

MUJER

y mercado laboral

2023

Impacto de las políticas fiscales en el sector de maquila textil
Un análisis desde la perspectiva de género



MUJER²⁰²³ y mercado laboral

**Impacto de las políticas fiscales en el
sector de maquila textil
Un análisis desde la perspectiva de género**

Mujer y mercado laboral 2023
Impacto de las políticas fiscales en el sector de maquila textil
Un análisis desde la perspectiva de género
Copyright@ORMUSA,2024

La elaboración y publicación de este estudio ha sido posible gracias a la asistencia técnica y financiera del Ministerio Alemán de Cooperación al Desarrollo (BMZ) y la Iniciativa Cristiana Romero de Alemania (ICR), en el marco del proyecto: **“Programa Regional “Mejorar las condiciones de trabajo en la industria de exportación en cuatro países de Centroamérica: El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, con enfoque de género”**

Su contenido es de exclusiva responsabilidad de ORMUSA y en ningún momento refleja la opinión de las agencias cooperantes.

Coordinación:

Silvia del Carmen Urquilla
Programa de Justicia económica y
laboral

Equipo consultor:

Tatiana Marroquín
José Luis Magaña

Edición y revisión final:

Jeannette Urquilla
Directora Ejecutiva, ORMUSA

Portada

Fotografía: Cristina Chavarría
Diseño: Marcos Molina

Diagramación e Impresión:

Impresos Continental, S.A. de C.V.

El Salvador, Centroamérica.

Se autoriza el uso de la información aquí contenida, siempre y cuando se haga la respectiva cita de la fuente. Se sugiere: ORMUSA (2024). Mujer y mercado laboral 2023.

Contenido

Presentación	3
Introducción	4
Capítulo 1. Características generales del mercado laboral en El Salvador	5
Distribución de la ocupación y tiempos de trabajos.....	5
Empleo en el sector formal.....	7
Capítulo 2. Panorama de los privilegios fiscales como política económica en El Salvador y la importancia del sector de maquila textil en el desarrollo de estas políticas	12
Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización	14
Impacto de los Incentivos Fiscales a Zonas Francas en las Finanzas Públicas.....	15
Capítulo 3. Perfil de las relaciones económicas del sector de maquila textil en El Salvador: participación en la economía, participación en el mercado laboral, calidad del empleo y dinámica patronal	19
Participación en la economía.....	19
Participación en el mercado laboral	22
Dinámica Patronal	24
Cierre de Maquilas entre 2021 y 2023.....	27
Casos de Vulneraciones a Derechos Laborales en cierres de maquilas.....	30
Capítulo 4. Participación de las mujeres en el trabajo del sector maquila textil y análisis crítico de esta participación a la luz de las desigualdades de género	31
Remuneraciones e Ingresos	32
Seguridad social.....	32
Nivel educativo y formación	33
Seguridad e higiene ocupacional, condiciones laborales.	34
Uso del tiempo	34
Capítulo 5. Conclusiones	36
Capítulo 6. Propuestas y recomendaciones en función de una política tributaria progresiva, la defensa de derechos laborales y la incorporación de la igualdad de género	39
Bibliografía	41
Anexos	42

Presentación

El informe Mujer y mercado laboral, es el resultado de un esfuerzo continuo de la Organización de Mujeres Salvadoreñas por la Paz (ORMUSA) por visibilizar las persistentes desigualdades de género en el mercado laboral salvadoreño. A pesar de que las mujeres representan más del 50% de la población en edad de trabajar, solo el 45.5% de ellas participan en el empleo remunerado, en comparación con el 76.8% de los hombres. Este informe examina cómo, además de su menor participación en el mercado laboral, las mujeres enfrentan condiciones desiguales en términos de brecha salarial, acceso a empleos formales, y falta de protección social, especialmente en sectores como la maquila textil, donde se concentran muchas de las trabajadoras.

Los privilegios fiscales otorgados a las empresas maquiladoras bajo la Ley de Zonas Francas han impactado negativamente en la equidad fiscal y en la capacidad del Estado para financiar servicios públicos esenciales. Este informe evidencia que, aunque estas políticas han sido implementadas con el objetivo de atraer inversiones y generar empleo, han perpetuado desigualdades estructurales, afectando principalmente a las mujeres que trabajan en condiciones de precariedad y sin las garantías laborales necesarias.

Los objetivos de este informe son tres: primero, analizar las características del mercado laboral salvadoreño con un enfoque de género, subrayando las barreras que limitan la participación de las mujeres en empleos formales y bien remunerados; segundo, evaluar el impacto de las políticas fiscales en sectores clave, como la maquila textil, y su contribución a la

perpetuación de las brechas de género; y tercero, proponer recomendaciones que promuevan una mayor equidad de género, justicia fiscal y mejora de las condiciones laborales, con un enfoque particular en la seguridad social y la protección de los derechos laborales.

El análisis se basa en datos cuantitativos y cualitativos, obtenidos principalmente de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM 2023), el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) y otras fuentes oficiales. También se incluyen testimonios y casos de denuncias laborales que exponen las vulneraciones de derechos de las trabajadoras, especialmente en los recientes cierres de maquilas, lo cual ha afectado a millas de mujeres sin acceso a indemnizaciones ni seguridad social.

Es necesario fortalecer una política fiscal progresiva, que no solo promueve la equidad económica, sino también la justicia de género en el mercado laboral. Se insta al Estado a revisar los beneficios fiscales otorgados a las empresas maquiladoras, mejorar la fiscalización de las condiciones laborales y promover reformas que garanticen mejores oportunidades para las mujeres en el empleo formal. Este esfuerzo busca contribuir a un desarrollo más inclusivo y justo en El Salvador, donde las mujeres puedan acceder a empleos dignos y participar plenamente en la economía.

Agradecemos a Iniciativa Cristiana Romero de Alemania (ICR) y al Ministerio Alemán de Cooperación al Desarrollo (BMZ) por hacer posible la realización y publicación del presente estudio.

Introducción

El presente estudio aborda la participación de las mujeres en el mercado laboral salvadoreño, con un enfoque particular en el sector de maquila textil. Este sector emplea a una proporción significativa de la fuerza laboral femenina. Sin embargo, las trabajadoras de la maquila enfrentan desafíos relevantes, incluidos bajos salarios, condiciones laborales precarias y una falta de protección social adecuada.

El sector de la maquila textil es, también, uno de los principales aventajados con leyes de beneficios fiscales impulsadas bajo la intención de atracción de inversiones. Por lo que hay un énfasis especial en la evaluación de los privilegios fiscales otorgados a las empresas de la industria maquiladora y la calidad de la inversión que el país atrae en este rubro.

En el primer capítulo, se presentan las características generales del mercado laboral en El Salvador, destacando la distribución de la ocupación y los tiempos de trabajo, así como la situación del empleo en el sector formal. Esto proporciona una base para entender las condiciones laborales y las disparidades que existen en términos de género y formalidad del empleo.

El segundo capítulo examina el marco de los privilegios fiscales como política económica y su relevancia para el desarrollo del sector de maquila textil, incluyendo un análisis de la Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización y el impacto de estos incentivos fiscales en las finanzas públicas. Este análisis es crucial, ya que los beneficios fiscales han sido una herramienta central para atraer inversiones, pero su efectividad y equidad han sido objeto de debate.

El tercer capítulo ofrece un perfil detallado de las relaciones económicas del sector de maquila textil, su

participación en la economía y el mercado laboral, y la calidad del empleo, con un énfasis en la dinámica patronal y los casos de vulneraciones a derechos laborales en cierres de maquilas recientes. Este perfil ayuda a contextualizar el papel de la maquila textil en la economía y su impacto en las y los trabajadores.

El cuarto capítulo se centra en la participación de las mujeres en el trabajo del sector de maquila textil, proporcionando un análisis crítico de esta participación a la luz de las desigualdades de género. Se abordan aspectos como las remuneraciones, la seguridad social, el nivel educativo y las condiciones laborales. Este capítulo es fundamental para entender las barreras específicas que enfrentan las mujeres y cómo estas contribuyen a la perpetuación de la desigualdad de género.

En el quinto capítulo, se presentan las conclusiones de la investigación, los cuales revelan desafíos significativos en términos de cobertura, condiciones laborales, generación de ingresos, equidad de género y respeto a los derechos laborales. Estos hallazgos subrayan la necesidad urgente de reformas estructurales para mejorar las condiciones laborales y reducir las desigualdades de género. Finalmente, el sexto capítulo ofrece propuestas y recomendaciones para una política tributaria progresiva, la defensa de los derechos laborales y la promoción de la igualdad de género, con el objetivo de mejorar las condiciones laborales y económicas de las mujeres en El Salvador. Estas recomendaciones están diseñadas para abordar las raíces de las desigualdades y promover un mercado laboral más justo e inclusivo.

Capítulo 1.

Características generales del mercado laboral en El Salvador

Distribución de la ocupación y tiempos de trabajos

El mercado laboral salvadoreño enfrenta importantes desafíos en términos de cobertura, condiciones laborales, capacidad de generar ingresos suficientes para los hogares, equidad de género, acceso igualitario a oportunidades económicas, respeto a derechos laborales, entre otras.

El mercado laboral salvadoreño se caracteriza por una alta informalidad, donde un gran porcentaje de la población trabaja en condiciones en las que no se tienen acceso a seguridad social ni protección laboral adecuada.

Según los datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM, 2023), son 4.7 millones de personas en edad de trabajar en El Salvador, de las cuales 2.9 millones participan en el mercado laboral remunerado de manera activa. Las mujeres representan el 55 % de las personas en edad de trabajar y los hombres, el 45%.

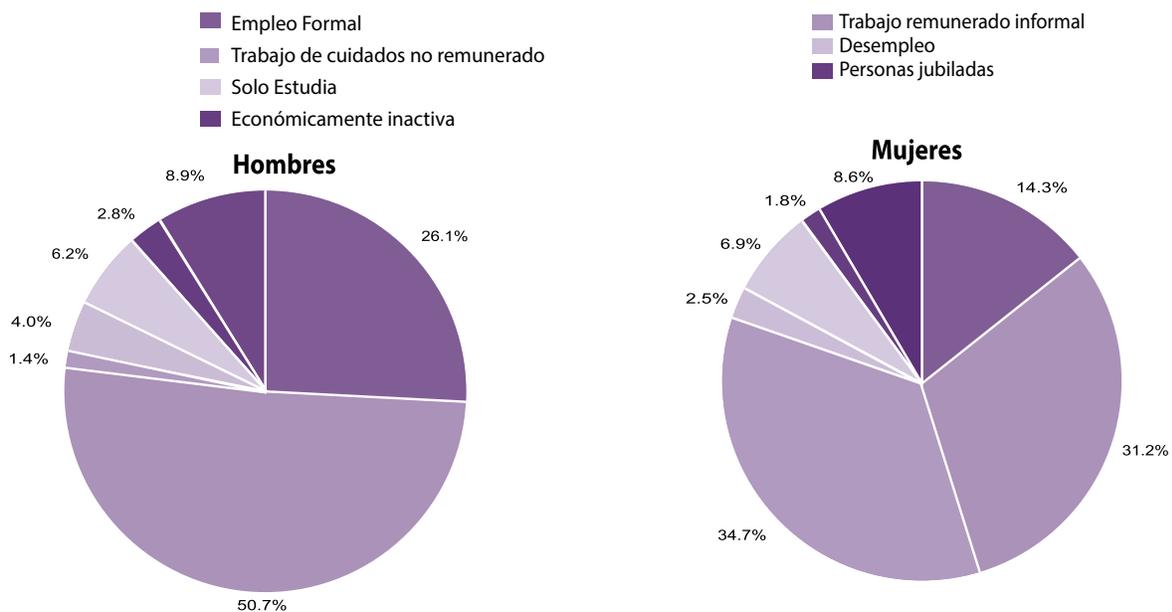
A pesar de la representación demográfica, la participación económica por sexo refleja fuertes brechas de desigualdad en el acceso a ingresos a través del mercado laboral. El 76.8 % de hombres en edad de trabajar han tenido acceso a un trabajo remunerado, mientras que solo el 45.5 % de mujeres han tenido ese acceso.

Esta diferencia tiene a su base una distribución sexual del trabajo que recarga de manera desproporcionada sobre las mujeres los trabajos del hogar y de cuidado no remunerados. El 34.7 de mujeres en edad de trabajar se dedican exclusivamente a actividades del hogar y de cuidados no remuneradas.

Solamente el 1.4% de hombres en edad de trabajar se encuentran en una situación similar.

Esta exclusión de las estructuras de trabajo remunerado contribuye a la persistencia de la brecha salarial de género y a la desigualdad económica, limitando el acceso de las mujeres a ingresos económicos. Además, la exclusión de las mujeres del mercado laboral remunerado afecta su autonomía económica y su capacidad para tomar decisiones sobre su propia vida y futuro.

Figura 1
Distribución de la población en edad de trabajar, según situación de ocupación El Salvador. Año 2022



Nota: elaboración propia con datos de la EHPM 2023 y Estadísticas de patronos y cotizantes del ISSS.

Lo anterior se puede corroborar analizando las condiciones de la estructura del trabajo remunerado. Según la EHPM 2023, el salario promedio de las mujeres fue de USD 358.39, mientras que el salario promedio de los hombres fue de USD 448.04. Esto es una brecha salarial del 25%. La diferencia entre los salarios promedio de hombres y mujeres subió de USD 59.98 en 2022, a USD 89.65 en 2023.

Tener acceso a un empleo formal mejora las condiciones del ingreso de las personas. El salario promedio en el sector formal fue de USD 630.10 para marzo de 2023, según la base de datos del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, ISSS. La brecha salarial por género se reduce en el sector formal, en tanto el salario promedio de las mujeres fue de USD 595.76 y el de los hombres de USD 652.54, reflejando una brecha salarial del 9.5%. Sin embargo, el acceso a un empleo formal es más limitado para mujeres que para hombres, 1 de cada 4 hombres en edad de trabajar tiene empleo formal, pero solo 1 de cada 7 mujeres.

Estas brechas, en términos de ingresos salariales, también es importante analizarlas desde la distribución de los tiempos de trabajo. En particular, porque al incorporar esta dimensión se refleja una brecha aún más desigual. La carga total de trabajo es un 22.4% mayor para mujeres que para hombres; sin embargo, solo el 63.4% del tiempo de trabajo de las mujeres es remunerado, mientras que, para los hombres, el tiempo de trabajo remunerado representa el 83.4% de la carga total de trabajo.

Esto refleja la persistencia de roles de género patriarcales que asignan a las mujeres la responsabilidad principal del trabajo del hogar y de cuidado no remunerado. Esta carga de trabajo adicional limita las oportunidades de las mujeres en el empleo remunerado e influye en su explotación y marginación económica. La falta de reconocimiento y valorización del trabajo de cuidado no remunerado realizado por las mujeres refuerza la invisibilización de su contribución económica y social.

Tabla 1
Estimación de jornada de trabajo real, según sexo
El Salvador. Año 2023

Actividad	Tipo de Trabajo	Hombres horas semanales	Mujeres horas semanales
Horas de trabajo remunerado en empleo principal	R	43.17	40.0
Horas de trabajo remunerado en empleo secundario	R	13.85	14.41
Carga total de trabajo remunerado	TR	57.02	54.41
Horas dedicadas a cuidar, atender sin pago a niñez	NR	1.71	6.08
Horas dedicadas a reparar o dar mantenimiento a la vivienda	NR	0.67	0.28
Horas dedicadas al quehacer del hogar	NR	4.19	15.95
Horas dedicadas a acarrear leña	NR	0.23	0.12
Horas dedicadas a acarrear agua	NR	0.10	0.07
Horas dedicadas a cuidar animales domésticos o mascotas del hogar	NR	0.41	0.60
Horas dedicadas a planificar las finanzas del hogar, pagar cuentas	NR	0.3367	0.3173
Carga total de trabajo no remunerado	TNR	7.65	23.42
Carga total de trabajo (remunerado y no remunerado)		64.67	77.83

Nota: Oficina Nacional de Estadísticas y Censos, BCR. EHPM 2023.

Empleo en el sector formal

Uno de los principales desafíos del mercado laboral en El Salvador es la alta tasa de informalidad. Una parte significativa de la fuerza laboral del país sigue trabajando en el sector informal, donde no se garantizan los derechos laborales básicos ni se ofrecen protecciones sociales.

El acceso al empleo formal está desigualmente distribuido entre diferentes grupos de la población. Las mujeres, los jóvenes y las personas con bajos niveles de educación enfrentan mayores barreras para

ingresar al mercado laboral formal, lo que contribuye a la persistencia de la desigualdad de género, la exclusión social y la falta de movilidad económica.

Las actividades económicas con menores tasas de formalidad en el empleo son la agricultura, en la cual solo el 2.5% de los puestos de trabajo entran bajo los esquemas de la formalidad. En el trabajo del hogar remunerado, únicamente el 6.6% de puestos de trabajo cumplen con la formalidad. En el comercio, el 22.5 % de empleos son formales y en la construcción el 15%.

Tabla 2

Participación del sector formal en puestos de trabajo, según actividad económica. El Salvador, 2021.

Actividad	Sector formal
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	2.5 %
Explotación de minas y canteras	2.8 %
Industrias manufactureras	33.1 %
Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado	90.8 %
Suministro de agua, alcantarillados y gestión de desechos	54.1 %
Construcción	15.0 %
Comercio, reparación de vehículos automotores y motocicletas	22.4 %
Transporte y almacenamiento	25.7 %
Actividades de alojamiento y de servicio de comidas	14.2 %
Información y comunicaciones	79.5 %
Actividades financieras y de seguros	82.9 %
Actividades inmobiliarias	47.5 %
Actividades profesionales, científicas y técnicas	46.1 %
Actividades de servicios administrativos y de apoyo	85.1 %
Administración pública y defensa, planes de seguridad social y de afiliación obligatoria	100.0 %
Enseñanza	72.9 %
Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social	77.4 %
Actividades artísticas, de entretenimiento y recreativas	29.3 %
Otras actividades de servicios	14.0 %
Trabajo del hogar remunerado	6.6 %
Total	31.5 %

Nota: elaboración propia con datos de Cuentas y Análisis Satélite, Estadísticas del Sector Informal, Banco Central de Reserva.

El nivel de empleo formal en la economía tuvo un impacto importante durante 2020, debido a las condiciones de la pandemia. El sector privado perdió 72 449 puestos de trabajo entre febrero y junio de 2020. Recuperar el nivel de puestos de trabajo previos a la pandemia en el sector privado tardó 15 meses, hasta septiembre de 2021.

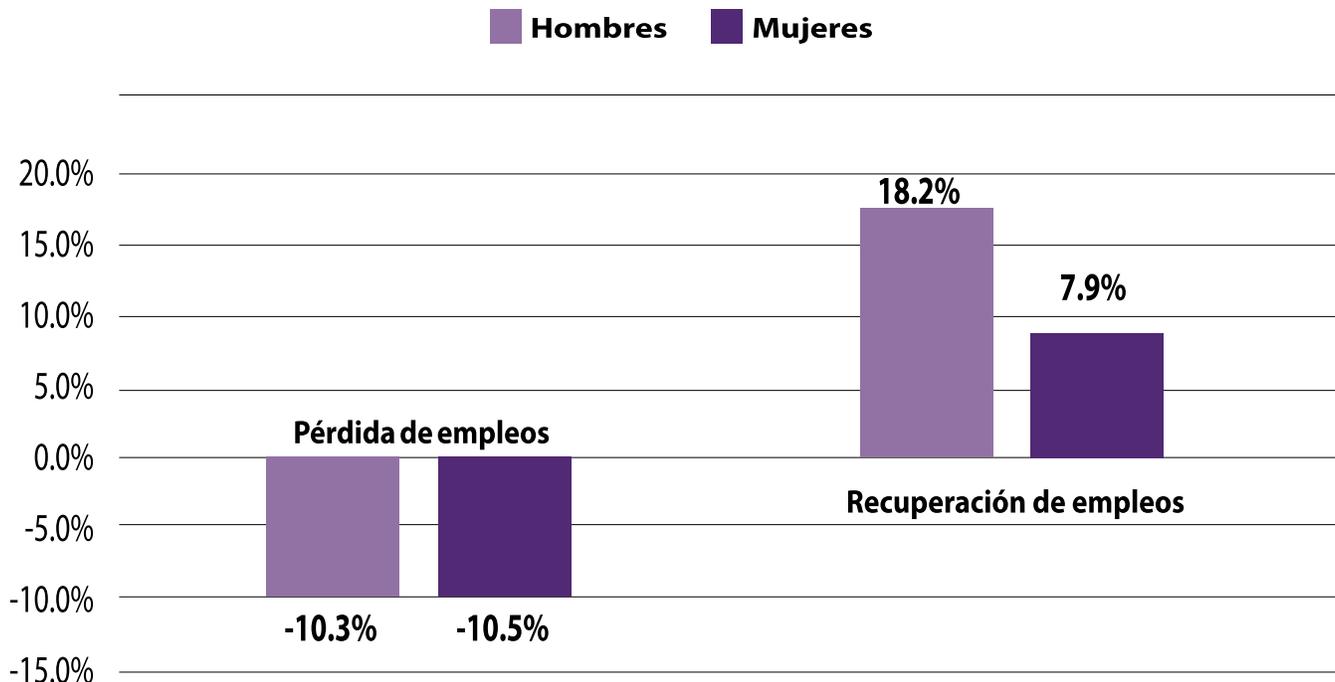
La rama económica más afectada en el marco de la pandemia, en términos de empleo, fue la maquila textil y confección, en el que se perdieron 4842 puestos de trabajo ocupados por mujeres y 3459 puestos de trabajo ocupados por hombres entre febrero y junio 2020.

En términos generales, se observó una disminución del 10.3% en los empleos formales ocupados por hombres y del 10.5% en los ocupados por mujeres.

Este impacto, aunque similar en términos de proporción de pérdida de empleo entre sexos, refleja la vulnerabilidad de ambos grupos a las disrupciones económicas causadas por la pandemia.

Sin embargo, la recuperación económica postpandemia ha revelado brechas significativas de género en la reabsorción del empleo. Para septiembre de 2021, El Salvador había recuperado el nivel general de empleo previo a la pandemia. No obstante, esta recuperación no ha sido equitativa entre hombres y mujeres. Los empleos formales ocupados por hombres experimentaron un incremento del 18.2%, mientras que los ocupados por mujeres solo aumentaron un 7.9%. Esta disparidad en la recuperación de empleos subraya las persistentes desigualdades de género en el mercado laboral.

Figura 2
Pérdida y recuperación de empleos formales debido a la pandemia por COVID-19
El Salvador, 2019-2023



Nota: elaboración propia con datos de Base mensual acumulada de patronos y trabajadores reportados y cotizados por sector y actividad económica, Instituto Salvadoreño del Seguro Social.

Para marzo de 2023, se reportaban 962 100 personas empleadas bajo el régimen de seguridad social. En el sector privado, se reportaban 463 119 hombres y 302 615 mujeres, que sumaron un total de 765734 personas. En el sector público se reportan 112 303 hombres y 84 063 mujeres, con un total de 196 366 personas. La predominancia masculina en el empleo formal sugiere la persistencia de barreras de género que dificultan el acceso equitativo de las mujeres al mercado laboral formal.

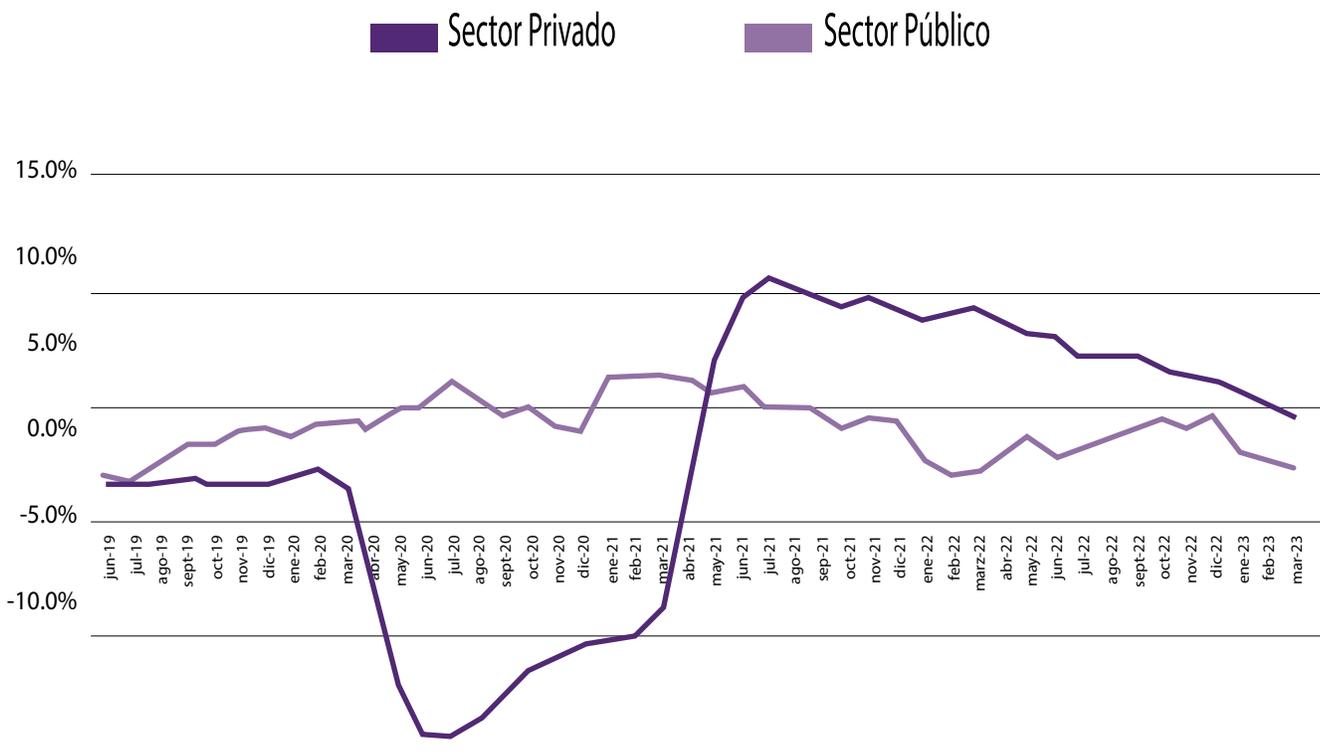
Esta desigualdad en el acceso al empleo formal y a la seguridad social tiene implicaciones directas para la estabilidad económica y el bienestar de las mujeres. La menor participación en el empleo formal reduce la capacidad de las mujeres para acumular beneficios de seguridad social, lo que afecta su protección en caso de enfermedad, desempleo y jubilación. Esta falta de acceso a la seguridad social puede aumentar la vulnerabilidad económica de las mujeres,

especialmente en situaciones de crisis o en la vejez.

Además, la menor presencia de mujeres en el sector formal limita su influencia en la toma de decisiones y en la implementación de políticas dentro de las organizaciones. La subrepresentación femenina en posiciones de liderazgo y toma de decisiones perpetúa un ciclo de desigualdad, donde las perspectivas y necesidades de las mujeres no son adecuadamente consideradas ni abordadas. Esto afecta no solo a las trabajadoras actuales, sino también a las futuras generaciones de mujeres que aspiran a ingresar y avanzar en el mercado laboral formal.

Un elemento importante por destacar es que luego de la recuperación postpandemia, el ritmo de generación de empleos formales en el sector privado se ha ido reduciendo de manera constante. Para marzo de 2023 la variación interanual reportada fue del 4.5%, con respecto al mismo mes del año anterior.

Figura 3
Variación interanual de personas reportadas en planilla del ISSS El Salvador, 2019-2023



Nota: elaboración propia con datos de Base mensual acumulada de patronos y trabajadores reportados y cotizados por sector y actividad económica, Instituto Salvadoreño del Seguro Social.

Para las mujeres, en particular, esta desaceleración podría exacerbar las ya existentes disparidades de género en el mercado laboral. Dado que las mujeres enfrentan mayores barreras para acceder a empleos formales, una lentitud y disminución en la creación de estos puestos de trabajo podría profundizar la desigualdad de género. Las mujeres podrían encontrar aún más dificultades para reingresar o avanzar en el mercado laboral formal.

La rama de actividad económica que concentra la mayor proporción del empleo formal es la maquila textil y confección, que representa el 7.2% del total del

empleo formal en el sector privado. El 61% de puestos de trabajo en esta rama son ocupados por mujeres.

Las mujeres trabajadoras en la maquila textil a menudo enfrentan largas jornadas laborales, bajos salarios y condiciones de trabajo que pueden ser físicamente exigentes. La alta concentración de mujeres en estos puestos subraya la necesidad de políticas específicas que aborden estas condiciones, asegurando la implementación y el cumplimiento de normativas laborales que protejan los derechos de las trabajadoras y mejoren sus condiciones laborales.

Tabla 3
Ramas de actividad económica con mayor número de puestos de trabajo formales.
El Salvador, Marzo-2023

Ramas de actividad económica	Hombres	Mujeres	Total de puestos de trabajo formal	Porcentaje del total del empleo privado (%)
Maquila textil y confección	21 173	34 313	55 486	7.2
Actividades de restaurantes y de servicio móvil de comidas	17 190	17 208	34 398	4.5
Actividades de seguridad privada	27 930	2910	30 840	4.0
Actividades de centros de llamadas	17 438	13 219	30 657	4.0
Venta al por menor de otros productos nuevos en comercios especializados	13 851	11 087	24 938	3.3
Actividades de agencias de empleo	12 150	11 290	23 440	3.1
Construcción de edificios	18 337	2871	21 208	2.8
Actividades combinadas de servicios administrativos de oficina	8210	5885	14 095	1.8
Venta al por menor de productos farmacéuticos y médicos, cosméticos y artículos de tocador en comercios especializados	5823	8139	13 962	1.8
Venta al por menor de artículos de ferretería, pinturas y productos de vidrio en comercios especializados	9949	3364	13 313	1.7

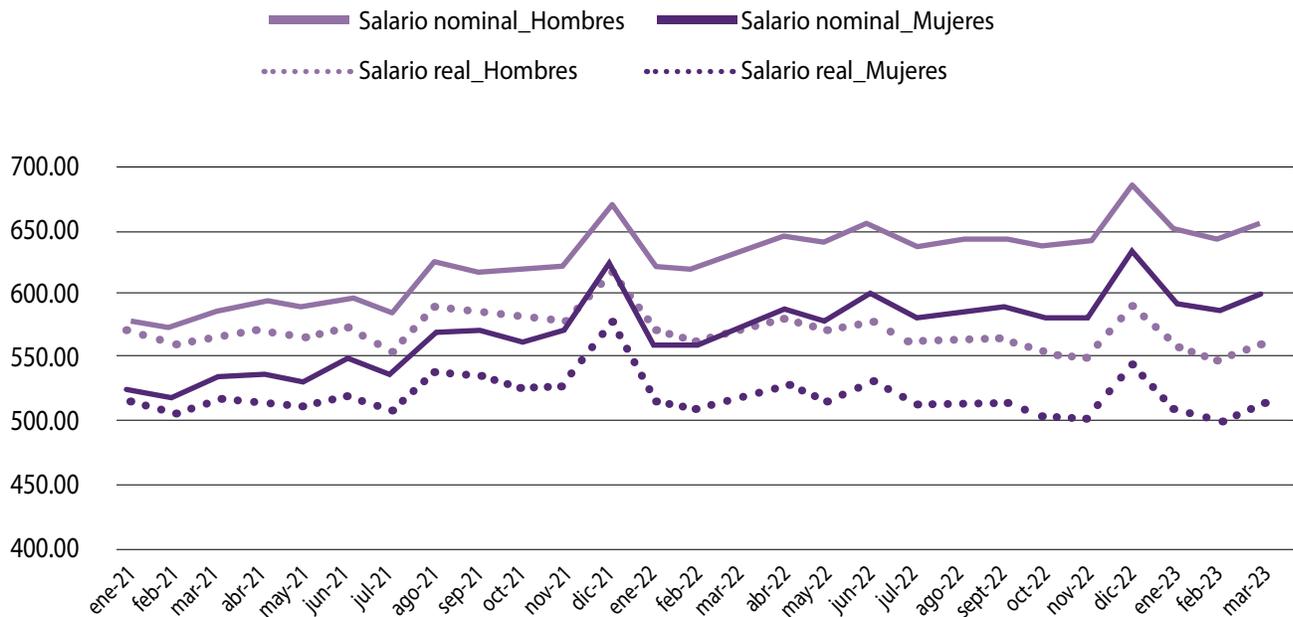
Nota: elaboración propia con datos de Base mensual acumulada de patronos y trabajadores reportados y cotizados por sector y actividad económica, Instituto Salvadoreño del Seguro Social.

En términos salariales, se observa una marcada brecha por sexo. Para marzo 2023, el salario promedio en el sector privado para hombres fue de USD 652.54 y de las mujeres de USD 595.76, una brecha del 9.5%. Esta diferencia salarial es continuada en el transcurso del tiempo, y se ha mantenido en un promedio de 9.7% en el periodo postpandemia.

Los salarios nominales han experimentado incrementos para ambos sexos entre 2021 y 2023. En

marzo de 2021, el salario promedio para las mujeres era de USD 531.40 y para los hombres de USD 584.71. Sin embargo, estos aumentos en los salarios nominales han sido significativamente erosionados por la alta inflación. Al ajustar los salarios por el Índice de Precios al Consumidor (IPC), la capacidad adquisitiva muestra una reducción del 0.9 % para las mujeres y del 1.4% para los hombres. Esta disminución en el poder adquisitivo tiene profundas implicaciones para las personas trabajadoras y sus familias.

Figura 4
Evolución de los salarios promedio y capacidad adquisitiva en el sector formal El Salvador, 2021-2023



Nota: elaboración propia con datos de Base mensual acumulada de patronos y trabajadores reportados y cotizados por sector y actividad económica, Instituto Salvadoreño del Seguro Social.

La erosión del poder adquisitivo significa que, aunque los salarios nominales hayan aumentado, el costo de vida ha crecido a un ritmo más rápido, haciendo que el ingreso real de las personas trabajadoras sea menor. Esto afecta directamente la calidad de vida de los hogares, ya que su capacidad para adquirir bienes

y servicios esenciales como alimentos, vivienda, educación y atención médica se ve disminuida. Para las mujeres esta reducción en el poder adquisitivo exagera aún más las desigualdades económicas al partir de una base salarial más baja.

Capítulo 2.

Panorama de los privilegios fiscales como política económica en El Salvador y la importancia del sector de maquila textil en el desarrollo de estas políticas

La política económica, entendida como el conjunto de medidas estatales en las que el Estado busca solucionar los problemas económicos y de desarrollo de un país, ha contenido una diversidad de principios de políticos en las últimas décadas. Desde los Acuerdos de Paz en 1992, se pueden identificar al menos tres diferentes visiones ideológicas de gobierno, en las cuales el papel del Estado en la economía y resolución de problemas ha variado, desde considerar su misión como el actor que propicia “un marco adecuado para lograr el desarrollo sostenible” (Gobierno Presidente Lic. Francisco Flores, 1999) hasta un “Estado que interviene activamente en la economía como garante de derechos” (Gobierno Presidente Sanchez Cerén, 2014).

Estos matices diferenciadores también son observables en las subramas de la política económica, ya sea en la política fiscal, la monetaria, la sectorial, la visión de atracción de inversiones o de relaciones de comercio internacional. Los diferentes gobiernos de las últimas tres décadas en El Salvador han presentado una diversidad de enfoques que han resultado en acciones de políticas económicas que han cambiado en mayor o menor medida la estructura económica de El Salvador.

A fin de identificar estos matices diferenciadores, se han registrado los planteamientos de cada uno de los gobiernos de El Salvador desde 1989 a 2023 en materia económica; intentando puntualizar la apuesta central de desarrollo económico de cada uno, el papel de la inversión extranjera en esta apuesta y su visión de la política fiscal (ver Anexo 1).

Entre 1989 y 2004, los gobiernos establecieron con claridad que el papel del Estado en la economía es un papel subsidiario, el cual lo responsabiliza de establecer marcos normativos para incentivar la actividad privada, pero limita su acción en lo

económico. A su vez, se observa como el sector privado es comprendido como el único elemento dinamizador de la economía; por tanto, todos los gobiernos buscan incentivar o reconocer la importancia de sectores e inversionistas privados. Es dentro de esta dinámica política en dónde se identifica que una de las apuestas más grandes en lo económico es la apertura a la economía internacional. Estas estrategias buscaban fortalecer al sector exportador y en algunos casos más específicamente al sector manufactura y de zonas francas¹.

Este período de visiones económicas que apuestan a incentivar a través de normativas el impulso privado en lo económico coincide con el establecimiento de una de las normativas más relevantes en términos productivos que es la Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización (LZIFIC), aprobada en 1998.

La creación de esta ley se justificó debido a “la importancia estratégica de los regímenes de zona franca para la economía nacional en la generación de empleo productivo y generación de divisas”; por lo que se consideró necesario crear “condiciones óptimas de competitividad en todas las operaciones que realizan las empresas amparadas a dicho régimen”. La estrategia primordial del régimen de zonas francas establece normatividad para los servicios necesarios para su operatividad y primordialmente un conjunto de incentivos fiscales.

El impulso a este tipo de regímenes continuó en el año 2007 con la creación de la Ley de Servicios Internacionales, tiene como objetivo “crear más y mejores oportunidades de empleo para los salvadoreños, incrementar la inversión nacional y extranjera, así como diversificar los sectores

¹ Gobiernos de 1994 a 2009

económicos, se hace necesario impulsar nuevas actividades vinculadas a la prestación de servicios internacionales”. Esta ley también regula el establecimiento y funcionamiento de parques y centros de servicio, así como los beneficios para las empresas que desarrollen en los mismos. Se aprueba además la Ley de Incentivos Fiscales para el Fomento de las Energías Renovables en la Generación de Electricidad (2007)

Entre 2009 y 2019, si bien existe una visión distinta en cuanto al papel del Estado como garante de derechos, eso no logra alcanzar a una visión alternativa en el desarrollo de la inversión. El marco de incentivos fiscales como mecanismo de promoción de la inversión sigue siendo la idea dominante en la política económica.

A lo largo de esta década se toman algunos pasos hacia la estimación periódica del gasto tributario asociado a exenciones fiscales, lo que representa un intento de evaluar los costos y beneficios de estas políticas. Sin embargo, esta práctica no se institucionaliza y queda como una iniciativa aislada en lugar de convertirse en una herramienta estándar de evaluación de políticas fiscales.

Hacia el final de la década, los beneficios fiscales territoriales vuelven a ganar prominencia, evidenciados por la propuesta de Ley de Zonas Económicas Especiales presentada por la Ejecutivo en 2018. Esta propuesta subraya la hegemonía de la concepción de los beneficios fiscales como principal estrategia para atraer inversiones. La idea subyacente es que otorgar exenciones y beneficios fiscales a empresas en ciertas áreas geográficas fomentará el desarrollo económico regional y generará empleo. Esa propuesta de ley no logra ser aprobada en la Asamblea Legislativa.

A partir de 2019, la gestión de gobierno en El Salvador se orienta hacia una visión más proclive a un discurso de libre mercado total y una reducción del papel del Estado en la economía. Bajo esta nueva perspectiva, los incentivos fiscales para la promoción de inversiones cobran aún más fuerza. Los esfuerzos previos de estimación del gasto tributario asociado a las exenciones fiscales son abandonados, lo que

implica una falta de transparencia y rendición de cuentas en cuanto a los costos y beneficios reales de estas políticas.

La flexibilización de las regulaciones y la ampliación de los beneficios fiscales para capitales extranjeros se justifican bajo la premisa de incentivar la innovación y promover el turismo. Sin embargo, este enfoque presenta varias implicaciones importantes. En primer lugar, al abandonar la práctica de estimar el gasto tributario se pierde una herramienta clave para evaluar la eficacia de las políticas fiscales y asegurar que realmente contribuyan al desarrollo económico sostenible y equitativo. Sin esta evaluación es difícil medir si las exenciones fiscales están generando el retorno esperado en términos de crecimiento económico, empleo y bienestar social.

Se le agregan otras leyes que también buscan incentivar la productividad económica a través de beneficios fiscales:

- a) Ley de Fomento a la Innovación y Manufactura de Tecnologías (2023).
- b) Ley de Emisión de Activos Digitales (2023).

El enfoque en la reducción del Estado y la promoción de un libre mercado total puede llevar a una desprotección de los derechos laborales y una precarización de las condiciones de trabajo. En un contexto donde se privilegia la atracción de capital extranjero a través de beneficios fiscales, es probable que se desatendan las necesidades de regulación laboral y protección social.

Además, la expansión de beneficios fiscales sin una adecuada evaluación y control puede resultar en una competencia desleal entre empresas nacionales y extranjeras. Las empresas locales que no reciben estos incentivos pueden verse en desventaja, lo que podría limitar su capacidad para crecer y competir en el mercado. Esto no solo afecta a la competitividad de la economía local, sino que también puede conducir a una mayor concentración de riqueza y poder en manos de empresas extranjeras.

Otra implicación importante es la posible erosión de la base tributaria del Estado. Al otorgar amplias

exenciones fiscales, el gobierno renuncia a una fuente significativa de ingresos que podría destinarse a servicios públicos esenciales como educación, salud e infraestructura. Esta reducción en los ingresos fiscales puede limitar la capacidad del Estado para invertir en áreas cruciales para el bienestar de la población.

A pesar de algunas diferencias en el abordaje de lo económico por cada gobierno, se observa que las leyes más relevantes para el incentivo de la estructura productiva en El Salvador desde 1998 a la fecha, descansa en proporcionar beneficios, en su mayoría fiscales a las empresas. La Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización, como precursora de este tipo de políticas económicas, marca un estándar en cuanto a los requerimientos y beneficios que se ofrecen a empresarios que se acogen a estos regímenes legales.

Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización

Esta ley define a la Zona Franca como el área del territorio nacional en la que se permite ingresar mercancías que se consideran como si no estuviesen

en el territorio aduanero nacional (Art. 2), en la que pueden instalarse las actividades de: maquila de bienes industriales, pesca de especies marítimas para transformación industrial (como conservas), flora producida en invernaderos y laboratorios, anfibios y reptiles en cautiverio, deshidratación de alcohol etílico; producción, ensamble o maquila, manufactura, procesamiento, transformación o comercialización de productos compensadores que utilicen como materia prima o insumo, alcoholes y producción, procesamiento, transformación o comercialización de alimentos o alimentos para animales (Art. 3).

Las empresas desarrollistas autorizadas para trabajar en Zonas Francas tienen derecho a tres grandes grupos de beneficios fiscales:

- Exención total de derechos arancelarios y otros impuestos sobre la importación de materias primas, maquinaria, equipos y otros bienes utilizados para la producción.
- Exención total del impuesto sobre la renta (ver tabla 4).
- Exención total de los impuestos municipales (ver tabla 5)

Tabla 4

Exención de impuesto sobre la renta. Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización

Ubicación	Porcentaje de Exención (%)	Periodo de exención para empresas en zona franca	Periodo de exención para empresas en Depósitos para Perfeccionamiento de Activos
Área Metropolitana de San Salvador (AMSS)	100	Durante 15 años	Durante 10 años
	60	Durante los siguientes 10 años	Durante los siguientes 5 años
	40	Durante los siguientes 10 años	Durante los siguientes 10 años
Fuera del AMSS	100	Durante 20 años	Durante 15 años
	60	Durante los siguientes 15 años	Durante los siguientes 10 años
	40	Durante los siguientes 10 años	Durante los siguientes 10 años

Nota: elaboración propia con base a Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización

Tabla 5
Exención de impuesto sobre la renta. Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización

Ubicación	Porcentaje de Exención (%)	Periodo de exención para empresas en zona franca	Periodo de exención para empresas en Depósitos para Perfeccionamiento de Activos
Área Metropolitana de San Salvador (AMSS)	100	Durante 15 años	Durante 10 años
	90	Durante los siguientes 10 años	Durante los siguientes 5 años
	75	En adelante	En adelante
Fuera del AMSS	100	Durante 20 años	Durante 15 años
	90	Durante los siguientes 15 años	Durante los siguientes 10 años
	75	En adelante	En adelante

Nota: Elaboración propia con base a Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización.

- d) Exención total del impuesto sobre transferencias de bienes raíces.
- e) Vencido el plazo de las exenciones totales, las empresas de zona franca tendrán un plazo adicional de 5 años de exención total si se comprueba que han aumentado su inversión en un 100 % sobre la inversión inicial.

Las personas beneficiarias de estos incentivos son todas aquellas naturales o jurídicas o titulares de empresa que: desarrollen zonas francas, administren zonas francas, se establezcan en zonas francas o usuarios, cuyos establecimientos sean declarados depósitos para perfeccionamiento de activos.

A su vez, la Ley establece en su artículo 17 algunos parámetros como requisitos a cumplir por parte de las personas naturales o jurídicas que sean usuarias de zonas francas; de estos tres, tienen que cumplir con, al menos uno, para ser calificadas como usuarias:

- a) Inversión inicial en activo fijo por un monto igual o mayor a quinientos mil dólares de los Estados Unidos de América (USD 500,000.00), alcanzable en los primeros dos años de operaciones
- b) Operar con un número igual o mayor a cincuenta (50) puestos de trabajo permanentes, desde el primer año de operaciones.

- c) Operar con un número igual o mayor a cinco (5) puestos de trabajo permanente, desde el primer año de operaciones, en el caso de comercializadores.

En caso de incumplimiento del literal a), el Ministerio de Economía tiene la facultad de revocar la autorización al usuario, en caso incumplir los literales b) y c), se suspenden los beneficios fiscales.

La ley desarrolla brevemente algunos de los procesos burocráticos del incumplimiento de estos requisitos, no obstante, no se estipula ningún mecanismo de revisión regular de los mismos.

Impacto de los Incentivos Fiscales a Zonas Francas en las Finanzas Públicas

De acuerdo con información del Ministerio de Economía, todas las empresas registradas bajo la Ley de Zonas Francas son beneficiarias de los incentivos fiscales establecidos en la ley. No obstante, no se cuenta con información pública del gasto tributario anual derivado de estos beneficios desde la entrada en vigor de esta ley.

De acuerdo con información del Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT) en su Base de Datos de los Gastos Tributarios

de América Latina y el Caribe a 2023; El Salvador reporta, con mediciones de 2011 a 2013, un total de USD 268.1 millones en gasto tributario en Impuesto Sobre la Renta e Impuesto al Valor Agregado (IVA)

para esos ejercicios (ver Tabla 6) bajo la LZFIC. A su vez, también se cuenta con un estimado del Ministerio de Hacienda del año 2017, en donde se observa un comportamiento similar al reportado por la CIAT.

Tabla 6
El Salvador. Gasto tributario Ley de Zonas Francas Industriales y de comercialización
Ejercicios 2011-2023 y 2017, en millones de USD

	2011	2012	2013	2017
Impuesto al Valor Agregado	1.0	0.7	0.7	0.8
Impuesto Sobre la Renta	67.6	104.2	94.0	105.3
Total	68.6	104.8	94.6	106.1

Nota: elaboración propia con base a datos CIAT y Ministerio de Hacienda

De acuerdo con los cálculos del Ministerio de Hacienda en 2017 el gasto tributario en El Salvador estaba enmarcado, en su mayoría en 17 leyes, siendo las exenciones al Impuesto a la Transferencia de Bienes Muebles y Prestación de Servicios a operaciones de

depósito las más significativas, representando el 13.9% del gasto tributario total; seguido por la LZFIC, cuyos beneficios fiscales representan el 12.14% del gasto tributario total para 2017 y 2.66% de la recaudación total de ese mismo ejercicio (ver Tabla 7).

Tabla 7
El Salvador. Proporción de Ley de Zonas Francas Industriales y de comercialización como proporción
del gasto tributario total y recaudación
Ejercicios 2011-2023 y 2017, en millones de USD y en porcentajes

	2011	2012	2013	2017
Gasto tributario Zonas Francas	68.6	104.8	94.6	106.1
Gasto tributario Total	711.8	704.3	706.2	873.9
Recaudación	3486.6	3685.4	3944.1	3989.0
GT Zonas francas / GT Total	9.63 %	14.88 %	13.40 %	12.14 %
GT Zonas francas / Recaudación	1.97 %	2.84 %	2.40 %	2.66 %

Nota: elaboración propia con base a datos CIAT y Ministerio de Hacienda.

Estas cifras configuran a la LZFIC como la ley de incentivos fiscales más relevante en términos financieros, lejos de las cifras reflejadas por leyes similares como son la Ley de Servicios Internacionales y la Ley de Incentivos Fiscales para el Fomento de las

Energías Renovables en la Generación de Electricidad, las cuales representaron el 2.3% y 0.5% del gasto tributario en ese ejercicio, respectivamente (ver Figura 5).

Figura 5
El Salvador. Leyes que enmarcan el Gasto Tributario 2017 en porcentajes del total



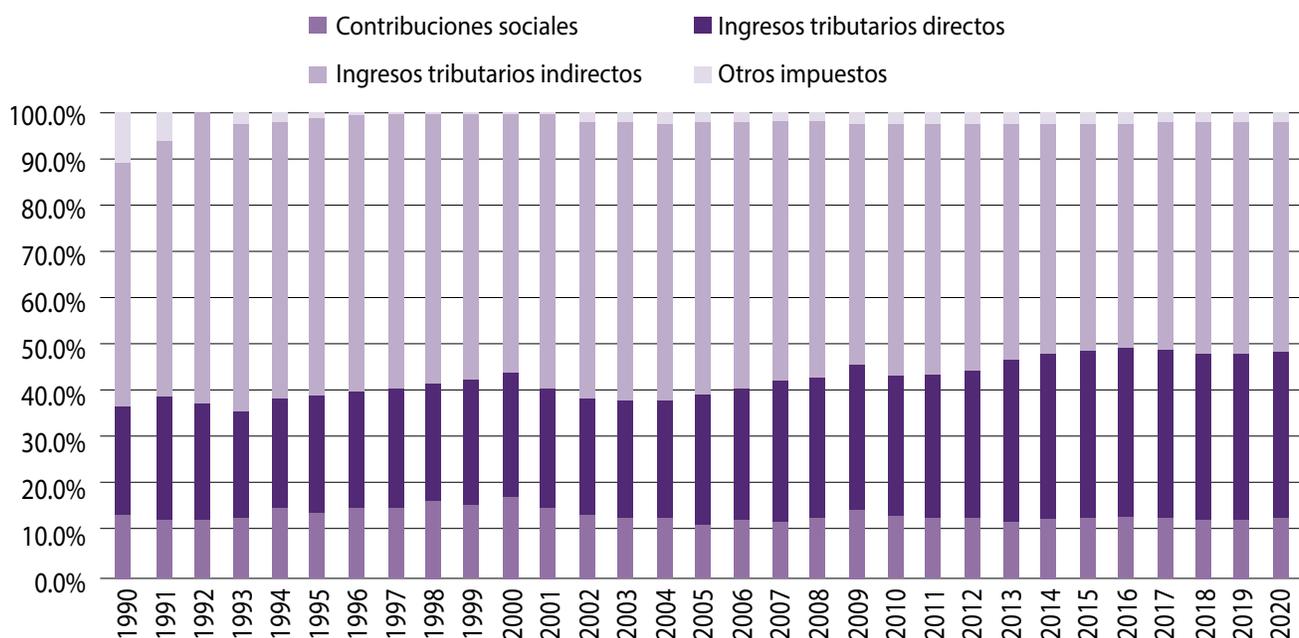
Nota: elaboración propia con base a datos CIAT y Ministerio de Hacienda.

Es destacable que del gasto tributario registrado por la LZFIC, cerca del 98% es presentado por la falta de pago de impuestos a la renta; un impuesto directo y progresivo. Es decir, los beneficios fiscales de la LZFIC también impactan de forma regresiva a la estructura fiscal; la cual a la fecha presenta deficiencias estructurales como herramienta de redistribución de riqueza.

A diferencia de los distintos matices observados entre las visiones ideológicas del papel del Estado en la economía, las estructuras de las políticas

económicas en materia fiscal presentan cambios menos sensibles. A principios de 1990, los ingresos tributarios directos, es decir aquellos que toman en cuenta el nivel de ingresos, representaban un 20% de los ingresos tributarios totales. Esta proporción ha ido aumentando de forma lenta hasta que, en el año 2020, representaron el 36%. Los impuestos indirectos, por su parte, se han mantenido representando cerca del 50% de los ingresos tributarios totales a través de las tres décadas analizadas (ver Figura 6).

Figura 6
El Salvador. Ingresos Tributarios. Proporción del total. Período 1990-2020



Nota: elaboración propia con base a cifras de CEPAL.

La LZFIC ha tenido un significativo papel en el paradigma económico, para lo cual se presentan los beneficios fiscales como la herramienta prioritaria al momento de atraer inversión extranjera y dinamismo económico, así como en términos financieros; por lo cual se vuelve imperativo que el Estado revise la eficiencia de esta, en función de los supuestos objetivos, pero también a la luz de la protección de derechos laborales de las personas trabajadoras de maquilas.

La evaluación de los beneficios fiscales otorgados a las inversiones no solo debe considerar los objetivos económicos inmediatos, sino también las implicaciones fiscales y productivas que conllevan. Esta evaluación debe identificar los costos tributarios y las asimetrías productivas que se generan debido a los incentivos fiscales. En El Salvador, el marco de beneficios tributarios ha permitido la existencia de una fuerte desigualdad en las tasas impositivas efectivas entre distintos sectores económicos.

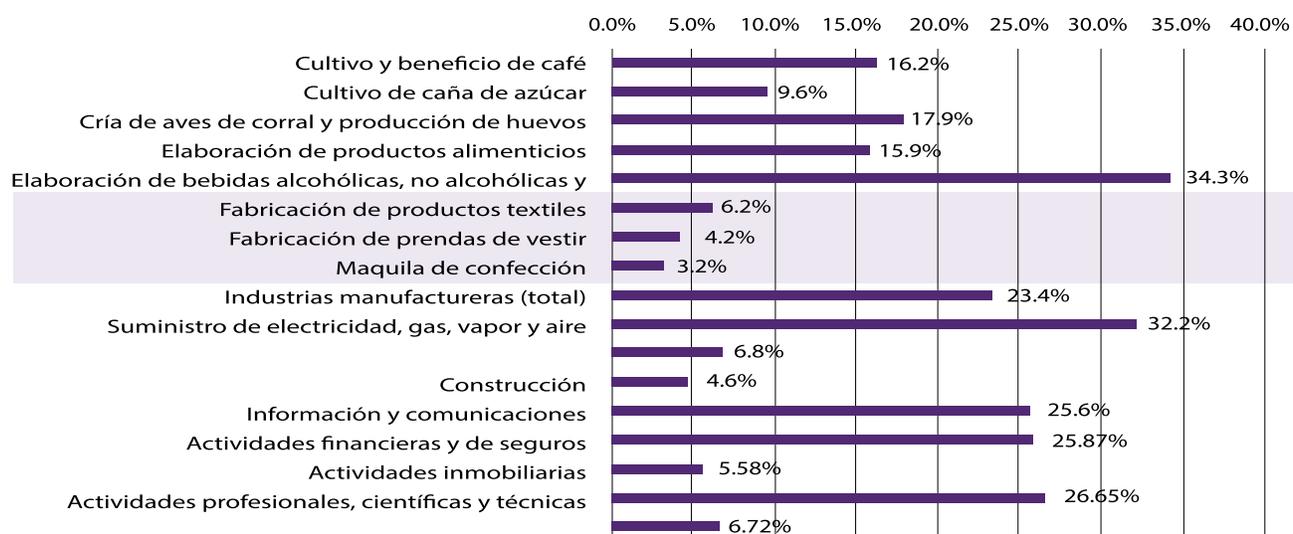
El sector de la maquila de confección tributa solo el 3.2% de su valor agregado bruto (VBA) anual. Esta cifra es considerablemente baja en comparación con

el promedio de tributación de las actividades de la industria manufacturera, que es del 23.4% de su VBA. Esta diferencia crea una asimetría significativa que puede distorsionar la competitividad y la equidad entre los sectores productivos del país.

Además, la tasa de tributación de la maquila de confección es inferior incluso a la de actividades esenciales para el bienestar y la garantía de derechos básicos de la población. Por ejemplo, el sector de suministro de agua, alcantarillado y gestión de desechos tributa el 6.8% de su VBA, y las actividades de atención a la salud humana y asistencia social tributan el 6.7% de su VBA. Estas actividades son fundamentales para el desarrollo sostenible y la calidad de vida de la población, y su tributación superior resalta la desproporción en los beneficios fiscales otorgados a la maquila.

Otro sector que muestra estas disparidades es la elaboración de productos alimenticios, que tributa el 15.9% de su VBA. Este sector es crucial para la seguridad alimentaria del país. La diferencia en las tasas impositivas efectivas entre estos sectores plantea preguntas sobre la justicia y la eficiencia de los beneficios fiscales otorgados.

Figura 7
Presión tributaria por actividad económica
Impuestos pagados como proporción del Valor Agregado por actividad económica. El Salvador, 2021



Nota: elaboración propia con base a datos de Base de Datos Económica y Financiera, Banco Central de Reserva y Base de datos de Ingresos por Impuestos, Portal de Transparencia Fiscal, Ministerio de Hacienda.

Estas disparidades en las tasas de tributación no solo generan asimetrías productivas, sino que también pueden tener implicaciones fiscales a largo plazo. Además, estas asimetrías pueden incentivar

a las empresas a operar en sectores con beneficios fiscales más favorables, independientemente de su contribución al desarrollo económico y social del país.

Capítulo 3.

Perfil de las relaciones económicas del sector de maquila textil en El Salvador: participación en la economía, en el mercado laboral, calidad del empleo y dinámica patronal

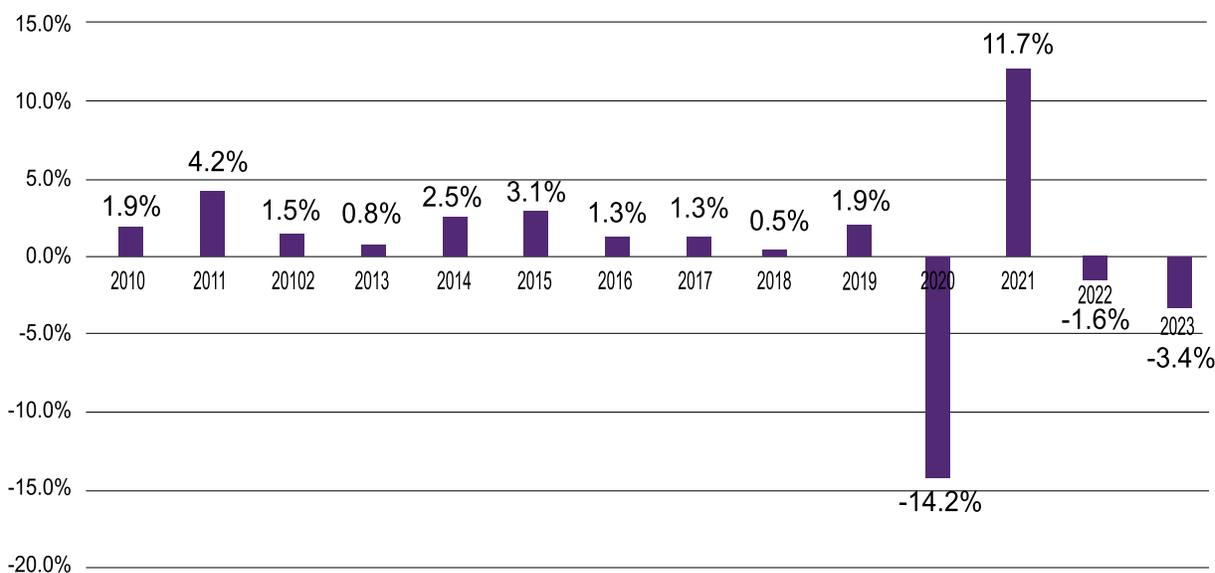
Participación en la economía

La industria manufacturera tiene un peso importante en la matriz productiva del país. Ha representado, en promedio, el 17.2 % del Producto Interno Bruto. Previo a la pandemia por COVID-19, este sector mantenía una tasa de crecimiento baja, pero sostenida del 2% en sintonía con las tasas de crecimiento de la economía nacional.

Sin embargo, a partir de la pandemia, el sector ha acumulado resultados de crecimiento negativos. El

impacto inmediato fue una contracción severa, con una caída de la producción industrial del 14.2%. Esta disminución significativa evidenció la vulnerabilidad de la industria manufacturera ante shocks externos y la interrupción de las cadenas de suministros globales. La magnitud de la caída reflejó no solo la dependencia de la industria manufacturera en el comercio internacional, sino también la debilidad estructural en la resiliencia económica del sector.

Figura 8
Tasas de crecimiento del sector de la Industria Manufacturera
El Salvador, 2010-2023.



Nota: elaboración propia con base a datos de Base de Datos Económica y Financiera, Banco Central de Reserva.

A pesar de un efecto rebote parcial en 2021, con una recuperación del 11.7%, la industria manufacturera no logró retornar a los niveles de producción previos a la pandemia. Esta recuperación insuficiente subraya las dificultades persistentes que enfrentan las

empresas manufactureras, incluyendo la recuperación incompleta de la demanda global, las continuas interrupciones en la cadena de suministro y los retos internos como la falta de inversión en tecnología y capacidades productivas.

Los años 2022 y 2023 agravaron esta situación con tasas de crecimiento negativas del 1.6% y 3.4%, respectivamente. Estas caídas adicionales indican problemas estructurales más profundos en la industria manufacturera salvadoreña. La acumulación de una caída total del 8.8 % desde 2019 resalta una tendencia preocupante que amenaza con erosionar aún más la base industrial del país.

Una disminución sostenida en la producción manufacturera afecta directamente el empleo en el sector, lo que puede conducir a un aumento del desempleo y la precariedad laboral. Esto es especialmente crítico en un país donde la industria manufacturera es una fuente importante de empleo formal.

La falta de crecimiento en la industria manufacturera limita la capacidad del país para diversificar su economía. El Salvador puede encontrarse atrapado en una dependencia excesiva de sectores de bajo valor agregado, lo que limita las oportunidades de desarrollo económico a largo plazo.

En particular, el sector textil representa 2.7% del Producto Interno Bruto en El Salvador. Este peso relativo, sin embargo, ha estado marcado por periodos de auge y declive que han moldeado su papel en la economía nacional. La década de 1990 fue un periodo particularmente próspero para la industria textil, marcada por un significativo crecimiento impulsado por políticas gubernamentales y acuerdos comerciales estratégicos.

La Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización, proporcionó exenciones fiscales y aduaneras a las empresas que se establecieron en

estas áreas, lo que atrajo una afluencia de inversión extranjera, principalmente de Estados Unidos. Las empresas aprovecharon estos incentivos para establecer operaciones de manufactura en El Salvador, aprovechando los bajos costos laborales y los beneficios fiscales.

El acceso preferencial al mercado estadounidense a través de acuerdos comerciales como el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) y el Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centroamérica (CAFTA-DR), también han jugado un papel crucial en el desarrollo del sector textil salvadoreño.

Sin embargo, los cambios en la economía global, especialmente después de la crisis financiera de 2007 y la subsiguiente recesión, han afectado significativamente al sector textil en El Salvador. La globalización y la búsqueda constante de reducción de costos por parte de las empresas han llevado a un desplazamiento de los procesos productivos hacia mercados asiáticos, donde los costos de producción son aún más bajos. Esto ha resultado en una disminución del peso relativo de la industria textil en la economía salvadoreña.

La reducción en la participación del sector textil en el PIB salvadoreño es notable. En el año 2000, la industria textil representaba el 4.4% del PIB. Sin embargo, para el 2021, ese porcentaje se había reducido al 2.7%, disminución que refleja la creciente competencia global y el cambio en las dinámicas de producción hacia países con menores costos operativos. La industria textil salvadoreña, aunque sigue siendo un sector importante, ha perdido parte de su protagonismo en la matriz productiva del país.

Figura 9

***El Salvador. Peso del sector textil en el Valor Agregado Bruto total
El Salvador, 1990-2021***

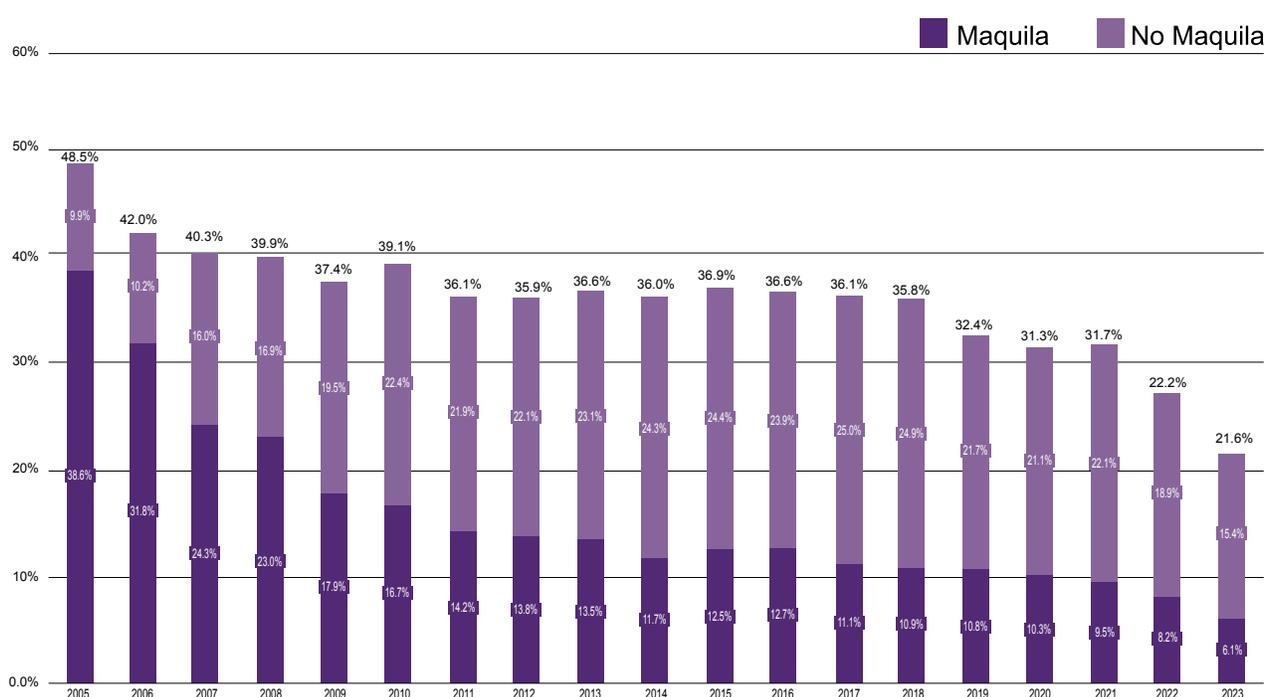


Nota: elaboración propia con base a datos de Base de Datos Económica y Financiera, Banco Central de Reserva.

Esta dinámica es también perceptible en cuanto al peso de las exportaciones, donde si bien mantiene una importancia significativa, también se muestra una reducción durante las últimas décadas. En 2005, la industria textil representaba el 48.5% de las exportaciones totales del país, mientras que en 2023 representó el 21.6%.

La reducción en el peso de las exportaciones textiles tiene varias implicaciones para la economía salvadoreña. En primer lugar, afecta la balanza comercial del país. Con una menor contribución del sector textil, El Salvador debe buscar otras fuentes de exportaciones para compensar la disminución y no profundizar un insostenible déficit en balanza comercial.

Figura 10
El Salvador. Peso del sector textil en las exportaciones totales, 1990-2021



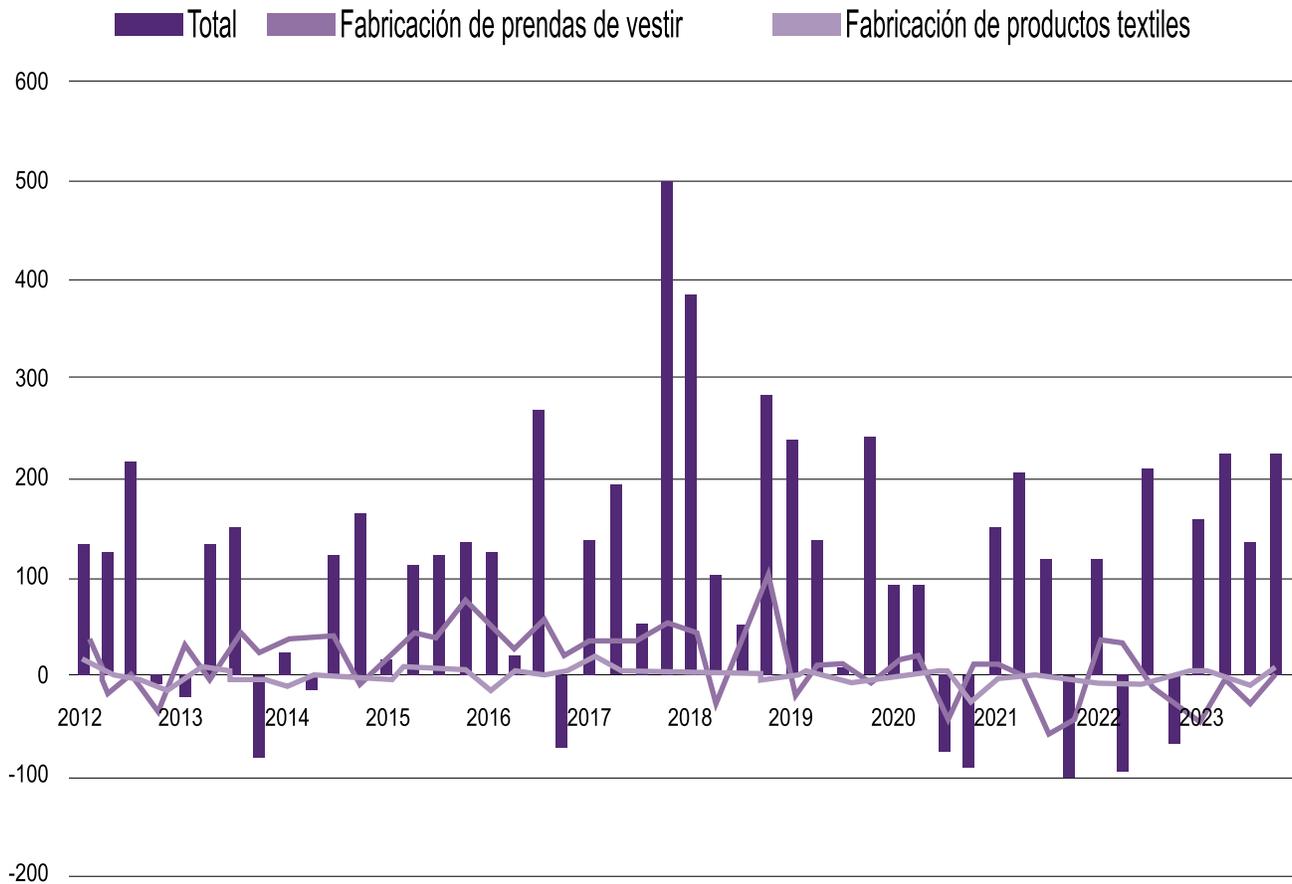
Nota: elaboración propia con base a cifras del Banco Central de Reserva.

La reducción en las exportaciones puede llevar a un déficit comercial mayor y a una presión adicional sobre la balanza de pagos. Esto, a su vez, puede afectar la estabilidad macroeconómica y la capacidad del país para atraer inversión extranjera.

Además, es importante contar con evidencia del impacto de los beneficios tributarios en la atracción de inversión extranjera directa, debido a que a la fecha esta es la estrategia más utilizada por los gobiernos

para buscar atraer flujos de inversión internacional. De acuerdo con información del Banco Central de Reserva, BCR, la inversión extranjera a sectores como fabricación de prendas de vestir y productos textiles, una parte significativa de las empresas de zonas francas, no son significativas en la ya baja inversión extranjera en el país; y en los últimos años ha sido negativa o tendiente a cero (ver Figura 11).

Figura 11
El Salvador. Flujos netos de Inversión Extranjera Directa.
En millones de USD, años 2012-2023.



Nota: elaboración propia con base a cifras del BCR.

Participación en el mercado laboral

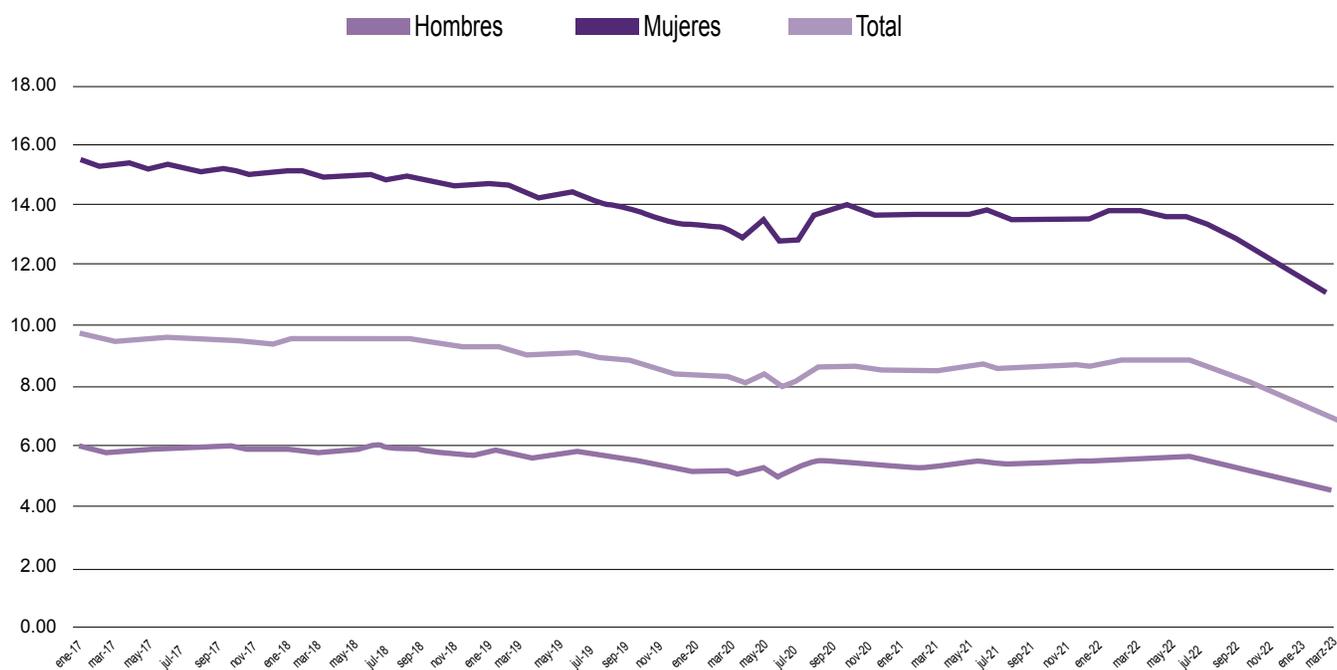
El sector de la maquila textil y de confección representó, para marzo de 2023, el 7.2% del total del empleo formal en el sector privado, y es la actividad económica que mayor participación presenta. Este sector destaca por su alta concentración de mujeres, el 11.3% de las mujeres con empleo formal trabaja en la maquila textil, en comparación con el 4.6% de los hombres. Este dato subraya la significativa dependencia de este sector en la fuerza laboral femenina y, a su vez, resalta la vulnerabilidad económica de ellas ante fluctuaciones en esta industria.

A pesar de su relevancia, el sector ha mostrado una tendencia decreciente en la generación de empleo, una situación que se ha intensificado desde junio de

2022. Esta tendencia hacia la reducción del empleo en la maquila textil implica serias repercusiones tanto económicas como sociales, especialmente para las mujeres, que constituyen la mayoría de las personas trabajadoras en este ámbito.

La pérdida de empleos en la maquila textil se presenta por diferentes circunstancias. En el marco de la pandemia por Covid 19, se perdieron 4,842 puestos de trabajo ocupados por mujeres y 3,459 puestos de trabajo ocupados por hombres. Entre junio de 2022 y marzo de 2023 se habían perdido 5,762 puestos de trabajo ocupados por mujeres y 4,198 ocupados por hombres. Estos datos no solo reflejan una reducción significativa en el empleo, sino también una profundización de las desigualdades de género en el mercado laboral.

Figura 12
Peso de la maquila textil y confección en el total del empleo formal
El Salvador, 2017-2023



Nota: elaboración propia con datos de Base mensual acumulada de patronos y trabajadores reportados y cotizados por sector y actividad económica, Instituto Salvadoreño del Seguro Social.

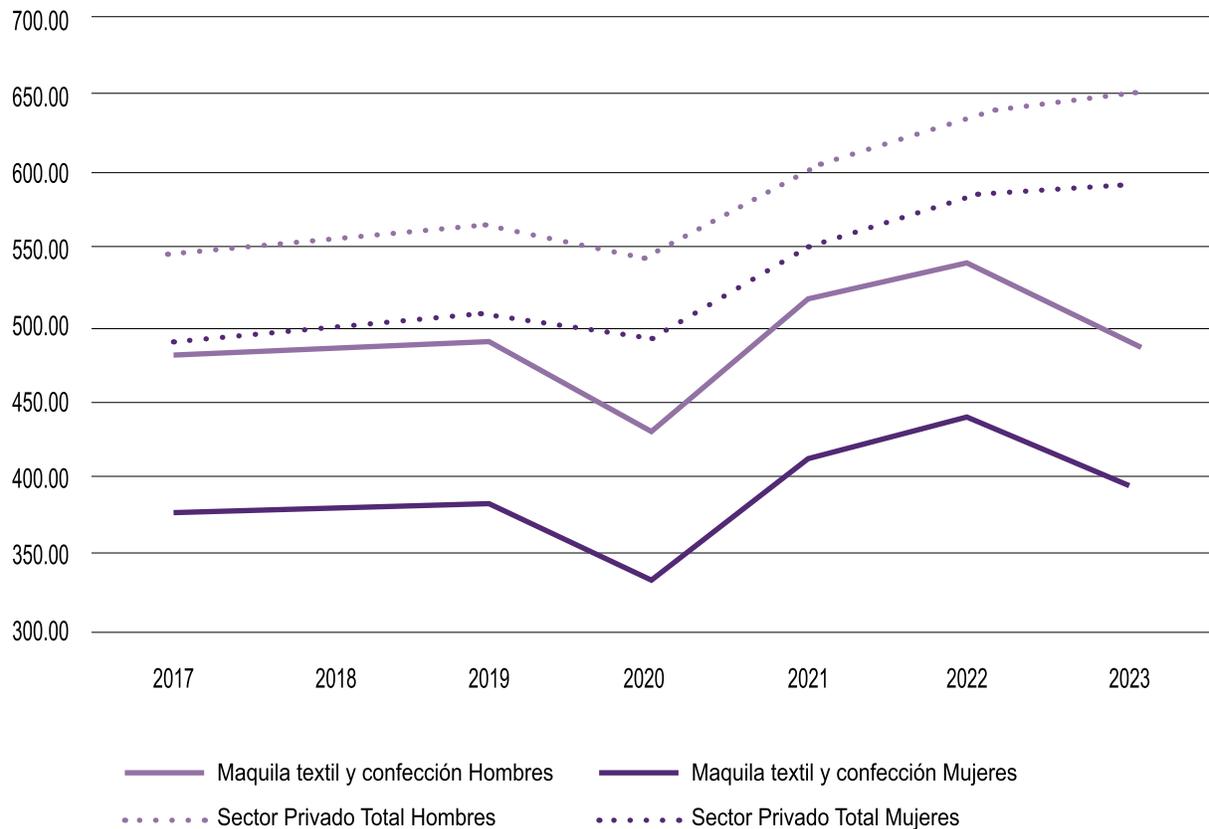
En términos salariales, el sector de la maquila textil en El Salvador muestra una realidad preocupante en comparación con otros empleos formales en el sector privado. Para marzo de 2023, los salarios en la maquila textil eran significativamente más bajos que el promedio del sector privado, tanto para hombres como para mujeres. Según datos del Instituto Salvadoreño del Seguro Social, a marzo 2023, el salario promedio de las mujeres en la maquila textil era de USD 426.23, un 28.5% por debajo del promedio general del sector privado. Para los hombres, el salario promedio en este sector era de USD 526.78, lo que representa un 19.3% menor que el promedio.

Estas cifras reflejan una doble desigualdad: en primer lugar, las personas que trabajan en la maquila textil ganan menos que sus pares en otros sectores del

empleo formal; en segundo lugar, existe una brecha salarial de género notablemente alta dentro del propio sector. Mientras que la brecha salarial general en el sector privado es del 9.5%, en la maquila textil se eleva al 23.6%. Esto significa que las mujeres en la maquila textil no solo ganan menos que los hombres, sino que esta disparidad es mucho más pronunciada que en otros sectores de la economía.

La elevada brecha salarial en la maquila textil refleja y refuerza las desigualdades de género en el mercado laboral. Las mujeres en este sector no solo ganan menos que los hombres, sino que también tienen menos acceso a oportunidades de ascenso y desarrollo profesional. Esta situación perpetúa la discriminación y la exclusión de las mujeres del pleno ejercicio de sus derechos económicos.

Figura 13
Salarios promedio del empleo total del sector privado y de la maquila textil y de confección
El Salvador. Salarios promedios anuales 2017-2023



Nota: elaboración propia con datos de Base mensual acumulada de patronos y trabajadores reportados y cotizados por sector y actividad económica, Instituto Salvadoreño del Seguro Social.

Dinámica patronal

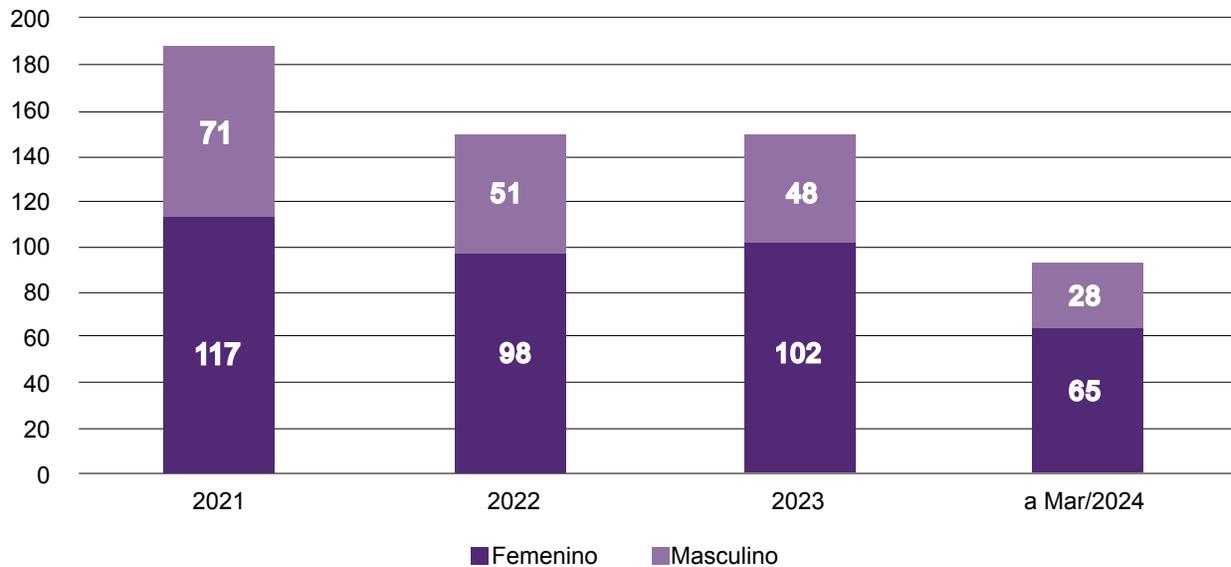
Durante las últimas cuatro décadas ha habido un impulso continuo por parte de las trabajadoras, sindicatos y grupos de mujeres en Centroamérica, respaldados por aliados en América del Norte y Europa, para abogar por los derechos humanos de las empleadas de las fábricas de maquila. Esto ha conllevado a acciones coordinadas para garantizar que estas mujeres tengan la capacidad de organizarse y defender sus derechos laborales.

La violencia laboral constituida por incidentes en los que la persona trabajadora sufre abusos, amenazas o

ataques en circunstancias relacionadas con su trabajo (OIT, Directrices marco para afrontar la violencia laboral en el sector de la salud, 2002). Es una de las dinámicas más comúnmente registradas en maquilas.

De acuerdo con la Procuraduría General de la República, PGR, en el primer trimestre del 2024, se registró un total de 93 reclamos por vulneración a derechos laborales en el sector maquila, de estos 65 (69.9%) fueron presentados por mujeres y 28 (30.1%) por hombres. Esta tendencia se mantiene en el período analizado entre 2021 y 2024, en donde en promedio el 66.5% de los reclamos fueron realizados por mujeres (ver figura 14)

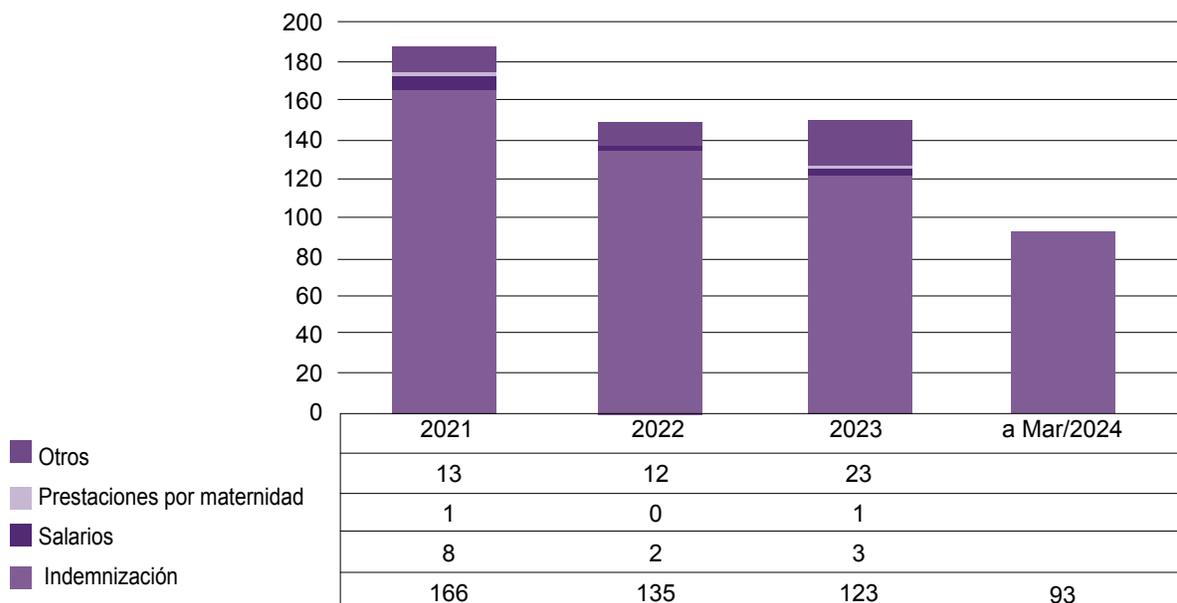
Figura 14
El Salvador. Reclamos de personas trabajadoras del sector maquila por violación a derechos laborales.
Por género, 2021 a marzo 2024.



Nota: elaboración propia con datos de la PGR

El tipo de reclamo más común es la “Indemnización por despido injusto” o por “despido, vacación y aguinaldo” con 517 reclamos en el período de 2021 a marzo/2024; seguido por “Salarios adeudado por días laborales y no remunerados” (ver figura 15).

Figura 15
El Salvador. Reclamos de personas trabajadoras del sector maquila por violación a derechos laborales.
Por tipo de reclamo, 2021 a marzo 2024.



Nota: elaboración propia con datos de la PGR.

Los tipos de violaciones que reportan las personas trabajadoras de forma más común están relacionados a obligaciones primarias de las empresas, como son pago de salarios, vacaciones o indemnización; lo cual también evidencia la debilidad institucional para hacer cumplir la ley a estas empresas, frente a la violación de derechos a personas trabajadoras.

A diferencia de los mecanismos para regular beneficios fiscales a maquilas y empresas de zonas francas, la ley carece de mecanismos claros para proteger a las

personas trabajadoras frente a cierres de empresas o impago de obligaciones contractuales.

El Ministerio de Trabajo y Previsión Social, MTPS, reporta, entre enero/2021 y enero/2024 un total de 843 denuncias a violaciones de derechos laborales en la Industria Textil. En este mismo período registra 116 empresas infraccionadas por violación a derechos laborales haciendo un total de 1,115 inspecciones realizadas.

Tabla 8

Inspecciones, denuncias e infracciones reportadas por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, 2021 – 2024

Año	Inspecciones realizadas en el sector maquila		Denuncias		Infracciones
	Actividad Económica	Número de Inspecciones	Número de denuncias	Motivo	Empresas infraccionadas
2021	Maquilado de prendas de vestir	700	700	Salarios, horas extras, vacaciones, aguinaldos, salarios mínimos, suspensiones disciplinarias, otras causas	6
2022	Maquilado de prendas de vestir	272	272	Salarios, horas extras, vacaciones, aguinaldos, suspensiones disciplinarias, otras causas	17
2023	Maquilado de prendas de vestir	105	105	Salarios, horas extras, vacaciones, aguinaldos, otras causas	79
2024	Maquilado de prendas de vestir	38	38	Subsidio por incapacidad, despido directivo sindical, no entrega de constancia de trabajo.	14
TOTAL		1115	843		116

Nota: consolidado de Informes Estadísticos Mensual ICS-AG 2021-2024

Cierre de maquilas entre 2021 y 2023

La crisis económica derivada del COVID-19 agudizó las vulnerabilidades de millones de personas en el mundo; no obstante, estos impactos no fueron homogéneos ni para las personas ni para los diversos sectores afectados.

La Organización Internacional del Trabajo, OIT reportó que para 2020 el desempleo mundial aumentó en 33 millones de personas y otros 44 millones pasaron a integrar la fuerza de trabajo potencial² y que “los grupos más afectados han sido las mujeres, los jóvenes y los trabajadores informales, que han registrado el mayor deterioro en los indicadores del mercado de trabajo. Todos tenían ya una posición desfavorable en el mercado de trabajo antes de la pandemia, por lo que la crisis está exacerbando desigualdades crónicas” (Oficina Internacional del Trabajo, 2021).

A mediados del 2020 la misma OIT advertía que las industrias textiles evidenciaban una brusca caída en ventas, derivado principalmente del cierre de comercios y que, por ejemplo, en la Unión Europea las ventas del sector textil podrían reducirse hasta un 50% al cierre de ese año. A la disminución en la demanda se agregaron también la escasez de materia prima y de insumos, lo cual perturbó de forma significativa a las industrias manufactureras alrededor del mundo, en

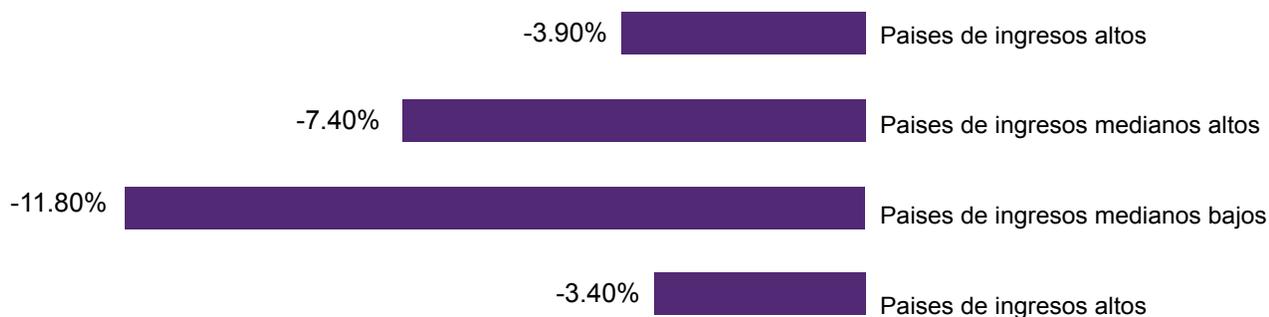
particular a los países productores de textiles, vestido, cuero y calzado. Por lo anterior, tanto por la caída de producción como la de ventas, existieron graves repercusiones para las personas trabajadoras del sector, tanto en el empleo como en sus condiciones de trabajo.

En este mismo análisis la OIT explicaba cómo la anulación de pedidos al sector textil aumentaba el riesgo de las personas trabajadoras a no recibir salarios, a ser suspendidas sin recibir remuneración y a que no le pagaran sus horas extras (OIT, 2020).

Para abril de 2021 esta misma organización ya estimaba cerca de 97 millones de empleos afectados por la pandemia y por temas relacionados a la cadena de suministros y la baja en la demanda de productos manufacturados. A su vez, hacía énfasis en que las consecuencias más adversas se encontrarían en el sector confección que mundialmente presenta una población trabajadora con elevado número de mujeres (OIT, 2021).

También indicaba que serían los países de ingresos medianos bajos los que tendrían los impactos más marcados, debido a su papel en la cadena de producción. Entre 2019 y 2020 fueron estos los países en donde se produjo la mayor reducción del empleo para el sector de manufactura (ver Figura 16).

Figura 16
Variación del empleo en el sector manufacturero, 2019-2020
En porcentajes, por nivel de ingreso de países



Nota: elaboración propia con base a cifras de la OIT.

² Persona que no participan en el mercado de trabajo, pero están dispuestas a trabajar o están buscando empleo.

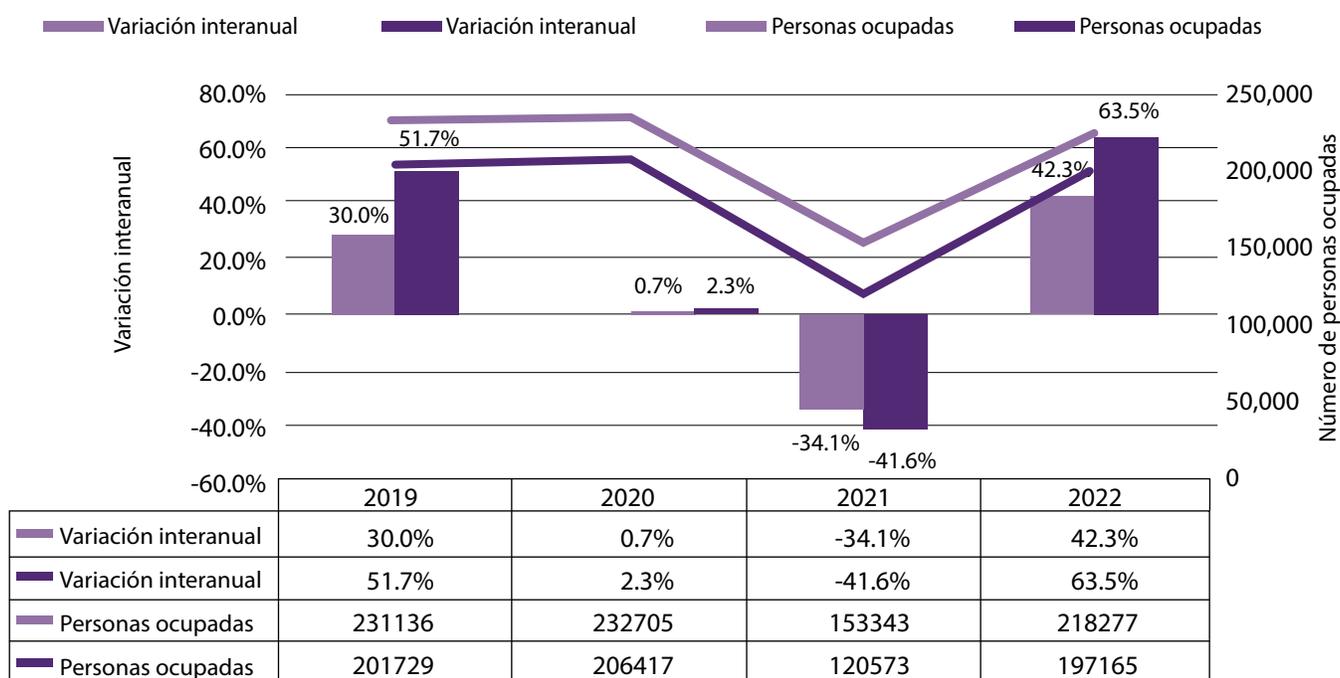
El Salvador, hasta 2021, se encontraba en la categoría de ingreso medio bajo³ y presentaba características en su estructura productiva en donde la industria manufacturera es un sector económico significativo tanto para el empleo como para la dinámica de exportaciones.

De acuerdo con las Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples, EHPM de los años 2019-2022, en El Salvador se redujeron 158 949 empleos en el sector de industria manufacturera entre 2019 y 2021, una caída del

36.72%. Además, en términos de género, el empleo de las mujeres cayó en mayor medida que el de los hombres para este sector, en el año 2021 la variación interanual de hombres ocupados en el sector fue de -34.1%, mientras que para las mujeres fue de 41.6% (ver Figura 17). A pesar de la recuperación del empleo para el año 2022, el sector manufactura no refleja haber recuperado el número de personas ocupadas prepandemia (año 2019).

Figura 17

Población ocupada en el sector manufacturero, 2019-2022. En cantidad de personas y variación interanual



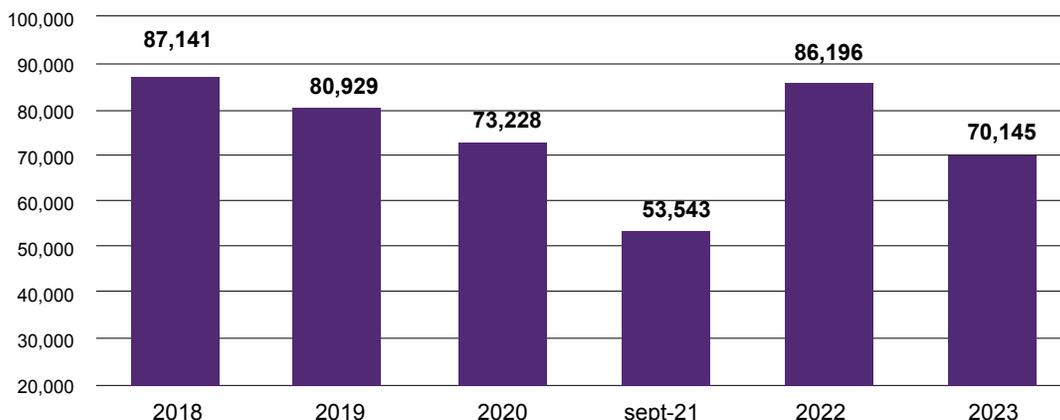
Nota: elaboración propia con base a cifras de EHPM de los años 2018 al 2022.

De acuerdo con información del Ministerio de Economía, la tendencia del empleo en zonas francas es negativa y, además de reflejar una caída sustancial en el 2021, con una leve recuperación en 2022;

presenta un comportamiento particular en 2023, cuando la población empleada es incluso más baja que la reportada en el primer año de la pandemia por COVID-19 (ver Figura 18).

³ De acuerdo con clasificación del Banco Mundial.

Figura 18
Población empleada Ley de Zonas Francas, 2019-2023



Nota: elaboración propia con base a cifras de información de la Unidad de Acceso a la Información Pública del Ministerio de Economía (RAIP No. 0002/2024, RAIP No. 0272/2021, RAIP No. 0188-2020).

Estas cifras reflejan que la reducción del empleo, específicamente en empresas de zonas francas, presenta una tendencia negativa que trasciende el efecto de la pandemia y que se ha agudizado en el año 2023.

La Federación de Asociaciones y Sindicatos Independientes de El Salvador (FEASIES), desde su

Área de Derechos Humanos, presentó un seguimiento a los despidos y cierres de maquila desde el mes de agosto 2022 hasta diciembre 2023. De acuerdo con sus reportes, para el año 2022 un total de 2,901 personas se vieron afectadas por los cierres de maquilas y para el 2023 esta cifra asciende a 12,157 personas (ver Tabla 9).

Tabla 9
Empresas cerradas y cantidad de empleos perdidos

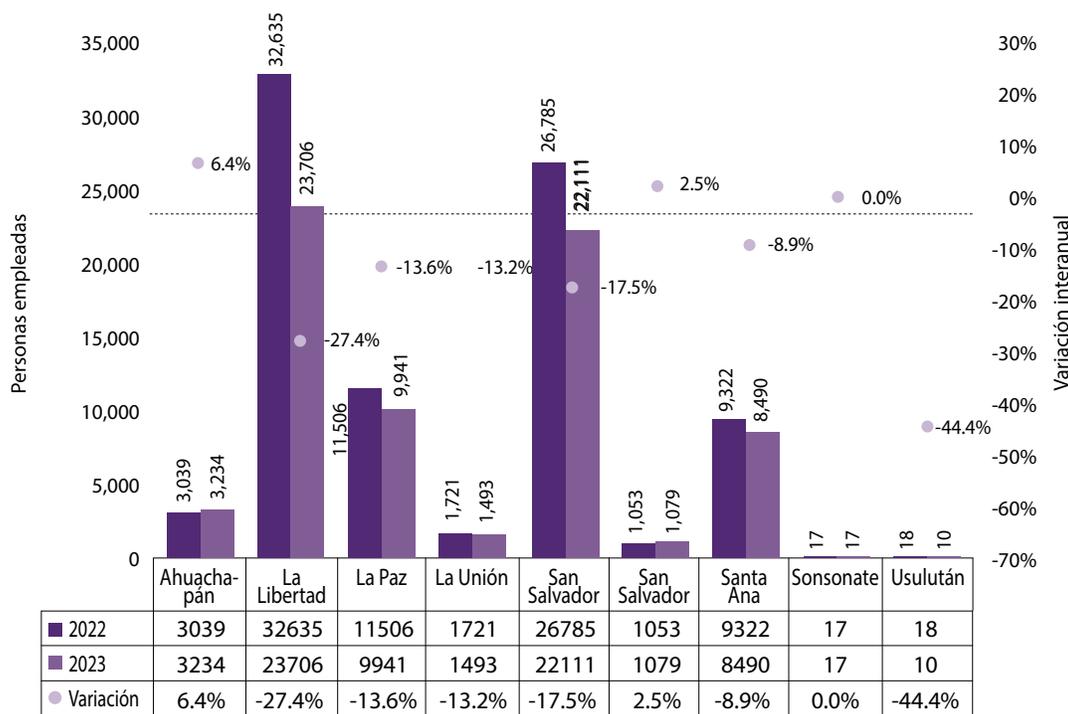
	Agosto- diciembre 2022	Enero – diciembre 2023
Empresas	<ul style="list-style-type: none"> • APS El Salvador, S.A. de C.V. • Varsity Pro Ltda. De C.V. • Confecciones Jiboa. S.A. de C.V. • Youngone El Salvador, S.A de C.V. • Celeritas de San Bartolo, SA. de S.V. • Lamatepec Manufacturind Ltda. de C.V. • Grupo Miguel SA. de C.V. • Montecristo Apparel Ltda. de CV. • Santa Ana Apparel Ltda. de C.V. 	<ul style="list-style-type: none"> • Decotex International Ltda. de C.V. • Varsity Pro Ltda. de C.V • Apple Tree El Salvador S.A. de C.V. • Confecciones El Pedregal S.A de C.V San Juan Opico. • F&D S.A. de C.V. • Wexttex Apparel SA de CV. • Youngone El Salvador S.A. de C.V. • Pro Dept. SA de CV • Coval S.A de C.V • Balsamar Manufacturing Ltda. de C.V. • Lamatepec Manufacturing Ltda. de C.V. • Joya de Cerén Ltda. de C.V. • Style Avenue, S.A de C.V
Personas afectadas	2,901	12,157

Nota: elaboración propia con base a estadísticas de FEASIES.

Las cifras reportadas por FEASIES se asemejan a las reportadas por el Ministerio de Economía, exponiendo en términos generales una sustancial caída del empleo en maquila de zonas francas entre 2021 y 2023. Esta misma organización expresa que de acuerdo con las empresas, los cierres se deben a la carencia de suministros y de pedidos de los productos que se confeccionan.

A su vez, las variaciones de empleos por departamento muestran que los impactos más significativos se concentran en La Libertad y San Salvador (ver Figura 19), con un total de 13,603 empleos perdidos entre 2022 y 2023, representando el 84.94% de los empleos perdidos en ese periodo.

Figura 19
Población empleada Ley de Zonas Francas, 2022-2023
En cantidad de personas y variación interanual, por Departamento



Nota: elaboración propia con base a cifras de información de la unidad de acceso a la información pública del Ministerio de Economía (RAIP No. 0002/2024).

Casos de vulneraciones a derechos laborales en cierres de maquilas

Con base a información de FEASIES, se reporta que, en los cierres del año 2022, de los 2901 empleos perdidos, el cierre de una sola empresa⁴ representó el 31% de estos empleos y en los cuales las 900 personas sin trabajo reclaman el no pago de salario, del pasivo laboral que corresponde a cada persona trabajadora.

El cierre se reportó en la fecha 27 de agosto del 2022. Para finales del 2023 el caso aún estaba en proceso en el Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS), la Procuraduría General de la República (PGR) y en instancias judiciales de lo Laboral.

Para 2023, bajo esta misma dinámica, uno de los incidentes reportados por FEASIES es de uno de los cierres de empresa⁵, que dejó un aproximado de 770 personas sin trabajo.

⁴ APS El Salvador, S.A. de C.V.

⁵ F&D S.A. de C.V.

Capítulo 4. Análisis crítico de la participación de las mujeres en sector de maquila textil

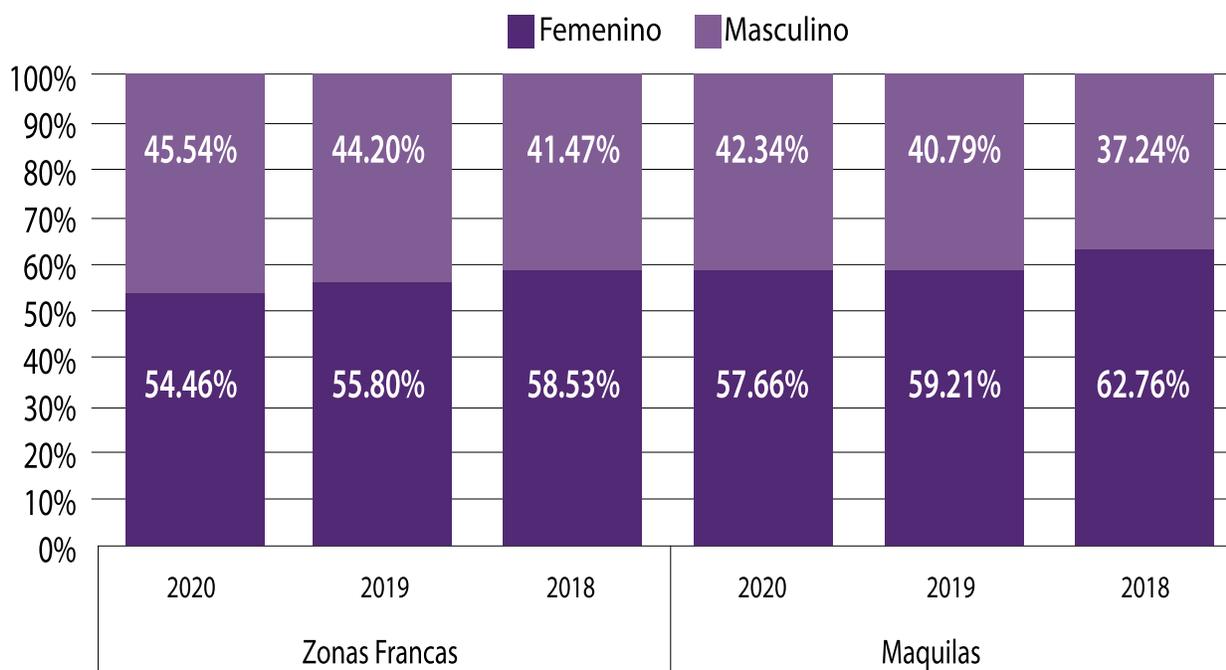
La información relativa a la participación de mujeres en maquila textil es escasa y las estadísticas públicas más comunes y reportadas anualmente hacen referencia al sector de manufactura más de no forma específica al de maquila textil. No obstante, en los reportes del sector de industria manufacturera se refleja una participación relevante de mujeres.

De acuerdo con la EHPM 2023, el 15% de la población de mujeres ocupadas pertenece al sector de industria manufacturera, siendo de los tres más significativos, junto con comercio y servicio doméstico. Esta misma

encuesta muestra que para este sector el 54.5% son hombres y 45.5% mujeres.

No obstante, cifras del Ministerio de Economía revelan que entre 2018 y 2020, la participación de las mujeres en empresas de zonas francas y más específicamente de maquila de ropa era sustancialmente mayor que la de los hombres (ver Figura 20); representando en promedio el 56.26% de la población empleada en zonas francas y 59.88% de la población en empresas de maquilas.

Figura 20
Población por género empleada en Zonas Francas y Maquilas, 2018-2020. Como porcentaje del total



Nota: elaboración propia con base a cifras de información de la Unidad de Acceso a la Información Pública del Ministerio de Economía (RAIP No. 0188-2020)

Como se puede observar en la Figura 18, aunque la participación de las mujeres en estos rubros es mayoritaria, se identifica una tendencia a disminuir su participación y ampliar la de los hombres. De acuerdo con Roberto Zaldaña de FEASIES⁶, esta tendencia más que responder a un cambio en la lógica patriarcal de relacionar más a las mujeres con trabajos de costura, responde a una estrategia patronal de disminución de costos. Los avances relativos a protección de derechos laborales de mujeres y obligatoriedad de espacios como salas cunas ha traído como consecuencia que las empresas comiencen a transitar a poblaciones con las que pueden tener menos obligaciones laborales, como lo son hombres jóvenes.

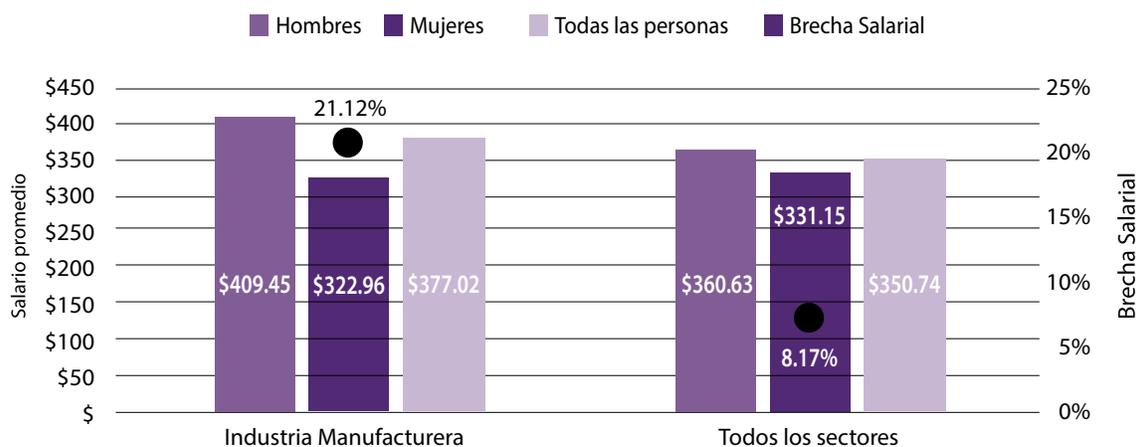
No obstante, la dinámica económica y perfiles de las personas trabajadoras de maquilas no se pueden

conocer a detalle por la falta de información. La EHPM provee información relativa a la dinámica de género al interior de la industria manufacturera, observándose distintas características en las personas ocupadas en este sector de acuerdo con su género.

Remuneraciones e ingresos

La EHPM 2023⁷ refleja un salario promedio para la industria manufacturera de USD 377.02; no obstante, el salario promedio de los hombres es de USD 409.45 y el de las mujeres de USD 322.96, concluyendo en una brecha salarial de 21.12%. Una brecha aún mayor que la presentada por toda la población ocupada que es de 8.17% (ver Figura 21).

Figura 21
Salarios promedio por género en USD y brecha en porcentajes



Nota: elaboración propia con base de datos de la EHPM 2023 preliminar.

Estas cifras a su vez reflejan que las posiciones de trabajo al interior de la industria manufacturera ocupadas por mujeres son menos remuneradas que las de los hombres; por tanto, la mayor participación de mujeres en este sector es una desigualdad estructural para las mismas.

Seguridad social

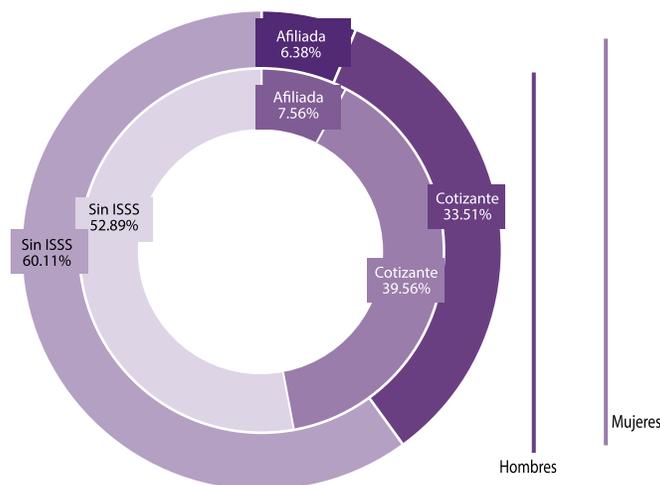
La EHPM indica que para 2023, un 60.1 % de las mujeres empleadas en la industria manufacturera no cotizan a la seguridad social, lo que implica una significativa desprotección en términos de acceso a servicios de

⁶ Entrevista de abril de 2024.

⁷ Datos preliminares

salud y otros beneficios sociales. En comparación, el 52.9% de los hombres en la industria manufacturera enfrenta la misma situación de descubertura. (ver Figura 22).

Figura 22
Cobertura de ISSS en empleo del sector de industria manufacturera en porcentajes por género



Nota: elaboración propia con base de datos de la EHPM 2023 preliminar

La falta de cobertura de seguridad social entre las trabajadoras de la industria manufacturera implica una exposición mayor a riesgos de salud y económicos. Las mujeres sin acceso a la seguridad social no pueden beneficiarse de servicios de salud, seguros de enfermedad o maternidad, y otras prestaciones sociales. La ausencia de protección social también limita su capacidad para acceder a tratamientos médicos preventivos y curativos, lo que puede tener repercusiones negativas a largo plazo en su salud y bienestar general.

Las mujeres en la industria manufacturera, al no cotizar a la seguridad social, suelen estar en empleos informales o en condiciones laborales precarias. La falta de protección social actúa como una barrera para la movilidad económica.

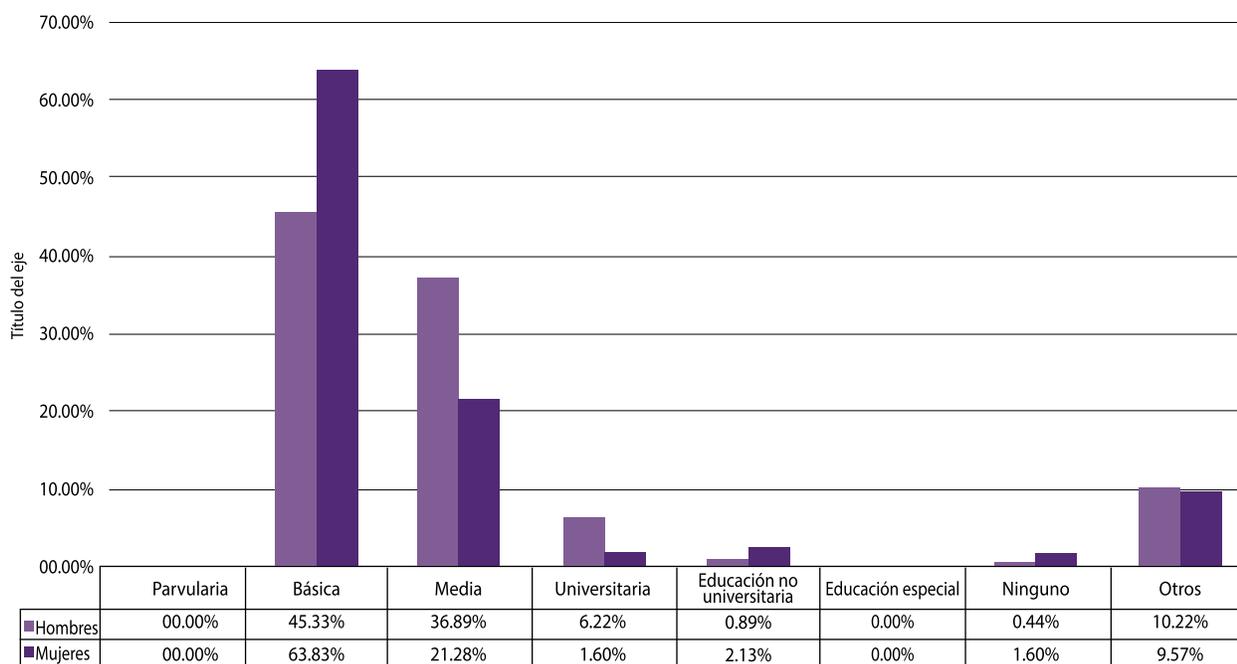
Además, la ausencia de seguridad social afecta la estabilidad y productividad del sector manufacturero

en general. Trabajadoras y trabajadores sin acceso a seguridad social tienden a tener mayores niveles de estrés y preocupaciones relacionadas con su salud y bienestar. La inseguridad económica y la falta de acceso a servicios de salud pueden llevar a mayores tasas de ausentismo y rotación laboral,

Nivel educativo y formación

Con relación al nivel educativo de la población ocupada del sector manufactura, la población femenina se concentra mayormente en educación básica con un 63.83%, mientras que para ese mismo nivel educativo la población masculina concentra el 45.22%, seguido por educación media (ver Figura 23). No obstante, lo anterior, entre educación básica y media, tanto para hombres como para mujeres, concentran la mayor parte de la población ocupada.

Figura 23
Nivel educativo, sector Industria Manufacturera



Nota: elaboración propia con base de datos de la EHPM 2023 preliminar.

Los perfiles educativos entre hombres y mujeres no son sustancialmente diferentes en este sector; por lo que la amplia brecha salarial no respondería a una educación significativamente superior por parte de los hombres.

Seguridad e higiene ocupacional, condiciones laborales

El estudio Mujeres en la Maquila Textil: Cuerpos, Vidas y Resistencias, 2023; indica que el 56% de las trabajadoras del sector textil no pueden alcanzar las metas asignadas de producción. Esta dinámica de asignación de metas y los constantes aumentos de estas tienen como consecuencia impactos negativos en la salud física y mental de las mujeres trabajadoras.

Este mismo estudio indica que, de las personas consultadas por el mismo, el 48% indican que trabajan de 12 a 16 horas al día para poder cumplir las metas o lograr el ingreso suficiente.

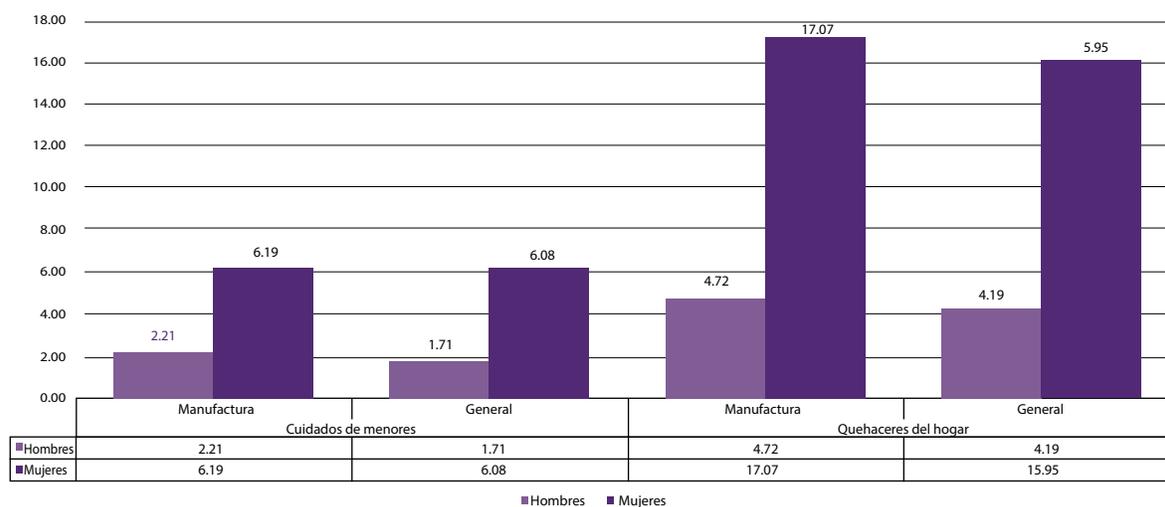
Esta situación coincide con las cifras presentadas por FEASIES para 2022 y 2023, en las cuales del total de casos reportados más del 61% de los casos para 2022 y 75% para 2023 son de mujeres afectadas por las condiciones de trabajo que no se apegan a la legalidad ni a la protección de sus derechos, tanto como trabajadoras como seres humanos.

Uso del tiempo

A todo el escenario de desigualdades de género en el ámbito laboral, se agregan las dinámicas de género en el hogar, las cuales cargan de forma desproporcionada el trabajo del cuidado no remunerado sobre las mujeres.

Según datos de la EHPM 2023, por sobre las diferencias en el uso del tiempo relativas al género, se observa que para las mujeres que trabajan en el sector manufacturero estas diferencias se agudizan (ver Figura 24).

Figura 24
Horas semanales de trabajo del cuidado, por género. El Salvador. 2023.



Nota: elaboración propia con base de datos de la EHPM 2023 preliminar

Los resultados expresan que, al analizar dos de las actividades principales del trabajo del cuidado no remunerado como lo son cuidado de menores y quehaceres del hogar; las mujeres trabajadoras de la industria manufacturera utilizan más tiempo que el promedio de mujeres en general.

Todo este escenario configura una serie de vulnerabilidad y desigualdades agudizadas en sector

textil y de manufactura, tanto desde las amplias brechas salariales, descubierta de protección social, como el uso del tiempo y las diversas particularidades en la exigencia de trabajo a las mujeres, las coloca en escenarios de sobreexplotación laboral y profundización de las desigualdades de género existentes en la sociedad salvadoreña.

Capítulo 5. Conclusiones

El análisis del mercado laboral salvadoreño revela significativos desafíos en términos de cobertura, condiciones laborales, generación de ingresos suficientes, equidad de género, acceso igualitario a oportunidades económicas y respeto a los derechos laborales. Un aspecto central es la alta informalidad laboral, donde una gran parte de la población trabaja sin acceso a seguridad social ni protección laboral adecuada.

Aunque las mujeres representan el 55% de las personas en edad de trabajar, su participación en el empleo remunerado es significativamente menor que la de los hombres. Mientras el 76.8% de los hombres en edad de trabajar han accedido a un empleo remunerado, solo el 45.5% de las mujeres han tenido ese acceso. Esta brecha se debe, en parte, a la distribución desigual de las responsabilidades del hogar y del cuidado no remunerado, que recae desproporcionadamente sobre las mujeres. El 34.7% de las mujeres en edad de trabajar se dedica exclusivamente a labores domésticas y de cuidado, en comparación con solo el 1.4% de los hombres.

Esta exclusión de las mujeres del mercado laboral remunerado contribuye a la persistencia de la brecha salarial de género y la desigualdad económica, limitando su acceso a ingresos económicos y afectando su autonomía económica. El salario promedio de las mujeres fue de USD 344.01, mientras que el de los hombres fue de USD 403.99, una brecha salarial del 17.4%. Además, la carga total de trabajo es un 22.4% mayor para las mujeres, pero solo el 63.4% de su tiempo de trabajo es remunerado, en comparación con el 83.4% para los hombres.

El acceso al empleo formal, que mejora las condiciones de ingreso es también limitado para las mujeres. En marzo de 2023, el salario promedio en el sector formal fue de USD 630.10. La brecha salarial en este sector es menor que en el general, con las mujeres ganando un promedio de USD 595.76 y los hombres USD 652.54, una diferencia del 9.5%. Sin embargo, solo el 14.3%

de las mujeres en edad de trabajar accede a empleos formales, frente al 26.1% de los hombres.

La alta informalidad laboral persiste en diversas actividades económicas, con tasas de formalidad particularmente bajas en la agricultura (2.5%) y el trabajo doméstico remunerado (6.6%). La pandemia de COVID-19 tuvo un impacto severo en el empleo formal, con una pérdida de 72 449 puestos de trabajo en el sector privado entre febrero y junio de 2020. La recuperación completa del nivel de empleo previo a la pandemia no se logró hasta septiembre de 2021. La maquila textil y de confección, que emplea a un gran número de mujeres, fue especialmente afectada, perdiendo 4842 puestos ocupados por mujeres y 3459 por hombres.

A pesar de una recuperación general del empleo, las brechas de género persisten. Para septiembre de 2021, los empleos formales ocupados por hombres aumentaron un 18.2%, mientras que los ocupados por mujeres solo crecieron un 7.9%. En marzo de 2023, el sector privado reportaba 463 119 hombres y 302 615 mujeres con empleo formal, reflejando una predominancia masculina en el empleo formal y persistentes barreras de género para las mujeres.

El ritmo de generación de empleos formales en el sector privado ha disminuido, con una variación interanual del 4.5% en marzo de 2023, significativamente menor que el 9% en marzo de 2022. Esta desaceleración podría agravar las desigualdades de género, ya que las mujeres enfrentan mayores dificultades para acceder a empleos formales.

Uno de los principales mecanismos usados por los gobiernos en la política económica ha sido la creación de marcos de beneficios fiscales, con la intención de dinamizar la inversión. Sin embargo, existe falta de evaluación sistemática y transparente del costo y beneficio de estos incentivos fiscales.

La investigación evidencia que se iniciaron algunos esfuerzos para medir el gasto tributario asociado a

las exenciones fiscales, aunque estas prácticas no se institucionalizaron y se abandonaron en años recientes. Esto ha resultado en una falta de rendición de cuentas y una incapacidad para medir de manera efectiva si las exenciones fiscales cumplen con los objetivos de crecimiento económico, generación de empleo y bienestar social.

El impacto financiero de los incentivos fiscales es considerable. La LZFC ha representado una porción significativa del gasto tributario en El Salvador, con estimaciones que muestran que, en 2017, los beneficios fiscales bajo esta ley constituían el 12.14% del gasto tributario total y el 2.66% de la recaudación total.

Un hallazgo crucial es la naturaleza regresiva de los beneficios fiscales otorgados que tienden a favorecer a sectores específicos, como la maquila textil, en detrimento de otros sectores económicos y actividades esenciales. La maquila de confección, por ejemplo, tributa solo el 3.2% de su valor agregado bruto (VBA), una tasa significativamente inferior al promedio de tributación de la industria manufacturera y otros sectores esenciales como el suministro de agua y la atención a la salud humana.

La maquila textil, que representa el 7.2% del empleo formal en el sector privado, emplea al 61% de mujeres. Sin embargo, las trabajadoras en este sector enfrentan salarios bajos y condiciones laborales difíciles. En marzo de 2023, el salario promedio de las mujeres en la maquila textil era de USD 426.23, un 28.5% por debajo del promedio general del sector privado, y el de los hombres era de USD 526.78, un 19.3% menor. La brecha salarial en la maquila textil es del 23.6%, significativamente mayor que la brecha del 9.5% en el sector privado en general.

La alta inflación ha erosionado los aumentos nominales en los salarios entre 2021 y 2023. Ajustados por el Índice de Precios al Consumidor (IPC), los salarios reales han disminuido un 0.9% para las mujeres y un 1.4% para los hombres, afectando negativamente la capacidad adquisitiva de las personas trabajadoras y la calidad de vida de sus hogares. Esta erosión del poder adquisitivo agrava las desigualdades económicas y reduce la capacidad de las familias para satisfacer sus necesidades básicas.

Antes de la pandemia de COVID-19, este sector mostraba un crecimiento sostenido del 2%, alineado con la economía nacional. Sin embargo, la pandemia provocó una contracción severa del 14.2% en la producción industrial, evidenciando la vulnerabilidad del sector ante shocks externos y la interrupción de las cadenas de suministro globales. Aunque hubo una recuperación parcial del 11.7% en 2021, la industria no ha logrado regresar a los niveles de producción prepandemia. La tendencia negativa continuó en 2022 y 2023, con caídas del 1.6% y 3.4%, respectivamente, acumulando una disminución total del 8.8% desde 2019.

El sector textil específicamente representó el 2.7% del PIB en 2021, disminuyendo desde su máximo del 4.4% en el año 2000 debido a la competencia global y el desplazamiento de la producción hacia países asiáticos con menores costos. Las exportaciones textiles también han disminuido significativamente, pasando de representar un máximo de 48.5% de las exportaciones totales en 2005 al 21.6% en 2023, afectando la balanza comercial y la estabilidad macroeconómica de El Salvador. Esto nos permite contrastar que, si bien la contracción del sector en los años 2022 y 2023 ha sido particularmente fuerte, es una tendencia que se ha mostrado desde hace ya algunos años.

El sector de la maquila textil representó el 7.2% del empleo formal en el sector privado en marzo de 2023, siendo una de las actividades económicas con mayor participación, especialmente entre las mujeres. Sin embargo, la generación de empleo ha mostrado una tendencia decreciente, exacerbada desde junio de 2022. Entre 2022 y 2023, se perdieron 5762 empleos femeninos y 4198 empleos masculinos en este sector. Los salarios en la maquila textil son considerablemente más bajos que en otros sectores del empleo formal, con una brecha salarial de género del 23.6%, mucho más alta que la brecha del 9.5% en el sector privado general. Esta disparidad refleja y perpetúa las desigualdades de género en el mercado laboral.

Las trabajadoras y sindicatos han luchado durante décadas por los derechos laborales en las maquilas, enfrentándose a violencia laboral y violaciones de derechos fundamentales como el pago de salarios e indemnizaciones. La debilidad institucional para hacer

cumplir la ley agrava estas violaciones. Las inspecciones laborales y sanciones han sido insuficientes para proteger a las trabajadoras de las maquilas.

La pandemia de COVID-19 exacerbó las vulnerabilidades del sector textil. El desempleo mundial aumentó significativamente, afectando desproporcionadamente a mujeres y trabajadores informales. En El Salvador, la industria manufacturera perdió 158 949 empleos entre 2019 y 2021, con una mayor caída entre las mujeres. Los cierres de maquilas y la disminución de empleo en zonas francas continuaron en 2022 y 2023, con un total de 12 157 empleos perdidos en 2023. La mayoría de los cierres se concentraron en los departamentos de La Libertad y San Salvador. Estos cierres han sido acompañados por violaciones de derechos laborales, como el no pago de salarios y pasivos laborales, lo que resalta la falta de mecanismos de protección efectiva para los trabajadores.

Se observa una tendencia decreciente en la participación femenina en el sector de la maquila textil, atribuible no tanto a un cambio en la percepción de los roles de género, sino más bien a estrategias patronales orientadas a la reducción de costos laborales. Esta dinámica compleja sugiere que las presiones económicas están influyendo significativamente en la composición de la fuerza laboral, afectando de manera desproporcionada a las mujeres.

Una de las principales conclusiones se centra en la desigualdad salarial, donde las mujeres en la industria

manufacturera enfrentan brechas significativas en comparación con los hombres, con salarios más bajos y menor acceso a la seguridad social. Esto refleja una estructura laboral que perpetúa la discriminación de género y la exclusión de las mujeres de condiciones laborales equitativas.

Además, se identifican problemas relacionados con la seguridad y la salud ocupacional, con mujeres enfrentando altas demandas de producción, largas jornadas laborales y condiciones precarias que afectan su bienestar físico y mental. Estas condiciones se agravan por la sobrecarga de trabajo no remunerado en el hogar, lo que contribuye a una mayor vulnerabilidad y desigualdad para las mujeres en el sector textil y de manufactura.

El mercado laboral salvadoreño enfrenta retos significativos en términos de desigualdad de género y condiciones laborales. La alta informalidad y la menor participación femenina en el empleo remunerado, agravada por las responsabilidades de cuidado no remunerado, perpetúan la brecha salarial y la desigualdad económica. Las condiciones laborales en el sector de la maquila textil, caracterizadas por salarios bajos y falta de protección social, reflejan una estructura laboral discriminatoria. Para superar estas barreras, es esencial implementar políticas que promuevan la igualdad de género, la formalización del empleo y la protección efectiva de los derechos laborales, asegurando condiciones de trabajo justas y equitativas para todas las personas trabajadoras.

Capítulo 6.

Propuestas y recomendaciones en función de una política tributaria progresiva, la defensa de derechos laborales y la incorporación de la igualdad de género

En el contexto del mercado laboral salvadoreño caracterizado por una alta informalidad, desigualdad de género y condiciones laborales precarias, es crucial diseñar políticas integrales que aborden estos desafíos.

Para promover una mayor equidad económica y financiar políticas sociales es fundamental establecer una política tributaria progresiva que asegure que los sectores con mayores capacidades contributivas aporten de manera justa. Actualmente, la falta de evaluación sistemática de los incentivos fiscales y su impacto regresivo favorecen a sectores específicos, en detrimento de otros.

- Revisión y evaluación de incentivos fiscales: Institucionalizar la evaluación periódica y transparente de los beneficios fiscales para medir su impacto en el crecimiento económico, generación de empleo y bienestar social. Esto incluye una revisión crítica de la Ley de Zonas Francas (LZFIC) y otros mecanismos de exención fiscal.
- Aumento de la progresividad fiscal: Incrementar la carga tributaria sobre las grandes corporaciones y sectores que actualmente tributan menos, como la maquila textil, que contribuye solo el 3.2% de su valor agregado bruto. Esto permitirá una redistribución más justa de los recursos y un mayor financiamiento para programas sociales.
- Eliminación de exenciones ineficientes: reducir o eliminar exenciones fiscales que no demuestren un claro beneficio en términos de creación de empleo formal y desarrollo económico inclusivo. Los recursos liberados pueden ser redirigidos hacia inversiones en infraestructura social y programas de empleo.

La precariedad laboral y las violaciones de derechos son prevalentes en muchos sectores, especialmente

en la maquila textil, donde las condiciones laborales son duras y los salarios bajos. Es importante, entonces reforzar marcos de defensa de derechos laborales.

- Fortalecimiento de la inspección laboral: ampliar y fortalecer la capacidad de las inspecciones laborales para asegurar el cumplimiento de las leyes laborales, incluyendo sanciones efectivas contra las empresas que violen derechos fundamentales como el pago de salarios y condiciones de trabajo seguras.
- Protección de personas trabajadoras en el sector informales: desarrollar programas específicos para integrar a los trabajadores informales en el sistema de seguridad social y proporcionarles acceso a beneficios laborales. Esto implica facilitar la transición al empleo formal a través de incentivos y apoyo técnico.
- Ratificación y aplicación de convenios internacionales sobre trabajo: en particular el Convenio 177 de la OIT sobre derechos de trabajadoras a domicilio, el Convenio 189 sobre trabajo doméstico remunerado, y el Convenio 190 en contra del acoso sexual y laboral en los lugares de trabajo.
- Institucionalidad en defensa de los derechos laborales: fortalecer los mecanismos legales y de acompañamiento institucional para hacer cumplir con las obligaciones patronales de empresas ante el cierre de sus operaciones.

La incorporación de la igualdad de género debe ser un eje transversal en todas las políticas laborales y económicas. La distribución desigual de las responsabilidades de cuidado no remunerado, que recae predominantemente sobre las mujeres, limita significativamente su participación en el mercado laboral remunerado y perpetúa las desigualdades

económicas y de género. Para abordar estos desafíos es fundamental implementar un Sistema Integral de Cuidados que promueva la corresponsabilidad social y garantice que todas las personas tengan acceso a servicios de cuidado adecuados y de calidad.

Esto incluye la creación de una ley de cuidados que establezca el derecho universal al cuidado y defina las responsabilidades de cada actor social en la provisión de estos servicios. Además, es necesario desarrollar políticas públicas que integren la perspectiva de género y promuevan la corresponsabilidad entre hombres y mujeres, así como entre el Estado, las empresas y las familias.

Un sistema integral requiere de una infraestructura adecuada y la provisión de servicios de cuidado accesibles y de calidad. Además, es esencial garantizar que estos servicios sean accesibles económicamente para todas las familias,

Para fomentar la corresponsabilidad en el ámbito familiar es crucial promover cambios culturales y normativos para la redistribución de las tareas de cuidado y del hogar. Además, es necesario implementar políticas laborales que faciliten la conciliación entre la vida laboral y familiar, como permisos parentales equitativos y flexibles tanto para madres como para padres, y horarios de trabajo adaptables.

Las personas que realizan trabajos de cuidado de manera informal, muchas veces sin remuneración, deben recibir apoyo adecuado. Esto incluye el acceso

a programas de formación, la provisión de subsidios o compensaciones económicas, y el acceso a servicios de salud y bienestar. Establecer redes de apoyo y descanso para cuidadoras y cuidadores informales, ofreciendo servicios de relevo que les permitan descansar y cuidar de su propia salud.

Para financiar un Sistema Integral de Cuidados en El Salvador, es crucial implementar una política fiscal progresiva que garantice una redistribución equitativa de los recursos y la sostenibilidad financiera del sistema. Esta política debe incluir la reforma del sistema tributario para aumentar la recaudación de impuestos directos, especialmente aquellos que afectan a las personas y empresas con mayores ingresos y patrimonios. En este sentido, es necesario revisar y reducir las exenciones fiscales que benefician desproporcionadamente a sectores específicos y de alto poder adquisitivo, redirigiendo estos recursos hacia el financiamiento de servicios de cuidado accesibles y de calidad.

La transparencia y la rendición de cuentas en la gestión de estos fondos son esenciales para garantizar que los recursos se utilicen de manera eficiente y efectiva. Implementar una política fiscal progresiva no solo proporcionaría fondos necesarios para un sistema integral de cuidados, sino que también contribuirá a reducir la desigualdad económica y promoverá un desarrollo más justo y equitativo en la sociedad salvadoreña.

Referencias bibliográficas

- Banco Central de Reserva. (s/f). Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples [Data set]. En Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2023. Recuperado el 10 de marzo de 2024, de https://onec.bcr.gob.sv/Repositorio_archivos/
- Barrera, S. y Hércules, S. (2023). Sistema de Pensiones en El Salvador. Un acercamiento feminista. Friedrich-Ebert-Stiftung. San Salvador.
- Burkard, A. A. F. (1989). Plan de Gobierno (1989-1994). <https://www.transparencia.gob.sv/institutions/capres/documents/97878/download>
- Cartagena, A. M. F. (2009). Plan Quinquenal (2009 - 2014). <https://www.transparencia.gob.sv/institutions/capres/documents/74131/download>
- Cerén, A. S. S. (2014). Plan Quinquenal (2014-2019). <https://www.transparencia.gob.sv/institutions/capres/documents/85105/download>
- De abril, F. 8. (s/f). Nota informativa sectorial de la OIT. Oitcinterfor.org. Recuperado el 20 de mayo de 2024, de https://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file_publicacion/sector_textil.pdf
- International Labour Organization. (2022). Perspectivas sociales y del empleo en el mundo: Tendencias 2022. OIT.
- Ley de Zonas Francas Industriales y de Comercialización, (17 de septiembre 1998). https://elsalvador.eregulations.org/media/Ley%20de%20Zonas%20Francas%20y%20de%20comercializaci%C3%B3n_1.pdf
- Pérez, A. F. G. (1999). Plan de Gobierno (1999-2004). <https://www.transparencia.gob.sv/institutions/capres/documents/97881/download>
- Saca, A. E. A. (2004). Plan de Gobierno (2004-2009). <https://www.transparencia.gob.sv/institutions/capres/documents/97882/download>
- Salvador, S., Horas y cinco minutos, a. las N., & dos mil veinticuatro., del T. de E. del A. (s/f). En la Unidad de Acceso a la Información Pública, Ministerio de Economía Gob.sv. Recuperado el 20 de mayo de 2024, de https://www.transparencia.gob.sv/system/documents/documents/000/574/795/original/RAIP_No._0002.pdf?1707234751
- Sol, A. A. C. (1994). Plan de Gobierno (1994-1999). <https://www.transparencia.gob.sv/institutions/capres/documents/97880/download>
- (S/f-a). Gob.sv. Recuperado el 20 de mayo de 2024, de https://www.transparencia.gob.sv/system/documents/documents/000/388/983/original/MINEC-2020-0211__RAIP_0188.pdf?1600795061
- (S/f-b). Gob.sv. Recuperado el 20 de mayo de 2024, de https://www.transparencia.gob.sv/system/documents/documents/000/453/773/original/RAIP_0272.pdf?1634316494

Anexos

Anexo 1. Planteamientos económicos en planes de gobierno 1989 - 2014

Quinquenio	Presidente	Papel del Estado	Apuesta central de desarrollo económico	Papel de la inversión extranjera	Visión de la política fiscal	Mención de las zonas francas
1989 - 1994	Alfredo Cristiani	- "El Estado desempeña un papel subsidiario". - "(...) la estrategia de acción busca reducir el tamaño del Estado, aumentando su eficiencia por un lado y reduciendo su participación en las funciones productivas. Consecuentemente el Estado no decidirá políticas de producción, empleo, precios e ingresos".	- "La reorientación económica, tiene dos objetivos fundamentales: (i) el logro de una economía sana, fuerte, estable y competitiva que estimule el crecimiento; (ii) reducir y eliminar la dependencia de la ayuda externa (donaciones) a través de un apertura al comercio externo, y modernización del aparato productivo.	- "Se estima que la inversión privada tendrá un fuerte estímulo asociado con un programa de reorientación de la Inversión Pública, a través del cual se espera que el Estado (...) recurra en gran medida a la participación privada.	- Reducir el déficit del sector público. - Reducción de impuestos - Disminución de egresos.	- "Flexibilizar y agilizar el marco institucional de apoyo al comercio externo e incentivar el desarrollo y fomento de zonas francas".
1994 - 1999	Armando Calderón Sol	- "Consolidar el sistema de economía social de mercado, en el cual el Estado subsidiario asume el rol normativo y social, y el sector privado el rol productivo y solidario".	- "Las políticas y acciones contenidas en este Plan de Desarrollo Económico tienen como finalidad alcanzar metas de crecimiento económico con estabilidad de precios, reducir la inflación a un dígito y alcanzar un crecimiento real de la actividad económica".	- "Generar confianza al sector privado, mediante la seguridad jurídica y la estabilidad económica y social, para propiciar un clima de inversión, que genere empleo intensivo y dé certidumbre al sector laboral, por medio de la vigencia plena de sus derechos".	- Aumento de recaudación mediante medidas de combate a evasión y fraude fiscal. - Contención del gasto público. - Privatización de activos del Estado.	- Dar un mayor impulso al sector industrial de manufactura para que continúe siendo uno de los pilares fundamentales de desarrollo de El Salvador.
1999 - 2004	Francisco Flores	- "El Estado tiene como misión propiciar un marco adecuado para lograr el desarrollo sostenible de nuestro país, propiciando la estabilidad macroeconómica, la seguridad jurídica, reduciendo el costo país a fin de incrementar la competitividad y enfocarse a los grupos más vulnerables y menos integrados en forma subsidiaria, es decir, complementando la labor que el sector privado no puede realizar con eficiencia".	- "El control de la volatilidad económica es indispensable para lograr un aumento de la productividad y la inserción del país en la economía mundial. En el mediano y largo plazo, mantener un entorno económico estable que permita a las generaciones futuras mejores oportunidades de ahorro, de trabajo y la reducción de la pobreza".	- "El incremento de inversión extranjera como complemento del ahorro y la inversión nacional, representa importantes oportunidades de ampliación de recursos financieros y de capital, la generación masiva de empleos productivos, el incremento y diversificación de la producción.	- "Mantener finanzas públicas sanas. Esto requiere procurar el aumento de los ingresos fiscales (ampliación de base tributaria) y racionalizar la cantidad y calidad del gasto e inversión pública, así como mejorar los procesos de gestión y control de la administración financiera del Estado".	- "Impulsar vigorosamente la construcción, rehabilitación y mantenimiento de la infraestructura física de apoyo a la producción, buscando alcanzar estándares internacionales y propiciando la participación del sector privado. - Apoyar el desarrollo de techo industrial para facilitar el establecimiento de empresas en zonas francas".

Quinquenio	Presidente	Papel del Estado	Apuesta central de desarrollo económico	Papel de la inversión extranjera	Visión de la política fiscal	Mención de las zonas francas
2004 - 2009	Antonio Saca	-“Potenciar la formulación de políticas integradas e integradoras, donde el Estado ejerza en plenitud su papel subsidiario y se promueva el papel solidario de la sociedad civil”	-“La base del desarrollo está en lograr altas tasas de crecimiento sostenido durante largos períodos y esto sólo puede llevarse a cabo fomentando económico se base en una alta productividad; es decir, mayor rendimiento de los factores de producción (capital y trabajo), lo cual se consigue reduciendo los costos de producir en el país en todo aquello que no representa ingreso para los trabajadores”.	-“Fortalecimiento del esquema legal e institucional de atracción de inversiones extranjeras y co-inversiones en sectores estratégicos, como instrumento efectivo de transferencia de tecnología, generación de empleos y surgimiento de nuevas actividades productivas”.	-“Mantenimiento de una política fiscal prudente en la que los ingresos corrientes sean mayores que los gastos corrientes - Incremento de ingresos por ampliación de base tributaria - Reducción de gastos”.	Sin mención directa.
2009 - 2014	Mauricio Funes	-“El Estado tiene un rol fundamental que desempeñar, como elemento cohesionador de la sociedad, como promotor del desarrollo integral y como defensor y dinamizador de la democracia. Por estas razones, en el Plan Quinquenal de Desarrollo al Estado se le asigna un papel central, compatible con las atribuciones determinadas por la Constitución de la república”.	-“Transformación sustantiva de El Salvador, de manera que a finales del primer cuarto del siglo veintiuno esté en camino de convertirse en otro país, en uno mejor, con una economía pujante, integrada y diversificada, con una estructura social equitativa e inclusiva y con una democracia fortalecida y consolidada”.	- “La Corporación Salvadoreña de Inversiones formará parte de este sistema y generará inversiones confiables y efectivas que contribuirán a la competitividad del país y a una mejor calidad de vida de la población”.	- Fortalecimiento de las finanzas públicas - Reforma fiscal para aumentar ingresos - Política de austeridad - Racionalizar subsidios.	Sin mención directa.

Quinquenio	Presidente	Papel del Estado	Apuesta central de desarrollo económico	Papel de la inversión extranjera	Visión de la política fiscal	Mención de las zonas francas
2014 - 2019	Salvador Sánchez	- "Un Estado que se centre en las personas; sea cercano a ellas y les garantice bienestar, pleno respeto a sus derechos humanos y reducción de las desigualdades sociales y territoriales".	- "Transformar la economía nacional de manera que sea inclusiva, productiva, sustentable, competitiva y capaz de generar trabajo decente".	- "Promoción y atracción de inversiones nacionales y extranjeras: - Fortalecer el marco institucional y legal de incentivos para atraer e incrementar la inversión extranjera y nacional. - Fomentar incentivos fiscales para atraer inversión y generar empleo en el sector turismo".	- "La política fiscal estará orientada en un nivel estratégico a generar condiciones para la estabilidad macroeconómica y financiera que, a su vez, propicien la reactivación de la economía, la atracción y retención de la inversión privada y la generación de empleo productivo. Para lograr este objetivo se impulsarán las siguientes iniciativas: (a) aumentar la recaudación de impuestos; (b) elevar y mejorar los niveles de ejecución y calidad de la inversión pública; (c) mejorar la eficacia de los programas sociales y de los subsidios; y (d) generar ahorro primario para que las finanzas públicas sean sostenibles en el mediano y largo plazo".	Sin mención directa.
2019 - 2024	Nayib Bukele	Sin Plan de Gobierno.	Sin Plan de Gobierno.	Sin Plan de Gobierno.	Sin Plan de Gobierno.	Sin Plan de Gobierno.

Nota: elaborado con base a Planes Quinquenales de Gobierno de los años 1989 a 2019.





Años
años forjando un futuro
digno y de igualdad
para las mujeres



www.ormusa.org
Correo: ormusa@ormusa.org



www.facebook.com/ormusa.org



ORMUSA ONG



@ORMUSA_ONG



[ormusa.org](https://www.instagram.com/ormusa.org)



www.observatoriodeviolencia.ormusa.org



www.observatoriolaboral.ormusa.org



www.observadsdr.org



www.observatoriodeseguridadciudadanadelasmujeres.org



www.observatoriodelosderechosdelaninezylaadolescencia.org



www.observatoriocentroamericanodeviolencialaboral.org



www.nuestramirada.lgbt



www.observatorioseguridadhumanalapaz.org