

El Salvador a trece años de políticas de ajuste y estabilización económica

Edgar Lara ¹

El autor hace un minucioso estudio de la situación económica del país. A partir de dicho estudio concluye que tanto los programas de ajuste estructural como los programas de estabilización económica han sido incapaces de establecer las bases para un crecimiento económico sostenido. Por lo tanto, propone que se elaboren planes de desarrollo, sobre la base de las necesidades de los diferentes sectores económicos y sociales; con una amplia participación y consulta de los sectores implicados.

Introducción.

Los Programas de Ajuste Estructural (PAE), y los Programas de Estabilización Económica (PEE), tienen como antecedentes, por una parte, el agotamiento del modelo de Industrialización Sustitutiva de Importaciones (ISI) o de desarrollo hacia adentro en los años setenta, con una marcada participación del Estado en la economía. Por otra parte, los altos niveles de endeudamiento y la incapacidad de pago de los países en desarrollo en los ochenta,² lo cual llevó a plantear un esquema de crecimiento que hiciera posible a estos países hacer frente a sus compromisos de deuda y encaminarse por la senda del desarrollo bajo un modelo que no retomara los principios del ISI.

Además, el proceso de globalización de la economía, se caracterizó por la internacionalización y liberalización del capital mercancía y del capital-dinero, y la internacionalización de los procesos productivos de las empresas transnacionales, segmentándose la producción en varios países con el propósito de que éstas puedan reducir sus costos. También requirió de medidas que facilitaran el acceso de los capitales a los distintos países y la reducción de las restricciones que los Estados puedan poner al libre mercado, lo cual demandaba una reducción del rol del Estado en la economía.

Ante ese contexto, los organismos internacionales como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), se volvieron intermediarios para negociar la deuda externa de los países con los bancos internacionales,³ implementando unos paquetes de medidas que integran lo que han llamado PAE/PEE, y buscaron facilitar los procesos de apertura de las economías con limitada intervención del Estado.

En El Salvador, estas medidas se implementaron en 1989, con la entrada del gobierno del Presidente Alfredo Félix Cristiani. Desde entonces han pasado más de trece años de ajuste y estabilización. En ese sentido este artículo pretende hacer una reflexión sobre el desempeño de la economía salvadoreña en ese contexto, a fin de determinar si con

¹ Licenciado en Economía, por la Universidad de El Salvador (UES).

² Córdova, Ricardo (1994): *Evaluación de las políticas de ajuste y reestructuración en cuanto a su costo social*. Friedrich Ebert Stiftung – FUNDAUNGO. El Salvador. Pág. 13-14.

³ Córdova, Ricardo (1994): *Evaluación de las políticas de ajuste y reestructuración en cuanto a su costo social* *Ibíd.*, p. 14.

los PAE/PEE el país se ha encaminado hacia mayores niveles de crecimiento y consecuentemente hacia un mayor bienestar social.

El Programa de Ajuste Estructural y Programa de Estabilización Económica: marco de referencia de la política económica aplicada en El Salvador.

1. Generalidades sobre los PAE/PEE

Desde antes de la década de los ochenta en América Latina se ha venido observando una homogeneización de la política económica. La mayoría de los países han concentrado sus expectativas de crecimiento económico, en el comercio internacional y en la reducción del papel del Estado en la economía, arguyendo que la excesiva burocracia, la abusiva política tributaria y la ineficiencia de las empresas públicas han contribuido negativamente al mejoramiento del desempeño económico; por lo tanto, consideraron necesario reducir el tamaño del Estado, limitándolo a sus funciones subsidiarias en áreas sociales y jurídicas. En ese sentido, la “*fe en las bondades del mercado*” se convierte en el mecanismo que permitirá a las economías encaminarse por las sendas del desarrollo, o como el mecanismo para la asignación de los recursos.

La política económica inspirada en las bondades del libre mercado, se concretiza en los PAE y los PEE, impulsados por el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) respectivamente. Los PAE incluyen una serie de reformas económicas e institucionales orientadas a la redefinición del rol y responsabilidades del Estado y a la liberación de la economía con una marcada orientación hacia el comercio exterior.

Los PEE se orientan a reducir o eliminar los desequilibrios macroeconómicos, a fin de reducir el comportamiento errático de las variables económicas; así, el objetivo principal es reducir la inflación, el déficit de la balanza de pagos y la liberalización de los precios.⁴

Tantos los PAE como los PEE responden principalmente a dos cuestiones. En primer lugar, a la crisis económica derivada de los altos niveles de endeudamiento durante la década de los ochenta, y a la notoria orientación de crecimiento hacia adentro, resultado de la aplicación de políticas económicas con acentuado carácter proteccionista desde la década de los cincuenta.

En segundo lugar, a la necesidad de crear condiciones para la nueva forma de acumulación del capital, que exigía el proceso de globalización de la economía. Para tal efecto era necesario que los procesos de dislocación de la producción fueran liberados de la intervención del Estado, minimizar las reglamentaciones que ataban los procesos de expansión del capital internacional, y la eliminación de las fronteras al comercio mundial, para contener la caída de la tasa de ganancia del capital internacional e incrementar los niveles de rentabilidad de éste con el acceso a nuevos mercados⁵. Así, con los PAE/PEE se asegura que en cada país se elimine cualquier medida que no permita desarrollar libremente el proceso de acumulación del capital.

⁴ Tolentino, José, Ordóñez, María y Moreno, Raúl (2000): *El impacto de los programas de ajuste en la niñez salvadoreña*. FUNDE. El Salvador. Pág. 19-20.

⁵ Rubio Fabián, Roberto (1998): *Los Programas de Estabilización y Ajuste en El Salvador: Antecedentes, Características, Actores y Líneas de Acción*. FUNDE. San salvador, pp. 2-3.

Con la aplicación de ambos programas, el BM y FMI buscan que las economías puedan equilibrar su balanza de pago para cumplir con sus compromisos de deuda. Para ello, es necesario que los países se encaminen a un acelerado proceso de desregulación de la economía mediante la liberalización del comercio exterior, privatización de las empresas estatales y mayor apertura a la Inversión Extranjera Directa (IED).

En síntesis, el objetivo último de los PAE/PEE es lograr que las economías se aproximen a su crecimiento potencial y aseguren el equilibrio en su balanza de pagos en un mediano plazo; lo que consecuentemente traerá como resultado la reducción de la pobreza.

En términos de pobreza, el Banco Mundial, con la aplicación inicial de los PAE, había sostenido que en el largo plazo para reducir la pobreza se requiere un crecimiento sostenido; mientras que en el mediano plazo, la inversión en capital humano, mediante el acceso a los servicios sociales, llevará a que los pobres tengan mayores oportunidades económicas necesarias para que salgan del estado de pobreza. Sin embargo el desempeño de la economía salvadoreña en el marco de los PAE/PEE demuestra un panorama no muy favorable para reducirla.

Las recomendaciones políticas estipuladas en los PAE/PEE, se pueden clasificar a nivel del Estado y del comercio exterior.⁶

A nivel del Estado.

- fi Gobierno pasivo.
- fi Producción libre de transferencias públicas.
- fi Estado no productor, privatización de empresas públicas.
- fi Desestímulo a los sindicatos y asociaciones profesionales.
- fi Sistema financiero libre.
- fi Sistema tributario con bases impositivas amplias.

A nivel del comercio exterior.

- fi Apertura indiscriminada y unilateral de los países a todo el mundo.
- fi Arancel nominal uniforme y bajo, procesos de desgravación arancelaria con aranceles que lleguen lo más cercano a cero.
- fi Fomento de las exportaciones a través del tipo de cambio y la liberalización de las importaciones.

En cuanto a los movimientos de capitales (créditos e inversión extranjera) deben realizarse sin limitaciones de acceso en los países, por lo que se debe eliminar cualquier mecanismo que condicione el acceso o asignación de los capitales, de tal manera que sea el mercado el encargado de orientar el factor capital.

Todo el conjunto de recomendaciones antes planteadas se concretizan en un conjunto de medidas más específicas, como: reducción del gasto público (manteniendo prioridades en el gasto social), eliminación gradual de las restricciones a las importaciones, liberalización de las tasas de interés, liberalización de precios de los bienes y servicios, aplicación de impuestos que amplíen las bases impositivas (IVA) y

⁶ French-Davis, Ricardo: *Esbozo de un Planteamiento Neoestructuralista*”. Revista de la CEPAL N° 34. Chile, 1998, pp. 40-41.

reducción de impuestos al capital, reducción o eliminación de los subsidios a la producción y al consumo, garantía de la propiedad intelectual, promoción de la inversión extranjera, entre otras.

Al analizar las recomendaciones de los PAE/PEE, salta a la luz que la dimensión social queda prácticamente excluida, o como un resultado posterior de la política económica. En el conjunto de medidas, no se evidencian medidas concretas orientadas a la reducción de la pobreza (excepto la priorización del gasto social) o a la promoción y generación del empleo.

Han sido varios los temas excluidos en los PAE/PEE. Uno de ellos ha sido el de la equidad. “Esta exclusión es grave, porque uno de los lugares en donde más se aplican las políticas de ajuste derivadas del consenso (e implementadas por el FMI) es en América Latina. Y éste es el continente más desigual del planeta: el PIB per cápita del 20% más rico es 18.7 veces el PIB per cápita del 20% más pobre, cuando en la OCDE la proporción es de 6.8 y la media mundial es de 7.1”.⁷ Además, las mismas recomendaciones de políticas contribuyen en algunos casos a generar economías menos equitativas; así las medidas orientadas a ampliar la base impositiva ha llevado a trasladar la fuente de ingresos tributarios del capital al trabajo, de tal manera que la población con menores fuentes de ingresos (trabajadores), es la que más aporta a los ingresos del Estado, en tanto que las ganancias de los empresarios, cada vez están menos sujetas a impuestos, con el propósito de fomentar su crecimiento y la atracción de inversión extranjera.

Otro tema con poca importancia en los PAE/PEE y determinante para la reducción de la pobreza ha sido el empleo. En estos programas, las variables referentes al mercado de trabajo juegan un rol secundario en el conjunto de medidas; por lo general éstas son planteadas como variables de ajuste automático, de tal manera que la creación de nuevos empleos resultará del crecimiento de la economía motivado especialmente por las exportaciones y la inversión extranjera. La ausencia de medidas concretas en materia de empleo en los programas, puede repercutir en que el sector laboral se vea afectado por éstos. Así por ejemplo, las medidas de austeridad del sector público se reflejan en reducción del empleo público, y las reformas fiscales tienden a ampliar la base impositiva gracias a los trabajadores.

A manera de síntesis los PAE/PEE buscan potenciar el crecimiento de las economías, a fin de que estas sean capaces de hacer frente a sus compromisos de deuda. Para ello se vale de un conjunto de medidas que buscan limitar el papel del Estado en la economía y su papel de ente asignador de los recursos, dejando a las fuerzas del libre mercado como el único mecanismo capaz de lograr un mayor bienestar, cuando esta función por naturaleza, también, le compete al Estado. Resulta inconcebible que sea el mercado el que tenga que tomar las decisiones de la sociedad en cuanto al quehacer económico.

2. Algunas medidas implementadas en El Salvador en marco de los PAE/PEE

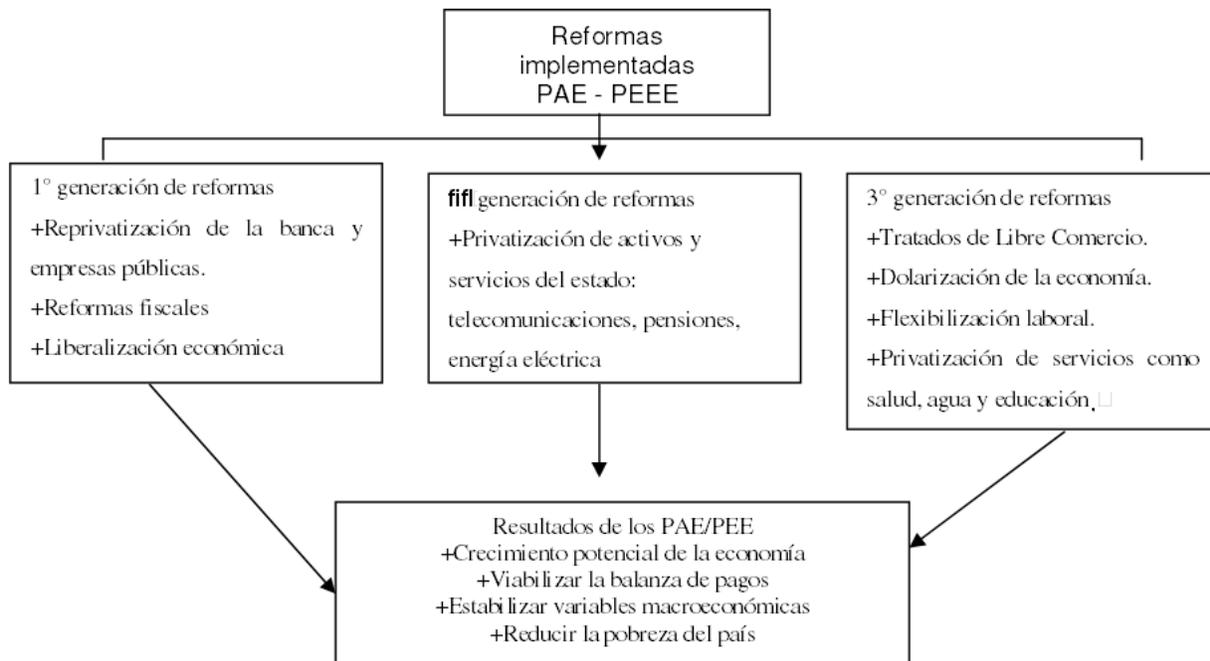
Anteriormente, se planteó que las recomendaciones políticas de los PAE/PEE, se daban especialmente en dos ámbitos: Estado y comercio exterior. En el caso de El Salvador se ha observado lo mismo, el diseño de los programas e implementación de los mismos se hizo a través de los condicionamientos y/o componentes de los préstamos de ajuste, y

⁷ FESPINAL. *El “consenso de Washington ¿paradigma económico del capitalismo triunfante?*. En www.fespinal.com/espinal/realitat/pap/pap46.htm.

con nula participación de la sociedad civil.⁸ En otras palabras, la implementación de los PAE/PEE en el país se ha hecho basándose en condicionantes impuestas que se tienen que cumplir para poder ejecutar los recursos o préstamos otorgados por el Banco Mundial, el FMI o el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), sin que la sociedad, sobre la cual recaerá el peso de las medidas, sea participe en la discusión y ejecución de las medidas.

Con la aplicación de PAE/PEE se pueden identificar tres generaciones de reformas (ver Figura 1) las cuales conducirían a potenciar el crecimiento de la economía, equilibrar la balanza de pagos, estabilizar variables macroeconómicas y reducir la pobreza del país.

Figura No. 1
Generaciones de reformas de los PAE/PEE en El Salvador



Si bien algunas medidas de la tercera generación de reformas como la dolarización y los Tratados de Libre Comercio, no parecen en la concepción de los PAE/PEE antes planteadas, son medidas que contribuyen a la apertura comercial y crean climas propicios para la atracción de inversión extranjera. Muchas de las medidas planteadas en la tercera generación aún no se han hecho efectivas, como por ejemplo la privatización de algunos servicios públicos y la flexibilización laboral. Sin embargo, existen algunas propuestas orientadas a liberalizar los servicios públicos, y se cree que algunos préstamos otorgados por los organismos financieros en materia de modernización de los servicios públicos, conducirán posteriormente a la privatización de éstos. En materia de flexibilización laboral, también, se conocen propuestas que conducen a la reducción de los derechos laborales con los trabajadores.

⁸ Góchez, Roberto y otros: *Los Tratados de Libre Comercio, caso TLC México – Triángulo Norte: una perspectiva crítica desde El Salvador*, FUNDE. El Salvador, 2002

En un nivel más detallado, entre las medidas orientadas a la redefinición del Estado se encuentran la privatización de empresas públicas, la reforma tributaria y el gasto público:⁹

Las privatizaciones de algunas de las empresas públicas fue una condicionante del primer préstamo de ajuste estructural otorgado a El Salvador. Ese préstamo planteaba entre las condiciones: la privatización de los bancos y asociaciones de ahorro y préstamos nacionalizados, acciones para reformar el IRA (Instituto Regulador de Abastecimiento) y vender sus activos, planes de acción para el traspaso de los bienes del INAZUCAR e INCAFE. En el segundo préstamo, continuaban como requisitos: las privatizaciones, en especial de la zona libre de San Bartolo, de la Compañía Cemento Maya y de las bodegas del INCAFE.

Con el préstamo de Asistencia para la Modernización del Sector Público, se incluía el financiamiento para la privatización de ANTEL, distribuidoras de energía eléctrica y servicios necesarios para preparar la subasta de concesiones de los sectores de agua, puertos y mantenimiento vial. Por último se privatizó el sistema de pensiones.

En cuanto a la reforma tributaria y gasto público, el primer préstamo de ajuste tiene entre sus componentes mejorar el cumplimiento en el pago de impuesto e introducción e implementación del IVA. Con el segundo préstamo se plantea el aumento de la base del IVA, reformas en el proceso para la gestión del gasto público y reformas a ley de servicio para los empleados del sector público.

También en el campo del Estado, varios préstamos otorgados por el BM o el BID comprendían componentes sobre educación, eficiencia en la prestación de los servicios para reducir la pobreza (como medidas de compensación social de los PAE/PEE), reformas del sistema de justicia, gestión del medio ambiente, entre otros.

En el área del comercio exterior y atracción de inversión extranjera se dieron muchas reformas por medio de los componentes o condicionantes de los préstamos. El Cuadro No. 1 presenta algunas de principales medidas para liberalizar el comercio y fomentar la inversión extranjera orientadas a crear un clima propicio para la libre movilización de capitales y mercancías.

Como se observa en el cuadro, en cada uno de los préstamos que recibe El Salvador del BM o del BID, el país se ve condicionado a cumplir con ciertos requisitos para poder ejecutar los recursos. Entre esos requisitos resaltan los procesos de privatización y la apertura comercial; por ejemplo el préstamo 3293-ES otorgado por el BM exigía como condicionante para el desembolso: el ajuste de las tasas arancelarias a un rango de 5% a 35%, el plan de acción para reformar el IRA y vender sus activos, la remoción de permisos para exportar e importar, etc.

⁹ Para un análisis más detallado ver Weiberg, Stephanie y Ruthraff , *Estrategias y proyectos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo en El Salvador*, CED – FUNDE. El Salvador, 1998.

Cuadro No. 1

Condicionantes en materia de Política comercial por parte de los Organismos internacionales para ejecutar los desembolsos de los préstamos aprobados o en trámite para El Salvador

Organismo internacional	No. de préstamo / fecha de aprobación del Organismo.	Objetivo del préstamo	Condicionantes/componentes comerciales e inversión extranjera.
Banco Mundial	3293-ES / Feb-91	Apoyar el ajuste económico: Mejorar los incentivos para estimular los ahorros y la inversión. Hacer cumplir la recaudación de impuestos. Mejorar la eficiencia de la intermediación financiera. Mejorar la productividad del sector agropecuario. Impedir el deterioro en la nutrición de los habitantes pobres durante el ajuste.	Reducción de las barreras comerciales: Ajuste de las tasas arancelarias a un rango de 5% a 35%. Remover los requerimientos para de permisos de importación y exportación.
Banco Mundial	3646-Es / Sep-93	Profundizar en las reformas iniciadas con el préstamo No. 3293-ES (reforma tributaria, privatizaciones, liberalización del comercio, entre otros).	Reducir aranceles, eliminar barreras no arancelarias, simplificación de los procedimientos administrativos, y mejorar los incentivos a las exportaciones.
Banco Mundial	3946-ES / Sep-95	Atender las dificultades más urgentes que restringen el desarrollo del sector privado.	Desregulación y fomento del comercio y la inversión.
BID	1041/OC-ES / Sep-97	Adelantar las reformas estructurales en la administración pública para maximizar la eficiencia en el uso de los recursos públicos. Estimular las reformas sectoriales que fomentan mayor participación del sector privado.	Implementar ley para la venta de acciones en las Distribuidoras de energía eléctrica y transferir una mayoría de acciones a inversionistas privados. Implementar la ley de privatización de ANTEL. Establecer marcos regulatorios y mecanismos para facilitar la participación del sector privado en la rehabilitación y mantenimiento vial.
BID	ATN/MT-5391-ES	Reformar la legislación comercial. Desarrollar métodos alternos	Formular leyes comerciales que proporcionen incentivos al sector privado.

		para la resolución de conflictos comerciales	Mejorar los mecanismos de resolución de conflictos.
BID	714/OC-ES / Nov-92	Apoyar reformas a políticas a fin de fomentar la inversión y sentar las bases para el desarrollo de marcos regulatorios para diferentes sectores.	Complementar los procesos de privatización del sector financiero, telecomunicaciones y transporte terrestre. Modernizar las leyes y reglamentos que afectan las actividades empresariales, incluyendo fortalecimiento de los derechos de propiedad intelectual y los mecanismos de promoción de propiedad intelectual.

Fuente: Elaboración propia en base a Weiberg, Stephanie y Ruthraff (1998).

El Salvador lleva más de trece años de estar aplicando las políticas de ajuste y estabilización. Esto demanda una evaluación del desempeño de la economía salvadoreña a la luz de esas medidas, a fin de determinar la viabilidad de las mismas o la necesidad de una nueva política económica que potencie el desarrollo, especialmente de los sectores más vulnerables y excluidos.

I. El Desempeño de la economía salvadoreña en el marco de los PAE y PEE.

1. Resultados de los PAE/PEE en lo económico

¿Se ha logrado un crecimiento potencial de la economía?

Uno de los resultados que se esperaba con la aplicación de los PAE/PEE en el país era lograr un crecimiento potencial y sostenido de la economía salvadoreña. El objetivo de cualquier política económica es lograr mayores tasas de crecimiento, que traerán un mayor bienestar social. Sin embargo, a trece años de ajuste y estabilización, la economía salvadoreña no ha logrado mantener tasas satisfactorias de crecimiento.

Se ha obtenido una tasa de crecimiento cercana a la de la década de los ochenta, la cual fluctuaba entre el 1% y el 2.5%. Para el 2000 el PIB creció en 1.8%, mientras que la tasa de crecimiento del primer año de los PAE/PEE fue del 1.0% (ver figura 2). Si bien El Salvador, a inicios de los noventa, experimentó crecimientos significativos de la economía con tasas promedias del 5.2% entre 1989 y 1995, a partir de la segunda mitad de la década entró en un proceso de desaceleración económica, dejando en entredicho la potencialidad de los programas para mantener a flote la economía. Por otra parte, los buenos resultado en la primera mitad de la década no necesariamente responden a la aplicación de los PAE/PEE, sino al efecto dinamizador de la firma de los Acuerdos de Paz.

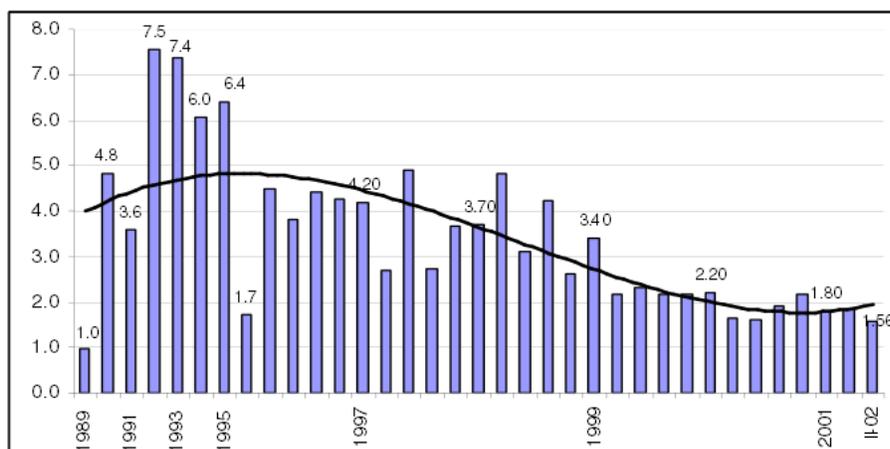
La figura 2, revela que los programas de ajuste y estabilización no han sido capaces de lograr un crecimiento sostenido de la economía, no sólo por la tendencia a caer de la tasa de crecimiento del PIB, sino, también, porque el crecimiento de los ingresos por

habitante han alcanzado tasas por debajo y cerca de cero en algunos años de los noventa. Para el 2001 según datos del BCR, el PIB por habitante cayó a menos 0.1%.

En el ámbito sectorial, se ha observado un crecimiento desigual (ver cuadro 2). Las medidas implementadas han tendido a favorecer a los sectores vinculados al comercio externo, atractivos para la inversión extranjera, y/o más rentables, como el financiero, comunicaciones y comercio configurando al país en una economía de servicios. Mientras, los sectores productivos y orientados al mercado interno se han visto desfavorecidos. Uno de estos sectores ha sido el agrícola, el cual en la mayoría de los años del período de ajuste y estabilización, ha tenido tasas de crecimiento negativas.

Es preocupante la situación por la que atraviesa el sector agropecuario, si a todo ello le sumamos que emplea a la mayoría de la población rural y cerca de un cuarto de la población ocupada del país. El deterioro del sector agropecuario podría deberse a varias razones, tales como: la ausencia del tema agropecuario en los PAE/PEE como tema de interés, la caída de los precios internacionales de los productos agrícolas tradicionales de exportación, las barreras de los países desarrollados al acceso de estos productos, los altos niveles de endeudamiento, el limitado acceso a los recursos financieros, entre otros.

Figura 2
Tasa de crecimiento del PIB anual y trimestral
(a precios constantes)



Fuente: Banco Central de Reserva (BCR)

Cuadro 2.
Tasa de crecimiento de PIB por sectores

Sectores	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
PIB	1.0	4.8	3.6	7.5	7.4	6.0	6.4	1.7	4.2	3.7	3.4	2.2	1.8
a) Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca	-	0.6	6.5	0.3	8.0	2.6	2.4	4.5	1.3	0.4	0.7	7.7	3.1
b) Explotación de Minas y Canteras	4.3	1.0	9.6	5.2	10.6	10.9	6.7	1.0	6.5	5.3	0.4	4.7	12.0

c) Industria														
Manufacturera	2.6	4.9	5.9	9.9	1.5	7.4	6.9	1.7	8.0	6.6	3.7	4.1	4.2	
d) Electricidad Gas y Agua	0.8	5.6	50.6	5.2	9.4	4.7	5.0	17.1	4.2	6.1	2.7	2.3	4.2	
e) Construcción	3.6	-	10.3	6.4	3.6	11.5	6.1	2.7	6.2	8.5	-	-	10.0	
f) Comercio, Restaurantes y Hoteles	3.3	3.0	7.0	11.5	6.4	8.6	9.9	0.4	2.9	4.0	2.0	3.3	1.6	
g) Transporte y Almacenamiento y Comunicaciones	1.2	6.3	4.7	9.4	6.6	6.0	5.5	1.9	7.7	4.2	9.5	6.1	2.9	
h) Establecimientos Financieros, Seguros	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Financieros, Seguros	9.5	2.0	3.7	21.4	10.7	20.7	16.4	2.7	12.6	9.6	12.0	6.7	1.6	
i) Bienes Inmuebles y servicios a las empresas	8.3	3.7	0.9	5.7	5.9	3.3	4.4	2.8	0.2	1.2	1.5	
j) Alquileres de Vivienda	2.4	2.5	1.0	1.5	1.5	1.8	1.8	1.7	1.8	2.0	0.5	1.5	-	
k) Servicios Comunes, Sociales y Personales	1.5	1.8	2.9	3.2	2.8	4.7	5.9	0.5	3.0	2.1	0.3	1.4	1.1	
l) Servicios del Gobierno	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	
Servicios del Gobierno	1.1	1.6	0.6	3.5	0.4	2.6	4.3	4.2	3.8	0.3	1.6	0.7	0.5	

Fuente: BCR.

P/ Cifras preliminares.

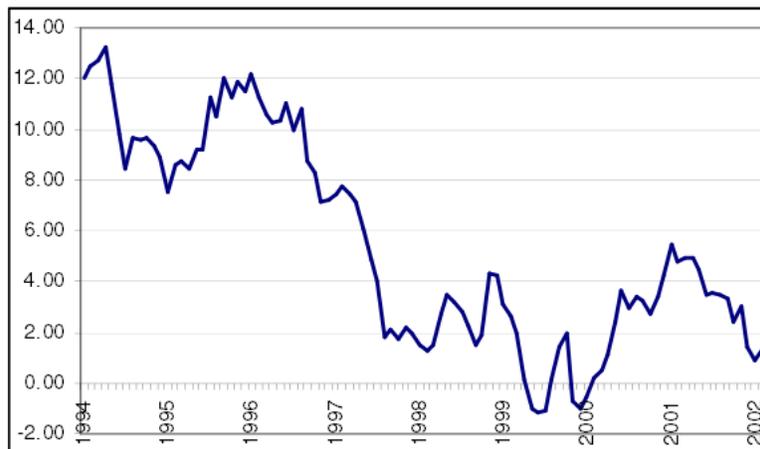
Entre los sectores que mejor desempeño han logrado en este período, está el sector financiero, el cual ha crecido a una tasa promedio del 7.9%; sin embargo, el crecimiento positivo de este sector no se traduce en mayor dinamismo del resto de sectores de la economía, debido a la falta de articulación económica, a la tercerización del crédito (servicios), y a la lenta rotación del crédito.¹⁰

Baja inflación ¿a expensas de qué?

Uno de los principales éxitos que se les ha otorgado a los PAE/PEE es haber logrado reducir la tasa de inflación (Figura 3) pasando de tasas anuales promedias del 24.7% en los ochenta, a 2.3% entre 1998-2001, lo cual a nivel de la macroeconomía le da cierta estabilidad al país. No obstante, el control de la inflación se ha logrado a expensas de una demanda reprimida y del congelamiento de los salarios, lo que repercute negativamente en el bienestar de la población.

¹⁰ Moreno, Raúl, *Evolución del sector financiero durante 1996*. Alternativa para el Desarrollo. FUNDE. El Salvador, 1996.

Figura No. 3
Evolución de la inflación 1994-2002
(variaciones anuales del IPC)



Fuente: BCR.

Por otra parte, el Informe sobre Desarrollo Humano destaca que, si bien la inflación se mantiene baja y se ha situado en los niveles de los países desarrollados, “dicho logro (...) parece haber configurado un *trade off* entre crecimiento y precios, a tal punto que se estima que la tasa negativa de inflación que se tuvo en 1999 acrecentó el problema de bajo crecimiento o desaceleración de la economía”.¹¹

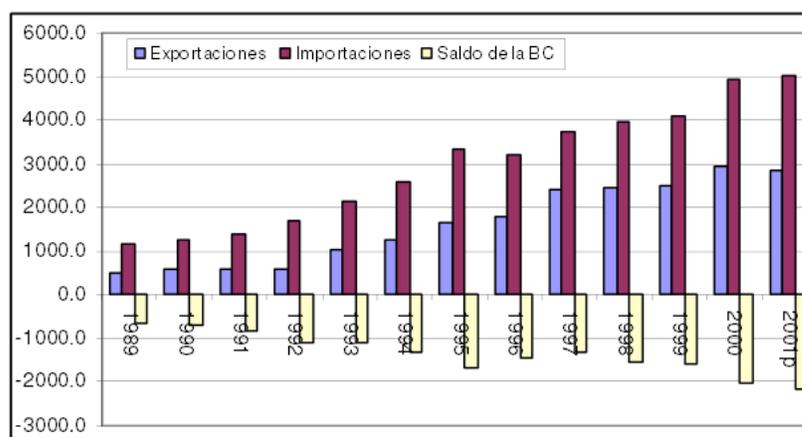
Un sector externo deficitario y poco diversificado.

Potenciar el sector exportador se ha convertido en el principal objetivo de la política económica con la aplicación de los PAE/PEE en el país, hasta el punto que hoy en día la política comercial del país se ha orientado a la negociación apresurada de Tratados de Libre Comercio (TLC), sin contar previamente con estudios claros sobre los impactos que éstos puedan generar tanto en el aparato productivo como en la sociedad en general.

Con los TLC se espera crear un clima propicio para el crecimiento del sector exportador y la inversión extranjera. No obstante, desde 1998 se han estado impulsando medidas para favorecer a las exportaciones (como eliminación de aranceles a las exportaciones, reducción gradual a la importación de bienes de capital y materias primas, el reintegro del 6% a los exportadores, exención de impuestos a las empresas ubicadas en zonas francas, etc.), sin que se observen mejoras significativas en el saldo de la balanza comercial (ver Figura No. 4). Los ingresos por exportación aún no logran cubrir a las importaciones, generándose un déficit comercial que para el 2001 alcanzó lo 2,162.3 millones de dólares.

¹¹ PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano: El Salvador 2001*, PNUD. El Salvador, 2001, p. 90.

Figura 4
Balanza comercial de El Salvador
(en millones de US\$)



Fuente: BCR.

Si bien los resultados negativos de la balanza comercial no han generado dificultades en el saldo de la Balanza de Pagos, y consecuentemente en la economía, ello ha sido gracias al desempeño de las remesas familiares, que para 1990 representaban el 5.9% del PIB y para 2000 el 13.2%, repercutiendo en el incremento de las Reservas Internacionales.¹² Por lo tanto la cierta viabilidad que tiene la balanza pagos no se debe al desempeño de las exportaciones con respecto a las importaciones, sino al papel de las remesas familiares.

Por otra parte, se cuenta con un sector exportador poco diversificado en términos de productos y socios comerciales. En cuanto a la producción, las exportaciones se concentran en productos de la industria maquiladora: el 54% de las exportaciones provienen de este sector; las cuales dejan poco valor agregado al país y representan el 12.2% del PIB (en 1991 representaba el 2.5%). Al mismo tiempo, las exportaciones tradicionales han tendido a caer, en 1991 representaban el 5.1% del PIB y en el 2000, el 2.7%.

En cuanto a socios comerciales, en los trece años de ajuste no se ha logrado diversificar los destinatarios de los productos salvadoreños (ver Cuadro 3). Las exportaciones se dirigen especialmente a un solo país, los Estados Unidos. En el 2000 más de la mitad de las exportaciones se dirigieron a los Estados Unidos, y una cuarta parte a los países centroamericanos. Al mismo tiempo, el comercio con Europa ha tendido a disminuir. La dependencia comercial de El Salvador hace que sea sensible al comportamiento de la economía estadounidense y centroamericana. Así una desaceleración de estas economías repercutirá significativamente en el crecimiento económico del país.

¹² Cfr. PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano: El Salvador 2001*, PNUD. El Salvador, 2001, p. 91.

Cuadro 3
Participación de las exportaciones según socio comercial

PAIS DE INTERCAMBIO	1989	2000
A. Centroamérica	32.29	25.06
1. Costa Rica	8.07	2.91
2. Guatemala	20.62	10.84
3. Honduras	3.06	7.65
4. Nicaragua	0.54	3.65
B. Otros Países de América	43.06	68.24
1. México	0.68	0.45
2. Estados Unidos	35.88	65.26
3. Canadá	2.52	0.22
4. Chile	0.00	0.05
5. República Dominicana	0.00	0.42
6. Panamá	0.00	1.33
7. Otros	3.98	0.52
C. Asia	3.04	0.38
D. Europa	21.47	5.17
E. África	0.00	0.29
F. Oceanía	0.00	0.00
G. Otros Destinos	0.14	0.85
TOTAL	100.00	100.00

Fuente: Elaboración propia con datos del BCR.

¿Y el sector fiscal?

En materia fiscal, los esfuerzos están orientados a controlar el déficit. Sin embargo éste tiende a crecer, en 1995 el déficit fiscal con respecto al PIB fue del 0.1%, y en el 2001 fue del 3.7%. Y según el Informe sobre Desarrollo Humano, se podría aumentar a más del 5% en los próximos años, si no se aumentan los ingresos o se racionaliza el gasto.¹³

Además, las reformas de los PAE/PEE han contribuido a crear una estructura tributaria que afecta especialmente a los trabajadores y consumidores. Las principales fuentes de ingresos tributarios descansan sobre los impuestos aplicados a salarios de los trabajadores (Impuesto sobre la Renta) y a los bienes y servicios (IVA). Como se puede observar en el Cuadro 4 el IVA genera el 60% de los ingresos tributarios, y el impuesto sobre la renta, el 25%. Las otras fuentes de ingresos han ido perdiendo importancia en la estructura tributaria, como los impuestos a la importación e impuestos a productos especiales; los impuestos a las exportaciones y al patrimonio se eliminaron con la aplicación de los PAE/PEE, favoreciéndose al sector empresarial o capital.

¹³ Cfr. PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano: El Salvador 2001*, PNUD. El Salvador, 2001, p. 91.

Cuadro 4

Ingresos tributarios
(Porcentaje de participación)

Ingresos Tributarios	1990	2001
-Impuesto Sobre la Renta	23.10	25.00
-Impuesto Sobre el Patrimonio	3.98	-
-Impuesto Sobre Transf. De Propiedad	2.30	0.80
-Aranceles de Importación	14.80	10.07
-Aranceles de Exportación	8.13	0.00
-Timbre Fiscal/IVA	32.45	60.42
-Impuesto a Productos Especiales	15.19	3.43
-Otros Impuestos	0.05	0.27

Fuente: Elaboración propia en base a Informe de la Gestión Financiera del Estado.

Ministerio de Hacienda.

Resultados de los PAE/PEE en lo laboral-social¹⁴

El bienestar social y la reducción de la pobreza del país dependerán (entre otros aspectos) de las oportunidades de empleo en el país y de las condiciones laborales en los puestos de trabajo. Por ello resulta importante analizar el desempeño del mercado de trabajo, a fin de conocer las condiciones con las que se enfrenta y vive la población salvadoreña.

En tema laboral en las actuales reformas de los PAE/PEE

Inicialmente, en los PAE/PEE las variables referentes al mercado de trabajo jugaban un rol secundario en el conjunto de medidas. Por lo general, éstas se planteaban como variables de ajuste automático, de tal manera que la creación de nuevos empleos resultaría del crecimiento de la economía motivado especialmente por las exportaciones y la inversión extranjera.¹⁵

En las actuales reformas estructurales de tercera generación, el tema laboral ha retomado importancia. Desde la lógica de las reformas, el trabajo parece plantearse como el medio más rápido para que las empresas nacionales puedan insertarse en la economía mundial, atraer inversión extranjera y compensar a sectores productivos. En ese sentido, las reformas laborales en el marco de los programas no revelan la problemática del sector en sí mismo, o el propósito principal de cualquier reforma laboral (el empleo, mejoramiento de las relaciones laborales y condiciones de vida de los trabajadores) sino a una estrategia de tipo comercial y no social.

¹⁴ Este apartado se elaboró en base a Lara, Edgar): *Los Tratados de Libre Comercio y sus repercusiones sobre el mercado de trabajo*. Documento de Trabajo. FUNDE. Mimeo, El Salvador, 2002. Ver también, Lara, Edgar *Potenciales impactos del Tratado de Libre Comercio México – Triángulo Norte en el mercado de trabajo de la economía salvadoreña*. Tesis de licenciatura. Universidad de El Salvador, 2002.

¹⁵ Ver Moreno, Raúl: *La Programación Financiera y El Mercado de Trabajo. Alternativa Para El Desarrollo* # 49 FUNDE. El Salvador, 1997.

Las reformas laborales responden a supuestas rigideces del mercado laboral, que limitan el crecimiento del empleo y encarecen la producción, por lo que la actual tendencia de las reformas apuntan hacia la flexibilización del mercado de trabajo,¹⁶ sin considerar que ésta ya existe de hecho en el país.¹⁷

Evolución del empleo y desempleo

En los noventa, el empleo no ha mejorado significativamente. En 1992, según la *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples* (EHPM) los ocupados representaban el 90.7% de la Población Económicamente Activa (PEA), y en 2000 un 93%, observándose para este año un crecimiento nulo del empleo con respecto a 1999. Por otra parte, el modelo impulsado mediante la aplicación de los PAE/PEE no ha sido capaz de generar los empleos necesarios acordes al crecimiento de la oferta de trabajo. Entre 1992-2000, se crearon 569,550 puestos de trabajo, y la oferta de trabajo ascendió a 972,728 (población en edad de trabajar), por lo que cerca de un 40% de la población en edad de trabajar no fue absorbida por el empleo, lo cual repercute en la informalización del empleo y en la migración de mano de obra salvadoreña hacia el extranjero.

Uno de los sectores más dinámicos en la generación de empleo ha sido el sector informal.¹⁸ Este ha aumentado su participación en el PEA desde el inicio de la década de los noventa. En el 2000 en el área urbana, el empleo en el sector informal creció en un 5.6%, mientras que el formal creció en 0.5%. La pérdida de dinamismo del sector formal en la generación de empleo, se explica en parte por los resultados de las medidas de ajuste y estabilización económica.

La reducción del gasto público y la modernización del Estado, ha expulsado un significativo número de mano de obra (en 1999, sólo el 9.2% de la población ocupada estaba empleada en el sector público; este porcentaje en 1998 se acercaba al 16%), que el sector formal no ha sido capaz de absorber. Por lo tanto, los desocupados de este sector se ven obligados a emplearse en actividades informales. Por otra parte la reducción de los empleos en el sector formal, también se explica por el bajo dinamismo de las ventas de la grande y mediana empresa.

A nivel Latinoamericano, El Salvador se encuentra entre los países con menores tasas de desempleo, junto a México, Honduras y Costa Rica. Para los noventa se observa una caída significativa de la tasa de desempleo, pasando de una tasa del 9.3% para 1992, a una del 7.0% para el 2000 (ver Figura 5). Hay que señalar, que en cierta medida, la caída de la tasa de desempleo se debe a la dinámica del empleo en el sector informal, en donde muchos de los trabajadores que laboran en este sector, carecen de los derechos

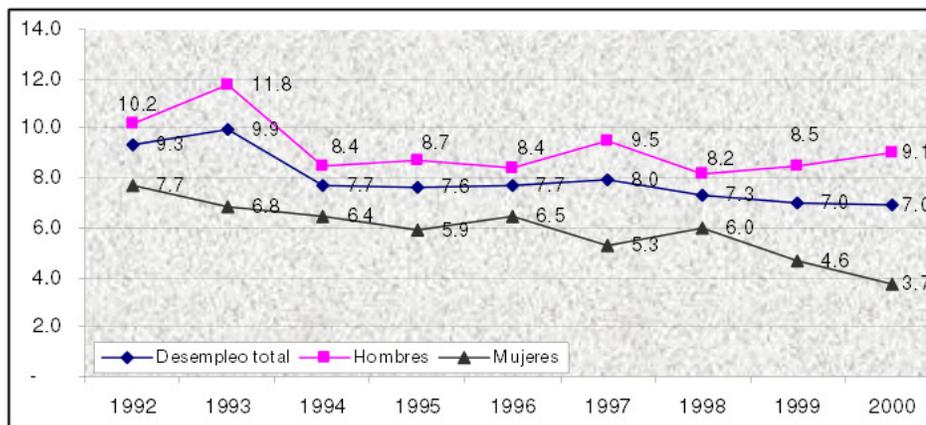
¹⁶ La flexibilización integra un conjunto de medidas orientadas a reducir el desempleo mediante la disminución de los costos laborales (flexibilización de los salarios) y la individualización de los contratos .

¹⁷ Las prácticas de flexibilización, de hecho, evidencian en primer lugar, aumentos poco significativos de los salarios mínimos nominales. En segundo lugar, el escaso interés en encarar la necesaria reforma laboral, ya que los vacíos e incongruencias de la actual legislación son utilizados por los empresarios y gobierno para imponer la flexibilización laboral. Por último, el debilitamiento de las organizaciones sindicales y de los procesos de concertación entre éstos y los patronos, ha facilitado la aplicación de facto de las medidas de flexibilización.

¹⁸ Entendido éste como el “segmento del mercado de trabajo compuesto por: asalariados y trabajadores familiares ocupados en establecimientos de menos de cinco trabajadores; y, trabajadores por cuenta propia y patronos de empresas con menos de cinco trabajadores en ocupaciones no profesionales, técnicos gerenciales o administrativos”.

otorgados por la legislación laboral y perciben bajos ingresos. En el 2000 el 65.3% de los trabajadores del sector informal obtenían ingresos per cápita por hogar, entre 200 y 999 colones (US\$ 22.9 y US\$ 114.2) y sólo en un 3.6% los ingresos son mayores a 3000 colones (US\$ 342.9). Es decir que la reducción del desempleo se ha logrado gracias a la generación de empleos precarios.

Figura 5
Tasa de desempleo abierto



La reducción del empleo femenino podría explicarse por la dinámica de la actividad económica que se ha venido fomentando en el marco de los PAE/PEE: especialmente en las maquilas. Una de las principales estrategias planteadas desde estos programas, es la atracción de inversión extranjera y el fomento de las exportaciones, y dado que la mano de obra barata resulta ser el elemento esencial para que el país sea atractivo para los inversionistas, y mejorar la competitividad de las exportaciones. En ese sentido, desde la aplicación de estos programas, ha cobrado dinamismo el desarrollo de actividades intensivas en mano de obra femenina (maquila textil), ya que ésta resulta más barata y menos rígida, y consecuentemente, más atractiva para los inversionistas para reducir sus costos.

Si bien el desempleo ha disminuido, según las estadísticas oficiales, éste difiere de la realidad en la que viven los salvadoreños y del desempeño de la economía nacional y extranjera. Lo primero que habrá que decir con respecto a los resultados oficiales es que, teóricamente, se esperaría que los bajos niveles de crecimiento de la economía, producto de la desaceleración desde 1995 hasta la fecha, trajera consigo incrementos en la tasa de desempleo, ya que cuando existen bajos niveles de crecimiento, las economías no son capaces de absorber suficientemente a la población en edad de trabajar.

Los salarios y los ingresos

En El Salvador, cerca del 54% de la población ocupada es asalariada, constituyéndose los salarios la principal fuente de ingresos para los hogares y un elemento determinante para la reducción de la pobreza. Pese a la importancia que tienen los salarios para reducir la pobreza y mejorar la distribución de los ingresos, durante los noventa en

términos nominales los salarios (ver Cuadro 5) han tenido una dinámica de crecimiento menor a los ingresos obtenidos por los patronos.¹⁹

Cuadro 5
Salarios mínimos nominales en colones salvadoreños.

Años	Salarios de Industria, Comercio y Servicios	Tarifa Agropecuaria General	Jornal del café	Jornal de la caña de azúcar
1989	540.0	300.0	487.5	405.0
1990	607.5	333.8	503.8	418.5
1991	680.0	375.0	585.0	486.0
1992	766.3	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	1,093.8	562.5	671.9	568.8
1996	1,155.0	594.0	709.5	600.6
1997	1,155.0	594.0	709.5	600.6
1998	1,225.0	630.0	709.5	600.6
1999	1,260.0	648.0	709.5	600.6

Fuente: DIGESTYC y Ministerio de Trabajo.

El bajo dinamismo de los salarios nominales, responde a los propósitos de los PAE/PEE de atraer inversión extranjera y fomentar las exportaciones, a expensas de un deterioro de los ingresos obtenidos por los trabajadores. El argumento de fondo es que los bajos niveles salariales constituyen la principal ventaja comparativa para el país; pero ésta puede generar repercusiones futuras sobre el desarrollo y calidad de la fuerza de trabajo, si los trabajadores no cuentan con suficientes ingresos y adecuadas condiciones laborales para la reproducción de su fuerza de trabajo.

Los impactos en el sector rural en este tema son preocupantes. Los trabajadores del área rural, aparte de contar con los más altos niveles de pobreza, y dedicarse a actividades productivas en un sector de la economía carente de políticas para su reactivación y en ciertos casos afectados por las medidas indiscriminadas de apertura comercial, cuentan con salarios que no les alcanzan para cubrir sus necesidades. Para el 2000 el salario en el sector rural (tarifa agropecuaria) fue de ₡ 648 (US\$ 74.1), y el ingreso promedio para hogares dedicados a la agricultura, ganadería, caza y silvicultura de la misma área ascendió a ₡ 701. 9 (US\$ 80.2). Al mismo tiempo, el valor de la canasta rural básica de alimentos²⁰ fue de ₡ 891 (US\$ 101.8); es decir que los salarios e ingresos del área rural no alcanzan ni siquiera para cubrir su dieta alimenticia; mucho menos para las actividades de recreación o esparcimiento de las familias; para ello el salario tendría que incrementarse más del 37.5%.

¹⁹ Como se puede observar en el Cuadro 5, de 1989 a 1999 los salarios mínimos de la industria se incrementaron únicamente en ₡720 (US\$82.29), en tanto que los agropecuarios escasamente lograron incrementarse en ₡348 (US\$39.77). En cambio los ingresos percibidos por los patronos se incrementaron en ₡2771 (US\$316.69), creciendo a una tasa promedio del 15%, mientras que los salarios crecieron en un 8%.

²⁰ La canasta básica alimentaria rural incluye por persona: 402 gramos de tortilla, 39 de arroz, 14 de carnes, 14 de grasas, 30 de huevos, 31 de leche fluida, 16 de frutas, 60 de frijoles y 64 de azúcar.

Por otra parte, el estancamiento de los salarios nominales durante los PAE/PEE permite señalar que los salarios no son considerados como un instrumento que permitan una equitativa distribución de los ingresos del país. Por el contrario, han facilitado una distribución más desigual de los ingresos. Esto se refleja en la distribución factorial del ingreso de la Matriz Insumo Producto de 1990, en donde las remuneraciones representaban el 32% del valor agregado, y el excedente bruto de explotación (ganancias de las empresas) el 62%.

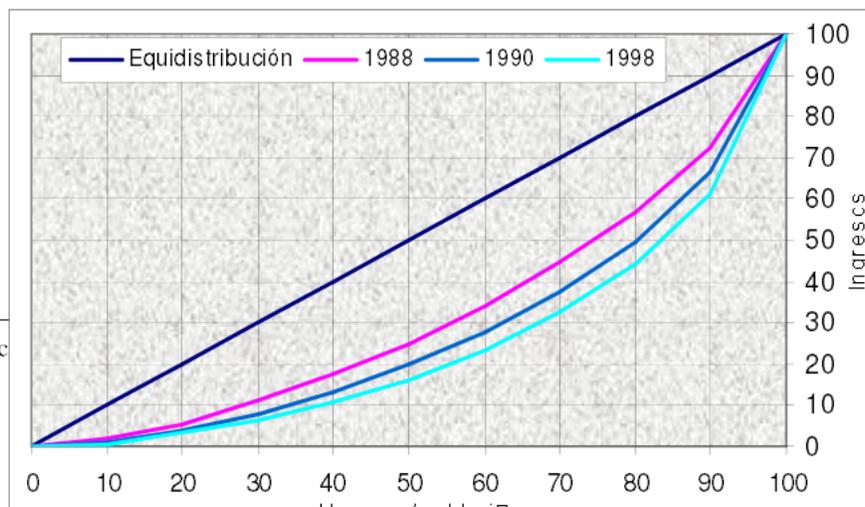
En ese sentido, también, la curva de Lorenz nos da una idea de las desigualdades de ingresos percibidas entre trabajadores y empleadores (ver Figura 6) Con la aplicación de los PAE/PEE El Salvador cuenta con una sociedad más desigual que antes de los programas. A medida que avanzaba la aplicación de las medidas de ajuste y estabilización, la curva de Lorenz (la cual refleja y mide la distribución del ingreso entre los distintos grupos de población desde lo más pobres a los más ricos), se desplaza hacia la derecha, dando lugar a una mayor concentración del ingreso, representada por el área comprendida entre la línea de equidistribución o igual distribución, y las curvas convexas (curvas de Lorenz), área que recibe el nombre de índice de Gini.²¹ Para El Salvador este índice fue del 0.52 en 1998, creciendo en un 6% con respecto a 1997. Según el Informe sobre Desarrollo Humano el país se ubica entre las economías más inequitativas de Latinoamérica.

Si consideramos, que según la EHPM de 1998, cerca del 54% de los ocupados se encuentra en situación de pobreza (el 45.7 de la población ocupada es no pobre). La curva de Lorenz demuestra que después de diez años de reformas, el 20% de los hogares más pobres (ubicado a la izquierda de la curva) recibía menos del 10% de los ingresos, mientras que el 20% más rico (donde seguramente se encuentran los patronos) reciben más del 40% de los ingresos. Esto demuestra, que con las reformas estructurales, El Salvador cada año se aleja más de una distribución más equitativa de los ingresos.

La seguridad social

El artículo 50 de la Constitución establece que “La seguridad social constituye un servicio público de carácter obligatorio”. En ese sentido, los trabajadores tienen derecho a ser afiliados en el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) para gozar de las prestaciones médico-hospitalarias. La seguridad social es importante para conocer las condiciones de vida del sector laboral, ya que es un sistema que busca que la población trabajadora y su familia cuenten con las suficientes prestaciones para la conservación de su salud.

Figura 6
El Salvador, Curvas de Lorenz 1998, y 1998.



²¹ Cuanto más c



Fuente: Elaborada en base a datos calculados a través de EHPM por FUNDE.

La seguridad social es un indicador que puede aproximarnos a la precariedad de los empleos que se generan en la economía salvadoreña, ya que la existencia de altos niveles de población sin prestaciones de seguridad social, significaría que los empleos que la economía está generando son de mala calidad, carentes de protección social y consecuentemente con incumplimiento de los derechos laborales.

A nivel de Latinoamérica El Salvador se ubica entre las economías con las más bajas tasas de desempleo. Sin embargo, la reducción de la tasa de desempleo ha venido acompañada de una reducción del acceso de la población ocupada a la seguridad social. Para 2000, el porcentaje de ocupados cubiertos por ISSS se redujo en un 5.6% y ha sido en el sector femenino donde se ha reducido significativamente la cobertura del seguro social (la reducción de cobertura de las mujeres para el 2000 fue del 6.4% y de los hombres del 4.7%). Al mismo tiempo los ocupados no cubiertos se incrementaron en un 5.2% con respecto a 1999. Más de la mitad de los ocupados del área urbana (54.2% para el 2000) no están cubiertos (ver Cuadro 6)

Cuadro 6
Cobertura del Instituto del Salvadoreño del Seguro Social, área urbana.

CATEGORIA	1999			2000		
	TOTAL	CUBIERTO	NO CUBIERTO	TOTAL	CUBIERTO	NO CUBIERTO
Total	100.0	48.5	51.5	100.0	45.8	54.2
Hombres	100.0	47.0	53.0	100.0	44.8	55.2
Mujeres	100.0	50.3	49.7	100.0	47.1	52.9

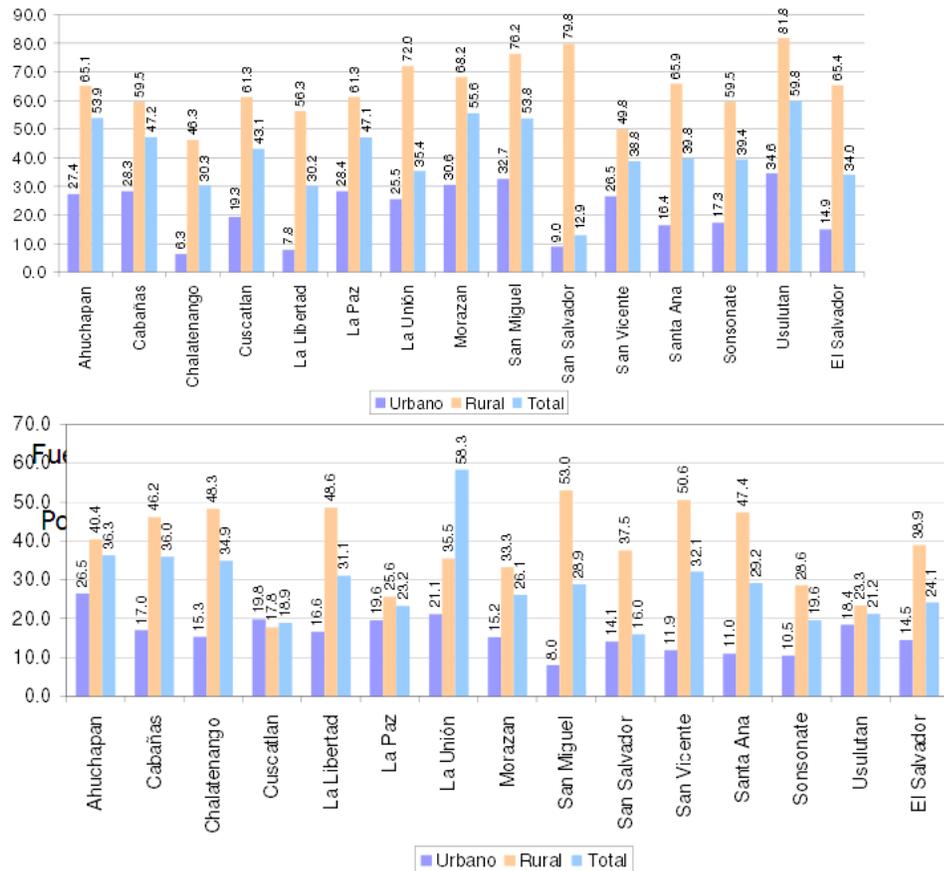
Fuente: Elaboración propia en base a la EHPM.

Acceso al agua potable y a la salud.

En cuanto a dos de los principales servicios públicos (agua potable y salud) existen notables diferencias entre el área urbana y rural (ver Figuras 7 y 8). En el área rural, el 65.45% de la población carece de agua potable. En salud, la población rural sin acceso a

este servicio es 24.4 puntos porcentuales mayor que la población urbana en esa situación.²²

Figura No. 7
Porcentaje de población sin acceso a agua potable, 1999



Fuente: PNUD (2001)

II. Consideraciones finales.

A manera de conclusión; el comportamiento de la economía salvadoreña, se caracteriza por bajos niveles de crecimiento, dependencia y déficit comercial, bajos niveles de inflación a expensas del sacrificio de otras variables que afectan a la población, y unas cuentas fiscales deficitarias con una política tributaria a favor del capital y en detrimento de los trabajadores y consumidores. Merece la pena que el gobierno y la

²² Cfr. PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano: El Salvador 2001*, p. 44.

población en general, analicen la factibilidad de seguir aplicando el modelo de los PAE/PEE, ya que los indicadores económicos reflejan que nos estamos aproximando a una crisis de este modelo de crecimiento.

Ante la evidencia que los PAE/PEE aún no han cimentado las bases de un crecimiento sostenido, es importante “avanzar hacia la definición de un plan de desarrollo nacional, cuyo impulso permita elevar nuestras capacidades productivas y las condiciones de vida de la población”.²³ En ese sentido los planes de desarrollo deben elaborarse sobre la base de las necesidades de los diferentes sectores económicos y sociales, con una amplia participación y consulta de las medidas a implementar, evitando cualquier exclusión; y teniendo como principios básicos: el respeto de los derechos humanos, la conservación del medioambiente, equidad social y la erradicación de la pobreza.

En materia social y de empleo, se puede concluir que los resultados de los PAE/PEE han sido poco alentadores, ya que el tema laboral no ha sido considerado como una variable importante. Ello ha repercutido en la ausencia de una política laboral capaz de crear un crecimiento sostenido del empleo (especialmente del empleo formal), y un mejoramiento de las condiciones laborales y de vida de los trabajadores. Ante la evidencia de una economía que no es capaz de generar los empleos necesarios; de un mercado de trabajo en donde más de la mitad de los trabajadores carecen de prestaciones sociales, y de un lento crecimiento de los salarios ante el crecimiento del valor de la canasta básica, vale la pena reflexionar sobre la urgencia de una política social y de empleo.

Ante la necesidad urgente de una política de empleo que mejore la actual situación del mercado de trabajo y contribuya al mejoramiento de las condiciones sociales, es necesario avanzar en la definición de esta política, y para ello se propone que la política laboral debería definirse a partir de los siguientes principios:²⁴

- El empleo es uno de los pilares fundamentales de las estrategias de desarrollo y para la superación de la pobreza, ya que la mayoría de los ingresos de los hogares proviene de las retribuciones por el trabajo.
- La generación de empleo y las condiciones de vida de los trabajadores no deberían abandonarse a las fuerzas del mercado (oferta y demanda), ya que las estructuras de mercado de los países en desarrollo son imperfectas.
- La política de empleo deberá reconocer los derechos laborales nacionales e internacionales a fin de garantizar adecuadas condiciones de vida de los trabajadores.
- Aparte del reconocimiento de la legislación laboral, la política de empleo deberá abordar los marcos institucionales y medidas activas de generación de empleo.

Habiéndose planteado los principios rectores de la política de empleo, se propone que las líneas de acción deberán ser las siguientes: inversión en capital humano, reformas a la institucionalidad laboral, ratificación de convenios internacionales sobre derechos

²³ Moreno, Raúl: *Análisis de la situación económica salvadoreña*. Ponencia realizada en San Ignacio, Chalatenango, 2001.

²⁴ Lara, Edgar, *Potenciales impactos del Tratado de Libre Comercio México – Triángulo Norte en el mercado de trabajo de la economía salvadoreña*. Tesis de licenciatura. Universidad de El Salvador, 2002

laborales, reformas a la legislación laboral, mejores relaciones laborales (diálogo social), medidas activas para la generación de empleo y cláusulas laborales vinculantes a los acuerdos comerciales.

La aplicación de la política laboral, indudablemente, requiere una participación activa del Estado; ya que la participación de éste es necesaria para velar por la generación de empleo, y el cumplimiento de los derechos laborales en cualquier actividad vinculada al comercio internacional. En ese sentido, el cumplimiento de los derechos laborales requiere de un Estado que responda a las estrategias de desarrollo internas y que propicie una relación armónica entre lo económico y lo social.

Bibliografía.

Banco Central de Reserva: Revista Trimestral del BCR. Varios trimestres. BCR. El Salvador.

CEPAL, *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, CEPAL, Chile, 2000.

Córdova, Ricardo, *Evaluación de las políticas de ajuste y reestructuración en cuanto a su costo social*. Friedrich Ebert Stiftung - FUNDAUNGO. El Salvador, 1994.

DIGESTYC, *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples*. Ministerio de Economía. Varios años. El Salvador.

FESPINAL. *El "consenso de Washington ¿paradigma económico del capitalismo triunfante?*. En www.fespinal.com/espinal/realitat/pap/pap46.htm.

French-Davis, Ricardo *Esbozo de un Planteamiento Neoestructuralista*". Revista de la CEPAL N° 34, Chile, 1998.

Góchez, Roberto y otros, *Los Tratados de Libre Comercio, caso TLC México - Triángulo Norte: una perspectiva crítica desde El Salvador*. FUNDE, El Salvador, 2002.

Lara, Edgar, *Los Tratados de Libre Comercio y sus repercusiones sobre el mercado de trabajo, Documento de Trabajo*, FUNDE, Mimeo El Salvador, 2002.

Lara, Edgar, *Potenciales impactos del Tratado de Libre Comercio México - Triángulo Norte en el mercado de trabajo de la economía salvadoreña*, Tesis de licenciatura, Universidad de El Salvador, 2002.

Moreno, Raúl, *Evolución del sector financiero durante 1996. Alternativa para el Desarrollo*. FUNDE. El Salvador, 1996.

Moreno, Raúl, *La Programación Financiera y el Mercado de Trabajo. Alternativa para el desarrollo # 49*. FUNDE. El Salvador, 1997.

Moreno, Raúl, *Análisis de la situación económica salvadoreña*. Ponencia realizada en San Ignacio, Chalatenango, 2001.

Rosales, Osvaldo, *El Debate sobre el Ajuste Estructural en América Latina*. ILPES / CEPAL, Santiago de Chile, 1990.

Rubio Fabián, Roberto, *Los Programas de Estabilización y Ajuste en El Salvador: Antecedentes, Características, Actores y Líneas de Acción*. FUNDE. San salvador, 1998.

Tolentino, José, Ordóñez, María y Moreno, Raúl *El impacto de los programas de ajuste en la niñez salvadoreña*, FUNDE, El Salvador, 2000.

Weiberg, Stephanie y Ruthraff, *Estrategias y proyectos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo en El Salvador*, CED - FUNDE, El Salvador, 1998.