



**Posición  
institucional**

## **Sin mérito, no hay Estado eficiente:**

### **El Salvador necesita una nueva ley de Servicio Público**

#### **Antecedentes**

**Que las instituciones del Estado cuenten con servidores públicos que tengan los atributos del mérito, capacidad, vocación de servicio, eficacia en el desempeño de su función, responsabilidad, honestidad y respeto hacia los principios y valores democráticos, son los elementos más importantes para asegurar el desarrollo sostenible de un país.**

De acuerdo a la Carta Iberoamericana de la Función Pública, los empleados públicos son el principal y más valioso capital con que cuenta la Administración Pública. Asimismo, establece que la profesionalización de los servidores públicos es una condición necesaria para la consecución de un mejor Estado y para el desarrollo de los países en el mundo.

En este sentido, es importante destacar que el tema de la profesionalización y el mérito en la Administración Pública salvadoreña ha sido y sigue siendo uno de los temas pendientes para el país, ya que El Salvador no cuenta aún con un sistema que garantice la implementación de una carrera administrativa en el Estado. Un sistema de ingreso a la Administración Pública, con base en el mérito, es una herramienta que combate el nepotismo y disminuye la posibilidad de corrupción en el Estado.

El Salvador cuenta con una Ley de Servicio Civil (LSC) desfasada, cuya vigencia inició en 1961, es decir, 22 años antes que la Constitución de la República y que tiene casi 60 años de existencia; necesitando una pronta revisión para que se adapte a los parámetros constitucionales a las exigencias de la ciudadanía. La modernización del régimen jurídico de la función pública, o servicio civil, es una tarea trascendental para contar con una Administración Pública profesional, que brinde, de manera continua y estable, servicios a sus ciudadanos con eficacia, eficiencia y transparencia<sup>1</sup>.

Si bien la LSC ha sido reformada en diferentes ocasiones, complementada con más leyes especiales y un Código de Trabajo, esta continúa sin llenar vacíos legales, como la regulación de la carrera administrativa, la profesionalización de los empleados públicos, el ingreso y ascenso por mérito, las evaluaciones de desempeño y la protección de los derechos laborales. Por ello, El Salvador se ha mantenido con bajos niveles de meritocracia y de gestión de rendimiento en el servicio público, según el Panorama de las Administraciones Públicas en América Latina y el Caribe 2017 de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)<sup>2</sup>.

1 FUSADES. (2018). Informe de coyuntura legal e institucional. Segundo semestre de 2017. Departamento de Estudios Legales. El Salvador.

2 OCDE y BID. Panorama de las Administraciones Públicas en América Latina y el Caribe 2017. Disponible en: <http://www.oecd.org/gov/panorama-de-las-administraciones-publicas-america-latina-y-el-caribe-2017-9789264266391-es.htm>



Desde 2012 se viene estudiando un proyecto de “Ley de Función Pública” (LFP) por la Presidencia de la República, sufriendo importantes cambios de forma y fondo en 2013. En 2014, una ONG, por iniciativa de un diputado, presentó el proyecto de LFP a la Asamblea Legislativa para su estudio y pronta aprobación, asignándose a la Comisión de Trabajo y Previsión Social para tales efectos<sup>3</sup>. En diciembre de 2017, la Presidencia de la República presentó un nuevo anteproyecto, trabajado por la Secretaría Técnica y de Planificación (SETEPLAN), bajo el nombre de “Ley de Servicio Público” (LSP), pero este fue enviado a la Comisión Política, dividiéndose el estudio en dos anteproyectos similares que merecen un análisis más exhaustivo<sup>4</sup>. Hasta la fecha, ninguno de los dos proyectos ha mostrado avances significativos en su proceso de formación, siendo este el momento propicio para retomar el tema e impulsar tan importante estudio para modernizar la función pública salvadoreña.

## ***Diez razones por qué es necesaria una nueva ley de servicio público***

**Un país se desarrolla en la medida que cuenta con buenas políticas públicas que respondan a las necesidades de la población, y para ello es necesario contar con los mejores funcionarios para que las elaboren y a su vez que las implementen. Existen una correlación entre la capacidad de las instituciones y la calidad de las políticas públicas que de ellas emanan.**

El país requiere de un marco jurídico que asegure que las personas ingresan, se mantienen y ascienden con base en el mérito, y que asegure que existirá una capacitación continua para los empleados públicos, que habrá evaluaciones de desempeño, y que se garantizará el desarrollo de una verdadera carrera administrativa, tal y como lo establece el Art. 219 de la Constitución.

**En el mundo existe un desencanto y pérdida de confianza de los ciudadanos con la democracia, y, en gran medida, se debe a la falta de respuesta oportuna que los gobiernos dan a sus poblaciones respecto a sus necesidades más apremiantes. Es necesario hacer un cambio en la forma que el Estado se relaciona con sus ciudadanos a fin que exista una mayor conexión entre servidores públicos con los ciudadanos y una mayor conexión entre las políticas públicas y las necesidades reales de las personas.**

En la actualidad, se cuenta con un sistema de servicio civil que requiere fortalecerse, ya que la organización de un buen sistema de servicio civil deriva en beneficios para los salvadoreños, quienes constituyen el origen y el fin de la actividad del Estado, de acuerdo con el Art. 1 de la Constitución de la República.

El marco jurídico vigente cuenta con varias deficiencias, no solo por su desfase temporal, sino por dejar desprotegidos a muchos trabajadores estatales y por no cubrir todas las áreas que constitucionalmente son requeridas. Una reforma a la LSC sería insuficiente para ello, necesitándose una nueva ley que logre superar las omisiones o imprecisiones de la actual regulación.

Diez razones por las que se requiere una nueva ley de servicio público:

- 1. Establecer un sistema de servicio público enfocado en la vocación de servicio al ciudadano como origen y fin del Estado** y que garantice el cumplimiento de los deberes, valores y principios de los servidores públicos en ejercicio de sus cargos.
- 2. Fomentar un cambio de cultura en el que se dignifique al servidor público** y que este sea visto como el elemento

<sup>3</sup> El proyecto de LFP presentado como pieza de correspondencia fue recibida durante la Sesión Plenaria Ordinaria 129 del 19 de diciembre de 2014, marcada con el número 10A, y puede ser consultado en: <http://observatoriolegislativo.org.sv/index.php/component/k2/item/1096-piezas-de-correspondencia>.

<sup>4</sup> El proyecto de ley que fue presentado a la Asamblea Legislativa, con fecha de recepción 6 de diciembre de 2017, puede ser consultado en: <http://www.funcionpublica.gob.sv/portal/archivos/PROYECTO%20LEY%20DE%20SERVICIO%20P%C3%9ABLICO.pdf>

más importante del Estado, para el cumplimiento de sus fines constitucionales.

**3. Establecer procesos objetivos de contratación de personal basados en el mérito y la aptitud**, tanto en el ingreso, permanencia, como el ascenso, que permitan migrar de un sistema clientelar hacia un sistema con base en mérito.

**4. Establecer una sola normativa que sea una norma marco que aplique a todos los servidores públicos** en cuanto a principios rectores.

**5. Creación de una institución rectora que vele por la correcta aplicación de la ley** y la promoción de la carrera administrativa.

**6. Un organismo formador que promueva la profesionalización y capacitación permanente de los empleados**, preparándolos para ofrecer servicios de calidad, acordes con las exigencias modernas y reales.

**7. Las evaluaciones periódicas de desempeño que garanticen y promuevan la excelencia del personal en todos los niveles de la Administración Pública**, así como su desarrollo profesional.

**8. Respeto y resguardo a los derechos colectivos de los servidores públicos**, reconocidos constitucionalmente, entre ellos mismos o frente a superiores jerárquicos.

**9. Cambio cultural que fomente un liderazgo de personas comprometidas con una visión de excelencia y eficiencia** en la Administración Pública.

**10. Establecer la modernización del Estado como una política integral en la que la nueva Ley de Servicio Público sea solo un instrumento** dentro de un conjunto de otras

medidas que permitan garantizar un Estado que emita políticas públicas que respondan a las necesidades más apremiantes de la población y tenga mayor conexión con los ciudadanos.

### ***¿Cómo se ha promovido la reforma a la función pública?***

En 2017 nació el Equipo Impulsor de la Reforma a la Función Pública (EIRFP), conformado por diversas organizaciones de la sociedad civil, entre las cuales está FUSADES, como un espacio colaborativo y de diálogo, en el que la sociedad civil toma un rol importante para promover un cambio cultural y legal en el servicio público en El Salvador, basado en el mérito, la aptitud y la igualdad<sup>5</sup>.

**Como equipo, se han analizado ambos anteproyectos de ley para verificar su constitucionalidad y apego a las normas de derecho administrativo, así como la base doctrinaria de la Teoría de la Nueva Gestión Pública, que propone el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)<sup>6</sup> y la Carta Iberoamericana de la Función Pública, y el EIRFP considera que una buena base para iniciar la discusión en la Asamblea Legislativa es el proyecto de Ley de Servicio Público que se encuentra en la Comisión Política; no obstante, tiene espacios de mejora, y en ese sentido, el EIRFP ha presentado 44 propuestas de reformas.**

Es así que, con la finalidad de obtener los mejores resultados posibles en la modernización del Estado, con una Administración Pública adecuada a la realidad nacional, se considera necesario iniciar la discusión del Proyecto de Ley de Servicio Público a la brevedad del caso, para lo que se ha solicitado la creación de una comisión ad hoc para que se enfoque en el estudio de dicho proyecto, y pueda llamar a actores claves para que den su opinión y se pueda garantizar el mejor marco legal.

5 Equipo Impulsor de la Reforma a la Función Pública (2018). *Posición técnica del Equipo Impulsor de la Reforma a la Función Pública sobre el anteproyecto de Ley de Servicio Público*. El Salvador.

6 CLAD. Una Nueva Gestión Pública para América Latina. Este documento fue preparado por el Consejo Científico del CLAD y aprobado el 14 de octubre de 1998 por el Consejo Directivo del CLAD.

Sin embargo, como EIRFP se considera necesario hacer algunas mejoras al proyecto de LSP para que este pueda sustituir por completo a la LSC vigente, las cuales fueron publicadas en el documento titulado "Posición técnica del Equipo Impulsor de la Reforma a la Función Pública sobre el anteproyecto de Ley de Servicio Público", entre las cuales destacan:

- **Que se establezca claramente que es de aplicación general para toda la Administración Pública** en cuanto a sus principios rectores y la tutela de derechos fundamentales.
- **Deben limitarse las carreras especiales que quedan excluidas de la LSP.**
- **Si bien la Constitución ordena la creación de la carrera administrativa por su existencia, la LSC no ha logrado suplir tal mandato**, por lo que la LSP es una buena oportunidad para ello, siendo indispensable que el ingreso y ascenso en el empleo público debe ser por mérito, que se institucionalicen y coordinen planes nacionales de profesionalización y que existan evaluaciones de desempeño con efectos vinculantes.
- **Que las capacitaciones sean permanentes y continuas y que la carrera administrativa esté condicionada al desarrollo profesional del servidor público.**
- **La transición del régimen actual al moderno debe hacerse con estricto respeto a los derechos laborales de todos los empleados públicos actuales, garantizándose su estabilidad laboral.**
- **Que la Ley de Procedimientos Administrativos sea la norma supletoria** en caso de que exista algo que no está regulado en la LSP.
- **Debe existir una Política Pública de modernización de la Administración Pública salvadoreña que busque un cambio en la forma tradicional de ver la función pública y que permita dignificar al servidor que trabaja para el Estado.**

## Conclusiones y recomendaciones

- Para que el Estado pueda cumplir con sus fines constitucionales es indispensable contar con funcionarios que tengan los atributos del mérito, capacidad, vocación de servicio, eficacia en el desempeño de su función, responsabilidad, honestidad y respeto hacia los principios y valores democráticos. Para ello se requiere una nueva ley que regule el servicio público.
- **Para que los mejores funcionarios lleguen a ocupar los puestos en las instituciones del Estado, es fundamental garantizar un sistema de contratación y ascenso con base en el mérito y la profesionalización**, a fin de garantizar que los salvadoreños recibirán servicios de calidad, de forma oportuna y eficiente.
- **Un sistema de contratación con base en el mérito es una herramienta que combate el nepotismo y la corrupción en las instituciones del Estado.**
- Es necesario dignificar la función pública en el país, ya que los empleados públicos son el principal y más valioso capital con que cuenta la Administración Pública para cumplir con los

fines que le manda la Constitución y atender las necesidades más apremiantes del pueblo salvadoreño.

- Una nueva ley es indispensable para transformar el servicio público y promover la profesionalización. Solo así, el Estado podrá brindar sus servicios con eficacia y eficiencia, tal como constitucionalmente está establecido, mejorando la calidad de vida de la ciudadanía, respetándose las garantías de los trabajadores y proveyéndoles las capacitaciones necesarias para ejercer sus labores.
- **Se requiere iniciar la discusión del proyecto de Ley de Servicio Público a la brevedad del caso, ya que no se puede seguir postergando un tema de país. Se hace un llamado a la Asamblea Legislativa para que, sin más dilaciones, cree una comisión ad hoc para analizar el proyecto de Ley de Servicio Público que le deberá ser remitido por la Comisión Política, y proceda a emitir un dictamen favorable para su aprobación en el pleno legislativo, considerando las recomendaciones expuestas por los distintos actores, entre ellas las del EIRFP, para brindar al país una herramienta de desarrollo que permita cumplir el objetivo de todo Estado, que es velar por el bienestar de su población, que es su origen y fin.**