

SAPRIN / EL SALVADOR

**EL IMPACTO DE LOS PROGRAMAS DE
AJUSTE ESTRUCTURAL
Y ESTABILIZACIÓN ECONÓMICA
EN EL SALVADOR**

RESUMEN EJECUTIVO

INTRODUCCION

El ejercicio de evaluación participativa de los Programas de Estabilización Económica y de Ajuste Estructural (PEE/PAE), impulsado por la Red SAPRIN en El Salvador ha tenido como ejes transversales el enfoque de economía política, la dimensión de género y el enfoque de medio ambiente. Un componente permanente de este abordaje ha sido su carácter participativo a través de la organización de talleres y foros públicos, en donde diferentes sectores de la sociedad civil expresaron sus percepciones del impacto de las políticas de Ajuste y Estabilización en sus vidas.

El enfoque de **economía política**, parte del análisis de las estructuras y tejidos socio-institucionales a través de los cuales se van construyendo y viabilizando las decisiones en materia de política socioeconómica así como su impacto en los diferentes aspectos de la vida y quehacer de la sociedad.

Desde este enfoque se ha buscado analizar para cada eje temático abordado, cómo se han desarrollado las dinámicas de concentración de recursos y beneficios, así como las dinámicas de acceso y control de mercados, bienes y recursos, además del tejido de relaciones socio institucionales a través de las cuales se hace posible este funcionamiento. También se ha analizado cómo inciden estas relaciones en la estructuración e implementación de las medidas aplicadas, así como el impacto que dichas políticas tendrán en los diferentes sectores y ámbitos de la vida nacional.

Durante el proceso de investigación que comprende esta evaluación se analizó el alcance tenido por los objetivos planteados por los PAE y los PEE, sus logros o fracasos, tratando de identificar las causas de los mismos, y de ver cómo en la aplicación local-nacional de estas medidas influyeron factores políticos, económicos, sociales, culturales, de género ó ambientales que definieron la aplicación y resultados de cada una de las políticas.

También se trató de forma permanente, ir articulando a la par del enfoque de economía política, **la dimensión de género**, que partiendo de un análisis específico de la situación y condición de mujeres y hombres en la sociedad, considera de qué forma habían sido afectados/as relacionamente por las políticas de Ajuste y Estabilización en sus diferentes ámbitos: productivo, reproductivo y comunal entre otros.

Este abordaje implica considerar que tanto mujeres como hombres participan en y son afectados/as de manera diferente y específica por estas políticas de ajuste económico. Esto a menudo no es reconocido ni visibilizado, ya que se tiende a analizar generalizando a partir de un modelo o prototipo que por lo regular es masculino, dados los procesos de socialización en que se vive.

A la vez, se puso en práctica un abordaje metodológico participativo donde pudieran ser contrastadas las hipótesis planteadas en cada eje, con relación a qué tan exitosa o no habría sido la implementación de estos PAE y PEE en el caso salvadoreño;

¿qué ocurrió con la vida de mujeres y hombres de diferentes edades?, ¿fue el impacto el que se esperaba?, o bien ¿qué factores han influido para que esto fuere de otra manera?.

Para establecer las relaciones de impacto, los resultados de los talleres de consulta son un punto de partida fundamental para identificar los grupos y sectores que fueron mayormente impactados por estas políticas; además de contar con la información documental y estadística que ha brindado recursos para la delimitación y caracterización de sujetos.

Desde una perspectiva multidisciplinaria, se buscó también integrar el enfoque de medio ambiente. Este esfuerzo conllevó articular en el análisis el impacto que las políticas económicas han tenido tanto para la existencia y deterioro de los recursos naturales (capital natural), como para el medio ambiente salvadoreño en su conjunto y sus posibilidades de sustentabilidad.

A su vez, este esfuerzo investigativo que hoy se presenta, consideró una dinámica de integración de las técnicas cuantitativas y cualitativas de investigación. Enfatizando en la primera fase de consulta un análisis cualitativo a partir del sentir y pensar de los diferentes sectores participantes en las jornadas y talleres; reforzando en una siguiente etapa el aspecto cuantitativo con la investigación documental y estadística que partió de la información existente en el medio sobre los ejes centrales definidos.

Se llegó así a una fase de retroalimentación donde por medio de una metodología participativa se han podido enriquecer los hallazgos del proceso con el esbozo de conclusiones y propuestas a través de diferentes jornadas de socialización de los resultados con varios sectores; producto que de manera resumida presentamos a continuación.

I. LA PRIVATIZACION DEL SERVICIO DE DISTRIBUCION DE ENERGIA ELECTRICA.

El proceso de privatización en El Salvador se inscribe como parte del conjunto de medidas comprendidas en los Programas de Estabilización Económica y de Ajuste Estructural (PEE/PAE), que buscaban entre sus dos objetivos centrales: la liberalización de la economía (desregulación y apertura) y la redefinición del papel del Estado (privatización y focalización), lo que se impulsó como parte del proceso de **Reforma Institucional** orientado a la modernización del Estado.

La privatización en El Salvador fue impulsada a partir de 1989, presentándose como condición necesaria para la liberalización del sistema financiero. Esta privatización se justifica en los supuestos de mayor eficiencia y rentabilidad del sector privado versus el sector público y como requerimiento de dinamización y modernización del sector financiero.

Lo que vendría a ser la reprivatización¹ de la Banca se constituyó en la inauguración de lo que sería la **primera generación** en los procesos de reforma económica, planteándose como una exigencia inevitable y necesaria para lograr el crecimiento económico nacional, a la par de la apertura comercial y la estabilidad macroeconómica². Desde este contexto, y desde el enfoque que desarrollaron tanto la administración de Alfredo Cristiani (1989-1994) como de Armando Calderón Sol (1994-1999) del partido ARENA, la privatización se proponía reducir el tamaño del Estado, disminuir el déficit fiscal, prestar mejores servicios y proveer al Estado de recursos inmediatos, los cuales serían utilizados para cancelar la deuda a corto plazo e invertir en infraestructura social o lo que se denomina gasto social³.

La **segunda generación** de reformas dentro del proceso de privatización se inscribe en la venta de empresas del Estado que no brindaban estrictamente servicios públicos, tales como las cementeras, los hoteles y los ingenios, entre otras. Esto fue llevado a cabo de 1990 a 1993. Esta privatización, conjuntamente con los ingresos de la reprivatización de la banca, produjo apenas niveles de ingresos para el Sector Público de sólo dos millones de colones⁴, cantidad mínima si se le agrega que en el caso de la privatización bancaria ha sido el Estado el que a través del Banco Central de Reserva, (BCR) asumiera el saneamiento de cartera; es decir, el pasivo incobrable de la banca anteriormente nacional, que se valoraba en un aproximado de mil 700 millones de colones.⁵

¹ Ver la Parte I, del apartado Tercero de esta investigación que desarrolla el tema de Liberalización del Sistema Financiero...

² Análisis Editorial "La privatización: el fanatismo económico de la modernización", Revista ECA de la UCA No. 593, marzo de 1998.

³ Idem anterior.

⁴ Idem anterior.

⁵ Ver Parte I del Apartado tercero de esta investigación donde se analiza la Liberalización del Sistema Financiero, sus antecedentes y marco regulatorio.

Una **tercera generación de reformas**, se inscribe en la privatización de los servicios públicos tales como distribución de energía eléctrica, telecomunicaciones y pensiones, que es la que dio inicio a partir de 1996 (aunque con un período preparatorio que data desde 1993 en cuanto a propuestas de marco legal y diseño de mecanismos de implementación). En este marco, es importante destacar que las compañías transnacionales, en especial las de telecomunicaciones y energía, mostraron desde el inicio del proceso gran interés en invertir comprando estas empresas, y el que los organismos internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo, en el marco de los PAE, han hecho especial hincapié, a nivel internacional, en la necesidad de privatizar estos servicios.

En el país, producto del ejercicio de consulta e investigación de SAPRIN, se ha logrado enfatizar y elaborar los siguientes hallazgos y conclusiones, respecto a la privatización de dicho servicio público que es la distribución de energía eléctrica.

- Si bien con la privatización de los servicios públicos, teóricamente se buscaba aumentar el ahorro estatal a través de mejorar la eficiencia, aumentando las tarifas de los servicios públicos y eliminando la práctica de los subsidios, a casi dos años después de la venta del servicio de distribución de energía eléctrica, los resultados reflejan que a pesar de una renovación gradual en cuanto a equipo y tecnología en los servicios de distribución y comercialización de las cuatro empresas distribuidoras del servicio, la eficiencia en términos de la calidad y cobertura del servicio todavía no presenta mejoras significativas; asimismo, la atención de este servicio en las zonas rurales se ha visto seriamente afectado debido a los incrementos significativos en las tarifas de energía que ha incidido incluso en la generación de otros servicios como el bombeo de agua potable a numerosas comunidades.

Por el lado del subsidio, si bien la intención inicial fue de suspenderlo gradualmente en el lapso de un año con la meta de *sincerar* (calcular montos reales de los precios) los precios (bajo acuerdos iniciales entre el ente supervisor estatal (SIGET) y las cuatro empresas distribuidoras, sobre la base de la mínima rentabilidad que para las empresas representa el llevar la electricidad a zonas rurales y marginales urbanas del país) el Estado tuvo que crear un Fondo destinado para este tipo de ampliación de servicio. Adicionalmente se siguió subsidiando el consumo de energía eléctrica domiciliar de montos de consumo menor a través de un fondo social, dados los costos de comercialización de las empresas que representaban un incremento drástico en las tarifas.

Por otro lado, el ahorro que se argumentaba que iba obtener el sector público a través de la privatización de este servicio, es discutible dados los gastos de reconversión y de instalación que ha conllevado la creación de un nuevo ente supervisor de los servicios privatizados (SIGET), así como por las acciones de subsidio a través de los fondos sociales constituidos para garantizar la prestación del servicio de energía eléctrica en zonas no rentables para las empresas privadas.

- Como segundo gran objetivo, con la privatización se buscaba mejorar el costo la efectividad de la inversión pública y la revisión de prioridades de los planes de inversión, lo que resulta contradictorio dado que los ingresos vía privatización del servicio de distribución de energía eléctrica han sido orientados fundamentalmente al gasto corriente del sector público. A su vez, el balance en cuanto a costo- beneficio en materia de la privatización de este servicio, dados los costos de supervisión y subsidio social (aunque es muy prematuro medirlos cuantitativamente), refleja un discutible efecto positivo en las finanzas públicas.
- En cuanto al objetivo de reducir y hacer más eficiente el tamaño del sector público, si bien un significativo número de trabajadores/as pasaron a formar parte del sector privado, en otros espacios el sector público expandió sus plazas, además de la generación de los entes de supervisión y de los Fondos Sociales necesarios para enfrentar los efectos de estas medidas. En consecuencia, la reducción del tamaño del sector todavía no muestra una reducción significativa.
- En relación a la búsqueda de apertura de mercado y libre movilidad de clientes entre las cuatro empresas en competencia en el país, los resultados son mínimos ya que la clientela en disputa entre las empresas distribuidoras y que tienen acceso a una movilidad para optar por una de las cuatro empresas representa apenas un 20% de la cartera de usuarios/as. Estas comprenden las grandes empresas industriales, de comercio y servicio, a las cuales les resultaría rentable invertir en movilizar equipos y operaciones a otras zonas fuera de su jurisdicción. Mientras que el otro 80% de usuarios y usuarias no tienen posibilidad alguna de movilidad o cambio, aunque tuvieran serios cuestionamientos al servicio que están recibiendo. Esto representa un importante desafío al esquema de libre competencia buscado precisamente como propósito central de esta medida.
- La estructura actual de usuarios/as registradas refleja un registro de un 80% de hombres y apenas un 20% de mujeres (según valoraciones de las empresas, ya que no cuentan con bases de datos desagregadas por sexo), lo que infiere un acceso a recursos y a propiedad de viviendas y negocios donde las mujeres están en sustancial minoría como reflejo de las desigualdades de género.
- La calidad de vida de la población se ha visto afectada con el incremento en el precio del servicio, sobretodo en los segmentos sociales con niveles de ingreso menores. Esto es más válido para el caso de la población rural, la cual fue doblemente afectada en las comunidades que requerían de energía eléctrica para el bombeo de agua potable y que desarrollaron conflictos con las empresas distribuidoras, donde se triplicaron las tarifas.
- Los sectores participantes en el ejercicio de consulta, entre ellos directivas comunales urbanas, rurales y mujeres, coincidieron en plantear que durante este período las mujeres de los sectores sociales de menores ingresos han sido más afectadas dado su doble o triple rol (jefa de familia-proveedora, ama de casa y participante en las labores y gestiones comunales), porque en el 80% de los casos trabajados en los

talleres, las mujeres tuvieron que incrementar su jornada doméstica en un 20% más (aproximadamente 3 horas de trabajo extra), para tratar de sustituir o ahorrar el consumo de este tipo de energía. Esto influye en el detrimento de su calidad de vida y profundiza las desigualdades genéricas.

- A diferencia de lo que fue la primera generación de las medidas de privatización (con la privatización de la Banca), que ha sido ampliamente criticada por su falta de transparencia en su manejo e implementación, en esta segunda generación hubo más debate público al respecto, el material revisado y las opiniones vertidas manifestaron posiciones dicotómicas: por un lado, una defensa del papel del Estado como el mejor proveedor de recursos y por el otro, la empresa privada como el único ente capaz de administrar eficiente y rentablemente cualesquier actividad económica.

Sin embargo, la percepción más generalizada de la población consultada evidencia que: las medidas a implementar, el marco regulatorio, el funcionamiento de la Superintendencia, los criterios de supervisión, la regulación de las tarifas, entre otros hechos, no fueron informados ni conocidos suficientemente por la opinión pública; por lo que muchos sectores sociales continúan percibiendo una falta de transparencia en el manejo de estos procesos y una nula participación de la sociedad civil en la toma de decisiones y la orientación de los mismos.

II. LA LIBERALIZACION DEL SISTEMA FINANCIERO EN EL SALVADOR.

El objetivo principal de la consulta e investigación fue el análisis de las repercusiones que la liberalización del sistema financiero en El Salvador ha tenido sobre la micro, la pequeña y la mediana empresa.

Para analizar la liberalización del sistema financiero desde la perspectiva del desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa, partimos del hecho de determinar si la eficiencia de la intermediación financiera ha favorecido a estos sectores, observando a su vez si estas empresas están en mejores condiciones de competitividad que con anterioridad a este proceso.

Los principales descubrimientos de este trabajo han sido:

a) Los propósitos declarados de la democratización en la participación accionaria en la privatización de las instituciones financieras no se realizó, y lejos de ello, permitió la concentración de la propiedad bancaria en familias tradicionalmente poderosas del país, siendo estos grupos los más favorecidos con la privatización y liberalización del sistema financiero.

Cuando se revisa la privatización o la compra de acciones de otras instancias financieras (seguros, pensiones, valores) se comprueba a su vez que la concentración de capitales del sistema financiero se convierte en el principal movimiento económico de la última década del siglo. Al mismo tiempo el sector financiero se convierte en el eje estratégico y más importante de la economía salvadoreña.

Lo anterior se hace más evidente al comprobar el funcionamiento del sistema financiero a partir de las características oligopólicas, en donde de 2 a 3 bancos controlan la mayoría del mercado financiero. Sin embargo, es necesario reconocer que a pesar de lo anterior los niveles de competitividad del sistema han ido mejorando en los últimos años de análisis.

b) Hasta 1998, los indicadores financieros señalan que el comportamiento de la banca e instituciones financieras comerciales fueron bastante favorables, logrando un crecimiento significativo. Los activos financieros mostraron un fuerte dinamismo, acompañado este de un aumento de los depósitos del público (aumento del ahorro) y de los montos de préstamos a diferentes sectores del país. Sin embargo, estos últimos se han dirigido fundamentalmente al sector comercio y servicios, en deterioro de las actividades agropecuarias e industriales.

Durante el primer quinquenio de los 90s los niveles de morosidad eran bastante reducidos, mostrando una conveniente relación en la recuperación de créditos y los activos bancarios. Así, los indicadores de liquidez y solvencia de la banca comercial eran satisfactorios, al igual que los indicadores de eficiencia y rentabilidad bancaria. Sin

embargo, a partir del segundo quinquenio los niveles de morosidad bancaria comienzan a observar un crecimiento significativo.

c) Es de indicar que se ha logrado alcanzar uno de los principales objetivos de la liberalización al obtener tasas de interés reales positivas, con una diferencia entre las tasas activas y pasivas bastante favorable al capital bancario. Sin embargo, El Salvador es el país con las peores condiciones crediticias para los usuarios/as de crédito dado la alta diferencia entre las tasas de interés y el nivel inflacionario.

d) A pesar de estos éxitos, los esfuerzos en materia de financiamiento de largo plazo han sido muy reducidos, por lo que el sistema ha contribuido poco en la transformación y reconversión empresarial y en la transformación tecnológica requerida por el país para lograr mejores niveles de competitividad y eficiencia a nivel mundial. No está demás decir, que en términos medioambientales han sido prácticamente inexistentes los esfuerzos del sistema para la recuperación de los recursos naturales.

e) A lo anterior habría que agregar la desarticulación programada de la banca de fomento, la cual ha venido desapareciendo paulatinamente sin crear alternativas diferentes a los sectores atendidos por ésta. Por el contrario la banca de segundo piso ha venido funcionando con criterios de desarrollo muy cuestionables y favoreciendo de manera significativa a la banca comercial.

Los micro y pequeños empresarios han resultado fuertemente perjudicados con estos movimientos, repercusión que sería aun mayor si el funcionamiento de la banca no formal de la economía (Banco de los Trabajadores, ONGs), no se hubiese incrementado significativamente. No ha sido entendida la importancia que tiene la banca de desarrollo como parte fundamental de la inversión social requerida por las sociedades del Sur.

f) Es de señalar que el trabajo de la Superintendencia del sistema financiero ha sido pasivo y cuestionable, orientado casi en función de los intereses de los propietarios financieros. Siendo así, la mayoría de indicadores financieros proporcionados por la superintendencia y utilizados en este trabajo deben ser manejados con mucho cuidado, dado que no reflejan bien la realidad contable de las empresas financieras. Baste señalar las asombrosas cifras contables de instituciones financieras como FINSEPRO, INSEPRO, FINCOMER y CREDISA, que en un momento inesperado fueron consideradas instituciones en quiebra o con graves problemas de funcionamiento.

g) El sistema financiero salvadoreño ha funcionado casi exclusivamente en un esfuerzo de acumulación muy ajeno a los requerimientos que el desarrollo económico demanda, convirtiéndose en el sector dominante de la economía salvadoreña y generando un proceso de transferencia económica de otros sectores hacia éste, sobre todo a través de las tasas de interés, comisiones y recargos a los préstamos concedidos a nivel sectorial.

En base a todo lo anterior, se puede concluir que el sistema financiero de El Salvador ha sido eficiente en su desenvolvimiento administrativo y en su rentabilidad; pero presenta una gran insuficiencia en cuanto a los requerimientos que el país necesita

para alcanzar el desarrollo; incluso buena parte de su comportamiento se convierte en un obstáculo al logro de la competitividad nacional y a la eficacia económica a largo plazo.

h) La aplicación de los actuales programas de ajuste y estabilización, no importa cuales sean los objetivos de los organismos internacionales (BM, FMI), se sujetan a los intereses de las personas que tienen el control económico de la economía nacional y es precisamente este comportamiento el que tergiversa los objetivos de los mismos.

De ahí que si la liberalización financiera en el primer quinquenio de los 90s tuvo un éxito parcial, al sanear el comportamiento del sistema financiero y haber permitido un funcionamiento más racional y competitivo, los objetivos globales trazados no fueron alcanzados a satisfacción, presentando el país mayores niveles de pobreza, pocos avances en materia de competitividad sectorial, mayor concentración de la riqueza y bajos niveles de productividad.

i) A principios de 1999 el BCR otorga un millonario préstamo por 1,300 millones de colones a tres de los principales bancos del país, que anteriormente habían intentado rescatar el banco CREDISA. Esta actitud de las “autoridades monetarias” contradiciendo el nuevo papel que se le había asignado al Banco Central de Reserva, comprueba como el manejo de esta institución está ampliamente relacionada con el interés del capital financiero.

El préstamo se realiza a través de un importante subsidio, con un interés del 1% y en condiciones de largo plazo, contradiciendo y violando la lógica y principios contemplados en los PAE y PEE, en el sentido de que sea el mercado y las condiciones de competitividad, los instrumentos adecuados para determinar el funcionamiento de las empresas. No son entonces los mismos instrumentos o criterios de medición los que se utilizan para identificar la eficiencia del sistema financiero y no importa si a los otros sectores de la economía se les hayan suspendido los subsidios existentes o se les exija a estos un comportamiento que no es similar al exigido a las empresas dominantes del sistema financiero.

En base a lo anterior, en este trabajo se recomienda:

a) En términos de una concepción más amplia del desarrollo es necesario reconsiderar el manejo que se le da a la banca de fomento en la liberalización del sistema financiero y en los programas de ajuste y estabilización, concediéndoles la importancia que esta tiene como banca de desarrollo.

b) A su vez, debe potenciarse a la banca de segundo piso, estrechamente vinculada a los objetivos de crecimiento y generación de empleo e ingresos, en una intermediación a favor de los grupos más vulnerables, que tome en cuenta las necesidades e intereses diversos. Para este tipo de intermediación no es requisito único el avance en términos de competitividad y eficiencia y se hace necesario su desvinculación de la banca formal a efecto de disminuir las márgenes de intermediación.

- c) Se hace igualmente importante la modernización de la banca de desarrollo, al estar dirigida a sectores que tradicionalmente la banca comercial no atiende y que representan un importante sector de la población con características estructurales muy diferenciadas en relación a los sectores “modernos”. Esta banca puede y debe incluso ser concebida como parte de la compensación socioeconómica sobre los efectos perversos que generan los programas de ajuste.
- d) Es requerida la modernización y fortalecimiento de la supervisión bancaria, con personal idóneo y desvinculado de los intereses de la banca a fiscalizar, de forma tal que garantice una información verás y transparente sobre el sistema financiero, permitiendo al público tomar decisiones adecuadas en el manejo de su capital, así como un adecuado funcionamiento del sistema financiero privado.
- e) Los organismos internacionales deben de concebir sus políticas tomando en consideración que los países subdesarrollados no se comportan de similar manera que países del Norte. Deben de comprender que los criterios de eficiencia y competitividad presentan características diferentes en los primeros países.
- f) Los organismos internacionales encargados de aplicar los PAE y PEE, deben de clarificar su enfoque sobre el liberalismo y comprender que la clase empresarial tradicional latinoamericana no es el principal exponente de las condiciones y características de los países en donde se realizan los programas y que en la mayoría de los casos esta clase empresarial utiliza estos programas con criterios casi exclusivos de mejoría de su proceso de rentabilidad y acumulación tergiversando significativamente sus objetivos.

III. FLEXIBILIZACIÓN DEL MERCADO LABORAL

Mario Montecinos

Los últimos gobiernos no definieron una política de flexibilización del mercado laboral, sin embargo, de sus planes económicos generales y de sus informes oficiales se deduce que para contribuir a flexibilizar este mercado se deben realizar tres acciones básicas:

- Los salarios reales deben estabilizarse a un nivel muy bajo para aproximarlos a los de equilibrio. Esto implica el establecimiento de una política de salarios mínimos poco dinámica frente a la inflación.
- El marco legal existente debe utilizarse de forma flexible para que permita reducir el costo de la mano de obra e incentivar el empleo.
- Las leyes que no contribuyen con este proceso de flexibilización deben ser reformadas o eliminadas.

Por lo tanto, la política de hecho de flexibilización del mercado laboral ha mantenido un régimen salarial que abarata la mano de obra, bajo un comportamiento pasivo del Ministerio del Trabajo, el cual ha tomado una actitud indiferente ante la debilidad del movimiento sindical individualizando la negociación laboral.

El sistema de salarios mínimos se considera como un factor de rigidez en el mercado de trabajo. No obstante, al analizar la ley se puede observar que aunque se habla en la legislación laboral y constitucional que los salarios mínimos sean revisados, se estipula que se haga cada tres años. Esto permite que los salarios se congelen por períodos que van desde un año y medio hasta más de tres años, disminuyendo así el salario real de los trabajadores/as debido al efecto de los precios, y por ende reduciendo el costo real de la mano de obra.

Otros mecanismos de afectación real de los salarios tienen que ver con los que se pagan por obra, por pieza, por trabajo doméstico, por zona geográfica, etc. Las disposiciones legales sobre la remuneración de estos tipos de trabajo tienen vacíos que permiten que la patronal reduzca el costo de la mano de obra.

Un método usual en el mercado de trabajo lo constituyen los contratos temporales que permiten reducir costos en cuanto al despido. Aunque la ley establece que los contratos temporales deben asumirse indefinidos si la actividad de la empresa es indefinida, lo cierto es que las mismas disposiciones se refieren a excepciones que justifican la aplicación de los contratos temporales, y que son en las que se amparan los patronos para reducir sus costos de despido, indemnización y recontractación.

La ambigüedad de la legislación referente a jornadas de trabajo, horas extras, trabajo por turnos y movilidad laboral facilita que se usen los vacíos por parte de la patronal para extender las jornadas, las horas extras, etc.

A pesar que se habla de la rigidez que representan los costos laborales no salariales, El Salvador se ubica, en cuanto a tales costos, por debajo de países latinoamericanos con un alto grado de liberalización del mercado laboral.

La flexibilización del mercado laboral se expresa, en relación con los derechos sindicales, a través de la presión que ejercen las patronales para evitar la organización sindical, utilizando prácticas que buscan individualizar la negociación laboral (como primas anuales para evitar las indemnizaciones) o el impulso de la competitividad productiva entre los/as trabajadores/as, así como mediante la manipulación de las leyes sindicales aprovechando sus vacíos.

En cuanto a la negociación colectiva, se han impulsado reformas al Código de Trabajo en el sentido de hacerla obligatoria cuando los sindicatos tienen el 51% de los trabajadores de la empresa y voluntaria cuando los sindicatos no alcanzan ese porcentaje. No obstante este esfuerzo se ve mermado por la pasividad del Ministerio del Trabajo en evitar que la presión patronal desincentive la contratación colectiva.

El contexto nacional, así como algunas medidas relacionadas con la eliminación de la discriminación de la mujer en el mercado de trabajo han influido en su mayor incorporación en las actividades laborales. Pero el hecho de ser más vulnerables al abuso, dada su situación y condición en la sociedad y debido en específico a su carga doméstica que les hace difícil la organización sindical, y la indiferencia del Ministerio del Trabajo para hacer valer sus derechos, representan razones fundamentales en el alto grado de flexibilidad del segmento femenino del mercado laboral, especialmente en las maquilas.

Uno de los efectos de los PAE's en general y de la política de flexibilización del mercado laboral en particular, es haber contribuido a frenar los esfuerzos concertadores tanto del Foro de Concertación Económico y Social como del Consejo Superior del Trabajo. Tal situación es resultado de una política que considera a los sindicatos como obstáculos para el buen funcionamiento de los mercados, idea que ha agudizado el carácter antisindical de muchos empresarios salvadoreño y del gobierno.

El impacto de un marco institucional regulatorio que se acopla muy bien con las necesidades de flexibilización de los patronos se puede ilustrar observando lo que ocurre en las zonas francas y en la maquila, en donde se han aplicado con extensión los métodos flexibilizadores del trabajo. En estas empresas suele suceder que las trabajadoras, que son la mayoría, y los trabajadores se desenvuelven en un ambiente físico que perjudica su salud, el derecho a la seguridad social se ve seriamente limitado al grado que una proporción considerable no puede asistir a las consultas, las horas extras son impuestas arbitrariamente sin que se entregue la remuneración debida, y se establece un intenso trabajo basado en metas imposibles de cumplir, lo cual tiende a extenuar a las trabajadoras y trabajadores.

La dificultad de las mujeres trabajadoras de hacer valer sus derechos, además de la carga doméstica, provoca que la organización sindical en las zonas francas sea casi nula, a lo cual coadyuva la indiferencia del Ministerio del Trabajo ante los abusos de los patronos en contra de los y las trabajadoras y las leyes laborales.

La política de flexibilización del mercado laboral no ha podido detener la constante disminución de los salarios. Tal situación es el resultado de que aún con una inflación muy baja, los salarios nominales solamente han crecido de un modo muy débil. Como consecuencia los salarios mínimos no pudieron cubrir para todos los años ni la canasta nutricional, mucho menos la canasta promedio de mercado. Es cierto que el índice de pobreza se ha estabilizado para ubicarse en un 50% de los hogares, pero es necesario señalar que este comportamiento es resultado de que, como consecuencia de los menores salarios, más miembros de la familia tienen que trabajar elevando los ingresos por hogar pero a costa, por ejemplo de no capacitarse y estudiar.

Los indicadores del empleo señalan que la flexibilidad de hecho del mercado laboral, provoca una precarización del trabajo al hacer crecer la proporción de quienes están empleados en el sector informal y al mantener un nivel alto de subocupación; en el caso del empleo de las mujeres, se constata que obtienen remuneraciones menores que los hombres. Asimismo, la investigación ha verificado que la política de flexibilización de hecho del mercado laboral, ha empeorado las condiciones de vida y trabajo del principal factor del proceso productivo, esto es, la fuerza de trabajo; tal situación necesariamente tiene que resultar en un deterioro de su capacidad productiva y, por lo tanto, de productividad. En otras palabras, cuando el salario nominal no puede cubrir la canasta que llena las necesidades nutricionales y espirituales del trabajador su capacidad productiva se deteriora y con ello su productividad. El estancamiento de la productividad y el alto grado de desigualdad del ingreso (Gini = 47-49) ha provocado que la reducción de la pobreza, a través del crecimiento, sea cada vez más difícil y se dé a costa de un mayor involucramiento de los miembros de la familia en la generación de ingresos por hogar, con lo cual se entorpece la educación y la salud de la fuerza de trabajo joven.

Los indicadores de salud microeconómicos (en la maquila) y macroeconómicos (consultas por cotizante del ISSS) señalan que con la permanente caída de los salarios reales, o la cada vez menor capacidad del salario de cubrir la canasta básica, la salud de los trabajadores se deteriora y por lo tanto la productividad también se afecta.

El estancamiento o disminución de la productividad tiende a desacelerar el crecimiento del producto y luego a hacerlo caer. Este fenómeno se comprueba al analizar el comportamiento del IVAE en los últimos años: mientras la productividad se ha mantenido estancada, la tasa de crecimiento del IVAE ha sufrido una disminución mostrándose con ello que uno de los factores del debilitamiento de la actividad económica es la caída y estancamiento de la productividad, entre otras cosas, como consecuencia del deterioro de la capacidad productiva del trabajador.

La flexibilización de hecho del mercado laboral no ha contribuido a reducir ni a atenuar el problema de la migración campo-ciudad, y muestra de ello es que tanto la proporción de ocupados urbanos como de desocupados ha aumentado con respecto a los mismos indicadores en el área rural para la presente década.

Lo que hasta aquí se ha expresado señala que el problema del mercado laboral es un problema complejo de difícil solución y que para resolverlo se vuelve necesario combinar por lo menos tres estrategias:

- 1) Establecimiento de un marco regulatorio jurídico en el que se incluya a las organizaciones sindicales como agentes fundamentales, en su interrelación con los empresarios y el gobierno, en el aseguramiento del equilibrio del mercado laboral y en la eficiente asignación de los recursos.
- 2) Implementación de un gradual y heterogéneo aumento de los salarios nominales hasta alcanzar a cubrir el costo de la canasta que llene las necesidades nutricionales y espirituales de los/as trabajadores/as, es decir, que cubra el valor de la fuerza de trabajo.
- 3) El diseño de estas dos estrategias debe incorporar las particularidades de la situación del género femenino y tiene que ser coherente con las medidas encaminadas a restituir y proteger el medio ambiente.