



Análisis económico

Presupuesto 2019: empleo público y remuneraciones

— Carolina Alas de Franco

— Luz María Serpas de Portillo

El Salvador necesita avanzar en un proceso de consolidación fiscal que permita bajar la deuda (en 2017 alcanzaba 71.6% del PIB) y colocarla en una ruta sostenible. Sin embargo, el presupuesto 2019 (P2019) no se ha elaborado bajo esta premisa; por el contrario, incrementa el gasto y, en consecuencia, se necesitará más financiamiento para cerrar la brecha entre ingresos y gastos.

Se observa que uno de los rubros del gasto corriente que más aumenta y ha estado incrementándose en años recientes, son las remuneraciones. En este Análisis económico se investiga la evolución de este gasto, por ser el insumo más relevante en la generación de servicios públicos y porque es necesaria una buena gestión para que sea eficiente, así como eliminar múltiples distorsiones existentes.

En El Salvador este gasto es más elevado que en otros países con similar nivel de desarrollo. En un estudio reciente publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo¹ que analiza la eficiencia del gasto público en América Latina, se indica que en 2016 el gasto en remuneraciones del Gobierno General que El Salvador ejecutó, lo ubicó entre los países que registran el gasto más elevado (rondaba 40% del gasto total), superior al promedio de Latinoamérica (29%), y cercano a Costa Rica, Paraguay, Honduras y Guatemala; incluso superior al promedio de los países miembros de la OCDE (24.2%).

En relación con el PIB, el gasto en referencia representó más de 10% para el país, mientras que el promedio de América Latina fue de 8.4% y en los países de la OCDE promediaba 10.6%.

I. En el P2019 las remuneraciones siguen la tendencia alcista observada en años recientes

En el P2019, el gasto asignado a las remuneraciones del Gobierno Central es de US\$1,901.2 millones, equivale a un aumento de US\$57 millones o 3.1% en relación con el cierre estimado para 2018 e implica US\$84.4 millones o 4.6% adicionales al presupuesto votado 2018; es decir, que continúa la dinámica alcista observada en años anteriores, pese a la sentencia de la Sala de lo Constitucional que restringe esta erogación² y a la restricción fiscal del país ante la necesidad de consolidar las finanzas públicas. En el caso de las empresas públicas, en el P2019, este rubro prácticamente se mantiene similar al del presupuesto votado en 2018, y para las instituciones descentralizadas, aumenta US\$36.2 millones o 4.6% en relación con el presupuesto votado de 2018. En suma, para el sector público no financiero (SPNF), el P2019 incorpora un incremento en remuneraciones de US\$120.4 millones o 4.4% respecto al presupuesto votado del año previo, alcanzando US\$2,840.3 millones (cuadro 1).

1 Editado por Izquierdo Alejandro, Carola Pessino y Guillermo Vuletin. Mejor gasto para mejores vidas. (2018). Banco Interamericano de Desarrollo.

2 Sentencia de Sala de lo Constitucional. Inconstitucionalidad 1-2017/25-2017 del 26 de julio de 2017.



Cuadro 1

Gasto en remuneraciones del Sector Público no Financiero (SPNF)

(Millones de US\$ y porcentajes)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Remuneraciones SPNF (MMUS\$)	1,451.5	1,574.7	1,709.4	1,771.6	2,000.9	2,065.8	2,195.5	2,314.7	2,411.7	2,531.6	2,611.5	2,719.9	2,840.3
Gobierno Central	889.8	973.0	1,069.8	1,109.0	1,278.7	1,329.3	1,386.4	1,467.2	1,537.9	1,602.5	1,627.6	1,816.8	1,901.2
Empresas públicas	43.0	46.4	50.4	61.4	72.6	74.0	79.2	82.8	87.3	94.7	100.7	122.8	122.6
Instituciones descentralizadas	518.8	555.3	589.2	601.2	649.6	662.5	729.8	764.6	786.5	834.4	883.3	780.3	816.5
Remuneraciones SPNF (% del PIB)	8.5	8.8	9.7	9.6	9.9	9.7	10.0	10.2	10.4	10.6	10.5	10.5	10.5
Gobierno Central	5.2	5.4	6.1	6.0	6.3	6.2	6.3	6.5	6.6	6.7	6.6	7.0	7.0
Empresas públicas	0.3	0.3	0.3	0.3	0.4	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.5	0.5
Instituciones descentralizadas	3.0	3.1	3.3	3.3	3.2	3.1	3.3	3.4	3.4	3.5	3.6	3.0	3.0

Nota: La estimación de cierre del Gobierno Central para 2018 es de US\$1,844.2 millones (presentación del Ministerio de Hacienda "Proyecto Presupuesto 2019" 28 de septiembre de 2018). Las cifras de 2018 y 2019 son del P2018 y P2019, respectivamente.

Fuente: Informe de Gestión financiera del Estado, Ministerio de Hacienda y presupuesto votado 2018 y 2019.

Desde otra perspectiva, el gasto en remuneraciones como proporción del PIB también ha ganado terreno desde 2007; sobre la base de lo ejecutado y el P2019, se observa que el peso relativo del gasto en remuneraciones para el SPNF ha incrementado desde 8.5% en 2007 hasta 10% del PIB en 2013, y en 2017 fue 10.5%, semejante a la proyección de cierre de 2018 y lo consignado en el P2019. Como se observa en el cuadro 1, esta ratio se ha expandido para el Gobierno Central, las empresas públicas y las instituciones descentralizadas, aunque en este último caso, según la proyección de cierre de 2018 y el P2019 sería de 3%, semejante al observado en 2007.

Surge la pregunta sobre cuál es la causa de que el gasto en remuneraciones sea cada vez más alto, también lo es cuando se compara con países de la región, como se comentó anteriormente. De acuerdo con datos históricos, este desempeño se explica por el aumento en el número de empleados y por salarios más altos, como se muestra a continuación.

De 2008 a 2019, el SPNF aumentó, de acuerdo con presupuestos votados, en 45,118 (33%) el número de empleados a tiempo completo (cuadro 2); esta cifra se reduce a 37,118 cuando se restan los maestros Educo, que antes de 2011 eran pagados a través de contratos por servicios, y en 2011 pasaron a formar parte de la

planilla de maestros. En las 45,118 plazas no se incluye el personal dedicado a tareas de defensa del Ramo de Defensa, por no estar disponible la información en los presupuestos, ni tampoco la de las alcaldías. Estas últimas, de acuerdo con los cotizantes al ISSS, han aumentado significativamente su personal, con un incremento de 12,053 nuevos empleados de diciembre de 2008 a julio de 2018 (gráfica 1). Tomando en cuenta a los empleados municipales, el incremento del número de empleados del SPNF de 2008 a 2018 sería cercano a 54,456 (46,456 sin maestros Educo).

Así, los empleados del SPNF pasaron de 136,626 en 2008 a 181,744 en 2019. Los empleados de las municipalidades ascendieron a 31,325 a julio de 2018.

El Gobierno Central es el que más ha aumentado el número de plazas en ese período, pero en términos porcentuales son las empresas públicas las que presentan el mayor incremento (87.4%) (cuadro 2).

Debe mencionarse que, al analizar el comportamiento del número de empleados a través de los años, pareciera que la clasificación entre algunas categorías de ocupación no es rígida; por ejemplo, los que son registrados en los presupuestos como administrativos en algunos años, pueden pasar a ser categorizados como técnicos en otros años.

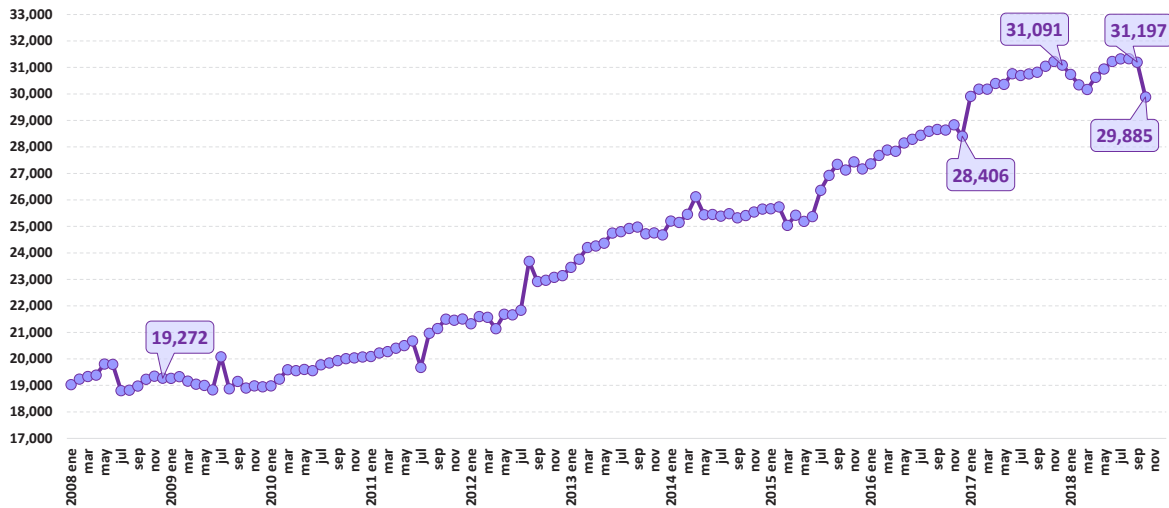
Cuadro 2
SPNF: Número de plazas a tiempo completo por categoría ocupacional, según presupuestos votados

Institución	P2008	P2014	P2018	P2019	Variación		Variación	
					2008/2019	%	2018/2019	%
Gobierno Central	97,755	123,996	128,106	129,674	31,919	32.7	1,568	1.2
de Gobierno	235	262	272	273	38	16.2	1	0.4
Ejecutivo	669	927	894	884	215	32.1	-10	-1.1
Técnico	21,114	27,728	29,582	30,119	9,005	42.6	537	1.8
Docente	33,943	43,255	43,669	43,671	9,728	28.7	2	0.0
Administrativo	13,517	15,126	15,680	15,922	2,405	17.8	242	1.5
Seguridad pública	18,558	25,950	27,403	28,222	9,664	52.1	819	3.0
de Obra	687	621	576	602	-85	-12.4	26	4.5
de Servicio	9,032	10,127	10,030	9,981	949	10.5	-49	-0.5
Empresas descentralizadas	34,867	41,067	43,565	44,565	9,698	27.8	1,000	2.3
de Gobierno	17	18	19	20	3	17.6	1	5.3
Ejecutivo	297	317	350	361	64	21.5	11	3.1
Técnico	15,787	21,013	22,624	23,384	7,597	48.1	760	3.4
Docente	1,758	2,129	2,108	2,037	279	15.9	-71	-3.4
Administrativo	11,811	11,970	12,745	12,940	1,129	9.6	195	1.5
Seguridad pública	0	0	0	0				
de Obra	590	504	634	630	40	6.8	-4	-0.6
de Servicio	4,607	5,116	5,085	5,193	586	12.7	108	2.1
Empresas públicas	4,004	5,840	7,358	7,505	3,501	87.4	147	2.0
de Gobierno	4	4	3	3	-1	-25.0	0	0.0
Ejecutivo	37	60	105	106	69	186.5	1	1.0
Técnico	2622	3,826	4,661	4,777	2,155	82.2	116	2.5
Docente	0	0	0	0				
Administrativo	992	1,493	1,629	1,639	647	65.2	10	0.6
Personal militar	0	0	4	0	0		-4	-100.0
Seguridad Pública	0	0	0	2	2		0	0.0
de Obra	138	137	358	364	226	163.8	6	1.7
de Servicio	211	320	596	614	403	191.0	18	3.0
Total SPNF	136,626	170,903	179,029	181,744	45,118	33.0	2,715	1.5
de Gobierno	256	284	294	296	40	15.6	2	0.7
Ejecutivo	1,003	1,304	1,349	1,351	348	34.7	2	0.1
Técnico	39,523	52,567	56,867	58,280	18,757	47.5	1,413	2.5
Docente	35,701	45,384	45,777	45,708	10,007	28.0	-69	-0.2
Administrativo	26,320	28,589	30,054	30,501	4,181	15.9	447	1.5
Personal militar	0	0	4	0			-4	-100.0
Seguridad pública	18,558	25,950	27,405	28,224	9,666	52.1	819	3.0
de Obra	1,415	1,262	1,568	1,596	181	12.8	28	1.8
de Servicio	13,850	15,563	15,711	15,788	1,938	14.0	77	0.5

Nota: antes de 2007 la función de seguridad la ejercía el Ramo de Gobernación; a partir de 2008 empezó a ejercerla el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública. No incluye personal de defensa del Ramo de Defensa, por no estar disponible la información.
 Fuente: elaborado con presupuestos votados, varios años.



Gráfica 1
Cotizantes al ISSS: Gobiernos locales
(municipalidades)

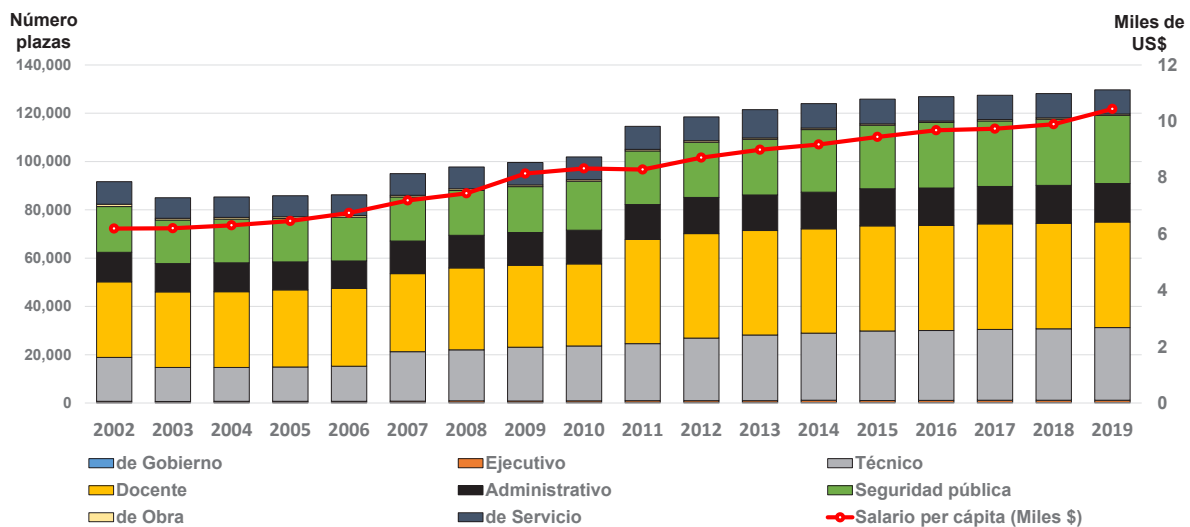


Fuente: elaborado con datos del ISSS.

La gráfica 2 presenta la trayectoria del número de plazas a tiempo completo para el Gobierno Central incorporadas en los presupuestos aprobados desde 2002 (barras) y el cálculo del salario promedio per cápita anual en dólares estadounidenses (línea). En el P2019 se adicionaron 1,568 plazas con respecto al presupuesto votado en 2018. Durante 2002-2006 se observa que

el número de plazas se redujo, pero a partir de 2007, empezó a incrementarse paulatinamente. Desde 2008, cuando el presupuesto votado incluyó 97,755 plazas, se observa una tendencia alcista hasta alcanzar 129,674 plazas en el P2019 votado, es decir, 31,919 plazas adicionales en el Gobierno Central durante la última década.

Gráfica 2
Gobierno Central: número de plazas y salario per cápita anual, US\$ miles



Fuente: con base en presupuestos votados; plazas y salarios de personal a tiempo completo

En el SPNF el salario per cápita anual promedio³ aumentó US\$3,016 (38.8%) de 2008 a 2019 (cuadro 3), superando el incremento de precios entre esos años que fue de 13.2%. Dentro del SPNF son las empresas públicas las que han registrado el mayor aumento en términos absolutos y porcentuales, con un incremento

de US\$3,653 millones (44.9%) (cuadro 3). El personal de gobierno más caro está en las empresas públicas, pero los ejecutivos y técnicos que ganan más, en promedio, están en el Gobierno Central. Los administrativos, personal de obra y de servicio más caro, en promedio, se encuentra en las empresas públicas.

El mayor incremento en el salario per cápita anual entre 2008 y 2019 corresponde a los docentes con

³ Salario per cápita anual, calculado a partir del monto salarial pagado por empleados a tiempo completo, según presupuestos.

Cuadro 3
SPNF: salario anual per cápita de plazas a tiempo completo, según presupuestos votados, en US\$

Miles US\$	P2008	P2014	P2018	P2019	Variación		Variación	
					2008/2019	%	2018/2019	%
Gobierno Central	7,443	9,173	9,894	10,435	2,992	40.2	542	5.5
de Gobierno	30,620	31,442	33,390	33,710	3,090	10.1	319	1.0
Ejecutivo	33,929	34,316	37,012	36,898	2,969	8.7	114	0.3
Técnico	10,642	12,688	13,788	14,056	3,414	32.1	268	1.9
Docente	6,141	8,620	9,147	10,469	4,329	70.5	1,322	14.5
Administrativo	8,652	10,187	11,433	11,690	3,039	35.1	257	2.3
Seguridad pública	5,211	5,738	5,922	5,914	703	13.5	8	0.1
de Obra	5,283	6,806	7,690	7,826	2,543	48.1	136	1.8
de Servicio	5,238	6,471	7,172	7,322	2,084	39.8	150	2.1
Empresas descentralizadas	8,631	10,419	11,487	11,623	2,992	34.7	136	1.2
de Gobierno	44,872	45,699	51,530	51,849	6,977	15.5	319	0.6
Ejecutivo	28,592	32,804	34,866	34,738	6,146	21.5	128	0.4
Técnico	9,002	10,843	11,937	12,018	3,016	33.5	81	0.7
Docente	15,215	18,038	18,304	19,810	4,595	30.2	1,506	8.2
Administrativo	8,176	9,515	10,764	10,862	2,686	32.9	98	0.9
Seguridad pública	0	0	0	0	-			
de Obra	4,889	7,709	7,651	7,864	2,975	60.9	213	2.8
de Servicio	5,076	6,380	7,188	7,221	2,146	42.3	33	0.5
Empresas públicas	8,142	10,042	11,155	11,796	3,653	44.9	641	5.7
de Gobierno	64,729	65,038	66,090	66,158	1,430	2.2	68	0.1
Ejecutivo	34,142	39,084	26,667	26,948	7,194	21.1	280	1.1
Técnico	7,949	9,645	10,860	11,606	3,657	46.0	746	6.9
Docente	0	0	0	0				
Administrativo	8,122	10,040	12,058	12,633	4,510	55.5	574	4.8
Personal militar	0	0	6,424	0				
Seguridad Pública	0	0	12,848	12,848			0	
de Obra	6,478	9,840	9,112	9,385	2,907	44.9	273	3.0
de Servicio	6,103	8,749	9,198	9,587	3,484	57.1	389	4.2
Total SPNF	7,767	9,503	10,333	10,783	3,016	38.8	450	4.4
de Gobierno	32,099	32,819	34,896	35,264	3,165	9.9	368	1.1
Ejecutivo	32,357	34,168	35,650	35,540	3,183	9.8	110	0.3
Técnico	9,808	11,729	12,812	13,038	3,229	32.9	226	1.8
Docente	6,587	9,062	9,569	10,886	4,298	65.2	1,317	13.8
Administrativo	8,418	9,898	11,183	11,390	2,971	35.3	207	1.8
Personal militar	0	0	6,424	0				
Seguridad pública	5,211	5,738	5,923	5,914	703	13.5	8	0.1
de Obra	5,235	7,496	7,999	8,196	2,961	56.6	198	2.5
de Servicio	5,197	6,488	7,254	7,377	2,180	41.9	123	1.7

Nota: antes de 2007 la función de seguridad la ejercía el Ramo de Gobernación; a partir de 2008 empezó a ejercerla el MJSP.

Fuente: cálculos a partir de número de plazas y monto salarial pagado por plazas a tiempo completo, según presupuestos votados, varios años.



un aumento de US\$4,298 (65.2%) (cuadro 3); seguido, en términos porcentuales, del personal de obra y de servicios. Los docentes también registran el mayor incremento en el P2019 con US\$1,317 (13.8%). Los que menos han incrementado su salario per cápita promedio entre 2008 y 2019 ha sido la categoría de empleados de seguridad pública (cuadro 3). En el caso de los docentes, debe mencionarse que los empleados del Ministerio de Educación (MINED) gozan de un aumento por escalafón, pero en algunos años han negociado incrementos salariales adicionales, por ejemplo, en el P2019 el incremento por escalafón es de US\$6.4 millones, pero además, se contempla US\$41.6 millones para incremento salarial⁴.

El salario per cápita anual en el Gobierno Central, pasó de US\$7,443 en 2008 a US\$10,435 en el P2019 (cuadro 3 y gráfica 2), lo que denota un incremento de US\$2,992 o alrededor de 40.2%, cuando la inflación acumulada durante diciembre 2007-noviembre 2018 fue de 18.78%. Solo en 2018-2019 el incremento salarial sería de 5.5%, siendo el segundo más alto desde 2008. Por lo tanto, el aumento observado en el gasto en remuneraciones en el Gobierno Central, se explica, en parte, por un aumento en el salario per cápita, el cual es superior a la inflación en el período indicado, y también se incrementó el número de plazas.

4 Presentación del MH a la Asamblea Legislativa, "Proyecto de Presupuesto 2019", 15 de octubre de 2018.

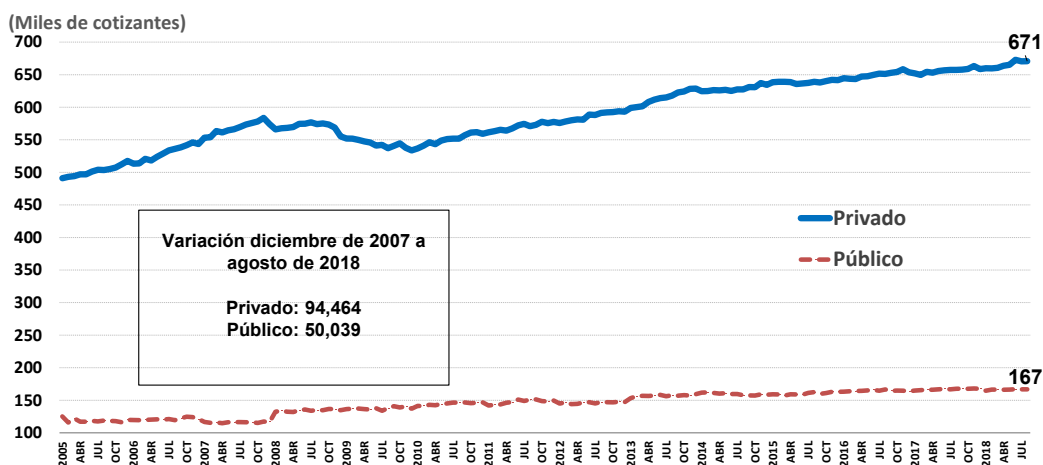
II. El empleo del sector público en el mercado laboral formal

Desde una perspectiva global, los puestos de trabajo contratados por el sector público exhibieron un mayor dinamismo desde 2008. Las estadísticas del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), como una aproximación al mercado laboral formal, muestran que los cotizantes que laboran en el sector público han aumentado, en consonancia con los comentarios previos. Se observa que durante diciembre 2007-agosto 2018 los cotizantes que desarrollan sus actividades en el sector público se incrementaron en 50,039, aproximándose a 167,000 (gráfica 3)⁵.

El incremento observado en el número de cotizantes del sector público, obedece a una decisión administrativa de aumentar el tamaño de la planilla para prestar los servicios públicos; sin embargo, tal decisión no se ha visto reflejada en una mejora en la calidad de los servicios públicos que se ofrecen.

5 El incremento de plazas en el SPNF a partir de los presupuestos y a partir de los cotizantes al ISSS, difieren porque en los primeros solo se consideran las plazas a tiempo completo, ya sea que coticen o no al ISSS y excluye los gobiernos locales y en los segundos se toman en cuenta a todos los trabajadores del SPNF que cotizan al ISSS, incluyendo el personal de los gobiernos locales.

Gráfica 3
Cotizantes al Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS)



Excluye empleadas domésticas y salvadoreños en el exterior.
Fuente: Elaborado con datos del ISSS

III. Empleo y salario por institución

En esta sección se analizará el número de plazas, el monto pagado en salarios, y el salario per cápita, por institución. El análisis se basa en el monto salarial pagado por plazas de tiempo completo, según cifras de presupuestos votados⁶, en lugar del monto presupuestado para remuneraciones. La razón es que el monto de los salarios permite asociar el número de empleados que lo reciben, y, por tanto, estimar el salario per cápita por institución; mientras que no están disponibles los datos que permitan hacer una estimación similar al usar el gasto en remuneraciones.

Debe tenerse en cuenta que hay otras prestaciones adicionales que reciben los empleados, que no están contempladas en el salario; estos beneficios extras no serán analizados en este trabajo por no tener la información sobre ese gasto. Estas compensaciones adicionales no son insignificantes ya que varias instituciones las otorgan; por ejemplo, en el P2018, el monto total de estas prestaciones ascendía a 5.5% de las remuneraciones presupuestadas⁷ para el sector público no financiero (SPNF).

En el P2018, las instituciones que más prestaciones adicionales registraban eran el ISSS, el Órgano Judicial (OJ) y el Ministerio de Educación (MINED). En términos per cápita, estaban en los primeros lugares por beneficios adicionales: Dirección Nacional de Medicamentos (DNM), Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET), Autoridad Marítima Portuaria (AMP), Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL), ISSS, Consejo Salvadoreño del Café (CSC), Lotería Nacional de Beneficencia (LNB) y el Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (INPEP)⁸.

6 El monto de salarios a tiempo completo según presupuestos difiere del gasto presupuestado en remuneraciones, pero la evolución de ambas variables en el tiempo es similar. El utilizar el monto salarial tiene la ventaja de que también se conoce el número de plazas por categoría ocupacional que corresponde a los salarios pagados, información que no está disponible para el monto total de remuneraciones.

7 Para más información ver Alas de Franco, Carolina y Álvaro Trigueros Argüello. "El Proyecto de Presupuesto 2018 no cumple con la ley". Serie de Investigación 3-2017. Diciembre de 2017. FUSADES. La información sobre prestaciones adicionales en el P2018 fue proporcionada por el MH.

8 *Ibid.*

A. Plazas por institución

Durante 2008-2019, casi la totalidad de instituciones ha agrandado su planilla, y varias han presentado aumentos porcentuales importantes. Sin un presupuesto por resultados es difícil conocer si el aumento de empleados ha estado acompañado de la ampliación en la cobertura y mejores servicios. De acuerdo con las opiniones y experiencias de la ciudadanía y el sector empresarial, recogidas a través de encuestas y entrevistas, y lo que indican los análisis sobre la eficiencia del gasto público y sus resultados, en general, es que el incremento del número de empleados en el sector público no se ha reflejado en mejores servicios, ni se ha contratado al personal más idóneo. Algunas de las instituciones que han presentado incrementos importantes, también han sido objeto de quejas por parte de los usuarios sobre los servicios que ofrecen.

Las dependencias del Gobierno Central que más han aumentado el número de su planilla a tiempo completo, durante 2008-2019, son el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP), las instituciones relacionadas con Salud y Educación⁹, Presidencia de la República, OJ, y Órgano Legislativo (OL) (cuadro 4). En términos porcentuales se destaca el OL, Tribunal de Ética Gubernamental (TEG), Presidencia de la República, y Ministerio de Economía (MINEC) con aumentos de más del 80% en su personal (gráfica 4).

En las instituciones descentralizadas el Consolidado de Unidades de Salud y el ISSS son las que registraron los mayores aumentos de empleados (cuadro 4). En términos relativos destaca el Registro Nacional de las Personas Naturales (RNPN), SIGET, Superintendencia de Competencia (SC) y Centro Internacional de Ferias y Convenciones de El Salvador (CIFCO) con los incrementos más altos (gráfica 5).

Además, varias de las dependencias nuevas, creadas a partir de 2009, también han registrado aumentos importantes en su personal desde el año en que

9 En 2011, cerca de 8,000 maestros Educo, que eran pagados como prestación de servicios, pasaron a formar parte de la planilla del MINED. Al considerar este hecho, y no tomar en cuenta a los maestros Educo, el incremento de docentes del MINED de 2008 a 2019 sería solo 1,680 nuevos maestros, en lugar de 9,680 nuevas plazas, según presupuestos.

Cuadro 4
Instituciones seleccionadas: número de plazas a tiempo completo

Instituciones	Número plazas 2019	Variación 2008/2019	
		Número	%
Gobierno Central			
Justicia y Seguridad Pública	36,457	10,739	41.8
Educación	47,209	9,046	23.7
Educación sin Educo 1/	39,209	1,058	2.8
Salud	12,827	4,453	53.2
Órgano Judicial	10,677	1,539	16.8
Órgano Legislativo	2,316	1,419	158.2
Presidencia de la República 2/	1,520	757	99.2
Fiscalía General de la República	2,062	462	28.9
Economía	953	446	88.3
Trabajo y Previsión Social	957	285	42.4
Medio Ambiente y Recursos Naturales	615	230	59.7
Tribunal de Ética Gubernamental	80	42	110.5
Agricultura y Ganadería	1,026	-106	-9.4
Instituciones descentralizadas			
Consolidado Unidades de Salud	16,267	4,002	32.6
Instituto Salvadoreño del Seguro Social	14,920	2,661	21.7
Registro Nacional de las Personas Naturales	427	338	379.8
Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones	311	192	161.3
Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer	272	117	75.5
Defensoría del Consumidor	271	108	66.3
Centro Internacional de Ferias y Convenciones de El Salvador	144	72	100.0
Autoridad de Aviación Civil	132	63	91.3
Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados del Sector Público	277	52	23.1
Caja Mutual de los Empleados del Ministerio de Educación	103	38	58.5
Autoridad Marítima Portuaria	91	36	65.5
Superintendencia de Competencia	52	27	108.0
Consejo de Vigilancia de la Profesión de la Contaduría Pública y Auditoría	18	8	80.0
Academia Nacional de Seguridad Pública	463	-18	-3.7
Universidad de El Salvador	9	-38	-1.1
Instituto Salvadoreño de Rehabilitación Integral	505	-127	-20.1
Instituciones nuevas 3/			
Instituto Salvadoreño de Bienestar Magisterial (2009-2019)	872	786	914.0
Fondo Solidario para la Salud (FOSALUD) (2011-2019)	2,111	559	36.0
Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia (2009-2019)	386	201	108.6
Consejo Nacional de Energía (2010-2019)	42	23	121.1
Instituto de Acceso a la Información Pública (2014-2019)	59	24	68.6
Empresas públicas			
Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados	4,356	1,605	58.3
Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma	2,104	1,547	277.7
Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa	895	367	69.5

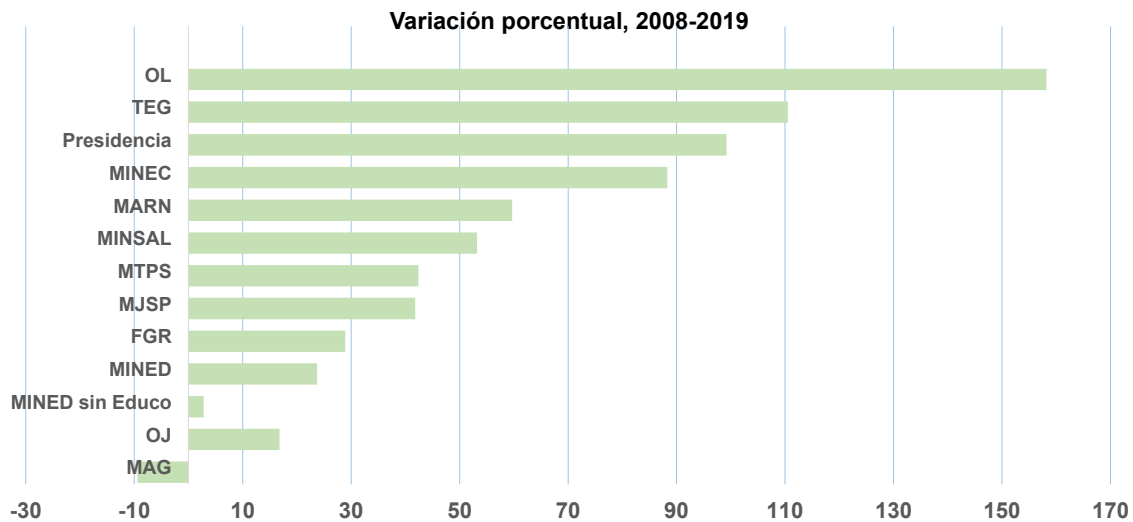
1/ No se consideran 8,000 maestros EDUCO que fueron contratados por Ley de salarios a partir de 2011.

2/ En el P2019, la Presidencia de la República ya no incorpora la Secretaría de Cultura, que aparece por primera vez como ministerio en el P2019; si esta dependencia no se hubiera separado de la Presidencia de la República, el incremento de plazas de la Presidencia hubiera sido mayor.

3/ La variación corresponde desde el primer año de funcionamiento hasta 2019.

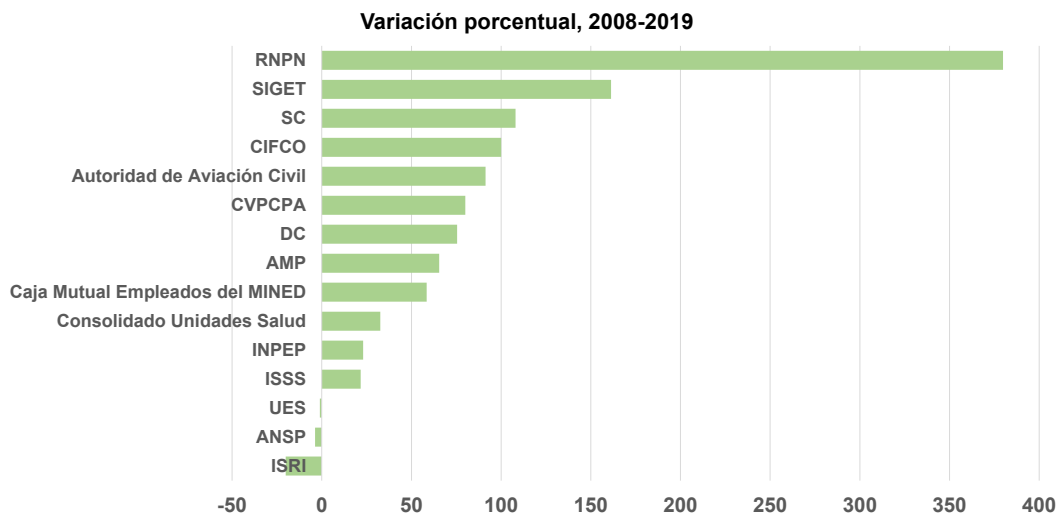
Fuente: cálculo con base en plazas a tiempo completo, según P2008 y P2019.

Gráfica 4
Gobierno Central: variación porcentual número de plazas. Instituciones seleccionadas



Fuente: elaborado con datos de plazas a tiempo completo del P2008 y P2019.

Gráfica 5
Descentralizadas: variación porcentual número de plazas. Instituciones seleccionadas



Fuente: elaborado con datos de plazas a tiempo completo del P2008 y P2019.

comenzaron a funcionar hasta 2019; destacándose el Instituto Salvadoreño de Bienestar Magisterial (ISBM) que incrementó en 914% el número de empleados (cuadro 4).

Debe notarse el aumento de 285 plazas (42.4%) en el Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS), y el Tribunal de Ética Gubernamental (TEG) con un aumento de 110.5%, en su personal.

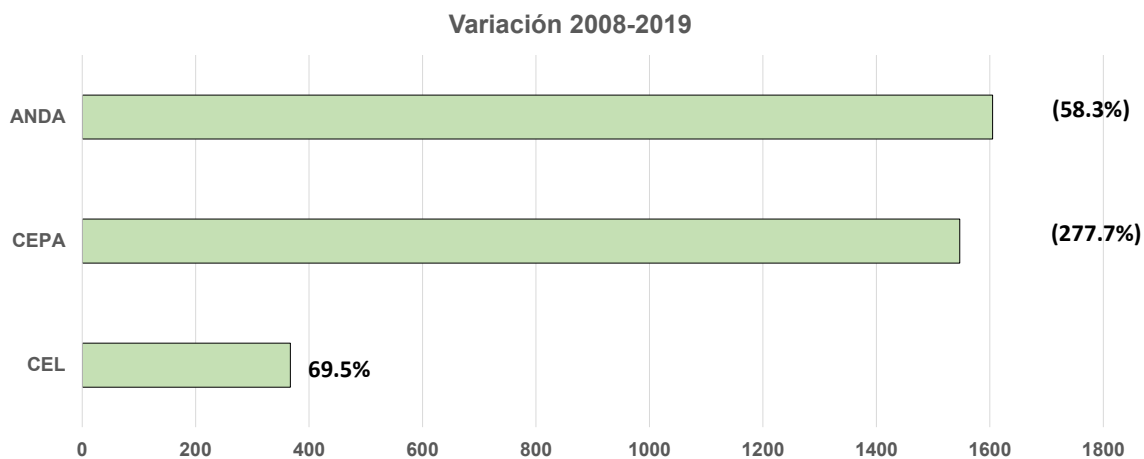


De 2008 a 2019, el INPEP ha registrado un aumento de 52 trabajadores (23.1%), alcanzando los 277 empleados (cuadro 4). Debe tomarse en cuenta que es una dependencia que atiende a un grupo de cotizantes y pensionados cerrado que se está reduciendo gradualmente, por lo que se esperaría una contracción del personal y no una ampliación.

De las cuatro empresas públicas, tres de ellas han presentado aumentos de personal importante, en el

caso de la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA) y la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA) los incrementos han sido de 1,605 y 1,547 nuevas plazas, respectivamente (cuadro 4); la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa ha tenido un incremento menor: 367 nuevos puestos de trabajo, pero que representaron un aumento de 69.5%; en el caso de CEPA el incremento porcentual fue de 277.7% (gráfica 6).

Gráfica 6
Empresas públicas: variación número de plazas. Instituciones seleccionadas



Nota: porcentaje entre paréntesis en variación porcentual.

Fuente: elaborado con datos de plazas a tiempo completo del P2008 y P2019.

En el P2019, comparado con el P2018, el mayor aumento de plazas se registra en el MJSP (1,037, de esas 825 son personal de seguridad) y el ISSS (583, de esos 444 son técnicos) (cuadro 5); llama la atención la reducción de plazas en el MINED y el Ministerio de Salud (MINSAL)¹⁰. En términos porcentuales son CEL, SIGET y el OL los que muestran los mayores incrementos.

En el P2019 en ANDA solo se crean 12 nuevos puestos de trabajo, y CEPA se mantiene con el mismo personal, pero debe mencionarse que esta última institución tuvo

un incremento sustancial en su personal en el P2018, y que ambas instituciones han aumentado en forma importante el número de empleados durante la última década.

B. Gasto en salarios por institución

Durante 2008-2019 el gasto en salarios aumentó, con pocas excepciones, en todas las instituciones; debido, en la mayoría de casos, tanto por el aumento de plazas como por el incremento en el salario per cápita.

¹⁰ El Ministerio de Cultura presenta el mayor aumento de plazas y la Presidencia la mayor reducción; sin embargo, esto se debe a que la Secretaría de Cultura que estaba adscrita a la Presidencia, se transformó en ministerio en 2019.

Cuadro 5

Instituciones seleccionadas: variación de número de plazas a tiempo completo, 2018-2019

Concepto	Variación 2018-2019	
	Unidades	%
Gobierno Central		
Cultura 1/	1,126	
Justicia y Seguridad Pública	1,037	2.9
Órgano Judicial	245	2.3
Órgano Legislativo	242	11.7
Fiscalía General de la República	81	4.1
Corte de Cuentas de la República	31	0.02
Educación	-12	-0.03
Hacienda	-39	-0.01
Salud	-51	-0.4
Presidencia 1/	-1,123	-42.5
Instituciones descentralizadas		
Instituto Salvadoreño del Seguro Social	583	4.1
Consolidado Unidades de Salud	141	0.9
Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones	48	18.3
Fondo para la Atención de las Víctimas de Accidentes (FONAT)	4	8.9
Universidad de El Salvador	-13	-0.4
Empresas públicas		
Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa	145	19.3

1/ En el P2019 aparece por primera vez el Ministerio de Cultura, que deja de ser la Secretaría de Cultura adscrita hasta ese momento a la Presidencia de la República; esto explica el incremento de plazas para el nuevo ministerio, y la reducción en el ramo de la Presidencia en el P2019.

Fuente: cálculo con base en plazas a tiempo completo, según P2018 y P2019.

Al observar el aumento del monto pagado por los salarios durante 2008-2019, en algunas instituciones el incremento se ha más que duplicado (cuadro 6). En términos absolutos y porcentuales sobresale el aumento en el sector salud y educación. El MINED aumentó en US\$264.7 millones lo pagado por salarios de plazas a tiempo completo de 2008 a 2019, mientras que el MINSAL tuvo un incremento de US\$87.6 millones en ese período y el Consolidado de Unidades de Salud de US\$102.7 millones; estas instituciones son las que presentan las planillas más grandes, lo que está relacionado con el tipo de servicios que prestan; además, también gozan de un escalafón, que en el caso de Salud implica un aumento de 8% anual para la mayoría de empleados. El gasto por escalafones para las instituciones que tienen estos beneficios, ha llegado a representar hasta US\$40.3 millones en conjunto en 2013,

y para 2019 se proyecta alrededor de US\$25 millones¹¹ por este concepto. El MJSP también aumentó, en términos absolutos y en forma importante, así como el OJ y el ISSSS en 2008-2019.

En términos porcentuales, destaca por el incremento en salarios en el período 2008-2019, entre otros, la Presidencia (178.5%), el OL (169.1%), el TEG (133.2%), y el Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS) (103.2%), en el Gobierno Central; el Registro Nacional de las Personas Naturales (RNPN) (368.3%), y la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET) (218%), en las descentralizadas, donde varias instituciones han tenido aumentos de más del 100% en el monto de salarios; además, dentro de las instituciones descentralizadas

¹¹ Presentación del MH a la Asamblea Legislativa, "Proyecto de Presupuesto 2019", 15 de octubre de 2018.

Cuadro 6
Instituciones seleccionadas: variación de monto pagado por salarios, 2008-2019
 (Millones de US\$)

Institución	Variación 2008-2019	
	Monto	%
Gobierno Central		
Presidencia de la República	14.8	178.5
Órgano Legislativo	22.9	169.0
Tribunal de Ética Gubernamental	0.9	133.2
Salud	87.6	125.6
Educación	264.7	110.4
Trabajo y Previsión Social	5.3	103.2
Economía	5.1	87.1
Fiscalía General de la República	14.8	78.0
Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	9.6	72.7
Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano	5.4	67.9
Justicia y Seguridad Pública	85.3	62.5
Gobernación	6.0	62.2
Tribunal del Servicio Civil	0.2	54.0
Agricultura y Ganadería	4.2	53.5
Medio Ambiente y Recursos Naturales	2.4	50.3
Órgano Judicial	50.6	47.9
Instituciones descentralizadas		
Registro Nacional de las Personas Naturales	3.8	368.3
Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones	5.8	218.0
Consejo de Vigilancia PCPA	0.1	164.3
Centro Internacional de Ferias y Convenciones de El Salvador	1.0	156.5
Caja Mutual de los Empleados del Ministerio de Educación	0.8	142.7
Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer	1.7	119.7
Instituto Salvadoreño de Turismo	1.2	102.3
Consolidado Unidades de Salud	102.7	101.9
Superintendencia de Competencia	0.7	95.9
Instituto Salvadoreño de Formación Profesional	1.4	82.1
Instituto Nacional de los Deportes	1.1	59.6
Instituto Salvadoreño del Seguro Social	43.6	45.2
Universidad de El Salvador	16.2	40.9
Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos	0.6	33.6
Instituciones nuevas		
Instituto Salvadoreño de Bienestar Magisterial (2009-2019)	7.8	600.9
Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia (2009-2019)	2.7	163.6
Fondo Solidario para la Salud (FOSALUD) (2011-2019)	7.1	71.7
Consejo Nacional de Energía (2010-2019)	0.3	62.5
Instituto de Acceso a la Información Pública (2014-2019)	0.5	57.0
Dirección Nacional de Medicamentos (2013-2019)	0.7	28.7
Fondo para la Atención de las Víctimas de Accidentes (FONAT) (2017-2019)	0.04	6.6
Empresas públicas		
Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma	15	240.0
Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados	29	167.9
Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa	11	152.1

Nota: No se incluyó el Ministerio de Cultura que aparece por primera vez en el P2019, que hasta el P2018 era una dependencia de la Presidencia; si no se hubiera separado, el incremento en el monto salarial pagado por la Presidencia hubiera sido mayor en el P2019.

Fuente: cálculo con base en monto de salarios por plazas a tiempo completo, según P2008 y P2019.

nuevas llama la atención el aumento de 600.9% en el monto pagado por el Instituto Salvadoreño de Bienestar Magisterial (ISBM), de 2009 a 2019, y el aumento de 163.6% registrado por el Consejo de la Niñez y de la Adolescencia. Tres de las empresas públicas tienen incrementos importantes en el gasto por salarios durante 2008-2019 (cuadro 6).

Varias de las instituciones que han observado un aumento porcentual importante en el monto del rubro de salarios, han registrado también incrementos porcentuales significativos en el número de plazas, como se explicó anteriormente.

De 2018 a P2019, según presupuestos, destaca el aumento en el gasto en salarios en el Ramo de Educación, con un incremento de US\$60.9 millones (cuadro 7); le siguen, aunque con un aumento bastante menor, el MINSAL y sus adscritas y la Universidad de El Salvador (UES). En términos porcentuales, hay varias instituciones que han tenido aumentos significativos, destacándose el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP) y el Consejo de Vigilancia de la Profesión de la Contaduría Pública y Auditoría, con incrementos del 32% y 58% en el P2019, respectivamente; aunque el monto es relativamente bajo, comparado con los incrementos en términos absolutos de otras instituciones (cuadro 7).

Cuadro 7
Instituciones seleccionadas: variación de monto pagado por salarios, 2018-2019
(Millones de US\$)

Concepto	Variación 2018-2019	
	Monto	%
Gobierno Central		
Instituto de Acceso a la Información Pública	0.26	32.2
Órgano Legislativo	4.58	14.3
Educación	60.90	13.7
Procuraduría General de la República	1.92	9.2
Defensa Nacional	0.15	7.0
Corte de Cuentas de la República	1.00	4.3
Salud	2.57	1.7
Instituciones descentralizadas		
Consejo de Vigilancia de la Profesión de la Contaduría Pública y Auditoría	0.08	58.4
Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones	1.23	17.1
Consejo Superior de Salud Pública	0.11	11.1
Escuela Nacional de Agricultura	0.11	10.3
Consejo Nacional de Calidad	0.09	9.3
Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia	0.82	8.1
Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal	0.49	7.7
Dirección Nacional de Medicamentos	0.19	6.9
Fondo para la Atención de las Víctimas de Accidentes	0.04	6.6
Centro Internacional de Ferias y Convenciones de El Salvador	0.09	6.4
Universidad de El Salvador	2.97	5.6
Consolidado Unidades de Salud	4.22	2.1
Empresas públicas		
Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma	2.69	16.7
Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados	3.73	8.7

Nota. No se incluyó el Ministerio de Cultura que aparece por primera vez en el P2019; hasta el P2018, esta era una dependencia de la Presidencia; si no se hubiera separado, el incremento en el monto salarial pagado por la Presidencia hubiera sido mayor en el P2019.

Fuente: cálculo con base en monto de salarios por plazas a tiempo completo, según P2018 y P2019.



De acuerdo con información del Ministerio de Hacienda¹², para 2019 hay seis contratos colectivos con un costo anual de cerca de US\$6.2 millones anuales, que se aprobaron en 2018 y están siendo analizados por funcionarios de esa institución; siendo los más caros los del Ministerio de Trabajo (MINTRAB) y del Ministerio de Economía (MINEC). De acuerdo con la misma fuente, durante 2012-2019 existen contratos colectivos con 15 instituciones del Gobierno Central y descentralizadas, con un costo anual de aproximadamente US\$33.2 millones; el monto anual mayor de estos contratos corresponde a los del Ministerio de Hacienda (MH), ISBM, Centro Nacional de Registros (CNR) y Ministerio de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Humano (MOP).

El ISBM es una institución que en pocos años ha tenido un aumento importante en el número de plazas y salarios pagados, y tiene uno de los contratos colectivos con montos más altos.

C. Salario per cápita por institución y por categoría ocupacional

El pago de salarios ha sido impulsado por el aumento de plazas, como ya se analizó, pero también por el encarecimiento del personal del sector público. Para tener un parámetro de comparación, el incremento en el Índice de Precios al Consumidor (IPC) fue de 13.22% de enero de 2009 a noviembre de 2018, y de 1.08% de noviembre de 2017 a noviembre de 2018; en varias instituciones el aumento del salario per cápita ha estado bastante por encima de la inflación. Además, no hay un patrón uniforme en la trayectoria que han mostrado los salarios per cápita, ya que el aumento registrado ha sido distinto entre las instituciones y también por categoría ocupacional.

En un estudio del Fondo Monetario Internacional (2016)¹³ se muestra que en El Salvador la prima

salarial en el sector público era de alrededor del 70%, con respecto a sus pares en el sector privado, lo que es bastante alto; además, indica que el gasto en remuneraciones era alto bajo distintas mediciones, y se encontraba por encima de la mediana del gasto en remuneraciones como porcentaje del PIB, en países con similar desarrollo, y estaba por encima de la media observada en Centroamérica.

Un estudio más reciente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)¹⁴ indica que en 2016 El Salvador ocupaba el segundo lugar en la ineficiencia del gasto público, solo después de Argentina, y era el país más ineficiente en el gasto en remuneraciones. De acuerdo con el mismo estudio, El Salvador era el quinto país con el mayor gasto en remuneraciones del sector público como porcentaje del PIB, en América Latina y el Caribe, después de Argentina, Costa Rica, Honduras y Bolivia; y era el segundo país con el gasto en remuneraciones más alto como porcentaje del gasto público.

Un estudio de Gasparini (2015)¹⁵ realizado con 15 países de América Latina, muestra que El Salvador tenía la prima salarial más alta, donde un empleado público ganaba 41% más que su par similar en el sector privado, por encima de la prima promedio para América Latina de 22%.

Tomando en cuenta el resultado de estos trabajos, y las disparidades en los montos salariales y sus trayectorias, y considerando que no se dispone de un presupuesto por resultados, y no hay evaluaciones periódicas sobre los programas del Estado, el análisis de este apartado lleva a indicar que es necesario que exista un presupuesto por resultados y una Ley de la Función Pública moderna y transparente, que evite abusos, ordene las contrataciones y remuneraciones, y que se haga una auditoría de plazas para lograr una mayor eficiencia del Estado; actualmente se encuentra en discusión un proyecto de esta ley. Deben existir buenos salarios, pero con base en desempeño e idoneidad y tomando en consideración el mercado laboral y la disponibilidad de fondos.

12 Proyecto de Presupuesto 2019: US\$6,733.2 millones, presentado a la Asamblea Legislativa en octubre de 2018. Ministerio de Hacienda.

13 García-Escribano Enrique Flores, Javier Kapsoli y Mauricio Soto. El Salvador: Gasto en Salarios Gubernamentales: Análisis y Desafíos. Febrero 2016. Departamento de Finanzas Públicas/FMI.

14 Izquierdo, Alejandro (2018), Op. cit.

15 Gasparini, Leonardo, Malena Arcidiácono, Laura Carella, Jorge Puig, Pablo Gluzmann y Pablo Brassiolo. El Empleo Público en América Latina: Evidencia de las encuestas de hogares. El Trimestre Económico, vol. LXXXII (4), núm. 328, octubre-diciembre de 2015, pp. 749-78. Este estudio analiza los años 1992-2012.

En términos porcentuales, las instituciones del Gobierno Central que más han aumentado su salario per cápita entre el P2008 y P2019¹⁶ son: MINED (70.1%), Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) (69.3%), Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH) (54%), Procuraduría General de la República (PGR) (49.4%), MINSAL (47.3%), MTPS (42.7%), Presidencia de la República (39.8%), Fiscalía General de la República (FGR) (38.1%) y Gobernación (36.2%).

En las instituciones descentralizadas los mayores aumentos porcentuales en el salario per cápita, de 2008 a 2019, se encuentran en: Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal (79.2%), Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP) (66.2%), Instituto Salvadoreño de Rehabilitación Integral (ISRI) (66.2%), Instituto Salvadoreño de Turismo (ISTU) (63.9%), Escuela Nacional de Agricultura (ENA) (60.2%), Hogar de Ancianos Narcisca Castillo (58.3%), Caja Mutual de los Empleados del Ministerio de Educación (53.2%), Consolidado de Unidades de Salud adscritas (52.2%), Instituto Nacional de los Deportes (INDES) (47.3%), Consejo de Vigilancia de la Profesión de la Contaduría Pública y Auditoría (CVPCPA) (46.8%), Cruz Roja Salvadoreña (46%), Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA) (45.5%), Consejo Superior de Salud Pública (44.7%), y la UES (42.5%).

Puede apreciarse que las instituciones relacionadas con Educación y Salud que tienen escalafones presentan aumentos importantes en el salario per cápita; pero también hay otras instituciones, algunas pequeñas y con bajo presupuesto, que han tenido un aumento significativo en términos porcentuales.

Tres de las empresas públicas aumentaron en forma significativa el salario per cápita de 2008 a 2019: ANDA (69.2%), CEL (48.7%) y la Lotería Nacional de Beneficencia (LNB) (48.8%). CEPA no aumentó el salario a nivel general, pero su personal administrativo mostró un incremento de 89.6% en los salarios por empleado, de 2008 a 2019.

Por otro lado, de 2008 a 2019, en algunas instituciones, el personal de obra o de servicios ha gozado de aumentos de más del 60% en el salario per cápita, tal es el caso, por

ejemplo, del personal de obra o servicio del OL, Ramo de Defensa, Presidencia, MINED, MINSAL, MAG, PGR, PDDH, TEG, Consolidado de Unidades de Salud adscritas, ISRI, Hogar de Ancianos Narcisca Castillo, Cruz Roja Salvadoreña, INSAFORP, CIFCO, CEL y ANDA.

Las instituciones que más aumentaron su salario per cápita en el P2019, comparado con el P2018, son: Consejo de Vigilancia de la Profesión de la Contaduría Pública y Auditoría (CVPCPA) (23.2%), Presidencia de la República (19%), IAIP (14.3%), Educación (13.8%), ENA (10.3%), ANDA (8.4%), Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria y Forestal (7.7%), Defensa (7%) y UES (6.1%).

Debe mencionarse que la CCR aumentó el salario per cápita de los empleados de la categoría "de gobierno" en 28.3% en el P2019.

En el P2019, las instituciones del Gobierno Central con el salario per cápita promedio más alto son: Relaciones Exteriores (RREE), TEG e IAIP. En las descentralizadas están SIGET, Superintendencia de Competencia (SC), y Organismo Promotor de Exportaciones e Inversiones (PROESA); y CEL dentro de las empresas públicas (cuadro 8). Nótese que algunas de las instituciones con los salarios más altos por empleado fueron creadas a partir de 2009.

En general, se observan diferencias en el salario per cápita entre instituciones. En el P2019 la mayor dispersión corresponde a las instituciones descentralizadas con una desviación estándar de 5,067.3; para las cuatro empresas públicas esta medida fue de 4,374.2, y de 3,289.9 para las del Gobierno Central¹⁷.

En cuanto al salario por empleado, por categoría ocupacional, también se observan diferencias importantes entre las instituciones; aunque hay menos divergencias para el caso del personal de obra y de servicios.

En la categoría "personal de gobierno" ganan más en promedio los de la Presidencia, TEG y Corte de Cuentas de la República (CCR), dentro del Gobierno Central; pero

¹⁶ Para las instituciones creadas después de 2008, se compara el dato en el presupuesto de su primer año de su funcionamiento con el dato del P2019.

¹⁷ La desviación típica es con respecto al salario anual per cápita por institución, expresado en términos de dólares americanos.

Cuadro 8

Instituciones con salario per cápita anual más alto en el P2019. En US\$

Gobierno Central					
	P2008	P2018	P2019	Var. % 2008/19	Var. % 2018/19
Relaciones Exteriores	22,667.0	22,741.2	23,199.2	2.3	2.0
Tribunal de Ética Gubernamental	17,873.7	19,797.2	19,797.2	10.8	0.0
Instituto de Acceso a la Información Pública (2014-2019)*	17,640.0	16,105.9	18,405.6	4.3	14.3
Turismo	18,527.8	17,995.3	17,995.3	-2.9	0.0
Corte de Cuentas de la República	13,863.4	17,398.0	17,734.5	27.9	1.9
Fiscalía General de la República	11,835.7	16,270.3	16,346.1	38.1	0.5
Consejo Nacional de la Judicatura	15,549.3	16,298.7	16,277.1	4.7	-0.1
Órgano Legislativo	15,133.7	15,403.1	15,770.0	4.2	2.4
Presidencia	10,881.9	12,784.7	15,215.1	39.8	19.0
Órgano Judicial	11,553.6	14,647.5	14,623.7	26.6	-0.2
Instituciones descentralizadas					
Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones	22,256.7	27,346.4	27,079.9	21.7	-1.0
Superintendencia de Competencia	27,984.0	26,361.7	26,361.7	-5.8	0.0
Organismo Promotor de Exportaciones e Inversiones de El Salvador (P2015-P2019)*	28,094.4	24,073.0	24,359.2	-13.3	1.2
Consejo Nacional de Energía (P2010-P2019)*	28,800.0	20,791.4	21,175.5	-26.5	1.8
Instituto Salvadoreño de Formación Profesional	12,668.5	21,058.2	21,058.2	66.2	0.0
Autoridad Marítima Portuaria	21,668.7	19,776.4	19,158.2	-11.6	-3.1
Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local	14,325.8	16,292.0	16,292.1	13.7	0.0
Consejo Salvadoreño del Café	13,368.6	16,077.7	16,077.7	20.3	0.0
Consejo Nacional de Calidad (P2017-P2019)*	17,477.8	17,477.8	15,403.0	-11.9	-11.9
Fondo de Inversión Nacional de Electricidad y Telefonía	14,328.3	15,108.3	15,108.3	5.4	0.0
Empresas públicas					
Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lema	14,158.4	21,544.8	21,060.6	48.7	-2.2

* Para las instituciones que iniciaron después de 2008, se toma el dato del presupuesto de su primer año de funcionamiento en lugar del dato del P2008.

Fuente: cálculos con base en plazas a tiempo completo y su correspondiente monto salarial, según presupuestos, varios años.

todavía son más altos los salarios per cápita del “personal de gobierno” de: PROESA, SIGET, CIFCO, Dirección Nacional de Medicamentos (DNM), CEL y ANDA, entre otras (anexo)¹⁸.

Los ejecutivos tienen un salario promedio más alto en SIGET, Dirección Nacional de Medicamentos, CEL y MINSAL, en ese orden. Los técnicos mejor pagados, en promedio, están en SIGET, SC, INSAFORP y CEL (anexo).

El personal administrativo más caro se encuentra en SIGET, SC, CEL, Consejo Nacional de Energía (CNE), AMP y CCR. El personal de obra que gana más en promedio

es el de CEL, y los trabajadores de servicios más caros se encuentran en ANDA (anexo).

Las instituciones que tienen una razón igual o mayor a 1.7¹⁹, en cuanto al personal administrativo más el de obra y servicio, por cada técnico, son: Hogar de Ancianos Narcisca Castillo, Tribunal Supremo Electoral (TSE), Gobernación, Turismo, Tribunal del Servicio Civil (TSC), RREE, IAIP, y O.L.; sobresaliendo el ISTU con 22 empleados administrativos, de servicios o de obra, por cada técnico; Escuela Nacional de Agricultura (ENA) (8.9), e INPEP (5.8).

¹⁸ Debe mencionarse que en los salarios no se incluyen los gastos de representación, los cuales pueden alcanzar un monto importante, y también variar bastante entre instituciones.

¹⁹ La razón 1.7 ha sido elegida como una medida para conocer aquellas instituciones en las que el número de empleados de servicio, de obra más los administrativos, están cerca o duplican a los técnicos que existen en esas dependencias.

IV. Reflexiones

- El rubro de remuneraciones ha continuado aumentando (el gasto fue de US\$2,840.3 millones en el P2019), por el incremento de plazas (existen 181,744 empleados públicos en P2019) y por el encarecimiento de la planilla. Esto implica que el P2019 no ha cumplido con la Sentencia de la Sala de lo Constitucional en cuanto a frenar el gasto en remuneraciones, y tampoco refleja que se esté alineado con el ajuste de tres puntos del PIB, que contempla la Ley de Responsabilidad Fiscal.
- Durante 2008-2019, el mayor aumento de plazas en términos absolutos corresponde a las instituciones relacionadas con salud, educación y seguridad, Órgano Judicial, Órgano Legislativo, Presidencia, ANDA y CEPA. Pero varias instituciones más pequeñas han registrado aumentos porcentuales significativos en su planilla, incluyendo el TEG, el RNPN, SIGET, CIFCO y algunas de las dependencias creadas a partir de 2009, por ejemplo, el ISBM.
- El salario per cápita ha aumentado (38.8%) de 2008 a 2019 en la mayor parte de instituciones, un incremento por encima de la inflación (13.2%); el salario per cápita varía bastante entre dependencias, especialmente dentro de las descentralizadas. Las instituciones más caras por empleado son RREE, TEG, IAIP, SIGET, SC, PROESA y CEL; tener salarios per cápita más elevados no es suficiente para indicar que se está pagando demasiado, pero sí demanda un análisis de las condiciones del mercado laboral, si se cumplen los requisitos del puesto, las responsabilidades de cada puesto y la evaluación de desempeño. Además, también hay bastante diferencia entre las instituciones en el salario per cápita por tipo de ocupación.
- El comportamiento expansivo en las plazas y en los salarios ha puesto una fuerte presión a las finanzas públicas; pero al carecer de un presupuesto por resultados, es difícil evaluar la necesidad de estos aumentos y los resultados obtenidos.

De acuerdo con declaraciones de usuarios y ciudadanos en los medios de comunicación y redes sociales, así como en encuestas, y partiendo de los indicadores internacionales relacionados con la competitividad, todo señala que los servicios de salud

y educación, procesos aduanales y otros, presentan deficiencias en el suministro, y hay carencias graves de infraestructura; el país ha retrocedido en varios de estos componentes, en los índices internacionales que miden estos aspectos. Además, estudios sobre la eficiencia del gasto de organismos internacionales, colocan al país en los últimos lugares; en particular en el gasto en remuneraciones que es alto e ineficiente.

Por lo anterior, es difícil justificar el aumento de empleados y salarios en algunos casos; y lo que se observa es que este incremento no se ha reflejado en una mejor calidad de los servicios públicos.

- En relación con el gasto en remuneraciones, en el marco de la consolidación fiscal que el país necesita y buscando la convergencia con Latinoamérica, cuyo promedio en 2016 fue de 8.4% del PIB, el país debería disminuir gradualmente esta erogación, desde 10.5% del PIB consignado en el P2019 para el SPNF a 9%, así como adoptar medidas para que este gasto sea eficiente.
- Ciertas instituciones, que no son de las más grandes, presentan un incremento importante de personal en términos porcentuales, y tienen salarios per cápita elevados. A partir de los datos del presupuesto no se puede identificar la razón de esta situación, por lo que ameritaría un estudio más profundo para conocer más los casos particulares. Esto reforzaría la necesidad de contar con una Ley de la Función Pública, que sea moderna y regule las contrataciones y salario, con base en criterios de idoneidad, y que norme los incrementos salariales para que correspondan realmente al desempeño y en los que se considere la disponibilidad de recursos y el comportamiento de la inflación; actualmente hay un proyecto de ley que está en discusión. Una ley de esta naturaleza también ayudaría a reducir las desigualdades entre instituciones, uniformándolas en torno a criterios de desempeño y funciones ejercidas. Sin embargo, no es suficiente una ley, se necesita que esté bien elaborada, pero además, debe existir voluntad de parte de las autoridades, junto con la capacidad y buena administración, para poder ejecutarla.
- Así también, es imprescindible contar con un presupuesto por resultados y evaluaciones sobre diferentes programas del Estado para medir su impacto.



Anexo

Instituciones con salario per cápita promedio anual más alto en el P2019, por categoría ocupacional (En US\$)

Concepto	Monto
Personal de Gobierno	
Gobierno Central	
Presidencia de la República	60,241
Tribunal de Ética Gubernamental	60,000
Corte de Cuentas de la República	54,472
Fiscalía General de la República	48,000
Procuraduría General de la República	47,100
Instituto de Acceso a la Información Pública	46,860
Consejo Nacional de la Judicatura	46,615
Órgano Judicial	39,986
Tribunal de Servicio Civil	33,600
Tribunal Supremo Electoral	32,998
Procuraduría p/Defensa Derechos Humanos	31,500
Defensa Nacional	29,128
Trabajo y Previsión Social	29,128
Cultura	29,128
Agricultura y Ganadería	29,128
Medio Ambiente y Recursos Naturales	29,128
Turismo	29,128
Órgano Legislativo	28,747
Salud	27,747
Justicia y Seguridad Pública 1/	27,740
Educación	27,740
Instituciones descentralizadas	
Organismo Promotor de Exportaciones e Inversiones	84,000
Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones	82,035
Centro Internacional de Ferias y Convenciones de El Salvador	78,000
Dirección Nacional de Medicamentos	72,000
Superintendencia de Competencia	60,000
Defensoría del consumidor	60,000
Consejo Nacional de la Micro y Pequeña Empresa	56,505
Consolidado Unidades de Salud	54,540
Instituto Salvadoreño de Bienestar Magisterial	48,380
Autoridad Marítima Portuaria	48,000
Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local	46,350
Consejo Nacional de Energía	42,480
Instituto Nacional de los Empleados Públicos	41,665
Autoridad de Aviación Civil	41,640
Instituto Nacional de los Deportes de El Salvador	41,145
Consejo Salvadoreño de Café	41,142
Fondo Solidario para la Salud (FOSALUD)	40,500
Empresas públicas	
Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa	80,520
Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados	69,175
Lotería Nacional de Beneficencia	48,780
Ejecutivos	
Gobierno Central	
Salud	51,551
Relaciones Exteriores	42,651
Tribunal de Ética Gubernamental	42,000
Órgano Legislativo	41,637
Consejo Nacional de la Judicatura	40,162
Órgano Judicial	38,861
Corte de Cuentas de la República	38,489
Ministerio de Agricultura y Ganadería	37,373
Educación	36,985
Presidencia de la República	36,890
Economía	36,844
Fiscalía General de la República	36,750
Hacienda	35,174
Instituciones descentralizadas	
Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones	57,917
Dirección Nacional de Medicamentos	54,000
Autoridad Marítima Portuaria	48,000
Centro Nacional de Registro	46,665
Organismo Promotor de Exportaciones e Inversiones	44,880
Instituto Salvadoreño de Formación Profesional	43,398
Superintendencia de Competencia	42,600
Consejo Nacional de Energía	42,480
Autoridad de Aviación Civil	41,640
Consejo Salvadoreño del Café	41,142
Consolidado Unidades de Salud	41,097
Fondo Solidario para la Salud (FOSALUD)	40,500
Empresas públicas	
Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa	55,053
Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados	37,923

Técnicos	
Gobierno Central	
Tribunal de Ética Gubernamental	20,992
Turismo	18,144
Fiscalía General de la República	18,070
Corte de Cuentas de la República	17,702
Órgano Legislativo	17,437
Procuraduría General de la República	17,179
Educación	17,061
Relaciones Exteriores	17,032
Presidencia de la República	16,969
Órgano Judicial	15,983
Instituciones descentralizadas	
Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones	27,423
Superintendencia de Competencia	26,623
Instituto Salvadoreño de Formación Profesional	21,144
Organismo Promotor de Exportaciones e Inversiones	20,198
Consejo Nacional de Energía	19,339
Autoridad Marítima Portuaria	18,049
Fondo de Inversión Nacional de Electricidad y Telefonía	17,880
Unidad Técnica Ejecutiva	16,772
Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local	15,104
Empresas públicas	
Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa	20,850
Administrativos	
Gobierno Central	
Corte de Cuentas de la República	18,968
Turismo	17,184
Instituto de Acceso a la Información Pública	17,034
Consejo Nacional de la Judicatura	16,806
Relaciones Exteriores	16,404
Tribunal de Ética Gubernamental	16,082
Fiscalía General de la República	15,232
Órgano Legislativo	15,131
Órgano Judicial	14,452
Salud	14,213
Instituciones descentralizadas	
Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones	28,375
Superintendencia de Competencia	26,205
Consejo Nacional de Energía	21,900
Autoridad Marítima Portuaria	19,150
Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local	18,244
Organismo Promotor de Exportaciones e Inversiones	17,226
Dirección Nacional de Medicamentos	17,119
Consejo Nacional de Calidad	17,080
Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal	16,939
Consejo Salvadoreño del Café	16,750
Instituto Salvadoreño de Formación Profesional	16,297
Instituto Salvadoreño de Rehabilitación Integral	15,534
Corporación Salvadoreña de Turismo	15,347
Empresas públicas	
Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa	23,499
De obra	
Gobierno Central	
Asamblea Legislativa	12,188
Órgano Judicial	10,576
Salud	10,225
Instituciones descentralizadas	
Hogar de Ancianos Narcisca Castillo, Santa Ana	13,990
Cruz Roja Salvadoreña	11,440
Consolidado Unidades de Salud	10,028
Empresas públicas	
Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa	13,994
Lotería Nacional de Beneficencia	10,418
Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados	10,235
De Servicios	
Gobierno Central	
Ramo de la Defensa Nacional	10,994
Órgano Legislativo	10,534
Órgano Judicial	10,312
Instituciones descentralizadas	
Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones	10,390
Empresas públicas	
Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa	12,841
Lotería Nacional de Beneficencia	10,230
Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados	10,203

Fuente: cálculos con base en plazas a tiempo completo y su correspondiente monto salarial, según P2018 y P2019.