

Sofía Escoto Umanzor\*.

## **Concentración del empleo en la estructura sectorial de la actividad económica en El Salvador. Un análisis desde el enfoque territorial**

### **Resumen**

La tendencia de la economía a alcanzar mayores niveles de concentración de la producción, conduce a la conformación de un aparato productivo que continuamente va perdiendo su capacidad de generar empleos; a pesar de que teóricamente las economías de la aglomeración sostengan que las empresas al concentrarse espacialmente obtienen ventajas y son más eficaces por las economías de escala que les pueden representar, existen ciertos quiebres que pueden bloquear esos efectos esperados.

Así, la concentración o aglomeración económica puede provocar desigualdad territorial en el acceso al empleo para las zonas rezagadas generando exclusión para las personas que habitan en ellos y limitándoles en el acceso a empleo de calidad; este fenómeno también afecta la cohesión territorial a nivel país que es un objetivo primordial en términos de desarrollo.

Los datos acerca de la estructura productiva deben analizarse junto con los del empleo, ya que si los sectores donde la productividad crece absorben poca proporción del empleo total, solo unos pocos trabajadores se benefician del aumento de salarios, mientras que el resto seguirá ocupado en sectores donde la productividad y los salarios son menores. El abordaje del empleo sectorialmente no es nuevo, pero en esta problemática la vertiente territorial ha sido poco explorada hasta el momento en la dinámica del mercado laboral, lo relevante entonces, es incorporar la variable espacial y las políticas territoriales para abordar la problemática, el presente artículo busca contribuir en este sentido, valiéndose de la medición del índice de concentración laboral para ello.

**Palabras clave:** Desigualdades territoriales. Concentración económica territorial. Disparidades regionales. Políticas públicas territoriales. Desigualdad socioeconómica. Mercados laborales concentrados. Aglomeración espacial.

## **Concentration of employment in the sectoral structure of economic activity in El Salvador. An analysis from the territorial approach**

### **Abstract**

The tendency of the economy to achieve higher levels of concentration of production, leads to the formation of a production system that continuously loses its ability to create jobs; although in theory the economies of agglomeration argue that companies obtain benefits by getting together spatially and are more effective by economies of scale that can represent them, but there are some breaks that can block these expected effects. Thus, the concentration or economic agglomeration causes territorial inequality which affects access to employment by creating exclusion in lagging areas for people who inhabit them; consequently, limiting access to quality jobs; this phenomenon also affects the country's territorial cohesion which is a key objective in terms of development level.

---

\* Candidata a doctora en Desarrollo y Territorio por la Universidad de Valencia. Docente de la Maestría en Desarrollo Territorial de la Universidad José Simeón Cañas de El Salvador.

Also, the information of the productive structure should be analyzed together with employment, because if the sectors where productivity grows absorb small proportion of total employment, only a few workers will benefit from increased wages, while the rest will still be working in sectors where productivity and wages are lower. The approach of employment by sector is not new, but the territorial aspect has been little explored so far in the dynamics of the labor market. Therefore, what is relevant then, is to incorporate the spatial variable and territorial policies to address the problem, this paper seek to contribute in this sense, using the concentration job index measurement for that purpose.

**Key words:** Territorial inequalities. Territorial economic concentration. Regional disparities. Territorial public policy. Socioeconomic inequality. Concentrates labor markets. Spatial agglomeration.

## Introducción

El Salvador es uno de los países con heterogeneidad estructural severa, tal como lo plantea CEPAL, 2012, por lo que las diferencias de productividad entre los diversos estratos son bastante marcadas, y debido a que la heterogeneidad productiva se refleja también en la estructura del mercado laboral se tendrán altas tasas de desempleo y tasas de ocupación muy marcadas por el sector informal. Además, el aumento de la proporción de trabajadores en sectores de baja productividad repercute en los niveles de equidad de la sociedad, ya que se tenderá a generar una distribución más desigual de los salarios a favor de un grupo que están mejor insertos en actividades de mayor productividad.

En el año 2005, el Ministerio de Economía de El Salvador realizó un estudio, identificando los departamentos donde mayor concentración laboral existía, así como las actividades productivas en las que cada departamento despuntaba, mediante la elaboración de un Índice de Concentración Laboral, que dio como resultado que más del 20% de la actividad laboral se concentraba en el departamento de La Libertad y 45% en el de San Salvador, éste último incluye la capital del país. El estudio fue realizado hace casi una década y desde entonces estos datos no habían sido actualizados. Así, para establecer la interrelación existente entre el fenómeno de la concentración económica y otro no menos importante como lo es el problema ocupacional, en este trabajo se estudia la aglutinación del empleo a nivel sectorial en los diferentes departamentos, una de las principales delimitaciones político-administrativa del país.

Abordando la desigualdad en los niveles de empleo generada a través del comportamiento de algunos sectores económicos, en función de los diferentes territorios del país, este estudio busca dar respuesta a las siguientes preguntas: ¿Cuáles son los niveles actuales de concentración sectorial del empleo en el país? y ¿Cómo incide la concentración laboral en el fomento de las desigualdades, a nivel territorial?; además, se considera importante conocer ¿Qué medidas de política pública se han aplicado en el último quinquenio para atender éstas desigualdades?. La hipótesis en la que se respalda la investigación es que la concentración sectorial de empleo incide sobre la estructura del mercado de trabajo fomentando desigualdades laborales entre los distintos territorios del país. Por tanto, habrá marcadas desigualdades entre las zonas que presentan mayor concentración sectorial del empleo y las que se encuentren más rezagadas, que serán reflejadas en los indicadores de empleo, como salarios, niveles de ocupación, cesantía, ingresos y niveles de pobreza.

El objetivo del presente estudio es, analizar la situación de los niveles de concentración del empleo en los principales rubros económicos y las implicaciones que esto genera en términos de desigualdades laborales a nivel interterritorial en El Salvador. Como objetivos específicos, se relaciona el análisis de la concentración laboral a las desigualdades del empleo a nivel interregional; se describen los niveles

de concentración laboral territorial existentes en los principales sectores económicos del país; y finalmente, se analizan las propuestas de políticas públicas existentes para el tratamiento de las desigualdades económicas interregionales.

Como referente teórico para abordaje de la problemática, se presenta entre otros a Garofoli, quien plantea que el efecto multiplicador en mejoras de la actividad económica y aumento de los niveles de empleo, esperados como consecuencia de la aglomeración de empresas en un espacio dado no es algo que se dará por sí solo de manera automática. Por lo tanto, no puede esperarse que la alta concentración del empleo en un determinado sector económico genere mecánicamente todos los beneficios para las personas empleadas si se mantienen condiciones de desigualdad laboral. También, se retoman a Borja y Castells quienes exponen que lo significativo no es la concentración ni la dispersión de actividades, sino la interrelación entre ambas tendencias en función del desarrollo, por lo que si esta vinculación entre las zonas con aglomeración y las relegadas de la actividad económica no se propicia, tampoco se estarán generando todos los aportes esperados en progreso económico y social.

Para poder realizar la medición propuesta, se utiliza el Índice de concentración laboral, elaborado por el Ministerio de Economía del país, el cual está fundamentado en la lógica de los índices de la teoría de la aglomeración espacial de la actividad económica, y que muestra la existencia de concentración tanto para un mismo territorio como entre rubros de actividad económica. En este caso se ha realizado la medición del índice para las 14 ramas productivas, en cada uno de los 14 departamentos del país.

En los apartados del estudio, en primera instancia se presentan los referentes teóricos para abordar la aglomeración en la estructura productiva y su relación con el empleo, el mercado laboral, las desigualdades, y también se presenta el enfoque territorial para el empleo y de las políticas públicas territoriales. En un segundo momento se muestra la situación de los antecedentes acerca de la concentración de la actividad económica y laboral en el país, relacionando indicadores como la participación sectorial en el Producto Interno Bruto (PIB), la subocupación y la tasa de cesantía a nivel departamental, junto con los niveles de pobreza e ingreso per cápita por departamento. El tercer apartado describe la metodología utilizada para la medición realizada. El cuarto presenta los resultados del índice de concentración laboral en el país haciendo un análisis por sector y a nivel territorial de los niveles de ocupación. También se analizan la importancia de las políticas públicas territoriales en los ámbitos de la problemática abordada. Finalmente, se presentan las consideraciones conclusivas del estudio.

Con esta investigación se ha conseguido exponer la situación de la concentración laboral proveniente de las diferencias en las participaciones en el mercado laboral por departamento y por rama de actividad económica, en El Salvador. También se ha explorado la existencia de medidas de política orientadas al abordaje de las desigualdades económicas con enfoque territorial en El Salvador.

### **Antecedentes Teóricos.**

Los bajos niveles de ocupación y la desigualdad en el acceso a fuentes de trabajo se refuerzan mutuamente como consecuencia de los vacíos en la estructura de la actividad económica, alimentados en buena medida por la concentración espacial de las empresas; así, la ubicación de las diferentes actividades económicas en regiones territoriales determinadas genera asimetrías en el mercado laboral incidiendo en la dinámica de la desigualdad y afectando al desarrollo nacional en general. A nivel teórico, la concentración sectorial del empleo se aborda desde las teorías de la aglomeración económica, la economía regional y la heterogeneidad estructural.

## **Concentración en la estructura productiva y empleo.**

La nueva era económica ha despertado la importancia de las economías de aglomeración como una fuerza locacional relevante; sin embargo, para Borja y Castells (1997) si las nuevas tecnologías de la información permiten la dispersión espacial de los centros de gestión, la pregunta fundamental sería, ¿por qué basarse entonces en la aglomeración de servicios en el espacio limitado, saturado y sobrevaluado?, si además, una vez las actividades se concentran en algunos nodos metropolitanos existen diversos factores que contribuyen a mantener e incluso reforzar su concentración; a lo anterior debe sumársele que estos nodos son muchas veces monofuncionales y expresan más la dinámica fragmentadora que la necesidad de cohesionar al territorio y la población. Así, la aglomeración es una estrategia de localización seguida muy a menudo por los productores porque la proximidad se transforma en bajos costos de producción y se amplían las oportunidades para adaptar necesidades y capacidades entre ellos. Pero la aglomeración por sí sola no necesariamente conduce a la formación de relaciones transaccionales eficientes, debido a que existen fuerzas que pueden operar contra este fenómeno; por ejemplo, rupturas en el intercambio de información que ocurren cuando una parte retiene información privilegiada que puede ser tratada de manera oportunista o en caso de quiebres en la confianza entre empresas locales (Scott and Stoper citados en Garofolli 1993).

Aunque teóricamente las economías de la aglomeración sostienen que las empresas al concentrarse espacialmente obtienen ventajas y son más eficaces por las economías de escala que les pueden representar, esto es verdad en determinados casos, pues como se mencionaba anteriormente existen ciertos quiebres que pueden bloquear esos efectos esperados; lo cierto es que el crecimiento económico tiende a concentrarse como consecuencia de los factores de producción, capital y trabajo, hacia las zonas más prósperas y del surgimiento en éstas de economías de aglomeración, como resultado de esto, las estadísticas constatan la inexistencia de convergencia entre las zonas rezagadas y las más prósperas (Argüellez y Benavides, 2009).

Por otra parte, los datos de la estructura productiva deben analizarse junto con los del empleo, ya que si los sectores donde la productividad crece absorben poca proporción del empleo total o se encuentran aglutinados en determinadas áreas geográficas dejando rezagadas a otras, serán sólo unos pocos trabajadores los que se favorecerán de los aumentos de salarios y otros beneficios del empleo, mientras que el resto seguirá ocupado en sectores donde la productividad y los salarios son menores, esto empeora en territorios en donde incluso no se tiene suficiente acceso al empleo. De acuerdo a CEPAL (2010), el aumento de la proporción de trabajadores en sectores de baja productividad repercute en los niveles de equidad de la sociedad, ya que tiende a generar una distribución más desigual de los salarios a favor de un grupo que están mejor insertos en actividades de mayor productividad.

## **Mercado de trabajo y desigualdades laborales.**

El mercado de trabajo en su ámbito espacial debería ser el lugar geográfico en el que se crucen las ofertas y demandas de un determinado grupo de agentes, el problema en la práctica es cómo delimitarlo; para Casado (2000) la mayor parte de los análisis parten de que es posible aislar un mercado laboral puro y adoptan un análisis en el que se ignora, al menos en los estadios iniciales, las interrelaciones con otros mercados de trabajo. Por ello, es más cercano a la realidad hablar de mercados laborales en plural e interrelacionado de manera continua con otros; en donde, evidentemente, la identidad de un mercado de trabajo está limitada por la existencia de movilidad, tanto geográfica como funcional, y el actuar de la demanda laboral incidirá directamente en dichas condiciones.

Así, la concentración del mercado de trabajo en ciertas regiones puede abordarse desde los aportes de la Nueva Economía Urbana, con la cual la formación y evolución del tamaño de las ciudades se explica a través de todas las variables que se encuentran directamente afectadas por las condiciones del entorno y donde la formación y desarrollo de núcleos urbanos cumplen un rol fundamental. Este enfoque identifica los subcentros en los territorios como una concentración de puestos de trabajo que pueden afectar las condiciones de densidad de población y el empleo que se encuentra a su alrededor (Gallo et al, 2010). Así, el funcionamiento eficiente de los mercados laborales es un requisito indispensable para la asignación óptima de los factores en una economía; esto implica que los mercados regionales de trabajo deben mostrar una alta interdependencia, lo cual se expresa en remuneraciones que no difieran sustancialmente en distintos puntos geográficos de un país y que reflejen tendencias comunes en el largo plazo (Jaramillo, et al, s/f).

Por su parte, Pérez Sáinz y Mora (2004), haciendo alusión a América Latina, opinan que las desigualdades laborales se han expresado en un doble nivel; por un lado, la heterogeneidad del mercado de trabajo, que lo fundamentan en la formalidad o informalidad. Por otro lado, dentro del mismo ámbito formal con desigualdades que remiten a la jerarquización en grupos ocupacionales típicos de la modernización capitalista. Para este estudio se abordan las desigualdades en el nivel de la heterogeneidad pero no entre lo formal e informal, sino entre los sectores económicos que generan el empleo, sin entrar en este momento en el detalle de si lo hace de manera formal o informal.

### **Concentración del empleo en regiones determinadas.**

La concentración o aglomeración económica provoca desigualdad territorial en el acceso al empleo por parte de las zonas rezagadas generando exclusión para las personas que habitan en ellos y limitándoles el acceso a empleo de calidad; este fenómeno también afecta la cohesión territorial a nivel del país que es un objetivo primordial en términos de desarrollo. Mucho tiempo atrás, economistas como Gunnar Myrdal analizaban la distribución de la riqueza y de las unidades productivas, asegurando que las fuerzas del libre mercado no eran suficientes para disminuir las desigualdades entre las regiones. Por ello, para estos autores, aunque de manera general se ha considerado que el supuesto de competencia perfecta garantizaba que las fuerzas del mercado por si solas eliminarían cualquier posible desequilibrio regional, en la práctica esto no se ha logrado en la mayoría de los casos.

Por su parte, los criterios para determinar la concentración del empleo en los territorios pueden hacer referencia a la concentración de variables meramente demográficas y a variables económicas; sin embargo, estas concentraciones existen en determinados puntos localizados en las ciudades y su número depende de variables tan diferentes en su origen (endógeno o exógeno) como en sus efectos, las cuales van desde el ordenamiento territorial dispuesto administrativamente -por ejemplo estructuras urbanas simples o áreas metropolitanas- hasta la estructura, productiva, social y de infraestructura particular de los territorios (Avendaño en Duarte et al, 2013)

Si bien es cierto que no ha transcurrido mucho tiempo desde la predicción acerca de la muerte de la región como unidad significativa de análisis económico en un contexto de globalización, la creciente importancia de la proximidad geográfica y de la concentración espacial de la actividad económica muestran lo erróneo de esa predicción (Borja y Castells, 1997). Más aún, la emergencia del conocimiento como factor de localización, junto con la creciente relevancia de los mercados globales, también ha producido un aumento de la importancia del componente local en la actividad económica, debido a la revolución de la informática y las telecomunicaciones que han cambiado la ventaja comparativa en detrimento de la distancia (Argüelles y Benavides, 2009). Así, los territorios dentro de un país que tengan niveles más altos de calidad de empleo, serán aquellos que cuenten con una estructura productiva con menor peso del sector primario o donde éste genera mayores

encadenamientos productivos, mayor presencia de sectores de alta productividad, donde se aplican políticas públicas de mejor calidad, de fomento al desarrollo económico y al desarrollo social, y donde exista más diálogo social (RIMISP, 2013).

Para Butler (1986) si una distribución espacial, no es al azar, entonces existe la suposición de que es el resultado de algún tipo de proceso no aleatorio que opera en el espacio y a través del tiempo, estipulando entonces que la distribución actual de la actividad económica es claramente una distribución que no se produce por casualidad, pues existe un proceso que conforma esa distribución al no tener la respuesta esperada por parte del mercado.

Por su parte, Myrdal (1956) y Hirschman (1961) utilizaron el concepto de causación circular y acumulativa para explicar las divergencias espaciales, ambos autores se refieren a problemas similares y recurren a los mismos instrumentos conceptuales para enunciar que el libre juego de las fuerzas de mercado tiende a aumentar las desigualdades entre las regiones. Estipulan que, “si las cosas se dejasen al libre juego de las fuerzas del mercado sin que interfiriesen con ellas disposiciones restrictivas de políticas [...] casi todas las actividades económicas, que en una economía en proceso de desenvolvimiento tienden a producir un rendimiento mayor que el promedio [...], se concentrarían en ciertas localidades y regiones dejando al resto del país más o menos estancado” (Myrdal, 1959 citado en Argüelles y Benavides, 2009: 35).

Además, la visión ortodoxa del mercado de trabajo ha partido tradicionalmente del supuesto de la existencia de un mercado de trabajo homogéneo, en el interior del cual se produce una plena movilidad geográfica de sus participantes. Se trata de un hipotético mercado de trabajo en el que existe un grupo numeroso de trabajadores intercambiables y que gozan de información perfecta sobre las oportunidades de empleo y los acuerdos alcanzados por otros trabajadores (Casado, 2000: 9); sin embargo, la realidad no concuerda con esta caracterización.

La diferenciación territorial de la economía y del empleo obedece a muchas variables, algunas son de índole geológicas o geográficas, como las características de los suelos; otras, de índole histórica como la cercanía a rutas comerciales o la distribución de la propiedad sobre la tierra y otros recursos que pueden haber influido sobre la acumulación económica posterior (Alonso-Villar et al, 2009). De acuerdo al Informe 2013 sobre el empleo, elaborado por RIMISP<sup>1</sup>, el lugar donde nacen y viven las personas determina fuertemente sus oportunidades de acceso a un empleo de calidad; así, los problemas relacionados al empleo precario intervienen en el desarrollo equitativo de los países de la región, distribuidos desigualmente en territorios. Es fundamental reconocer que el trabajo ofrece diversos beneficios a las personas, permite desarrollar sus habilidades y capacidades, ayuda a obtener los medios de vida necesarios para reproducirse, fomenta el crecimiento económico de las sociedades y la cohesión social, pero es necesario que el trabajo sea bien remunerado y se desarrolle en condiciones adecuadas.

Bajo condiciones de desigualdad territorial se generan fenómenos de estratificación, polarización y primacía territorial como expresiones de un estado de fragmentación económica territorial que opera, a la vez, como causa y consecuencia de las disparidades económicas territoriales; como causa, en la medida en que hace más difícil el encadenamiento económico territorial de difusión y arrastre; como consecuencia, en tanto las nuevas actividades económicas reforzarán este panorama por estar diseñadas para integrarse muy poco al resto del territorio nacional (CEPAL, 2009). Pero la concentración no sólo afecta la relación entre regiones sino que también al interior de ellas se tienen efectos diferentes a los esperados, es decir aunque una región sea próspera económicamente no está liberada de la generación

---

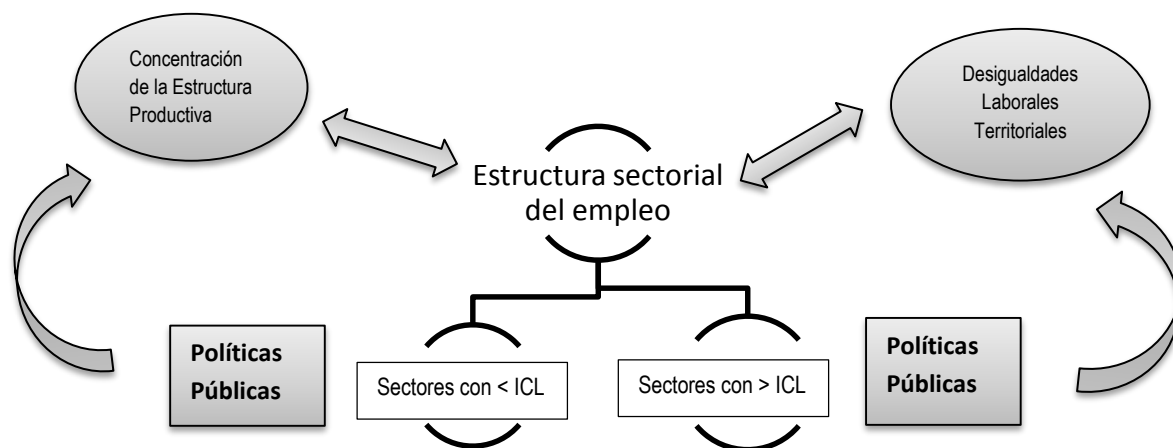
<sup>1</sup> Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

de desigualdades tanto económicas como sociales. Por lo tanto, las regiones con crecimiento económico pueden a su vez mantener condiciones precarias y desiguales del empleo en sus territorios.

A partir de las preguntas expresadas en el problema de investigación, mi planteamiento es que la concentración favorecerá a los que pueden aglutinar más recursos e información privilegiada y no necesariamente a todas las empresas, como lo expresa Garofoli (1993), por lo que el efecto multiplicador de mejoras de la actividad económica y aumento de los niveles de empleo esperados como consecuencia de la aglomeración de empresas en un espacio dado, no es algo que se dará por sí solo de manera automática. Sin embargo, tal como lo expresan Borja y Castells (1997: 42) “lo significativo del proceso espacial no es, ni la concentración ni la dispersión de actividades, sino la relación entre ambas tendencias. Es decir, la constitución de una red interdependiente y jerarquizada de complejos productores de servicios a partir de flujos de información”. Así, a partir de lo planteado por estos autores y con base en las teorías de la aglomeración, la hipótesis en la que se respalda esta investigación es que la concentración sectorial de empleo incide sobre la estructura del mercado de trabajo fomentando desigualdades laborales entre los distintos territorios del país. Por tanto, habrá marcadas desigualdades entre las zonas que presentan mayor concentración sectorial del empleo y las que se encuentren más rezagadas, que serán reflejadas en los indicadores de empleo, como salarios, niveles de ocupación, cesantía, ingresos y niveles de pobreza. En el diagrama 1, se ilustra el abordaje a la concentración sectorial del empleo para este estudio, en el que se resumen los aportes teóricos en función de la medición del índice de concentración laboral detallado en el apartado metodológico.

**Diagrama 1**

**Esquema analítico de la distribución sectorial del empleo a nivel territorial.**



Fuente: Elaboración propia.

### **La concentración laboral en El Salvador**

La tendencia de la economía a alcanzar mayores niveles de concentración de la producción y los ingresos conduce a la conformación de un aparato productivo que continuamente va perdiendo su capacidad de generar empleos; problema que se ve agudizado por el elevado crecimiento poblacional y también por sus raíces estructurales. A continuación los antecedentes del comportamiento de la concentración productiva y de empleo para El Salvador.

De acuerdo a datos<sup>2</sup> del Ministerio de Economía de El Salvador, MINEC, la industria manufacturera es uno de los sectores que mayor aporte hace al PIB. El desempeño de distintas ramas que lo conforman ha sido bastante dinámico en los últimos años, no así en el año 2007 cuando su participación en el PIB fue menor, teniendo un valor de 22.7%, como resultado de la disminución de participación de la maquila. Por su parte, los sectores de Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca, en conjunto fueron unos de los sectores con mayor protagonismo y contribución al PIB, en el año 1995, su aporte reflejaba un 13.6%, a partir de allí viene en descenso hasta el año 2004; en 2005, muestra signos de recuperación y se consolida en el año 2008, con un aporte al PIB del 13.1%, motivado por un aumento en la producción de granos básicos, el incremento de los precios internacionales del café y el azúcar, entre otros.

El Sector financiero es una actividad económica que se ha venido consolidando teniendo un aporte de 3.8% en el PIB, para el año 2008. El área de Servicios domésticos en el período de 1995-2008 presentó una pequeña reducción, pasando de 5.5% a 4.5% en aporte al PIB.

**Tabla 1**  
**Participaciones sectoriales en el PIB (%)**

Año	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Promedio
<b>Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca</b>	11.4	11.5	11.7	11.9	12.4	12.8	12.4	12.8	12.3	<b>12.1</b>
<b>Bienes Inmuebles y Servicios a las empresas</b>	3.2	3.2	3.2	3.2	3.3	3.3	3.4	3.4	n/d	<b>2.9</b>
<b>Comercio, Restaurantes y Hoteles</b>	19.9	20	20.2	20.4	20.5	20.7	19.6	19.9	20	<b>20.1</b>
<b>Construcción</b>	4.1	3.6	3.6	3.7	3.3	3.1	3	2.8	3.1	<b>3.4</b>
<b>Electricidad, Gas y Agua</b>	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	<b>0.7</b>
<b>Servicios Financieros y Seguros</b>	3.8	3.9	3.8	3.8	3.8	3.7	3.5	3.7	3.8	<b>3.8</b>
<b>Industria Manufacturera</b>	23.7	23.5	23.1	22.7	22.4	22.9	22.6	22.6	23.1	<b>23.0</b>
<b>Productos de la Minería</b>	0.5	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3	0.2	0.3	<b>0.4</b>
<b>Servicios Comunes, Sociales, Personales y Domésticos</b>	4.9	4.9	4.7	4.7	4.7	4.9	4.9	4.9	5	<b>4.8</b>
<b>Servicios del Gobierno</b>	5	4.9	4.9	4.8	4.7	4.8	4.9	5	5.2	<b>4.9</b>
<b>Transporte, Almacenamiento y Comunicaciones</b>	5	4.9	4.9	4.8	4.7	4.8	4.9	5	5.2	<b>4.9</b>

Fuente: Ministerio de Economía. Dirección de Competitividad Empresarial.

En la tabla anterior se presentan los niveles de productividad del trabajo de cada sector económico como porcentaje de la producción de la economía nacional, las diferencias entre algunos sectores, son muy marcadas respecto al resto, siendo la manufactura, el comercio y la agricultura los principales rubros con mayor productividad; en otro extremo se encuentran sectores como electricidad-gas-agua, y la minería que tienen una productividad sumamente baja, le siguen de cerca construcción y servicios financieros; esta desigualdad se ha mantenido en el quinquenio analizado.

Se corrobora pues, con los datos anteriores que El Salvador es uno de los países con heterogeneidad estructural severa tal como lo plantea CEPAL, 2012, bajo esta condición las diferencias de productividad entre los diversos estratos productivos son bastante marcadas, y se refleja también en la estructura del mercado laboral a través de altas tasas de desempleo y tasas de ocupación muy influidas por el sector informal. En países con estas circunstancias, alrededor de un 61% del empleo está

<sup>2</sup> Los datos han sido obtenidos del sitio web: <http://www.elsalvadorcompite.gob.sv/comext.html#app=afbc&1380-selectedIndex=1&a147-selectedIndex=0&ce50-selectedIndex=0>. Recuperados el 20 de febrero 2015.



concentrado en el estrato de baja productividad, mientras que el porcentaje más bajo de ocupados se registra en el estrato productivo intermedio.

Además, en el lapso de una década la estructura ocupacional por rama económica se mantuvo agrupada de manera marcada solamente en dos actividades productivas, concentrando más del 40% de la PEA de los hombres y hasta un 49% de la PEA de mujeres. De acuerdo a los datos obtenidos en Carraza et al, (2010) la estructura ocupacional de la PEA en el sector urbano se aglomeró en la industria manufacturera seguida por el comercio, para el período 1998 al 2008.

De acuerdo con Flores (1984) en el país el desempleo está condicionado y es el resultado de la forma en la que se ha desarrollado el aparato productivo; esto también aplica a las condiciones salariales que marcan diferencias de acuerdo al sector económico en el que se labore. En la siguiente tabla, se presentan de manera ascendente el promedio de salarios por rama productiva en el período de 2003 al 2013; como puede observarse durante esa década los servicios domésticos y la agricultura son los peores retribuidos salarialmente, y los sectores de comercio y manufactura, los que más aportan al PIB, mantiene salarios más bajos que otros sectores como la administración pública, servicios financieros y electricidad-gas-agua, que aportan mucho menos al PIB.

**Tabla 2**  
**Salario por actividad económica. Promedio mensual 2003-2013**

Sector de Actividad Económica	Dólares (US \$)
Servicios domésticos	118.76
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	121.52
Pesca	197.48
Industrias manufactureras	237.52
Comercio, hoteles y restaurantes	259.56
Construcción	260.44
Servicios comunales sociales y de salud	281.22
Explotación de minas y canteras	287.74
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	348.27
Intermediación financiera, inmobiliarias	385.52
Enseñanza	449.88
Administración pública y defensa	454.98
Suministro de electricidad, gas y agua	466.56

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos de la EHPM.

Aunado a lo anterior, la precaria situación laboral no sólo se refleja en los niveles de salarios, sino también en las condiciones laborales. Las estadísticas sobre el sector informal son muy escasas, algunos datos en función de los rubros económicos han sido obtenidos en Salazar (2009) en los cuales se constata que las personas empleadas en el sector informal predominan en las actividades de pesca (78%) y el comercio (69%), seguidas de cerca por las de construcción (59%) y agricultura (58%). El comportamiento del empleo informal se equipara con el de los bajos salarios en cuanto a la actividad económica en donde se aglutinan, pero a su vez son sectores económicos que representan un importante aporte al PIB, principalmente en el caso de manufactura y comercio.

### *Desigualdad de empleo a nivel territorial.*

En cuanto a la desigualdad laboral, calculada a través del Índice de Theil<sup>3</sup> y medida en función de los salarios, se han tenido dos momentos importantes, primero entre los años 1998-2006 en donde presentó crecimiento con un valor del 40%, y luego hacia el año 2011 en donde mejora su situación hasta llegar a un valor del 35%; de acuerdo a datos de Duarte et al, (2013). Sin embargo, este decrecimiento de la desigualdad en el empleo cambia su intensidad al quitar del análisis al departamento de San Salvador ya que ésta disminuye la cuantía en la que decrece, lo cual demuestra la incidencia que posee ese territorio (que aglutina la capital del país) en la concentración del empleo.

Respecto a la distribución del subempleo a nivel de departamentos, en la Tabla 3, se presenta la relación entre los subocupados de un departamento específico y la sumatoria de los subocupados de todos los departamentos de país para cada año de análisis, las proporciones dan como resultado que la subocupación se concentra principalmente en los dos departamentos que más ocupación aglutinan, los cuales son: San Salvador y La Libertad; también estos mismos departamentos concentran un mayor número de rubros económicos en sus territorios, sin embargo no están exentos de desigualdades laborales demostrando que las bondades que se esperan de la concentración económica no siempre se obtienen de manera automática. Ambos departamentos poseen los porcentajes más altos de subempleo en el país a pesar de que se asume que son los más dinámicos económicamente, se deduce por tanto que es necesario profundizar sobre las condiciones desfavorables de los ocupados.

**Tabla 3**  
**Subocupados por departamento (%)**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Ahuachapán	4.0	4.3	4.4	4.8	4.5	4.8
Santa Ana	11.1	11.0	9.9	10.8	10.6	10.9
Sonsonate	8.3	7.4	7.9	7.9	7.7	7.8
Chalatenango	2.4	2.0	2.1	2.2	2.1	2.1
La Libertad	11.9	13.3	13.4	12.2	12.8	13.0
San Salvador	36.1	38.7	35.9	37.5	39.0	37.8
Cuscatlán	2.9	2.7	2.9	2.5	2.6	2.8
La Paz	5.5	4.3	5.5	4.9	4.3	3.9
Cabañas	1.4	1.4	1.5	1.3	1.5	1.5
San Vicente	2.3	2.0	2.5	2.2	2.5	2.4
Usulután	5.2	4.7	4.8	5.5	4.2	4.6
San Miguel	4.9	4.8	5.2	5.2	4.9	5.0
Morazán	1.6	1.6	1.7	1.3	1.5	1.5
La Unión	2.2	1.8	2.1	1.7	1.7	2.0

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos de la EHPM.

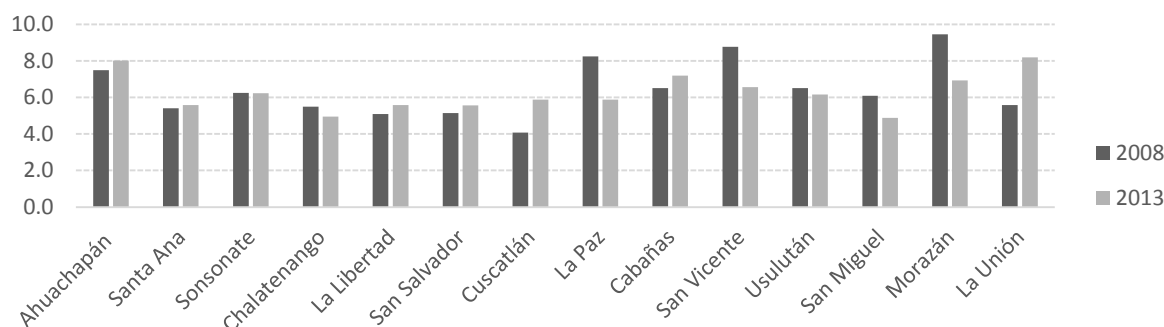
La tasa de cesantía, relaciona desocupados<sup>4</sup> y la PEA (Población Económicamente Activa) mostrando así, la expulsión de mano de obra por el conjunto de unidades productivas en un lugar determinado; esto es sumamente notorio para el caso del departamento de La Unión en donde la tasa de cesantía ha crecido al menos 2 puntos porcentuales en los últimos cinco años, lo cual ha tenido graves repercusiones en el territorio convirtiéndose en uno de los principales lugares con altos niveles de migración forzada. Los departamentos de Cabañas y Ahuachapán que también presentan crecimiento

<sup>3</sup> Este índice para medir desigualdades, se basa en que a partir del valor total que alcanza una variable es posible definir las participaciones relativas que corresponden a cada observación de manera que la suma de ellas conforme la unidad. El índice tenderá a cero si la variable se encuentra equitativamente distribuida.

<sup>4</sup> Esta tasa relaciona los desocupados que estando ocupados perdieron el empleo, no se toma el total de todos los desocupados.

de la tasa de cesantía cuentan con los niveles más bajos de ingresos per cápita tal como se verá más adelante en este mismo apartado. También se constata que hay tres lugares en donde ha decrecido la cesantía de manera importante, estos son; Morazán, San Vicente y La Paz, los dos últimos a su vez han disminuido en sus niveles de subocupación, tal como se presentó en la tabla 3.

**Gráfico 1**  
**Tasa de cesantía a nivel departamental, 2008 y 2013.**



Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos de la EHPM.

De acuerdo con Duarte et al, (2013) se puede inferir una disminución de la desigualdad departamental del ingreso per cápita mensual con base en el Índice de Theil aproximadamente en un rango del 5% al 7% entre 1998 – 2000, luego se mantuvo decreciendo hasta alcanzar su punto más bajo en 2011, con un valor del 3%. Sin embargo, este decrecimiento de la desigualdad en el ingreso per cápita cambia su intensidad al omitir en el análisis al departamento de San Salvador, tal como sucedía con la desigualdad salarial, medida por medio de este mismo índice, mostrando nuevamente la incidencia de la concentración de los ingresos y empleo que posee ese territorio.

**Tabla 4**  
**Ingreso per cápita a nivel departamental 2003-2011 (US \$)**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Promedio
<b>Ahuachapán</b>	67	68	81	79	93	76	78	79	78	<b>78</b>
<b>Santa Ana</b>	80	81	80	91	111	118	119	115	118	<b>102</b>
<b>Sonsonate</b>	77	89	99	102	120	97	99	101	103	<b>99</b>
<b>Chalatenango</b>	77	80	85	88	89	99	93	95	100	<b>90</b>
<b>La Libertad</b>	125	108	110	115	141	164	159	149	153	<b>136</b>
<b>San Salvador</b>	126	140	144	149	164	173	168	163	165	<b>155</b>
<b>Cuscatlán</b>	68	70	65	72	101	84	90	96	98	<b>83</b>
<b>La Paz</b>	67	73	81	80	84	94	98	99	98	<b>86</b>
<b>Cabañas</b>	57	64	65	77	77	73	81	87	93	<b>75</b>
<b>San Vicente</b>	65	65	80	72	78	90	94	100	109	<b>84</b>
<b>Usulután</b>	74	73	77	85	90	89	93	93	96	<b>86</b>
<b>San Miguel</b>	89	89	94	94	103	129	115	118	85	<b>102</b>
<b>Morazán</b>	61	60	80	62	64	74	80	80	117	<b>75</b>
<b>La Unión</b>	78	75	83	81	92	99	101	101	99	<b>90</b>

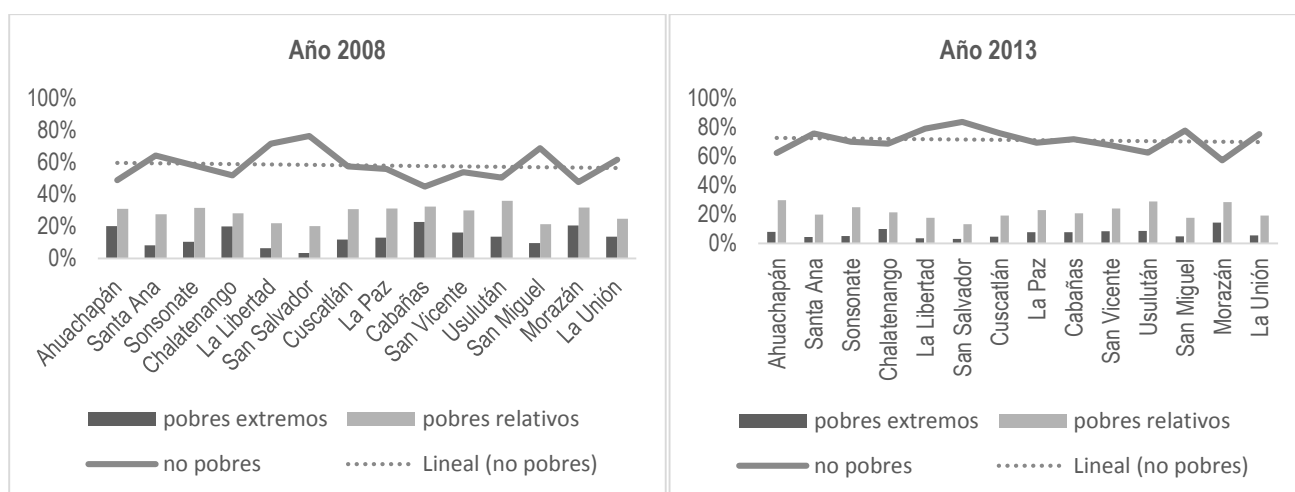
Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos de la EHPM.

Al relacionar los datos de pobreza con diferentes rubros económicos, Salazar (2009) muestra que las actividades en donde los empleados alcanzan mayores niveles de pobreza son: administración pública, seguido del sector de minería y en tercer lugar, el sector de agricultura. El análisis se realizó con datos de 2007.

Para el período analizado, 2008-2013, la pobreza ha decrecido pero la pobreza relativa ha crecido, la posible explicación se encuentra en que la extrema pobreza ha disminuido de tal manera que al mejorar su situación se ha compensado incluso más allá del incremento de la pobreza relativa<sup>5</sup> causando el efecto de decrecimiento en la pobreza total a nivel de país. Sin embargo, a pesar de la mejora en cuanto a los niveles de pobreza existen ciertos territorios en peor situación que el resto del país, esto se refleja al relacionar el nivel de ingresos con los de pobreza, y los lugares que presentan el peor escenario son los departamentos de Ahuachapán, Usulután, San Vicente y Morazán, los dos últimos también poseen bajo niveles empleo.

**Gráfico 2**

**Niveles de pobreza 2008 y 2013**



Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos de la EHPM.

Como un importante antecedente, se presentan datos del estudio realizado en el año 2005 por el MINEC con datos del Censo Económico del mismo año, en donde se establecía cuáles eran los rubros económicos que destacaban en cada departamento. En ese momento sobresalía el comercio y en menor cuantía la industria para los departamentos de Cabañas, Cuscatlán y Chalatenango éste último cuenta con una presa hidroeléctrica que no se tomó en cuenta en ese análisis. Para el departamento de San Miguel, destacaban los sectores comercial e industrial pero también tenía presencia relevante de otras ramas por lo que no se considera que en ese territorio la mano de obra estuviera concentrada en un solo sector.

En cuanto a San Salvador, la concentración laboral resaltaba respecto a todo el país principalmente en el comercio pero también en la industria y el sector servicios. Por su parte el departamento de La Libertad sobresalía por la industria (de manera específica maquila) y en menor medida el comercio. En La Paz, resaltó también la industria, pero se excluyó del análisis el aeropuerto ubicado en ese departamento. Para La Unión, las actividades comerciales y la pesca aglutinaban los ocupados, por lo

<sup>5</sup> Para el análisis de la pobreza, se entiende que la población total = no pobres + pobres; donde, pobres = pobres relativos + pobres extremos.

que sobresalió de manera específica la empresa atunera de la zona. Para los departamentos de Morazán y Usulután, el comercio fue el más significativo respecto a los otros sectores económicos, en este último departamento también fue relevante la pesca, pero la actividad industrial presentó un comportamiento muy débil comparado con el resto del país y sólo se destacó por poseer una planta generadora de energía eléctrica.

Para Santa Ana, en el área industrial sobresalió la producción de cemento, mientras que en el departamento de Sonsonate fue la producción de energía eléctrica, en este lugar se posee un puerto marítimo pero en ese estudio no se tomó en cuenta. En resumen, para el país, los territorios que resaltaban, en el 2005, por sectores económicos fueron, en construcción: Chalatenango, La Libertad y San Salvador; en Electricidad-Gas-Agua: Ahuachapán, San Miguel y Sonsonate; en Pesca: Cuscatlán, La Paz y La Unión; mientras que Morazán, Chalatenango, San Vicente y Cuscatlán, presentaron baja concentración laboral en general.

### **Apartado metodológico. Aplicación del índice de concentración**

Para probar la hipótesis sobre la concentración y su incidencia en las desigualdades laborales a nivel territorial, se utilizará un índice que permite medir esta concentración relacionándola con los niveles de empleo por área geográfica, y por actividad económica para los años 2008 y 2013.

Este índice de concentración laboral, actúa bajo la lógica de los índices utilizados en las teorías de la aglomeración espacial de la actividad económica que enfatizan el beneficio de las economías de escala. Garofoli (1993) exponía que el efecto multiplicador de mejoras de la actividad económica y aumento de los niveles de empleo como consecuencia de la aglomeración no es algo que se dará de manera automática. En la medición de la concentración, no necesariamente un alto índice de concentración del empleo en un sector económico determinado significa que se estén generando todos los beneficios para las personas empleadas si dentro de este se mantienen desigualdades laborales. Por otra parte, si las actividades económicas se aglutinan en espacios específicos dejando rezagados todos los demás tampoco se estarán generando todos los beneficios esperados en función del desarrollo económico y social. Por ello, tal como Borja y Castells (1997: 42) lo expresan “lo significativo del proceso espacial no es, ni la concentración, ni la dispersión de actividades sino la relación entre ambas tendencias” buscando el mayor beneficio en términos de desarrollo y disminución de desigualdades.

Las mediciones en este estudio se realizaron a través del “Índice de concentración laboral”, ICL, construido por el Ministerio de Economía de El Salvador, MINEC, el cual muestra si existe concentración tanto para un mismo territorio como entre rubros de actividad económica. Su fórmula es la siguiente:

$$ICL = \alpha \frac{CIIU_{ij}}{\sum_{j=1}^m CIIU_i} + (1 - \alpha) \frac{CIIU_{ij}}{\sum_{i=1}^n CIIU_j}$$

Donde  $CIIU_{ij}$  representa el número de personas que trabajan en la actividad económica “i” en el departamento “j”;  $\sum_{j=1}^m CIIU_i$ , el total de personas a nivel nacional que se dedican al rubro “i”;  $\sum_{i=1}^n CIIU_j$  el número total de trabajadores del departamento “j”; y  $\alpha$  es un ponderador entre 0 y 1 que refleja la importancia que cada fracción tiene en la medición del índice. La primera función indica que tan concentrada se encuentra la fuerza laboral de un determinado rubro en un departamento dado. La segunda fracción muestra que tan concentrada se encuentra la fuerza laboral de un departamento. En el presente trabajo el ponderador ( $\alpha$ ) toma el valor de 0.5 puesto que tiene la misma importancia que un rubro destaque a nivel del país (primera fracción), como a nivel de departamento (segunda fracción).

La relevancia del ICL, es que permite comparar rubros distintos entre diferentes territorios al mismo tiempo. El propósito del índice es identificar los principales sectores productivos en los que se concentra la fuerza laboral en cada departamento. Los valores del índice van del 0 al 1.

La medida de empleo utilizada es la población total ocupada por cada sector de actividad económica. Se abordó el nivel regional de departamento ya que es la delimitación política administrativa de la que se hace levantamiento de datos a nivel nacional; como fuentes de los datos se hizo uso de la Encuesta de hogares de propósitos múltiples (EHPM) de 2013, la última disponible; se tomaron los datos de empleo e ingreso de las secciones: 0, 1 y 4, utilizando el SPSS<sup>6</sup> para el tratamiento de las bases. Además se analizó la tasa de cesantía, relacionando los desocupados y la PEA<sup>7</sup>, que para este estudio se contempla a partir de los 16 años y más. Se utilizan los datos oficiales de subocupados que están calculados solamente para área urbana y en este análisis se ha tomado en cuenta el sector de los servicios domésticos, que se excluye en los datos oficiales. Las variables utilizadas se resumen en la tabla 5. Finalmente, para la revisión de las políticas públicas se ha contemplado el período presidencial 2009-2014, haciendo énfasis en los elementos referidos a desarrollo de la actividad económica y al empleo de manera territorial, pues fue en este período que se dio inicio de manera oficial a un programa con enfoque de políticas territoriales.

**Tabla 5**  
**Dimensiones y variables de análisis**

<b>Dimensión</b>	<b>Variables</b>	<b>Indicadores</b>
<b>ECONÓMICA</b>	Salarios e Ingresos	Salario por actividad económica
		Ingreso per cápita por departamento
	PIB	Aporte al PIB por cada sector económico
	Pobreza	Niveles de pobreza por departamento
<b>SOCIAL</b>	Ocupación	Total de personas ocupadas por sector económico
		Total de personas ocupadas por departamento
	Subocupación	Total de personas subocupadas por sector económico
		Total de personas subocupadas por departamento
	PEA	Total de PEA por departamento

Fuente: Elaboración propia.

## **Resultados de la medición de concentración laboral**

A través de los resultados de la medición del Índice de Concentración Laboral, se identifican los departamentos con mayor concentración laboral y de manera simultánea se presentan las actividades productivas en las que cada departamento despunta; el índice se ha calculado para las catorce ramas económicas para el país. El análisis se realizó enfocado al quinquenio 2008-2013, pero también se retoman algunos resultados de los únicos dos estudios vinculados a la problemática realizados en el país, en los años 2005 y 2012.

<sup>6</sup> Statical Package for Social Science.

<sup>7</sup> La Población Económica Activa (PEA) está definida como la población en edad de trabajar que realiza alguna actividad económica, por tanto, No hace referencia a toda la población en edad de trabajar. De acuerdo a DIGESTYC, en el país se contemplaba para el cálculo de este grupo el rango de edad desde los 10 años en adelante, pero para estandarizar las cifras a nivel internacional a partir del 2007, se utiliza el rango de los 16 años en adelante.

Para una mejor visualización de los resultados gráficamente se marcan el inicio y el final del período de análisis. El estudio contempló un número total de ocupados de 2,349,050 a nivel nacional para el año 2008 y 2,629,507 ocupados para el año 2013, con base a datos de la Encuesta de hogares y propósitos múltiples.

#### *Análisis de la estructura sectorial y empleo*

El Índice de concentración laboral en el último quinquenio para el sector agrícola ha tenido un comportamiento bastante equilibrado en la mayoría de los departamentos; ningún otro sector posee este dinamismo, eminentemente San Salvador y La Libertad que son más urbanos tienen poco empleo aglutinado en este sector; sin embargo entre el 20 y 25% de la fuerza laboral se concentra en siete de los catorce departamentos del país. Es interesante el caso de Santa Ana, que ha crecido en empleo agrícola, ya que es la ciudad más importante del occidente del país. El caso de la agricultura presenta un comportamiento muy particular, en principio este sector ha estado relegado respecto a los demás sectores económicos del país, y como se puede apreciar posee una posición preponderante en la generación de empleo. Por su parte, el sector pesquero está orientado a los municipios costeros del departamento de Usulután, y en menor medida en La Unión. Es relevante que en los últimos cinco años el departamento de La Paz redujo su participación en este sector productivo, siendo también principalmente costero. Tampoco, Sonsonate aparece como un departamento importante en este rubro, a pesar de que el principal puerto marítimo del país está ubicado en ese lugar.

En cuanto al comercio, su estructura ocupacional prácticamente es la misma a lo largo del último quinquenio concentrándose en San Salvador, pero teniendo también presencia en la zona occidental del país en los departamentos de Santa Ana, Sonsonate y La Libertad. A pesar que es un sector con considerable presencia en la mayoría de departamentos, la zona oriental del país, que incluye cinco departamentos, está rezagada en este rubro. Por su parte, las personas ocupadas en el área de construcción se aglutinan en San Salvador y esta tendencia se ha mantenido desde los últimos cinco años e incluso se ha incrementado, mientras que San Miguel se ha contraído bastante en número de ocupados y también La Libertad, pero en menor cuantía.

En el caso del sector financiero, su presencia en la capital del país es de gran relevancia, las personas ocupadas pertenecen principalmente al departamento de San Salvador y esto responde en gran parte a que las estructuras del sector financiero se han aglomerado en este departamento, y como ya se mencionaba, de manera específica en la capital, dejando rezagado a todos los demás territorios. En la construcción ha decrecido la población ocupada entre 2008 y 2013, principalmente en La Libertad y La Paz, y de manera aún más marcada en San Miguel y Usulután, en la zona oriental del país; siendo esta zona la que posee menor cantidad de ocupados en la mayoría de las actividades económicas.

Llama la atención el caso de Cabañas por ser el único departamento que ha incrementado la ocupación en el sector de la administración pública, de lo que puede inferirse una mayor presencia del Estado en este sector ya que es uno de los departamentos del país que mantiene altos niveles de pobreza. Por otra parte, es importante recalcar que el departamento de La Unión, ubicado en la zona oriental del país, es el que cuenta con menor participación en relación a todos los departamentos, en el sector de electricidad-gas-agua, y que la tendencia del sector para este último quinquenio haya sido la de concentrarse aún más y reducir la generación de empleo, tal como lo muestra el esquema gráfico, al final de este apartado.

El sector de enseñanza es relevante en La Libertad y Sonsonate, dentro de su estructura económica interna; pero para la generalidad del país, este sector concentra la generación de empleo en San Salvador. En el último quinquenio se ha concentrado un poco más, pero ha dado espacio a la zona oriental en menor medida orientándose hacia San Miguel. Por su parte, la generación de empleo en el

rubro de Servicios de la salud presenta también alta concentración en San Salvador, sin dar señales de cambio en su estructura en los últimos cinco años. Por su parte, el sector de minas ha logrado disminuir su concentración en uno de los departamentos en donde ha estado presente, no porque haya podido redistribuir de mejor manera la generación de empleo, sino por su baja en la participación en la estructura económica del país y por ser un sector con baja viabilidad económica y ecológica en la región. Los sectores de transporte y comunicaciones, ha mantenido su concentración en San Salvador y en menor cuantía en La Libertad.

*Contraste con resultados de estudios similares de 2005 y 2012.*

De acuerdo a lo investigado por Aquino et al (2012) para la economía salvadoreña la industria manufacturera y el transporte y comunicaciones son sectores claves, las inversiones en éstos tienen un fuerte impacto en su reproducción y en el resto de sectores de la economía; sin embargo tienen un efecto menor en la creación de empleo. Por su parte, los sectores agropecuario, comercio y construcción presentan mayores multiplicadores de empleo. Asimismo, concluye que es más fácil para el gobierno incentivar el crecimiento y el empleo en los sectores de construcción y electricidad-gas –agua, a través de la inversión en obras públicas. Por su parte, el sector construcción es el único que muestra fuerzas de arrastre del resto de sectores de la economía, tanto en términos de producción como de empleo.

Sin embargo, en ese mismo estudio, se constató que los sectores agropecuario, minero y de comercio se han mantenido como sectores aislados y con relativamente bajos niveles de encadenamientos con los demás sectores. Para reforzar esta conclusión, en el análisis realizado en el presente estudio, el sector construcción no aglutina mucho empleo, y los sectores que han estado aislados de las acciones de activación económica, como el comercio y sobretodo la agricultura, acumulan una buena proporción de la población ocupada en el país y son, a su vez, multiplicadores de empleo.

En cuanto a generación de empleo, entre 2006 y 2010 se redujo la capacidad de crear empleo en todos los sectores, principalmente en minería. Los sectores mayores multiplicadores de empleo son los que generaron menos empleos en otros sectores en ese período, por no estar suficientemente encadenados con el resto de la economía.

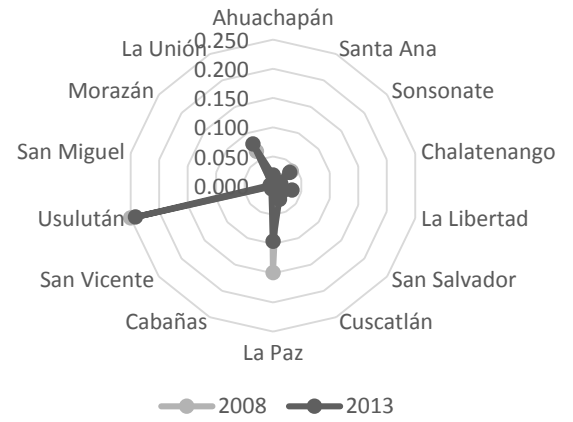
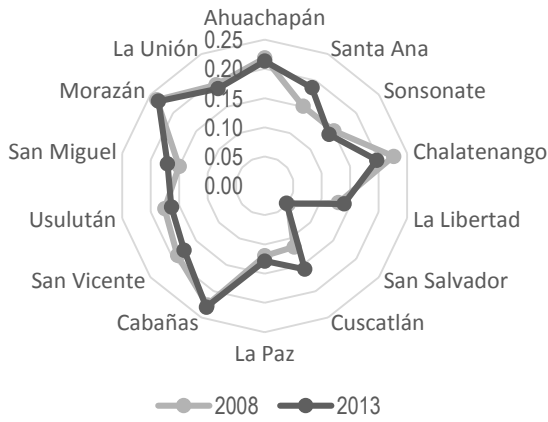
Transporte y comunicaciones, es un sector que a través de la creación de subsidios u otras transferencias, solamente genera trabajo de forma indirecta, tal como señalan Aquino et al (2012); sin embargo, en función de políticas públicas, este último sector genera poco empleo aunque esté bien articulados a otros sectores económicos. En la industria manufacturera, el análisis comparativo, muestra que San Salvador y La Libertad siguen manteniendo relevancia, pero ha incrementado su participación el departamento de La Paz.

En tiempos de crisis, los sectores de construcción, electricidad, gas y agua, transporte y comunicaciones, y la industria manufacturera son los que tienen mayor capacidad para generar crecimiento y empleo en toda la economía (Aquino et al, 2012) lo que toma relevancia en el presente análisis, si se constata que los primeros tres sectores listados no son representativos en cuanto a nivel de empleo y que además se encuentran muy concentrados territorialmente.

Para el estudio realizado por MINEC (2005) los territorios que resaltaban en el sector construcción fueron: Chalatenango, La Libertad y San Salvador; en el período 2008-2013 se mantienen los últimos dos departamentos. En el sector electricidad-gas-agua, los representativos eran: Ahuachapán, San Miguel y Sonsonate, sólo este último se mantiene en la misma situación. En pesca sobresalían Cuscatlán, La Paz y La Unión; los últimos dos han decrecido notablemente en este rubro. Mientras que Morazán, Chalatenango, San Vicente y Cuscatlán, presentaron baja concentración laboral en general.

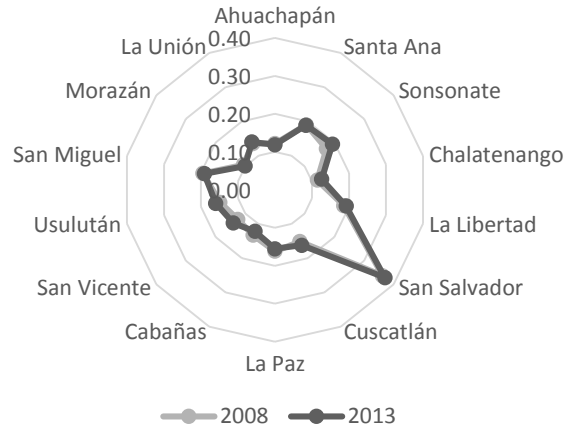
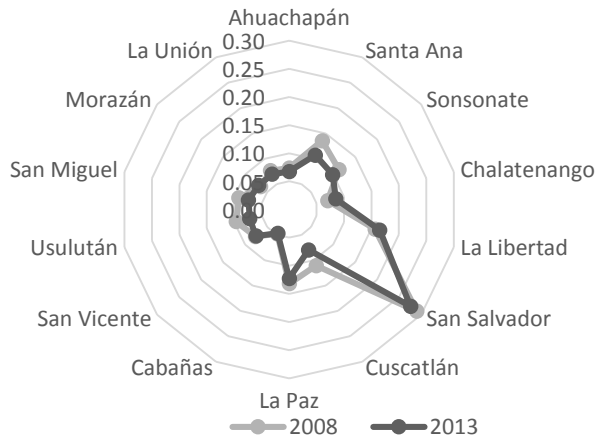


**Esquema Gráfico 1**  
**Evolución del ICL 2008-2013 para los sectores**



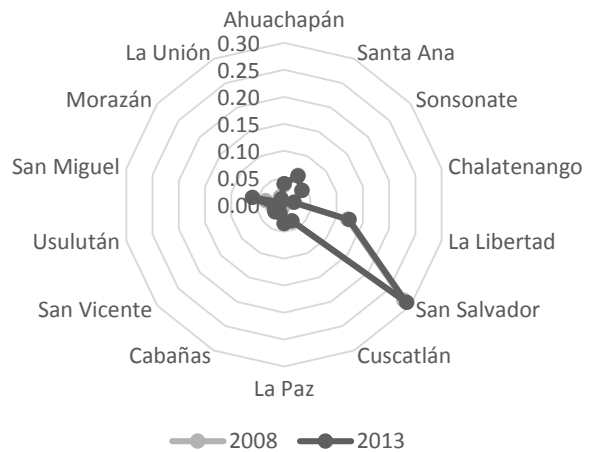
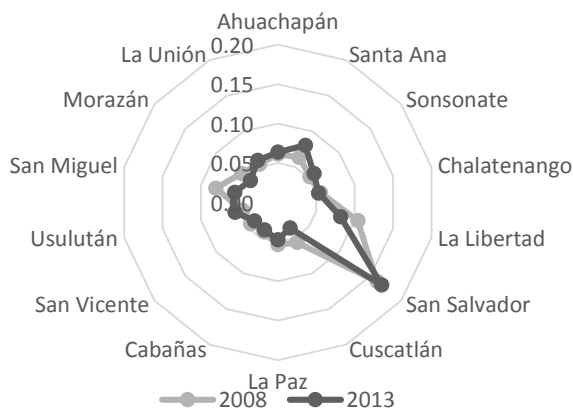
**Agricultura**

**Pesca**



**Manufactura**

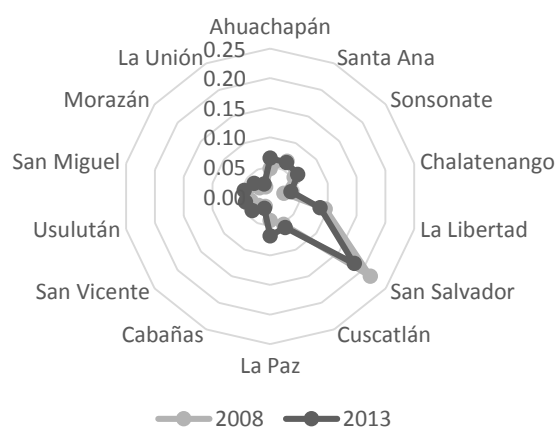
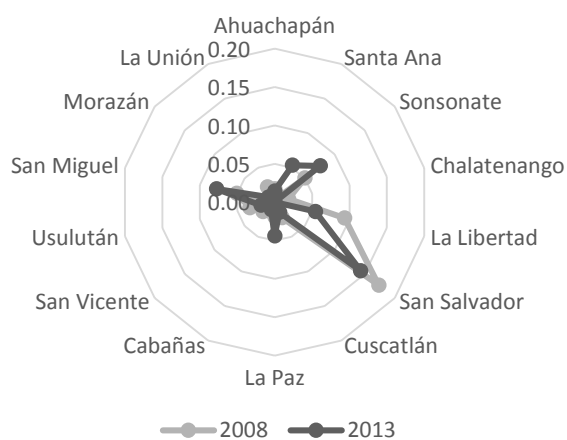
**Comercio**



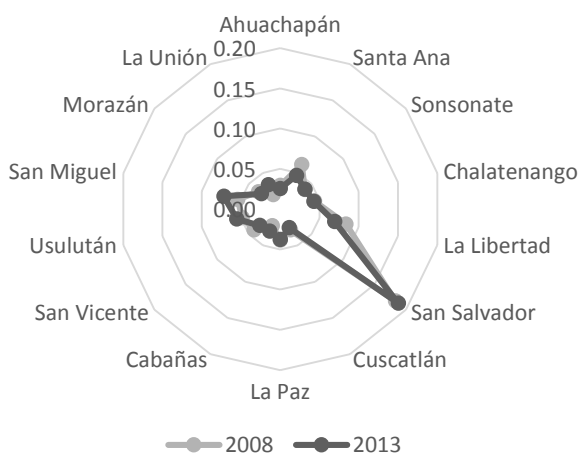
**Construcción**

**Servicios Financieros e Inmobiliarios**

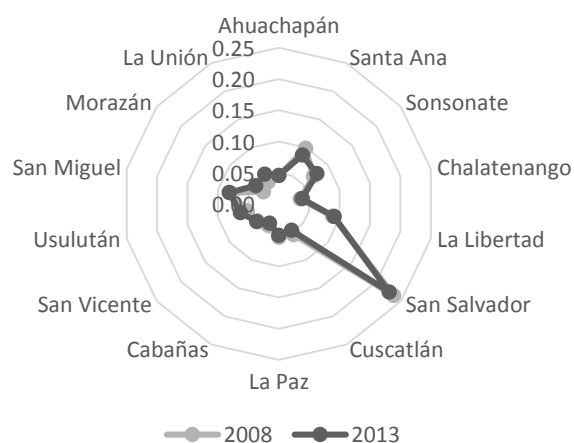
**Continuación....**



**Electricidad, Gas y Agua**



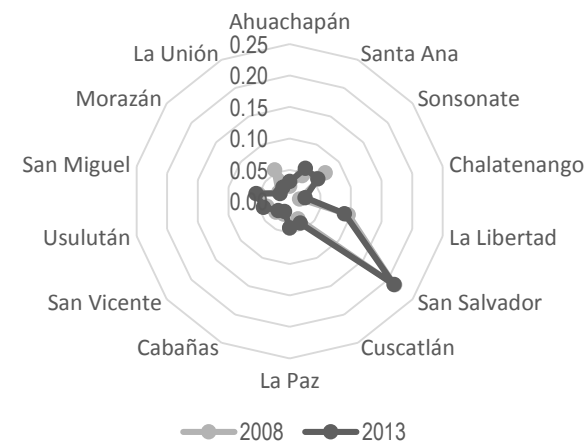
**Administración Pública**



**Enseñanza**



**Servicios de Salud**



**Explotación de Minas**

**Transporte y Comunicaciones**

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos de la EHPM.

## **Políticas públicas territoriales para el ámbito económico y el empleo**

El análisis de las políticas territoriales en este estudio retoma las teorías de la geografía económica, pero también el uso del enfoque territorial del desarrollo que facilita un abordaje más holístico de la problemática. Al orientar el enfoque territorial para el tema de políticas públicas, Sepúlveda (2008) resalta dos resultados importantes, primero: concebir la política de desarrollo como una política articuladora de las políticas sectoriales en espacios territoriales; segundo, aplicar políticas diferenciadas, según el contexto.

Desde este enfoque se trata entonces de superar las tendencias recurrentes que enfatizan en políticas públicas e intervenciones gubernamentales orientadas al territorio sin una visión inclusiva y articulada del gobierno local; careciendo así de procesos de gobernabilidad multinivel capaz de promover procesos coherentes y cohesionados para el desarrollo local (Vargas, 2011: 39)

Por otra parte, en cuanto a las políticas públicas para enfrentar el rezago económico en ciertas zonas, se debe reconocer que actualmente se ha pasado de una situación en la que la localización estaba determinada por la disponibilidad de materias primas a otra en la que cada vez más, la localización depende de "factores inherentes al territorio". Esto hace que la política regional, como política pública, adquiera una nueva relevancia al poder contribuir en el desarrollo de esos factores, a través de la construcción de carreteras, redes de telecomunicación, cualificación de mano de obra, transferencia de tecnología, etc. (Argüelles y Benavides, 2009: 7).

Es relevante bajo este enfoque la manera como se formulan y diseñan las políticas públicas, siendo el punto fundamental de la incidencia, pues una política pública diseñada sin un enfoque de territorialización difícilmente logrará las sinergias apropiadas con los gobiernos locales. Así, Vargas (2011) resalta tres factores que se necesitan para la implementación de este enfoque: primero, promover el ejercicio del poder local; segundo, el proceso de negociación y concertación política de carácter inclusivo con los diversos actores estratégicos -locales, subnacionales, nacionales- y tercero, desarrollar capacidades de coordinación que trasciendan las actuaciones concretas para promover el cambio institucional. Además, expone que la calidad de las políticas públicas no depende de escoger las medidas acertadas desde el punto de vista técnico, sino negociarlas, aprobarlas y ejecutarlas de una forma que les permita sobrevivir políticamente y ser aplicadas efectivamente.

Se resalta que la dinámica del mercado de trabajo es la manifestación más evidente de la calidad del proceso de desarrollo económico y social; su capacidad para absorber la población económicamente activa en condiciones adecuadas de movilidad social, remuneración, jornada laboral, permanencia en el empleo, derechos del trabajo, entre otras, son piezas fundamentales de la cohesión social (Casado, 2000). Estas capacidades también son esenciales para promover un patrón de crecimiento económico con un efecto más positivo sobre la distribución del ingreso y el empleo. Pero todo ello no es un resultado espontáneo de las fuerzas del mercado, sino que depende de las opciones de políticas públicas orientadas a estos fines (CEPAL, 2010).

Es importante recalcar el diseño de políticas sociales diferenciadas según el contexto, ya que generalmente, las políticas sectoriales tienden a invisibilizar las características diferenciadas de los territorios; ya que en el ciclo de las políticas públicas, las de tipo social tienen que ser particularmente diferenciadas, si esta condición no se asume, los impactos hacia el territorio en función de potenciarlo para mejorar condiciones de vida se diluyen y, por el contrario, podrían contribuir a hacer más graves los desequilibrios ya existentes entre diversos territorios.

Las diversas instituciones y actores que inciden en el desarrollo territorial, hacen imperativo avanzar en el logro de pactos para el tipo de políticas planteadas, en donde la cohesión territorial debe ser el

punto de encuentro de la promoción del desarrollo regional y el centro de coordinación y articulación de las políticas sectoriales y las políticas transversales, tradicionalmente separadas (CEPAL, 2010). Para El Salvador, la extinta Comisión Nacional de Desarrollo declaró en su momento que: “la actual concentración de decisiones gubernamentales, actividades económicas y servicios públicos es incompatible con el desarrollo integral de El Salvador” (CND, 1998; citado en IDH El Salvador, 2008); exteriorizando así que cada vez se hace más necesario apuntar hacia políticas públicas con enfoque territorial o regional para reorientar las actividades económicas y los factores que las propician, pero en función de todos los territorios y sus realidades económicas y sociales.

El cambio de un enfoque sectorial a uno territorial no implica necesariamente un nuevo instrumental de políticas, aunque sí debe plantearse la necesidad de operar cambios significativos en las estrategias de gestión y aplicación de tales instrumentos. Reconociéndose, además, que entre los principales objetivos de las políticas públicas se encuentra el lograr que la agenda política de desarrollo supere las brechas entre grupos sociales y entre regiones o territorios, proporcionando para ello orientaciones estratégicas de impacto para el ámbito redistributivo en función de la integración social y territorial (Sepúlveda, 2008).

Este enfoque territorial de las políticas públicas, lleva consigo la importancia que están adquiriendo las instituciones políticas locales en la regulación de las economías y de los mercados de trabajo, que implican especificidad territorial de los procesos económicos. Así, fundamentados en la creciente interdependencia e integración económica de las localidades, la acción política local parece ser la más adecuada para la regulación de las economías, aún actuando subsidiariamente al papel del Estado, ya que es desde el territorio como mejor se conoce la concreción de las actuales incertidumbres económicas (Jaramillo et al, s/f); ante esta realidad, surgen instrumentos de política interesantes como los Pactos locales por el empleo, que consisten en un proceso pluridimensional de relaciones entre administraciones públicas y organizaciones de interés diversas con la finalidad de regular el empleo en territorios específicos, estos instrumentos aún no se visualizan de manera relevante en nuestro país.

Se revisó el Plan Quinquenal de Desarrollo, que es el instrumento de política pública de más alto nivel y el mapa que orienta la ruta del país en cada período presidencial. Para el período 2009-2014, este plan detalla en el apartado referente a la Estrategia productiva, que se buscaría la coordinación de los recursos gubernamentales y la creación de modalidades de financiamiento en función de la innovación, el fortalecimiento de la gestión empresarial (de acuerdo a las particularidades de productores y empresarios) y de las apuestas productivas diferenciadas (según las vocaciones y potencialidades de los territorios). No se identificó ningún programa a nivel territorial específicamente vinculado a lo económico; en ese sentido, el programa referente es: Territorios de Progreso, programa coordinado por la Secretaría Técnica de la Presidencia, lanzado en septiembre de 2011, y que entre sus principales objetivos esta: integrar y articular las políticas públicas entre la administración nacional, las instituciones autónomas y los gobiernos locales. El programa presidencial territorios de progreso (PPTP)<sup>8</sup> se definió como una metodología de articulación de la administración pública y la participación social en la gestión de las políticas públicas de interés para el desarrollo de los territorios, en las áreas de seguridad, educación, salud y economía. Sin embargo, no se contemplaba un rubro específico en los presupuestos de la nación<sup>9</sup> para este programa durante su vigencia; y actualmente ya no existe en el programa presidencial.

Para el período 2010-2014, el Consejo Económico y Social definió las áreas prioritarias del Plan Quinquenal, entre ellas figura, la reactivación económica, incluyendo la reconversión y la

---

<sup>8</sup> Creado por decreto ejecutivo No135, el 31 de agosto de 2011.

<sup>9</sup> El presupuesto general de la nación, tanto la propuesta como el ejecutado, puede ser consultados en el siguiente sitio web: <http://www.transparenciafiscal.gob.sv/ptf/es/PresupuestosPublicos/PresupuestosEjecutados/>

modernización del sector agropecuario e industrial, y la generación masiva de empleo decente. Dentro de esta línea uno de los objetivos primordiales es promover un desarrollo inclusivo en los territorios con base en sus vocaciones y potencialidades productivas (PQD, 2010: 52), denotándose así, un esfuerzo más cercano a dar relevancia al enfoque territorial para el abordaje de las problemáticas económicas que enfrenta el país.

De cara a las acciones futuras en política económica, para el período 2014-2019, se realizó una entrevista con un funcionario, quien explicó que se busca orientarse hacia la territorialización de la actividad económica a través de corredores-circuitos económicos: a) Franja marina enfocada en puertos y aeropuerto, aunado a logística de transporte e innovación, b) Corredor paracentral que cruza todo el país con la carretera panamericana, y c) Corredor en la zona norte con la carretera longitudinal del norte. Además, se busca que circuitos territoriales conecten estos corredores, y así aprovechar al máximo los potenciales de los territorios. Para operativizar estas propuestas se han creado dos comisiones que integran esfuerzos públicos-privados:

1. Comisión para Red del Estado para Inversión Pública: incluye entidades autónomas y centrales, organizadas por sectores.
2. Comisión para la Inversión Privada: que aglutina a Cámara de Comercio, Representantes del sector textiles, construcción, entre otros.

Respecto a la participación de la ciudadanía, se prevén reuniones con gremiales de trabajadores del sector público y privado y cooperativas; asociaciones de municipios; gabinetes gubernamentales como instancia coordinadora, que buscan coordinar de abajo para arriba y viceversa. Sin embargo, se reconoce que por el momento se están trabajando temas de infraestructura más que productivos, y no con lógica de territorialización de acciones que difiere del enfoque territorial presentado en este estudio, pero que aun así representa un avance significativo en cuanto a diseño de política pública para el país.

## **Consideraciones finales**

Con esta investigación se ha conseguido exponer la situación de la concentración laboral proveniente de las diferencias en las participaciones en el mercado laboral por departamento y por rama de actividad económica en El Salvador. También se han conocido las medidas de política orientadas al abordaje de las desigualdades económicas a nivel territorial.

Los territorios dentro de un país que poseen niveles más altos en calidad de empleo, generalmente tienen una estructura productiva con menor peso del sector primario, pero en el país el sector primario está reflejado en la importante presencia que la agricultura sigue manteniendo en todos los departamentos, con excepción de la capital; esto no significa que este rubro se deba marginar, todo lo contrario, pero sí diversificar en los territorios en los que se depende fuertemente de dicho rubro. Por otra parte algunos sectores económicos poseen un sesgo marcado por las características geográficas del territorio para desarrollar esas actividades económicas, como la pesca; otra situación es el grado de especialización necesario para desarrollarlas, como en el caso del sector electricidad-gas-agua, operativamente muy vinculado al accionar del sector público por lo que debería representar una disposición más equitativa, pero es San Salvador el que acoge la mayor parte de ocupación de este sector.

En el período 2003 al 2013, los servicios domésticos y la agricultura fueron los peores retribuidos salarialmente, los sectores de comercio y manufactura son los que más aportan al PIB, pero mantienen salarios más bajos que otros sectores como la administración públicas, servicios financieros y

electricidad-gas-agua, que aportan mucho menos. También las personas empleadas en el sector informal predominan en actividades de pesca, comercio, construcción y en agricultura. El caso de la construcción en otros estudios caracterizado como un dinamizador de la economía, en esta investigación no se encuentra un comportamiento relevante y está ausente en los departamentos con mayores niveles de pobreza.

Así, durante las últimas décadas, la generación de nuevos empleos se ha centrado en el sector terciario, que incluye el grueso de las ocupaciones informales, sobre todo en el comercio y los servicios, en este estudio, resalta también la agricultura. El análisis muestra la importancia del empleo manufacturero que como ya se mencionó no goza de las mejores condiciones salariales. En cuanto a lo territorial, los departamentos de San Vicente, Morazán y La Unión han mostrado baja concentración laboral en general.

Por su parte, los departamentos de Ahuachapán, San Vicente y Morazán, tienen peor situación que el resto del país en cuanto a nivel de ingresos. En La Unión la tasa de cesantía ha crecido al menos 2 puntos porcentuales, lo que ha tenido graves repercusiones en expulsión de mano de obra por el conjunto de unidades productivas, es uno de los departamentos con mayor migración obligada en el país. Les siguen en crecimiento de la tasa de cesantía los departamentos de Cabañas y Ahuachapán que cuentan con los niveles más bajos de ingresos per cápita; congruente con la hipótesis que se respalda en esta la investigación, ya que la concentración sectorial de empleo incide sobre la estructura del mercado de trabajo fomentando desigualdades laborales entre los distintos territorios del país.

Sin embargo, la concentración no sólo afecta la relación entre regiones sino que también al interior de ellas se tienen efectos diferentes a los esperados; es decir, aunque una región sea próspera económicamente, no está liberada de la generación de desigualdades tanto económicas como sociales. Las regiones con crecimiento económico pueden a su vez mantener condiciones precarias y desiguales del empleo en sus territorios. Así, la distribución actual de la actividad económica es claramente una distribución que no se produce por casualidad, y la activa participación del Estado es un elemento relevante en la disminución de estas desigualdades económicas generadas por esta configuración, en donde lo que se debe hacer notar es el elemento histórico que ha marcado la forma como se ha desarrollado el aparato productivo a nivel nacional.

Se espera entonces que las políticas laborales contribuyan a reducir las diferencias salariales; sin embargo, estas no pueden modificar de forma sustantiva la magnitud de la dispersión de los salarios en circunstancias de elevada heterogeneidad intersectorial, de allí la importancia de las políticas que tomen en cuenta la interrelación entre el ámbito económico y laboral para cada espacio afectado de manera particular.

Este argumento induce a la reflexión, tantas veces argüida, de que los desequilibrios territoriales son reforzados por políticas nacionales que acentúan las diferencias entre unos y otros territorios, aún en una misma región o país. Por tanto, desde la perspectiva territorial, la meta del desarrollo es promover los territorios más rezagados de manera que paulatinamente se reduzcan las brechas territoriales, pero también aquellas intrarregionales que generalmente son las más invisibilizadas. De allí que corresponda la recomendación sobre un análisis más a fondo para determinar la distribución de las actividades productivas en el país utilizando indicadores como productividad o el valor agregado que genera cada sector, incluyendo a las empresas estatales, en lo posible, con series de datos en el tiempo.

## Bibliografía.

- Aguilar, Eugenio, et al 2005 *Concentración laboral en actividades productivas por departamento* (excluyendo al sector agropecuario). Ministerio de Economía de El Salvador.
- Alonso-Villar, Olga, et al 2009 “Un análisis espacial del empleo por municipios” en *Revista de Economía Aplicada*. Número 49 (XVII), págs. 47-80.
- Aquino, Luis., et al. 2012 “Multiplicadores de la producción y el empleo. Informe de resultados para El Salvador” en *Documentos Ocasionales* No 2012-01. Banco Central de Reserva de El Salvador.
- Argüelles, Margarita y Benavides, Carmen 2009 *Economía y política regional*. (Madrid).
- Borja, Jordi y Castells, Manuel 1997 *Local y global, la gestión de las ciudades en la era de la información*. (Madrid).
- Butler, Joseph 1986 *Geografía económica. Aspectos espaciales y ecológicos de la actividad económica*. (México, D.F).
- Casado, José Manuel 2000 *Trabajo y territorio. Los mercados laborales locales de la Comunidad Valenciana*. Universidad de Alicante.
- CEPAL 2009 *Economía y territorio en América Latina y el Caribe. Desigualdades y políticas*. (Santiago de Chile).
- CEPAL 2010 “Heterogeneidad estructural y brechas de productividad: de la fragmentación a la convergencia” en CEPAL *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*. (Santiago de Chile).
- CEPAL 2012 *Panorama del Desarrollo Territorial en América Latina y el Caribe*. (Santiago de Chile).
- Díaz, Julio y Ascoli, Juan 2006 *Reflexiones sobre el desarrollo local y regional*. Universidad Rafael Landívar y el Programa de Fortalecimiento Académico de las Sedes Regionales - PROFASR. (Guatemala).
- Duarte, Sofía, et al 2013 “Concentración, polarización y movilidad Económica. El Salvador 1963-2011”. Tesis para optar al grado de Licenciatura en Economía. UCA, El Salvador.
- Flores, René 1984 “La concentración en la actividad económica y el problema ocupacional, 1971-1978”. Tesis para optar a Licenciatura en Economía. San Salvador, UCA.
- Gallo, María Teresa, et al 2010 “Cambios territoriales en la comunidad de Madrid: policentrismo y dispersión” en *EURE*, Vol 36 No 107, abril, pp.5-27.
- Garofoli, Gioacchino 1993 “Economic development, organization of production and territory” en *Reveu D' Économie industrielle*, No 64, 2o trimestre. Université de Pavie.
- Jaramillo, Carlos, et al s/f "Integración en el Mercado Laboral Colombiano: 1945-1998" en *Borradores de Economía*, 148. Banco de la República de Colombia.
- Lungo, Mario y Polèse, Mario (Coords) 1998 *Economía y desarrollo urbano en Centroamérica*. (FLACSO. Costa Rica).

Ministerio de Economía 2011 *Clasificación de actividades económicas de El Salvador (CLAEES). Base CIIU 4.0*. Dirección General de Estadística y Censos.

Pérez Sáinz, Juan y Mora, Minor 2004 “De la oportunidad del empleo formal al riesgo de exclusión laboral. Desigualdades estructurales y dinámicas en los mercados latinoamericanos de trabajo” en *Alteridades*, vol. 14, núm. 28, julio-diciembre, 2004, pp. 37-49. (Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa. México).

Pike, Andrés, et al 2011 *Desarrollo local y regional*. Universitat de Valencia.

PNUD 2008 *Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008. El empleo en uno de los pueblos más trabajadores del mundo*.

PQD 2010 *Plan Quinquenal de Desarrollo 2009-2014*. Gobierno de El Salvador.

PQD 2014 *Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019. Unámonos para Crecer*. Gobierno de El Salvador.

RIMISP 2013 “Empleo de calidad y territorio” en *Pobreza y desigualdad, Informe latinoamericano 2013*, Santiago de Chile. En [http://informelatinoamericano.org/wp-content/uploads/2014/03/2013-INFORME-LATINOAMERICANO-COMPLETO\\_baja.pdf](http://informelatinoamericano.org/wp-content/uploads/2014/03/2013-INFORME-LATINOAMERICANO-COMPLETO_baja.pdf) acceso 26 de noviembre 2014.

Salazar, Ricardo 2009 “Crecimiento económico y sector informal en El Salvador. Análisis y recomendaciones de política pública para mejorar el bienestar de la población”. Tesis para optar a Maestro en Administración Pública. (San Salvador, UJMD).

Sepúlveda, Sergio. 2008 *Gestión del desarrollo sostenible en territorios rurales: Métodos para la planificación*. (IICA. Costa Rica).

Vargas, Jean-Paul 2011 “Territorialización de las políticas públicas” en DEMUCA *Territorialización de políticas públicas: Coordinación interinstitucional local en Centroamérica y República Dominicana* (San José, C.R.).