

REPÚBLICA DE EL SALVADOR
APOYO INTEGRAL A LA EFECTIVIDAD DE LAS POLÍTICAS DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL
(ES-L1063)

ESTRATEGIA AMBIENTAL Y SOCIAL (EAS)

I. DESCRIPCIÓN DE LA OPERACIÓN

- 1.1 **Objetivo e impacto esperado.** El objetivo de la operación es mejorar el desempeño productivo en El Salvador, a través de cambios en la cobertura y efectividad de las políticas de empleo, trabajo y previsión social. El impacto esperado responde al objetivo, medido como: i) aumento porcentual en las ventas por trabajador de micro y pequeñas empresas participantes; ii) aumento porcentual en los ingresos laborales de los trabajadores/as participantes y/o aumento porcentual de los trabajadores formales (afiliados al ISSS); y iii) reducción en la proporción de accidentes laborales reportados al ISSS en relación al total de cotizantes al ISSS. El monto del programa se ha estimado en US\$20 millones, y tendrá 3 componentes:
- 1.2 **Componente I. Acciones integrales orientadas al desarrollo del sector productivo** (US\$5,73 millones). Se orientará a mejorar el desempeño productivo de trabajadoras y trabajadores empleados en micro y pequeñas empresas, a través del cofinanciamiento de acciones de capacitación, y de la promoción de buenas prácticas para la prevención de riesgos en los lugares de trabajo.
- 1.3 **Componente II. Acciones integrales para la inserción laboral de jóvenes** (US\$6,87 millones). Este componente se orientará a apoyar la mejora en el desempeño productivo de jóvenes de 16 a 29 años, a través de la implementación de los ejes de empleo y emprendedurismo del PANEJ¹. El programa priorizará acciones en los municipios del AMSS, pero podrá apoyar acciones a nivel nacional.
- 1.4 **Componente III. Fortalecimiento institucional del MTPS y del sector** (US\$5,22 millones). Este componente apoyará: i) la definición del marco normativo del MTPS para ejercer las funciones de rectoría y regulación del sector trabajo. Abarca la generación de espacios de diálogo social para la revisión de leyes y reglamentos, y la elaboración de borradores de anteproyectos de Ley; ii) el desarrollo de capacidades físicas y humanas para la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas de trabajo y empleo; y iii) la implantación de un nuevo modelo de gestión de procesos clave (inspección integral, prevención, conciliación y asistencia laboral y de empleo). Financiará sistemas de información, equipamiento, y capacitación del personal, no estando previstas inversiones en infraestructura.

¹ El PANEJ tiene, además, un eje de empleabilidad, que se implementará con programas de capacitación en aula que el MTPS está diseñando con el BM, similar al programa “Mi Primer Empleo Digno” en Bolivia, ver [enlace aquí](#)).

II. CONTEXTO INSTITUCIONAL Y REGULATORIO

- 2.1 La operación cumple con los requerimientos nacionales e internacionales dados por la Ley General de Prevención de Riesgos en los Lugares de Trabajo (LGPRLT) –que fue promulgada por Decreto Legislativo N°254 en mayo de 2010 y reglamentada en mayo de 2012– y la Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación Contra las Mujeres –que fue promulgada por Decreto Legislativo N°645 en junio de 2011.
- 2.2 De acuerdo con la Política de Salvaguardas Ambientales del Banco (OP-703), la operación ha sido clasificada como “C” ya que no generara impactos ambientales y sociales adversos. El reporte de Salvaguardas Ambientales y Sociales identificó las siguientes políticas: B.01. Políticas del Banco: Política de disponibilidad de información (OP-102); Política Operativa sobre Igualdad de Género en el Desarrollo (OP-270); B.02. Legislación y regulaciones nacionales; B.07. Supervisión y cumplimiento; B.10. Materiales peligrosos; B.17. Adquisiciones. Debido al contexto de la operación y el énfasis e interés del gobierno y del Banco por apoyar la inserción de más mujeres a la fuerza laboral del país, las políticas de salvaguardas están orientadas a fomentar mucho más los beneficios positivos para las mujeres.

III. CONTEXTO AMBIENTAL Y SOCIAL

- 3.1 Para el diseño de la operación se ha tomado en cuenta el contexto ambiental y social de acuerdo a índices internacionales de igualdad de género. En este sentido, El Salvador ocupa un rango medio con respecto al Índice de Desigualdad de Género² (Informe de Desarrollo Humano, 2010), El Salvador tiene un valor de 0,653 y ocupa el lugar 89 a nivel mundial de un total de 138 países. A nivel regional, solamente tres países ocupan lugares inferiores: Nicaragua ocupa el lugar 97 con un valor de 0,674, Honduras en la posición 101 con un valor de 0,680 y Guatemala en el puesto 107 con un valor de 0,713. En cuanto al Índice Global de Brechas de Género³ del *World Economic Forum* (WEF) de 2009, El Salvador ocupa el lugar 55, que es un lugar intermedio entre los países latinoamericanos.
- 3.2 En el mercado laboral salvadoreño, las mujeres apenas reciben el 55,7% de los ingresos que reciben los hombres⁴. Algunas de las posibles explicaciones por esta brecha de ingreso son: i) preferencia por parte de las mujeres por el trabajo informal que les permita combinar trabajo remunerado y actividades de cuidado, aunque con menores ingresos; ii) discriminación en el mercado laboral que limita el acceso de mujeres a ocupaciones bien remuneradas y no tradicionales; iii) falta de información sobre cómo buscar trabajo

² El Índice de Desigualdad de Género (<http://hdr.undp.org/es/estadisticas/idg/>) es una medida compuesta que refleja la desigualdad entre mujeres y hombres en tres dimensiones: salud reproductiva, empoderamiento y mercado laboral. Varía entre cero (cuando no existe desigualdad entre mujeres y varones) y uno (cuando las mujeres o los hombres son desfavorecidos en relación con el otro sexo en todas las dimensiones); puede interpretarse como una pérdida porcentual del desarrollo humano potencial debido a las limitaciones en las dimensiones incluidas.

³ El Índice Global de Brechas de Género del WEF capta diferencias entre hombres y mujeres en cuanto a oportunidades económicas, educación, salud y participación política. Cabe notar que el lugar de El Salvador en el *Global Gender Gap Report* ha bajado en comparación con su lugar 39 en el 2006 y su puntaje es especialmente bajo para la subescala de participación y oportunidades económicas para las mujeres.

⁴ PNUD. Informe de Desarrollo Humano de El Salvador, 2007-2008.

dependiente; y iv) limitado acceso a servicios que aumentan la productividad de pequeñas empresas (tales como servicios de desarrollo empresarial y crédito). La tasa de participación laboral femenina se encuentra entre las más altas de Centroamérica. Sin embargo, ésta equivale sólo a aproximadamente dos tercios de la tasa de participación masculina en El Salvador⁵.

- 3.3 Este diagnóstico forma parte de los antecedentes de la operación ES-L1056 “Ciudad Mujer” que fue aprobado en 2010 con el objetivo de contribuir a mejorar las condiciones de vida de las mujeres salvadoreñas, mediante la facilitación de servicios esenciales, ofrecidos o coordinados por centros de atención integral conocidos como Centros de Ciudad Mujer (CCM). Entre otras cosas, esta operación busca promover la autonomía económica de las mujeres a través de la capacitación laboral.
- 3.4 Por otra parte, la operación ES-L1063 busca mejorar el desempeño productivo de las y los trabajadores en El Salvador, a través de cambios en la cobertura y efectividad de las políticas de empleo, trabajo y previsión social. Gran parte de las intervenciones de la operación estarán priorizadas a las zonas urbanas del área metropolitana de San Salvador (AMSS). Esta priorización geográfica se debe a que el Gobierno de la República de El Salvador (GOES) ya está trabajando con otros cooperantes internacionales en otras zonas del país. Por ejemplo, con fondos de la Corporación del Reto del Milenio está diseñando un proyecto llamado FOMILENIO II el cual tendrá una primera línea de acción orientada a inversiones de capital humano en la franja costero-marina del país, conformada por 75 municipios. Asimismo, con apoyo del Banco Mundial, ha implementado un Programa de Apoyo Temporal al Ingreso (PATI) en municipios con altos índices de pobreza y violencia, y luego de la tormenta IDA, también ha extendido el PATI a los municipios afectados por ese desastre natural.
- 3.5 De acuerdo a la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) 2010, el AMSS reúne al 27% de la población del país y casi la mitad de los habitantes del AMSS son población económicamente activa (PEA). Los jóvenes de 16 a 29 años representan el 25% de la población total y el 31% de la PEA del AMSS. La situación laboral de los jóvenes es más frágil que la de los adultos, tanto a nivel nacional como en el AMSS. En el área metropolitana, el desempleo juvenil es 3,5 veces superior al de los adultos (13,2% versus 3,8%).
- 3.6 Al analizar la situación laboral de la población entre 16 y 29 años del AMSS por género, se observan las siguientes características:
 - Este grupo está formado por 431.353 personas, de las cuales el 54% son mujeres.
 - La tasa de participación es de 65% para hombres y 50% para mujeres.
 - Entre la población inactiva, el 13,7% no estudia ni trabaja (ni busca empleo) – “NiNis”, con importantes diferencias por género: 5,1% entre varones y 21,1% entre mujeres. Estas diferencias están explicadas porque esta definición incluye a las personas que no buscan trabajo porque realizan quehaceres domésticos.

⁵ Abramo, Laís y María Luisa Valenzuela. 2005 “Women’s Labor Force Participation Rates in Latin America. International Labour Review No.144. No.5 y CEPALSTAT “Estadísticas e indicadores de género”.

- Del total de inactivos, 44,400 jóvenes se dedican a quehaceres domésticos, y casi la totalidad de este grupo está integrado por mujeres (99,8%).
- La tasa de desocupación es de 13,9% para varones y 12,4% para mujeres
- Si se agrupa a los ocupados entre asalariados, trabajadores por cuenta propia y otros, se observa que entre los varones ocupados, el 80,7% es asalariado y el 10,9% es cuentapropista, en tanto que en el caso de las mujeres, esos porcentajes son de 66,5% y 17,1%. Visto de otro modo, del total de jóvenes asalariados en AMSS, el 43% son mujeres, y del total de trabajadores por cuenta propia, el 59% son mujeres.
- El 15% de los jóvenes que trabajan por cuenta propia obtiene un ingreso que es inferior a un salario mínimo vigente⁶, entre ellos, el 81% son mujeres.

IV. RIESGOS DE IMPACTOS Y MEDIDAS DE CONTROL:

- 4.1 El análisis descriptivo de la sección anterior indica que para los jóvenes de AMSS hay diferencias por género en los principales indicadores laborales. Estas diferencias se deben en parte a cuestiones de oferta y demanda, como se mencionó en el párrafo 3.2. En este contexto, la presente operación busca fomentar la participación de las mujeres en los programas de inserción productiva de jóvenes y por ende se espera que tenga un impacto directo positivo para las jóvenes mujeres de AMSS que participen del programa.

V. ESTRATEGIA SOCIAL:

- 5.1 La operación no generará impactos ambientales y sociales adversos. Por el contrario, se dará énfasis a impulsar la política de género con el objetivo de garantizar mayor participación de las mujeres en los diferentes componentes y actividades financiadas por esta operación. Se ha acordado que la División de Género y Diversidad (SCL/GDI) del Banco revisará y apoyará el diseño de cuestionarios de línea basal y seguimiento para recoger evidencia del efecto de los estipendios para cuidado infantil sobre la participación de las mujeres en este tipo de programas.
- 5.2 De la misma manera, la operación financiará distintas acciones tendientes a mitigar los riesgos de desigualdad de oportunidades de las mujeres en el mercado laboral. Asimismo, se tienen en cuenta en el diseño del proyecto los esfuerzos que el Gobierno está realizando con el apoyo del banco y de otros cooperantes, entre los que se destacan el proyecto Ciudad Mujer y una operación de préstamo del Banco Mundial.
- 5.3 Como parte de una estrategia social integran y transversal al diseño del Proyecto, la operación financiará:
 - El diseño e implementación de una estrategia de vinculación entre el Gobierno (a través del MTPS) y el sector productivo, que incluirá campañas de sensibilización sobre equidad de género en la selección de personal y luego en el lugar de trabajo.

⁶ Se comparan los ingresos mensuales con un salario mínimo de US\$ 208/mes (vigente para Sector Comercio en 2010).

- La contratación de 18 gestores empresariales que se dedicarán a visitar empresas e identificar vacantes reales para los jóvenes. Estos gestores empresariales serán capacitados en temas de equidad de género, entre otros temas.
- La creación de un portal de empleo y la instalación de una línea de teléfono gratuita, que permita a las y los buscadores de empleo con acceso a internet y/o teléfono obtener información sin tener que trasladarse a las oficinas de empleo.
- La realización de ferias de empleo donde se buscará atraer a jóvenes mujeres a empleos formales.
- En el caso de madres con hijos, el pago de un estipendio para cubrir gastos asociados al cuidado infantil: en el caso de inserción en empleos, financiará una suma fija de hasta US\$50 dólares por tres meses; en el caso de inserción en emprendedurismo, financiará una suma fija de hasta US\$50 dólares durante el período de capacitación (de aproximadamente 5 meses de duración) y, para aquellas que reciban capital semilla, por tres meses a partir de recibir ese capital, para asegurar que cuentan con la dedicación en tiempo suficiente para poner en marcha el microemprendimiento.

5.4 Por otra parte, el diseño de la operación tiene en cuenta que:

- El MTPS forma parte de Ciudad Mujer, y que por lo tanto puede derivar a las jóvenes participantes a los servicios brindados por ese programa, por ejemplo, para que busquen alternativas de cuidado infantil una vez que se termina el apoyo económico de esta operación. Asimismo, puede recibir participantes que sean derivadas desde Ciudad Mujer.
- Con apoyo del Banco Mundial, el MTPS está trabajando en el fortalecimiento de las oficinas de empleo, que incluye la capacitación de los gestores de empleo, que son quienes reciben a los buscadores de empleo y los orientan a las distintas opciones de inserción laboral. Se espera que estas capacitaciones incluyan temas de equidad de género, para que las opciones ofrecidas a las mujeres no sean únicamente aquellas tradicionalmente de mujeres, entre otras cosas.
- Con apoyo del Banco Mundial, el MTPS está desarrollando un observatorio laboral, que permitirá sistematizar evidencia y generar información, que podrá ser diseminada a través de distintos mecanismos, uno de ellos el portal de empleo. Se espera que se generen estadísticas sobre salarios en distintas ocupaciones y zonas geográficas, que permitan valorar a las y los buscadores de empleo distintas opciones de inserción laboral, más allá de las ocupaciones tradicionales.

5.5 Como parte de la estrategia social, se apoyará el monitoreo de la operación para dar seguimiento a la participación de las mujeres en los programas de empleo (subcomponente II.1) y emprendedurismo (subcomponente II.2), y se contará con metas por género para estos dos programas. Teniendo en cuenta la situación laboral descrita en el párrafo 3.6, se han establecido metas por género para cada subcomponente.

- Para el subcomponente II.1, se espera un aumento gradual en *el porcentaje de mujeres capacitadas a través de becas de aprendizaje en vacantes en empresas*. Se

espera que en el primer año el 30% del total de participantes sea mujeres, y que ese porcentaje aumente gradualmente hasta llegar a 50% en el año 5 de ejecución de la operación. Teniendo en cuenta que las metas totales por año no son constantes, las metas por año son las siguientes:

	Base	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Meta
Jóvenes que reciben becas de aprendizaje	0	600	1.200	2.200	1.500	500	6.000
Mujeres	0	180	420	880	675	250	2.405
Varones	0	420	780	1320	825	250	3.595

- Para el subcomponente II.2, se espera que durante los 4 años de ejecución del programa se logre una meta de 50% de *mujeres capacitadas y/o apoyadas económicamente para emprendedurismo e ideas de negocio*. Dado que se esperan 400 participantes por año, se espera que 200 mujeres por año participen del programa.
- Para fines de esta estrategia social, en el presente documento solo recoge los indicadores que fueron seleccionados para dar seguimiento a la participación de las mujeres en dos de los programas principales del Proyecto. Para más detalles sobre los indicadores del Programa ver la Matriz de Resultados.

5.6 Debido a que no existe evidencia del efecto del estipendio para cuidado infantil sobre la participación de mujeres en este tipo de programas, se espera que, al diseñar los cuestionarios para línea de base y seguimiento de las evaluaciones de impacto de los programas de empleo (subcomponente II.1) y emprendedurismo (subcomponente II.2), se recoja información que permita analizar, de manera no experimental, el efecto del estipendio para cubrir gastos asociados al cuidado infantil de las jóvenes participantes. Tal y como se indica anteriormente, este proceso se llevará a cabo con la participación de la División de Género y Diversidad (SCL/GDI) del Banco.

Referencias

BID (2010). Proyecto Ciudad Mujer (ES-L1056).

<http://www.iadb.org/en/projects/project,1303.html?id=ES-L1056>

LIE (2011). “Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación Contra las Mujeres (LIE)”. Diario Oficial Tomo N° 391, N° 70, del 8 de abril de 2011, San Salvador. En:

http://www.isdemu.gob.sv/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=17%3Alegislacion&download=267%3Anormativa-nacional-para-la-igualdad-de-genero&Itemid=234&lang=es

LGPRLT (2010). “Ley General de Prevención de Riesgos en los Lugares de Trabajo (LGPRLT)”. Diario Oficial Tomo N° 387, N° 82, del 5 de mayo de 2010, San Salvador. En:

http://mtps.gob.sv/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=24:leyes-y-reglamentos&Itemid=139