tal especialización se concretizó en el desarrollo de plantas maquiladoras y de ensamblaje.⁶

En el estilo de inserción, las políticas orientadas al mercado laboral no figuran como un eje estratégico en la búsqueda del crecimiento potencial o maximización del bienestar económico; el Consenso de Washington no incluye medidas directas para promover empleo y mejorar las condiciones laborales; la generación del empleo ha estado vinculada al desempeño de los sectores considerados estratégicos en este estilo de inserción: sector exportador e inversión extranjera.

La ausencia de las políticas laborales dentro del Consenso, no indica que en el país no se han implementado reformas laborales ni que las reformas planteadas en el mismo no tienen responsabilidad en la situación que atraviesa el mercado laboral. La firma de los Acuerdos de Paz,⁷ dio lugar a una

serie de reformas laborales; sin embargo, éstas se orientaron a buscar medios que garantizaran el respeto de los derechos laborales,⁸ sin considerar los problemas estructurales del empleo y desempleo.

Actualmente y en el marco del llamado "Consenso de Washington Ampliado",⁹ la temática laboral ha cobrado importancia, sus promotores buscan que las reformas laborales se orienten a flexibilizar el mercado laboral, ya que las rigideces en la legislación del trabajo limitan el desempeño de las empresas, su inserción en el comercio internacional y una mayor absorción de la mano de obra.

Si bien los compromisos de los Acuerdos de Paz condujeron a un mayor respeto de la legislación laboral a inicios de los noventa, el debilitamiento de los efectos de los mismos (Acuerdos de Paz) y el tipo de especialización productiva adoptado (como también las presiones de expansión del capital) condujeron a la configuración de un mercado laboral cada vez más desprotegido y con bajos niveles de remuneración. Un estudio de la CEPAL¹⁰ señala que los bajos costos laborales constituyen uno de los principales factores de competitividad de los países del norte de América Latina; por otra parte, un informe reciente de la Human Rights Watch recalca las

debilidades del gobierno ante su tarea de defender los derechos laborales, destacando que “el gobierno de El Salvador incumple de manera rutinaria sus obligaciones legales internacionales referentes a la protección y promoción de los derechos humanos de los trabajadores, tanto en el sector público como en el privado”.¹¹

Ahora bien, ¿cuáles han sido los impactos en el mercado laboral de este estilo de inserción a la globalización? Inicialmente hay que señalar que las reformas del “Consenso de Washington” no han logrado que la economía se aproxime a su crecimiento potencial. El crecimiento económico durante los noventa hasta la fecha, presenta dos fases: de auge entre 1989-1995 y desaceleración entre 1996-2002. En la primera fase se experimentó un crecimiento promedio anual del 4.9%. Podría suponerse que los resultados positivos de esta fase responden a la efectividad de las reformas del Consenso; sin embargo, los aumentos del PIB se atribuyen al efecto de la firma de los Acuerdos de Paz que impulsaron la reactivación de la economía salvadoreña.¹²

A partir de la segunda mitad de la década, el país sufrió un proceso de desaceleración económica provocando que la tasa de crecimiento del PIB se redujera drásticamente a un

promedio anual del 2.7% y del PIB por habitante a un 0.7%. Esta etapa coincide con el momento en que se agota el proceso de reconstrucción del país generado por los Acuerdos de Paz, por lo que la posibilidad de lograr tasas de crecimiento satisfactorias recae sobre las reformas del Consenso, las cuales han mostrado dificultades para lograr un crecimiento sostenido y, consecuentemente, un mayor dinamismo en la generación de empleo.

Por otra parte, las reformas orientadas al control de la inflación tuvieron un importante impacto sobre los salarios y el crecimiento. Dichas medidas lograron reducir considerablemente la tasa de inflación;¹³ sin embargo, influyeron negativamente en el crecimiento económico; ya que la contracción de la política monetaria y el congelamiento de los salarios mínimos, para controlar los precios, reprimieron la demanda interna y, consecuentemente, provocaron una contracción en el PIB.¹⁴ Una importante lección es que si bien es necesario corregir los desequilibrios macroeconómicos y dentro de éstos la inflación, el control de la inflación debe ser moderado, de tal manera que la estabilización no implique el deterioro del crecimiento económico y el desmejoramiento de las condiciones de vida de la población trabajadora.

Por el tipo de estructura tributaria que presenta el país, se deduce que

las reformas tributarias planteadas en el Consenso han tendido a favorecer al capital en detrimento del trabajo y el consumo, con el propósito de facilitar el nuevo proceso de especialización productiva y/o de atraer y fomentar la inversión extranjera. Los impuestos que recaen sobre el consumo y el trabajo, tales como el impuesto sobre la renta y el impuesto al valor agregado (IVA) generan el 85.4% de los ingresos tributarios; mientras que los impuestos que se aplican al comercio y al capital tienen una aportación mínima. En tal sentido, las presiones para reducir el déficit fiscal podrían descansar sobre incrementos en los impuestos que se aplican al consumo y trabajo, ante una lógica de no sobrecargar impositivamente al capital.

El capital y el sector empresarial, aparte de tener una menor participación en la generación de ingresos tributarios, gozan de una serie de beneficios fiscales; el Ministerio de Hacienda les devuelve el pago del IVA a las empresas exportadoras y maquiladoras, ya que a los exportadores se les aplica una tasa del 0% del IVA; se les premia con un incentivo del 6% (Draw back) sobre el valor exportado fuera de la región centroamericana; las empresas ubicadas en Zonas Francas (maquilas) están exentas del pago de impuestos a la importación de materias primas,

bienes intermedios y de capital; de igual manera están exentas del pago del impuesto sobre la renta e impuestos municipales por un tiempo de diez años.¹⁵

En cuanto al desempleo, en los últimos once años (1991-2002) la tasa de desempleo abierto¹⁶ se ha reducido significativamente (al 6.2%), eso se explica por una mayor inserción laboral de las mujeres, cierta estabilidad de la Tasa Global de Participación (TGP)¹⁷ que se mantuvo alrededor del 50%, el lento crecimiento de la población en edad de trabajar, la mayor informalización del empleo y los flujos migratorios.

La mayor inserción laboral de las mujeres se explica por el tipo de actividad económica que se ha promovido en el contexto de las reformas del "Consenso de Washington" (la industria maquiladora que, en el caso de El Salvador, en su mayoría es textil), que por la división sexual del trabajo demanda más mano de obra femenina. Ahora bien, la reducción del desempleo, no necesariamente ha contribuido a mejorar las condiciones de vida de las mujeres o reducir los niveles de pobreza en las mismas,¹⁸ debido a que las mujeres están empleadas en actividades de bajas remuneraciones como la maquila y comercio.

En términos generales y a manera de conclusión, el estilo de inserción de la economía salvadoreña al proceso de globalización, ha subordinado el desempeño del mercado laboral al proceso de promoción del sector externo (exportaciones y atracción de inversión extranjera). En tanto que la promoción de las condiciones laborales y de los derechos laborales ha carecido de interés a raíz de la ausencia de una política de empleo que garantice la dignidad en el trabajo, del debilitamiento del marco institucional laboral del país y las presiones que ejerce la internacionalización del capital.

La generación de empleo se ha concentrado en los sectores favorecidos por el actual esquema de inserción y especialización productiva: industria manufacturera y comercio, los cuales han favorecido la inserción de la mano de obra femenina, pero son sectores con bajas condiciones laborales; mientras que el sector agrícola y el sector público han venido perdiendo capacidad en la generación de empleo; el primero debido al abandono por parte del Gobierno como sector estratégico, y el segundo, debido a los resultados de las reformas en torno a las funciones del Estado.

Por último, los bajos niveles de desempleo que presenta el país se han hecho acompañar por un deterioro de las condiciones laborales. Esto evidencia un mayor dinamismo del subempleo, una política salarial poco dinámica y la informalización del empleo.

2. Definición y medición del empleo informal

En el apartado anterior, se ha tratado de realizar una aproximación a las transformaciones en el mercado laboral salvadoreño generadas por la globalización y/o por el estilo de inserción en la misma. Ahora bien ¿la globalización contribuye a la informalización del empleo? ¿Qué entenderemos por empleo informal en el contexto de la globalización? Estas son algunas de las preguntas a responder en este apartado.

El término “informalidad” está relacionado al término de legalidad; por lo tanto, es importante hacer una diferencia entre la informalidad en el empleo y la informalidad en el sector empresarial o de las unidades productivas. Hay que considerar que las repercusiones de la globalización son diferentes para los trabajadores y para el sector empresarial.

Por lo general, la definición de empleo informal en la economía ha estado vinculada al concepto de sector informal¹⁹; tradicionalmente,

la identificación de la población trabajada en estado de informalidad se hace a partir de la unidad productiva en la cual se encuentra ocupada. Cuando se habla de trabajadores informales se hace referencia a personas ocupadas en el sector informal; no obstante la definición de sector informal excluye a un número de población trabajadora que podría catalogarse en estado de informalidad, entendiendo la informalidad en el empleo como una carencia de los beneficios y disposiciones establecidas en las legislaciones laborales que garanticen a los trabajadores estabilidad y seguridad social.

El empleo informal, desde la perspectiva del sector informal, únicamente hace referencia al tamaño del establecimiento, para posteriormente ubicar a los trabajadores en calidad de formales o informales. Por tal motivo tiende a excluirse a la población trabajadora en servicios domésticos, ya que no es posible ubicarlos utilizando la unidad productiva. Este tipo de definición de empleo informal no parte de las características y de las condiciones laborales de la persona trabajadora en su puesto de trabajo, sino de la unidad donde se labora; en ese sentido, esa definición no recoge criterios como la seguridad o prestaciones sociales y la estabilidad en el trabajo, los cuales pueden

dar un carácter más real de formalidad o informalidad al empleo. Por ejemplo, un asalariado que labora en una unidad productiva formal (por poseer más de cinco empleados), pero que carece de prestaciones de seguridad social ¿podría catalogarse de formal?

Uno de los propósitos de este artículo es tomar como unidad de análisis al trabajador o trabajadora para determinar su informalidad o formalidad en el contexto de la globalización. Desde esa perspectiva, la definición de empleo informal está vinculada a la calidad del empleo o a lo que la OIT ha dado por llamar trabajo decente,²⁰ el cual se caracteriza por ser un empleo productivo, seguro, con respeto de los derechos laborales, con seguridad social, con ingresos dignos y libertad sindical.

Considerando la definición de trabajo decente y con el propósito de proponer una definición de empleo informal que retome como centro de análisis a la persona trabajadora, entenderemos por empleo informal al conjunto de trabajadores que carecen de la protección jurídica y social estipulada en la legislación laboral o las relacionadas al mercado laboral, por lo que consecuentemente se encuentran en un estado de vulnerabilidad que se refleja en una

mayor inseguridad (falta de acceso a la seguridad social), inestabilidad en el empleo y bajos ingresos. Con esta definición se busca garantizar los derechos económicos y sociales de la persona trabajadora, que le permita vivir y trabajar en condiciones de dignidad e igualdad. Desde esta perspectiva, cualquier trabajador al que se le irrespeten sus derechos laborales o no se le garanticen sus prestaciones sociales, estabilidad e ingresos (como criterios básicos de formalidad) que le permitan vivir dignamente, cae en un estado de informalidad sin importar determinadamente el sector en el cual se ubique o el tamaño del establecimiento en el cual se encuentre ocupado.

Para poder medir el empleo informal, considerando la definición propuesta y teniendo como centro de análisis a la persona trabajadora, tomaremos en cuenta tres aspectos: categoría ocupacional, los criterios y atributos que indicarían el carácter de formalidad o informalidad del empleo y la disponibilidad de información estadística en la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM).

1. Categoría ocupacional. Para fines de este estudio utilizaremos la definición que presenta la EHPM, que indica la relación entre una persona económicamente activa y su empleo. El propósito de usar la

categoría ocupacional es que ésta, por la información disponible, nos permite aproximarnos a las características (estabilidad, prestaciones sociales, ingresos) de la persona trabajadora en su puesto de trabajo, independientemente del tamaño de la empresa o la unidad productiva. Por otra parte, incluye a toda la población trabajadora y facilita el cruce de los niveles de empleo con otras variables.

2. Atributos de informalidad o formalidad. Entenderemos por atributos de informalidad, la o las características que presenta la persona trabajadora en su empleo y que la sitúan en una situación de inseguridad, inestabilidad o bajos ingresos según la categoría ocupacional en donde se ubique y según la información disponible. Los atributos pueden ser muchos; sin embargo, la información disponible puede limitar el uso de los mismos. De acuerdo a la estructura y la información que presenta la EHPM, se han identificado cuatro atributos que nos permitirán identificar y cuantificar el empleo informal a la luz de los criterios de estabilidad, seguridad e ingresos. Estos atributos son: tamaño de unidad productiva, salario, seguridad social y contrato.

3. EHPM. Para determinar el número de población trabajadora

en estado de informalidad se utilizará la información proporcionada por la EHPM de la Dirección General de Estadísticas y Censos. La EHPM es en El Salvador el principal instrumento que provee anualmente información estadística relacionada con las condiciones demográficas, sociales y económicas; posee cobertura nacional, brindando información a nivel urbano y rural.

La propuesta metodológica para el cálculo del empleo informal se resume en el cuadro 3. Como se precisa en el cuadro 2, a cada categoría ocupacional se le ha asignado uno o dos atributos que permiten ubicar a la persona trabajadora en estado de formalidad o informalidad, considerando si el empleo le asegura estabilidad laboral y seguridad social.

Ahora bien, desde esta propuesta de definición y cálculo del empleo formal ¿es posible identificar alguna relación entre globalización e informalización del empleo? Como se argumentó en el primer apartado, una de las causas de las transformaciones en el mercado laboral generadas por la globalización se ha dado por la vía de la flexibilización laboral y ésta implica una menor protección del empleo, lo que consecuentemente genera una mayor informalización del empleo.

Por otra parte, el estilo de inserción productiva de El Salvador en la economía global que se caracteriza por el mantenimiento de bajos costos laborales a fin de atraer inversión extranjera, induce a un uso discrecional de la legislación laboral. Las reformas del “Consenso de Washington” con marcada orientación al libre mercado, han debilitado el rol del Estado de velar por el cumplimiento de los derechos laborales; todo ello trae como resultado una mayor informalización en el empleo.

3. Condiciones y características del empleo informal en El Salvador en el contexto de la globalización

¿Ha contribuido la globalización a reducir la informalidad en el empleo en El Salvador? De acuerdo a la definición y la metodología propuesta para el cálculo del empleo informal, el empleo del país es altamente informal; los niveles de informalidad están muy por encima del empleo formal. Para el 2002 el 69.1% de la población trabajadora del país se encuentra en estado de informalidad, lo cual indica que más de la mitad de los trabajadores carecen de estabilidad y/o acceso a las prestaciones sociales en sus puestos de trabajo. En términos de la población ocupada en cada área geográfica,

los cálculos revelan que el grado de informalidad del empleo es mayor en el área rural. Para 2002 el 86.1% de los ocupados rurales son informales y el 13.9% formales. En el área urbana el empleo informal asciende al 59.1% (Cuadro 3). Estos datos vienen a evidenciar aún más que el estilo de inserción al proceso de globalización ha relegado el desarrollo rural del país, debido al marcado interés en actividades productivas orientadas al mercado exterior y a que, por la ausencia de una distribución geográfica de la

producción nacional ésta se concentra en las zonas urbanas y cercanas a la capital.

Entre 1991–1998 se observó una reducción de los niveles de informalidad en el empleo. Esa tendencia se revirtió a partir de 1999 con mayor énfasis en el área urbana. La reducción del empleo informal entre 1991 y 1998 tiene sus explicaciones en el contexto de la construcción de una sociedad más democrática después de la finalización de la guerra civil, cuando se propició una mayor

Cuadro 2
Propuesta operativa de la definición de empleo informal

Categoría ocupacional	Atributo de formalidad o informalidad	Empleo informal	Empleo formal
		Definición	Definición
Patrono	Tamaño de la empresa	Patronos propietarios de empresas informales	Patronos propietarios de empresas formales (más de 5 trabajadores).
Cuenta propia	Seguridad Social	Trabajadores por cuenta propia que no están cubiertos por algún sistema de seguridad social.	Trabajadores por cuenta propia cubiertos por algún sistema de seguridad social.
Cooperativistas	Seguridad Social	Cooperativista no cubierto por algún sistema de seguridad social.	Cooperativista cubierto por algún sistema de seguridad social.
Familiar no remunerado	Seguridad Social	Familiar no remunerado que no está cubierto por algún sistema de seguridad social.	Familiar no remunerado cubierto por algún sistema de seguridad social.
Asal. Permanente	Contrato Seguro Social	Personas que no han firmado contrato de trabajo y las que han firmado contrato, pero sin seguridad social.	Personas que han firmado contrato de trabajo gozan de la seguridad social.
Asal. Temporal	Contrato	Personas que no han firmado contrato de trabajo y las que han firmado contrato, pero sin seguridad social.	Personas que han firmado contrato de trabajo y gozan de la seguridad social.
Aprendiz		Personas que no han firmado contrato de aprendizaje.	Personas que han firmado contrato de aprendizaje.
Servicio domésticos		Personas que laboran en servicios domésticos.	
Otros	Contrato Seguro Social	Personas que no han firmado contrato de trabajo y las que han firmado contrato, pero sin seguridad social.	Personas que han firmado contrato de trabajo y gozan de la seguridad social.

voluntad política de los diferentes agentes para garantizar los derechos económicos y sociales; además los altos niveles de crecimiento alcanzados en ese periodo contribuyeron a la generación de empleos formales.

En El Salvador, el empleo informal ha mostrado un comportamiento similar a las variaciones presentadas por el empleo total, en tanto que el empleo formal mostró una

tendencia heterogénea con respecto al total de personas empleadas. La tendencia homogénea que presenta el empleo informal con el empleo total revela que la generación de empleo en el país reside especialmente en la creación de empleos informales. Como se aprecia en la gráfica 1, el hecho de que el empleo informal presente la misma tendencia del empleo total revela que la economía posee mayor capacidad para que el

Cuadro 3
El Salvador: Población ocupada según tipo de empleo.

Año	Total personas empleadas	Var. del número de personas empleadas	Empleo informal			Empleo formal		
			No. personas empleadas	Tasa de empleo informal	Var. del número de personas empleadas	No. personas empleadas	Tasa de empleo informal	Var. del número de personas empleadas
País								
1991	1,781,562		1,383,159	77.6		398,403	22.4	
1992	1,753,147	-1.6	1,345,349	76.7	-2.8	407,798	23.3	2.3
1993	1,802,586	2.8	1,382,604	76.7	2.7	419,982	23.3	2.9
1994	1,950,998	8.2	1,442,542	73.9	4.2	508,456	26.1	17.4
1995	1,973,017	1.1	1,470,090	74.9	2.4	494,327	25.1	-2.9
1996	2,056,450	4.2	1,558,069	75.8	5.1	498,381	24.2	0.8
1997	2,066,523	0.5	1,545,201	74.8	-0.8	521,322	25.2	4.4
1998	2,227,471	7.8	1,530,429	68.7	-1.0	697,042	31.3	25.2
1999	2,274,728	2.1	1,539,988	67.7	0.6	734,740	32.3	5.1
2000	2,322,697	2.1	1,603,670	69.0	4.0	719,027	31.0	-2.2
2001	2,451,317	5.5	1,707,996	69.7	6.1	743,321	30.3	3.3
2002	2,412,785	-1.6	1,667,308	69.1	-2.4	745,477	30.9	0.3
Urbano								
1991	947,145		619,588	65.4		327,557	34.6	
1992	929,813	-1.8	594,915	64.0	-4.1	334,898	36.0	2.2
1993	966,306	3.9	622,467	64.4	4.4	343,839	35.6	2.6
1994	1,170,968	21.2	743,448	63.5	16.3	427,520	36.5	19.6
1995	1,172,884	0.2	758,335	64.7	2.0	414,549	35.3	-3.1
1996	1,215,702	3.7	801,359	65.9	5.4	414,343	34.1	0.0
1997	1,235,612	1.6	800,369	64.8	-0.1	435,243	35.2	4.8
1998	1,380,018	11.7	798,880	57.9	-0.2	581,138	42.1	25.1
1999	1,427,410	3.4	809,431	56.7	1.3	617,979	43.3	6.0
2000	1,464,611	2.6	857,266	58.5	5.6	607,345	41.5	-1.8
2001	1,522,871	4.0	900,205	59.1	4.8	622,666	40.9	2.5
2002	1,521,489	-0.1	899,466	59.1	-0.1	622,023	40.9	-0.1
Rural								
1991	834,417		763,571	91.5		70,846	8.5	
1992	823,334	-1.3	750,434	91.1	-1.8	72,900	8.9	2.8
1993	836,280	1.6	760,137	90.9	1.3	76,143	9.1	4.3
1994	780,030	-6.7	699,094	89.6	-8.7	80,936	10.4	5.9
1995	800,133	2.6	720,355	90.0	3.0	79,778	10.0	-1.5
1996	840,748	5.1	756,710	90.0	4.8	84,038	10.0	5.1
1997	830,911	-1.2	744,832	89.6	-1.6	86,079	10.4	2.4
1998	847,453	2.0	731,549	86.3	-1.8	115,904	13.7	25.7
1999	847,318	0.0	730,557	86.2	-0.1	116,761	13.8	0.7
2000	858,086	1.3	746,404	87.0	2.1	111,682	13.0	-4.5
2001	928,446	8.2	807,791	87.0	7.6	120,655	13.0	7.4
2002	891,296	-4.0	767,842	86.1	-5.2	123,454	13.9	2.3

Fuente: Elaboración propia con datos calculos por la DIGESTYC sobre la base de la propuesta operativa de la definición de empleo informal.

crecimiento de la población ocupada sea absorbido en los empleos informales. En otras palabras, dado que las magnitudes de crecimiento entre el empleo informal y el empleo total tienden a ser afines, se puede argumentar que la generación de empleo descansa sobre el empleo informal; en tanto que el empleo formal presenta una mayor dispersión con respecto al empleo total.

Entre los distintos sectores productivos se identifican algunos que se caracterizan por ser generadores especialmente de empleos formales o informales y otros que generan los dos tipos de empleo. Los sectores que se destacan por generar empleos que permiten asegurar la estabilidad y seguridad en el trabajo son aquéllos que están vinculados al Estado: administración pública y defensa, enseñanza, y servicios sociales y salud, los cuales representan el 31.3% del empleo formal para el 2002 (Cuadro 4).

Resulta natural que el empleo en estos sectores sea formal, ya que es el Estado el contratante; a la vez, éste ejerce la función de garantizar el bienestar económico y justicia social de sus habitantes y consecuentemente de la población trabajadora; no obstante, se visibiliza también en el sector estatal una leve proporción de

trabajadores/as en estado de informalidad.

Si bien los sectores vinculados al Estado generan un significativo porcentaje de empleo formal, entre 1991 y 2002 se ha observado una reducción de la participación de esos sectores en el empleo formal. Para 1991 los tres sectores antes mencionados absorbían el 35.6% y para el 2002 se redujo a un 31.3%; esta reducción de la participación se debe a la implementación de las medidas de ajuste estructural (en sus componentes de reorientación del gasto público y privatizaciones) las cuales han debilitado la capacidad de generación de empleo en las instituciones públicas.

El sector en el que predomina el empleo informal es el de los hogares con servicios domésticos, que por definición y por la vulnerabilidad del empleo a la que se enfrentan las personas en este tipo de actividad se le ha catalogado de informal. Por otra parte, está el sector de agricultura/ganadería/caza, que en relación con sus niveles de empleo formal es una actividad en la que predomina el empleo informal, absorbe el 2.4% del empleo formal y 26.4% del informal de todo el país para el 2002 (Cuadro 4), adicionalmente el 69.1 de su población trabajadora se encuentra en estado de informalidad; ello se

debe a que, desde la legislación laboral, a los trabajadores ocupados en actividades agrícolas muy poco se les garantiza la estabilidad y seguridad en el empleo; es usual observar en algunas leyes vinculadas al mercado laboral regímenes especiales para los trabajadores agrícolas y de oficios domésticos, con estándares laborales inferiores al resto de trabajadores.

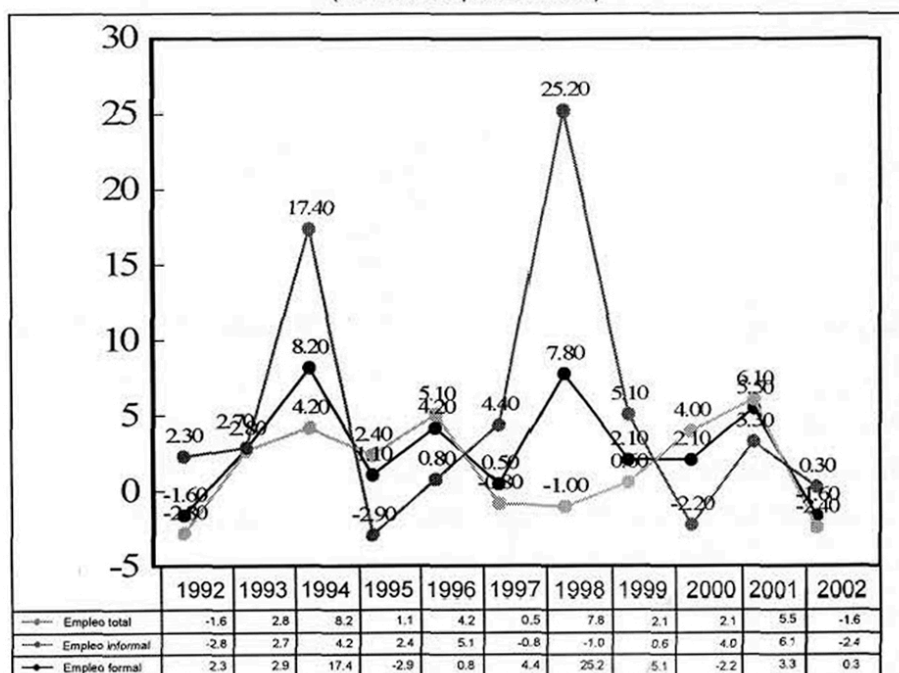
Los sectores en los que hay presencia significativa tanto de empleo formal como informal son: industria manufacturera y comercio/hoteles/restaurantes. En el estilo de inserción actual han sido los sectores sobre los cuales ha

recaído la generación de empleo, en este sentido destaca la actividad comercial; pero ésta se caracteriza por ser una actividad con un mayor grado de informalidad en el empleo; por ejemplo, el empleo informal es un 271% mayor que el empleo formal. En esa misma actividad se concentra la mayoría de trabajadores por cuenta propia, los cuales se caracterizan por mantenerse al margen de la ley.

En cuanto a la industria manufacturera, la brecha existente entre empleo informal y formal es del 13.6%. La participación de este sector en el empleo formal es del 27.3% y en el informal es del 13.8%; en términos

Gráfica 1

El Salvador: Tendencias de población ocupada según tipo de empleo
(Variaciones porcentuales)



del total de población ocupada en ese sector, existen más trabajadores informales (el 53.2% de los trabajadores de la industria son informales) que formales. Es importante destacar que dentro de este sector se encuentra la industria maquiladora, la cual en el país ha sido recurrentemente criticada por las violaciones a los derechos laborales, a tal punto que a los empleos que ahí se generan se les catalogan de precarios o muy lejos de la definición de trabajo decente; en muchas ocasiones los propietarios de este tipo de industria hacen uso discrecional de la ley con el fin de eludir sus responsabilidades con el trabajador, por lo que éste cae en un estado de informalidad por su inestabilidad y vulnerabilidad en su puesto de trabajo.

En términos de género, las mujeres con empleos informales se encuentran sobre todo en las actividades de comercio e industria manufacturera, ambas actividades absorben el 70.3% de empleo informal femenino (Gráfica 2); es importante destacar que un 3.6% de las trabajadoras informales se ubica en una de las actividades que culturalmente ha sido asignada a los hombres: agricultura; estas mujeres por lo general laboran como familiares no remuneradas y asalariadas temporales.²¹

Como ya se argumentó, la mayor presencia de las mujeres en las actividades comerciales y de industria manufacturera se debe a patrones culturales existentes y/o a las facilidades que presentan (en especial el sector comercio) para combinar el trabajo con las tareas

Cuadro 4

El Salvador: Población ocupada según tipo de empleo y rama de actividad económica (Porcentajes de participación de acuerdo a cada tipo de empleo)

Rama de actividad económica	1991			1994			2002		
	Total	Formal	Informal	Total	Formal	Informal	Total	Formal	Informal
Total	100.	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Agricultura, ganadería, caza	35.2	7.7	43.1	35.2	3.2	36.2	19.0	2.4	26.4
Pesca	0.7	0.2	0.8	0.7	0.1	0.5	0.7	0.1	0.9
Minería	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2
Industria Manufacturera	17.3	24.2	15.3	17.3	27.0	17.0	18.0	27.3	13.8
Electricidad, gas, agua	0.8	2.6	0.1	0.6	1.5	0.0	0.4	1.2	0.1
Construcción	4.5	5.4	4.3	4.5	7.3	5.2	5.6	4.8	6.0
Comercio, hoteles, restaurantes	19.6	13.4	21.3	19.6	16.2	24.3	28.5	19.8	32.5
Transporte y comunicación	3.4	4.5	3.1	3.4	4.4	3.8	4.3	3.8	4.5
Inter. Financiera inmobili.	2.0	5.7	0.9	2.0	6.8	1.3	4.1	9.4	1.7
Admin. pública y defensa	4.4	16.9	0.8	4.4	14.2	0.7	4.2	12.4	0.5
Enseñanza	2.5	9.0	0.6	2.5	9.3	0.6	3.9	10.5	1.0
Servicios Sociales salud	5.3	9.7	4.1	5.3	9.6	4.7	6.4	8.5	5.5
Hogares alserv. doméstico	4.1	-	5.3	4.1	-	5.6	4.3	-	6.2
Otros	0.1	0.3	0.1	0.1	0.3	0.0	0.4	0.1	0.6

Fuente: Elaboración propia sobre la base de propuesta operativa de la definición de empleo informal.

del hogar. En cuanto a los principales sectores en los cuales se distribuye el empleo formal de las mujeres se tienen: industria (32.1%), comercio (21.4%), enseñanza (14.4%) y servicios sociales (11.7%). En cuanto a los hombres con empleos informales, el 41.9% se encuentra ubicado en el sector agrícola/ganadería/caza y en menor medida en el comercio, la industria manufacturera y construcción. Entre las principales actividades en que los hombres con empleos formales se encuentran ocupados se tienen: industria, comercio, administración pública y construcción.

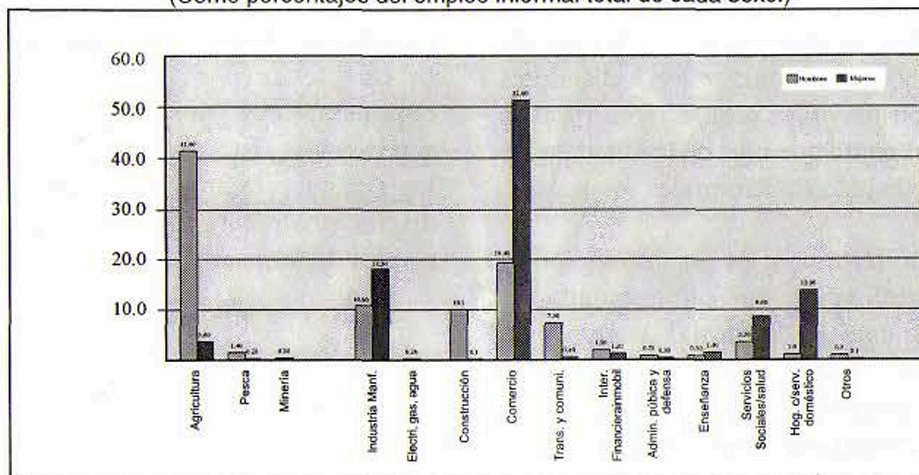
Los trabajadores informales se caracteriza por percibir bajos niveles de remuneraciones, las cuales están por debajo de

los salarios mínimos mensuales (excepto del salario mínimo agrícola). Según los cálculos realizados, el 62% de los empleos informales (equivalente a 1,033,796 trabajadores/as, incluyendo los que no perciben remuneraciones) perciben remuneraciones menores a US\$ 114.0 mensuales, en tanto que el porcentaje de empleados formales con remuneraciones menores a US\$ 114.0 ascienden a un 13.6% para 2002. En términos de género, el porcentaje de mujeres en empleos informales con ingresos inferiores a los US\$ 114.0 (63.4%) es levemente mayor que el de los hombres (61.1%).

En el área urbana, el porcentaje de empleos informales con remuneraciones inferiores a US\$ 114.0 es del 49% y en área rural es del 77.2%. Estos

Gráfica 2

El Salvador: Empleo informal según sexo y actividad económica, 2002
(Como porcentajes del empleo informal total de cada sexo.)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de propuesta operativa de la definición de empleo informal.

resultados son preocupantes, ya que es un número significativo de personas que no poseen los ingresos necesarios para satisfacer las necesidades básicas. Por ejemplo, en el área urbana el 49% de los trabajadores informales perciben un salario que no logra cubrir el valor de la canasta básica de alimentos, la cual se estimó para el 2002 en un valor de US\$127.04 mensuales por hogar; esta situación es peor aún para los trabajadores del área rural.

Los bajos niveles de ingresos han repercutido en los niveles de pobreza de los trabajadores²² informales; como se puede apreciar en el Cuadro 5, el empleo informal presenta niveles de pobreza superior respecto al nivel de pobreza de los trabajadores formales. En el 2002, el 42.7% de los trabajadores informales se encuentran en situación de pobreza,²³ de ese porcentaje el 18% se encuentra en situación de pobreza extrema; estos indicadores son mayores para el área rural, a tal punto que más de la mitad de los trabajadores informales son pobres.

En términos de la formación y habilidades de los trabajadores, el empleo informal cuenta con los más bajos niveles de escolaridad: el 20.7% de los trabajadores informales no posee ningún tipo de formación, el 63.3

tiene entre 1 y 9 años de estudios aprobados, mientras los que poseen mayores niveles de formación ascienden a un 16%. En cuanto a los trabajadores formales, solamente un 2.3% no poseen ningún tipo de instrucción, mientras que el 58.8% posee niveles de escolaridad medios y superior. Los bajos niveles de escolaridad de la población trabajadora también se acompañan de bajos niveles de titulación, para 2003 el 80.7% de los trabajadores informales no poseen un título o diploma de estudios realizados. A manera de resumen, el empleo en El Salvador se caracteriza por sus altos niveles de informalidad. Cerca del 70% de la población ocupada se encuentra en un estado de vulnerabilidad en sus puestos de trabajo, ya sea por el limitado acceso a las prestaciones o por la inestabilidad en el empleo o por la fragilidad a la que se ven expuestos los trabajadores en calidad de propietarios de pequeñas unidades productivas. Esta misma población se caracteriza por percibir bajas remuneraciones, por ocuparse en actividades en las cuales la legislación laboral se aplica discrecionalmente y por los bajos niveles de formación.

Cuadro 5

El Salvador: Empleo formal e informal según situación de pobreza, 2002
(Como porcentajes del empleo informal-formal total de cada área del país)

	País			Urbano			Rural		
	Total	Formal	Informal	Total	Formal	Informal	Total	Formal	Informal
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Pobre	33.6	13.3	42.7	25.7	12.7	34.7	47.1	16.4	52.1
Pobreza extrema	13.3	2.9	18.0	7.8	2.8	11.3	22.7	3.2	25.8
Pobreza relativa	20.3	10.4	24.7	17.8	9.9	23.4	24.4	13.2	26.2
No pobre	66.4	86.7	57.3	74.3	87.3	65.3	52.9	83.6	47.9
Hombres	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Pobre	37.4	14.4	46.8	26.0	13.2	35.2	51.8	19.3	56.7
Pobreza extrema	16.5	3.1	22.0	8.4	2.8	12.3	26.9	4.1	30.3
Pobreza relativa	20.9	11.3	24.8	17.6	10.4	22.9	24.9	15.2	26.4
No pobre	62.6	85.6	53.2	74.0	86.8	64.8	48.2	80.7	43.3
Mujeres	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Pobre	28.3	11.9	36.6	25.3	12.1	34.2	36.5	10.9	41.2
Pobreza extrema	8.9	2.6	12.0	7.3	2.8	10.3	13.2	1.6	15.3
Pobreza relativa	19.5	9.3	24.6	18.0	2.8	23.9	23.3	9.3	25.9
No pobre	71.7	88.1	63.4	74.7	87.9	65.8	63.5	89.1	58.8

Fuente: Elaboración propia sobre la base de propuesta operativa de la definición de empleo informal.

4. Consideraciones finales: una agenda para reducir la informalidad del empleo en El Salvador.

Las características que presenta el mercado laboral salvadoreño imponen desafíos para la formulación de una política de empleo que permita mejorar las condiciones de vida de la población trabajadora es decir, una política que elimine la precariedad en la que ha caído el trabajo, que mejore el cumplimiento de los derechos laborales y que cree oportunidades de empleo; en otras palabras, una política que promueva el desarrollo de la fuerza de trabajo.

La elaboración de una política de empleo para la promoción de la fuerza de trabajo, requerirá de un Estado democrático, concertador

con todos los sectores políticos, económicos y sociales. Un Estado que fortalezca y mantenga eficientemente sus funciones básicas (salud, infraestructura, educación), clásicas (marco legal, policía, seguridad ciudadana, equilibrios macroeconómicos y equidad, relaciones exteriores), y auxiliares y de apoyo a la competitividad estructural²⁴ de la economía; de lo contrario, la política podría tener limitados resultados en comparación a la población meta que se quiere favorecer.

A fin de reducir los niveles de informalidad en el empleo y garantizar una inserción a la globalización justa para los trabajadores, se propone que la agenda de política de empleo de El Salvador debe desarrollar

acciones en ámbitos de la intermediación laboral, formación laboral, institucional y legal.

4.1 Ámbito de la intermediación y formación laboral

La inserción laboral de estratos de población con dificultades en el acceso al mercado laboral, así como la promoción de empleos formales requerirá de servicios de intermediación laboral que garanticen la búsqueda de empleos decentes, de igual manera que recojan la información pertinente sobre la calidad de la mano de obra que demanda el sector empresarial y que a la vez orienten las políticas de formación profesional.

A fin de mejorar la efectividad de los modelos de intermediación laboral del país y potenciar la colocación de las personas en empleos decentes, 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 la persona a colocar, monitoreo y evaluación del servicio tanto privado como público, entre otras.²⁵

Por otra parte, se plantea 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.²⁶ En ese sentido, los programas o modelos deberán poner atención en aquellos sectores con dificultades en la inserción laboral y en aquellos trabajadores insertados en empleos que no garantizan la estabilidad y seguridad en el trabajo.

4.2 Ámbito de la institucionalidad laboral

Dado que el carácter de informalidad se determina a partir de los niveles de protección jurídica y social que le garanticen estabilidad y seguridad al trabajador, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS) juega un rol importante en esa garantía; estudios realizados señalan que el MTPS, a través de sus funcionarios, es uno de los infractores de los derechos laborales, al no cumplir adecuadamente las funciones que le faculta la Ley.

En ese contexto, es fundamental que la política de empleo incorpore

las siguientes recomendaciones de medidas, a fin de rescatar la institucionalidad del MTPS y mejorar su efectividad ante el sector laboral:²⁷

1. Evaluar el desempeño del personal del MTPS, con el propósito de que esté integrado por personas conocedoras de la legislación laboral, de las características y problemáticas del mercado laboral salvadoreño y que, además, tengan un perfil incorruptible.

2. Mejorar la efectividad de la Dirección General de Inspección del Trabajo. Ello requiere una depuración de personal ante los señalamientos de prácticas de corrupción; además, el efectivo cumplimiento de las obligaciones que manda para esta Dirección la Ley de Organización y Funciones del Sector Trabajo y Previsión Social.

3. Crear mecanismos que permitan la supervisión por parte de los trabajadores y trabajadoras y sus organizaciones sindicales y sociales, en el desempeño del personal del MTPS y denunciar las ilegalidades que se observen ante las instancias pertinentes.

4. El Ministro deberá facilitar a través de procedimientos obligatorios el acceso a las organizaciones sindicales y sociales

vinculadas a los trabajadores y trabajadoras, para conocer sus posturas y propuestas a las políticas impulsadas por el MTPS.

5. Desarrollar métodos que permitan una mayor agilidad en la solución de los conflictos entre patrono y sector laboral.

6. Mayor presupuesto nacional para el MTPS a fin de que pueda hacer frente a las nuevas obligaciones y funciones a ejecutar con la política de empleo.

4.3 Ámbito de la legislación laboral

En la medida que existan mecanismos que garanticen cierta estabilidad al trabajador desempleado, la presiones de éste para ocuparse aceptando bajas condiciones laborales pueden reducirse y con ello a la vez, disminuir la proliferación de empresas informales. En ese sentido, se propone que el Estado salvadoreño incluya dentro de su marco legal medidas orientadas a incluir la indemnización universal y el establecimiento de seguros de desempleo, así como también el establecimiento de garantías de cumplimiento laboral, para evitar el fraude laboral, que se da cuando los inversionistas retiran sus inversiones sin cumplir con sus obligaciones a los trabajadores.

Con el propósito de fortalecer la capacidad negociadora y de promoción de los intereses del sector laboral para que éstos velen por mejores condiciones de empleo y se reduzcan los niveles de informalidad en el empleo, es necesario contar con mecanismos que garanticen sus derechos fundamentales.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha planteado ocho convenios fundamentales²⁸ a ser ratificados y aplicados por todos los países miembros. De los ocho convenios fundamentales, El Salvador no ha ratificado el 87 y 98 relativos a la libertad sindical, alegando que éstos contradicen la Constitución. En ese sentido, se propone que se realicen reformas a la Constitución de la República en los artículos que limiten la ratificación de estos convenios, aunque analistas jurídicos plantean que no son necesarias tales reformas, ya que las limitaciones a la ratificación se han debido a una mala interpretación de la Constitución.

Bibliografía

CARDONA, Amílcar *"Hacia una Política de defensa de los derechos laborales y sindicales"*. Realidad. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades No. 93. UCA, El Salvador 2003.

CEPAL, *Estilos de desarrollo y mutaciones del sector laboral en la región norte de América Latina*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL. México 2002. CEPAL. *La región norte de América Latina en el espacio económico global*. CEPAL, LC/MEX/L.584. México 2003. DGESTYC Encuesta de hogares de propósitos múltiples, DIGESTYC. Varios años. El Salvador. 2002.

FEPAD *Cumplimiento y vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales en El Salvador*. Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho-FESPAD. El Salvador 2003. Human Rights Watch *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.org/spanish/informes/2003/elsalvador1203/>, 2003.

LARA LÓPEZ, Edgar *Líneas de acción para la política nacional de empleo de El Salvador, en Alternativas para el Desarrollo* No. 85 y 86. FUNDE. El Salvador 2004.

LARA LÓPEZ, Edgar *Economía salvadoreña de la opresión*, en Teoría y Praxis No. 4. Universidad Don Bosco. El Salvador 2004. LARA LÓPEZ, Edgar; Tolentino, José *Desempeño del mercado de trabajo de El Salvador 2002/2003*.

GPN. www.gpn.org. 2003.

MASI, Fernando, *Sector informal y cuentapropismo en el Paraguay*.

Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC). Paraguay. www.deec.gov.py 2002.

MAZZA, Jacqueline, *Servicios de intermediación laboral: enseñanzas para América Latina y el Caribe*. En Revista de la CEPAL No. 80. CEPAL. Chile 2003.

OIT Informe VI: *El trabajo decente y la economía informal*. Conferencia internacional del trabajo 90ª reunión. Ginebra 2002. OIT. Formación para el trabajo decente. CINTERFOR, Montevideo 2001.

PEÑATE, Oscar; LARA, Edgar; OCHOA, María, *El Salvador, mundo laboral y sindicatos*. Friedrich Ebert-Centra. El Salvador 2003.

PNUD *Informe sobre Desarrollo Humano en El Salvador Desafíos y opciones en tiempos de globalización*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD, El Salvador 2003.

SALAZAR, José Manuel, *El papel del Estado y del mercado en el desarrollo económico*.

En SUNKEL, O. *El Desarrollo desde adentro: un enfoque estructuralista para América Latina*. 1991, P. 487.

SAMANIEGO, Norma, *Las políticas de mercado de trabajo y su evolución en América Latina*.

CEPAL, Chile 2002.

SEGOVIA, Alexander *Transformación estructural y reforma económica en El Salvador*. F & G Editores, Guatemala 2002.

TREJOS, Juan Diego, *El trabajo decente y el sector informal en los países del istmo centroamericano*.

OIT, Oficina para Centroamérica, Panamá y República Dominicana. www.oit.or.cr/oit/papers/trab_dec_sect_inf_ca.pdf 2001.

WILLIAMSON, John, *No hay consenso en el significado*. en Finanzas & Desarrollo. Vol. 40, No. 3. FMI. 2003.

VIDAR Villa, José María, *Mundialización: diez tesis y otros artículos*, Icaria, D.L. España 1993.

Citas bibliográficas.

1 Este artículo es una adaptación del estudio sobre Desarrollo de la Fuerza Laboral desarrollado para Global Policy Network y FUNDE. Y ha sido preparado para el Congreso Internacional de la Latin American Studies Association 2004. Nevada, Estados Unidos.

2 VIDAR VILLA, José María *Mundialización: diez tesis y otros artículos*, Icaria, D.L. España 1993.

3 LARA LÓPEZ, Edgar; Tolentino, José, *Desempeño del mercado de trabajo de El Salvador 2002/2003*. GPN. www.gpn.org. 2003.

4 PNUD: *Informe sobre Desarrollo Humano*, El Salvador 2003.

PNUD. El Salvador 2003.

5 Para un análisis del consenso, ver: WILLIAMSON, John, *No hay consenso en el significado*, en Finanzas & Desarrollo Vol. 40, No. 3. FMI 2003.

6 CEPAL, *La región norte de América Latina en el espacio económico global*, CEPAL 2003. LC/MEX/L.584. México.

7 Que dio fin a la guerra civil iniciada a finales de la década de los setenta.

8 Las reformas se centraron en garantizar los derechos fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en la legislación y la promoción del tripartismo. Así, en entre 1995 y 1996, se modificaron y derogaron algunos artículos del Código de Trabajo y se ratificaron 15 convenios de la OIT (Anexo 9), entre éstos los convenios fundamentales, excepto los relacionados a la libertad sindical (Anexo 10). Por otra parte, en 1994 se creó el Consejo Superior del Trabajo, como una institución para promover la concertación económica entre empleadores, gobierno y sector laboral.

En cuanto a reformas salariales, el salario mínimo en trece años (1990 a 2003) fue modificado nueve veces; pero dichas modificaciones e incrementos fueron mínimos y heterogéneos según el sector, tipo de actividad económica o área geográfica. La última reforma al

salario mínimo se dio después de cinco años y no incluyó a todos los sectores.

9 El “*Consenso de Washington Ampliado*” incorpora a las diez recomendaciones iniciales las siguientes: gobernabilidad corporativa, combate a la corrupción, mercados laborales flexibles, nivelación de acuerdos en la OMC, fortalecimiento de la regulación y supervisión financiera, apertura prudente de la cuenta de capitales, tipos de cambio sin sistemas intermediarios, estabilidad monetaria garantizada por el Banco Central independiente, redes de seguridad social, y estrategias de reducción de la pobreza. PNUD (2003).

10 CEPAL (2003).

11 Human Rights Watch, *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/.2003>.

12 Por ejemplo SEGOVIA, Alexander (2002) sostiene lo siguiente: “El periodo de crecimiento alto que se registro en la primera mitad estuvo vinculado con la expansión de la demanda interna asociada con el fin de la guerra y el consecuentemente proceso de reconstrucción y sus efectos positivos sobre la inversión privada y pública P. 132.

13 Uno de los principales éxitos que se le han atribuido al Consenso de Washington es haber logrado reducir los niveles de inflación, pasando de tasas anuales promedias del 24.7% en los ochenta a 2.3% entre 1998-2001. LARA LÓPEZ, Edgar; Tolentino, José Desempeño del mercado de trabajo de El Salvador 2002/2003. GPN. www.gpn.org. 2003

14 SEGOVIA, Alexander *Transformación estructural y reforma económica en El Salvador*. F & G Editores, Guatemala 2002 P. 132.

15 LARA LÓPEZ, Edgar "*Economía salvadoreña de la opresión*", en Teoría y Praxis No. 4. Universidad Don Bosco. El Salvador 2004.

16 "Relación que mide el volumen de desempleo o desocupados entre la población económicamente activa durante un período determinado, representando el porcentaje de la fuerza laboral que no es absorbida por el sistema económico" (DIGESTYC).

17 "Razón entre la PEA (población económicamente activa) y la población en edad de trabajar. Indica la proporción de personas en edad de trabajar del país, que se encuentra económicamente activa. Denota precisamente el nivel de actividad económica de la población" (DIGESTYC).

18 En El Salvador del total de población en estado de pobreza (2002), el 52.2% de la población

pobre son mujeres y el 47.8% hombres

19 Según la OIT el sector informal comprende a las "empresas privadas no constituidas en sociedad cuyo tamaño en términos de empleo está por debajo de un cierto umbral determinado de acuerdo con las condiciones nacionales (normalmente entre 5 y 10 trabajadores), y/o que no están registradas en virtud de disposiciones específicas de la legislación nacional, como leyes comerciales o relativas a las empresas, leyes fiscales o reguladoras de la seguridad social o de grupos profesionales, o leyes, normas y decretos similares establecidos por los órganos legislativos nacionales".

20 En este estudio entenderemos por trabajo decente: "como un empleo de calidad que respete los derechos de los trabajadores y a cuyo respecto se desarrollen formas de protección social; y como el trabajo que se realiza en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana". OIT (2001) Formación para el trabajo decente. CINTERFOR, Montevideo.

21 Para el 2002, el 39.4% de las trabajadoras del país ocupadas en el sector agrícola/ganadería/caza trabajan en calidad de familiar no remunerada, el 29.5% como asalariadas temporales, el 18.1% en cuenta propia, el 7.3% como

asalariadas permanentes, el 5.3% en calidad de propietaria y el 0.4% en calidad de cooperativista.

22 La pobreza de la población trabajadora se determina al comparar los ingresos del trabajador o trabajadora con el valor de la CBA por persona.

23 Es decir por debajo de la línea de pobreza, definida en términos del valor de la Canasta Básica de Alimentos.

24 SALAZAR, José Manuel. *El papel del Estado y del mercado en el desarrollo económico*. En SUNKEL, O. *El Desarrollo desde adentro: un enfoque estructuralista para América Latina*, 1991 P. 487.

25 Ver SAMANIEGO, Norma, *Las políticas de mercado de trabajo y su evolución en América Latina*, CEPAL. Chile 2002.

26 MAZZA, Jacqueline, *Servicios de intermediación laboral: enseñanzas para América Latina y el Caribe*. En Revista de la CEPAL No. 80. CEPAL. Chile 2003.

27 Este apartado retoma básicamente las conclusiones planteadas por CARDONA, Amílcar en su ensayo "*Hacia una Política de defensa de los derechos laborales y libertades sindicales*." Realidad, Revista de Ciencias Sociales y Humanidades No. 93. UCA, El Salvador, 2003

28 Estos Convenios son: el Convenio 87 sobre libertad sindical y protección del derecho de sindicación, el 98 sobre el derecho

de sindicación y negociación colectiva, el 29 sobre el trabajo forzoso; el 105 sobre abolición del trabajo forzoso, el 111 sobre discriminación, el 100 sobre igualdad de remuneración, el 138 sobre la edad mínima y el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil.