

# Desafíos y oportunidades de la función pública en El Salvador

© **Instituto Nacional Demócrata (NDI)**

Página web: [www.ndi.org](http://www.ndi.org)

Autores:

**Mónica Tobar, Investigadora del Departamento de Estudios Políticos de FUSADES**  
**Departamento de Estudios Legales de FUSADES**

Responsables del proyecto:

**Eduardo Núñez**, Director de la oficina de NDI en Guatemala  
**Rafael Molina**, Representante de NDI en El Salvador

Junio de 2019

La investigación de esta publicación concluyó el 12 de junio de 2019.

Diseño e impresión:

**Comunicación y Mercadeo, S.A. de C.V.**

Tiraje: 100 ejemplares

El contenido de este material puede ser reproducido total o parcialmente en cualquier forma o por cualquier medio, sea electrónico, mecánico, fotocopiado o de otro tipo, siempre y cuando se cite la fuente.

Las opiniones vertidas en el material publicado, no necesariamente reflejan la posición de las autoridades del Instituto Nacional Demócrata (NDI) o del National Endowment for Democracy (NED) y son responsabilidad exclusiva de sus autores.

# Desafíos y oportunidades de la función pública en El Salvador





# Índice

<b>Siglas</b> .....	<b>1</b>
<b>Introducción</b> .....	<b>3</b>
<b>1. Meritocracia y calidad de los servicios en la administración pública</b> .....	<b>4</b>
1.1. Capacidades gubernamentales y calidad del servicio civil .....	4
1.2. Clientelismo y función pública .....	6
1.3. La construcción de sistemas de servicio civil basados en el mérito.....	8
1.4. Experiencias comparadas: Guatemala y Honduras .....	12
<b>2. Características generales de la función pública en El Salvador</b> .....	<b>16</b>
2.1. Marco legal e institucional .....	16
2.2. Perfil del empleo público.....	20
<b>3. Panorama de la gestión del empleo en el Órgano Ejecutivo</b> .....	<b>28</b>
3.1. Aspectos generales.....	29
3.2. Ingreso y ascenso .....	31
3.3. Compensación y evaluación del desempeño .....	35
3.4. Estabilidad laboral.....	39
<b>4. Hacia una reforma a la función pública basada en el mérito</b> .....	<b>43</b>
4.1. Reforma al marco jurídico .....	43
4.2. Recomendaciones del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción .....	50
4.3. Equipo Impulsor de la Reforma a la Función Pública .....	54
<b>Reflexiones finales</b> .....	<b>56</b>
<b>Bibliografía</b> .....	<b>58</b>
<b>Anexos</b> .....	<b>61</b>

# Índice de tablas, gráficos y figuras

Figura 1. Factores determinantes de las capacidades gubernamentales.....	5
Gráfico 1. América Latina: Índice de calidad del servicio civil y razones para confiar en las instituciones públicas.....	8
Gráfico 2. Centroamérica: componentes del índice de calidad del servicio civil (2013).....	10
Tabla 1. Guatemala, Honduras y El Salvador: características del proceso ingreso a la carrera administrativa.....	13
Gráfico 3. Guatemala, Honduras y El Salvador: planificación de los recursos humanos en el sector público.....	14
Gráfico 4. Guatemala, Honduras y El Salvador: mérito en el sector público.....	15
Tabla 2. El Salvador: reformas a la Ley de Servicio Civil.....	17
Tabla 3. El Salvador: exclusiones a la Ley de Servicio Civil.....	18
Tabla 4. El Salvador: normas complementarias que regulan el servicio civil.....	19
Gráfico 5. Gobierno Central: número de empleados públicos y tasa de crecimiento de plazas (2008-2018).....	21
Gráfico 6. Gobierno Central: gasto en remuneraciones como porcentaje del PIB (2008-2018).....	22
Gráfico 7. El Salvador: número de empleados por rango salarial (2008-2018).....	23
Gráfico 8. El Salvador: número de empleados por categoría laboral (2008-2018).....	23
Gráfico 9. El Salvador: número de empleados por nivel educativo (2008-2018).....	24
Gráfico 10. El Salvador: porcentaje de empleados por grupo de edad (2008-2018).....	25
Gráfico 11. El Salvador: porcentaje de empleados públicos por años de servicio (2008-2018).....	26
Gráfico 12. Gobierno central: número de plazas por régimen de contratación (2008-2018).....	27
Gráfico 13. Número de empleados y tasa de crecimiento en instituciones del Órgano Ejecutivo (2009-2019).....	29
Tabla 5. Tasa de crecimiento promedio del empleo en el Órgano Ejecutivo.....	30
Gráfico 14. Número de concursos, nombramientos directos y contrataciones de personal en instituciones del Órgano Ejecutivo (2009-2019).....	31
Gráfico 15. Porcentaje de cobertura de los concursos públicos y nombramientos directos en instituciones del Órgano Ejecutivo (2009-2019).....	32
Gráfico 16. Número de concursos internos y personal ascendido en instituciones del Órgano Ejecutivo (2009-2019).....	34
Gráfico 17. Evolución de las contrataciones y ascensos en instituciones del Órgano Ejecutivo (2009-2019).....	35
Gráfico 18. Evolución del pago de remuneraciones en instituciones del Órgano Ejecutivo (Millones de US\$).....	36
Tabla 6. Tasa de crecimiento promedio del monto pagado en salarios en instituciones del Órgano Ejecutivo (2009-2018).....	37
Tabla 7. Promedio de personal evaluado instituciones del Órgano Ejecutivo.....	38
Gráfico 19. Porcentaje de empleados por régimen de contratación en instituciones del Órgano Ejecutivo (2009-2019).....	40
Tabla 8. Cobertura de la afiliación sindical en instituciones del Órgano Ejecutivo (2018).....	42
Tabla 9. El Salvador: recomendaciones del MESICIC referentes al sistema de servicio civil.....	52

## Siglas

APES	Asociación de Periodistas de El Salvador
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CECADE	Centro de Capacitación y Promoción de la Democracia
CEFAFA	Centro Farmacéutico de la Fuerza Armada
CEJ	Centro de Estudios Jurídicos
CICC	Convención Interamericana contra la Corrupción
CIFP	Carta Iberoamericana de la Función Pública
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
DTJ	Fundación Democracia, Transparencia y Justicia
EIRFP	Equipo Impulsor de la Reforma de la Función Pública
ENAFOP	Escuela Nacional de Formación Pública
FESPAD	Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho
FOSALUD	Fondo Solidario para la Salud
FUNDE	Fundación Nacional para el Desarrollo
FUSADES	Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social
INCIDE	Instituto Centroamericano de Investigaciones para el Desarrollo y el Cambio Social
INFP	Instituto Nacional de Formación Pública
ISD	Iniciativa Social para la Democracia
LFP	Ley de la Función Pública
LSP	Ley del Servicio Público
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MARN	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales
MC	Ministerio de Cultura
MDN	Ministerio de Defensa Nacional
MESICIC	Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción
MH	Ministerio de Hacienda
MIGOBDT	Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial
MINEC	Ministerio de Economía
MINED	Ministerio de Educación

MINSAL	Ministerio de Salud
MITUR	Ministerio de Turismo
MJSP	Ministerio de Justicia y Seguridad Pública
MOP	Ministerio de Obras Públicas
MTPS	Ministerio de Trabajo y Previsión Social
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OEA	Organización de Estados Americanos
ONSC	Oficina Nacional de Servicio Civil
PIB	Producto Interno Bruto
RREE	Ministerio de Relaciones Exteriores
SAPT	Sistema de Administración de Puestos de Trabajo
SETEPLAN	Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia
SIRH	Sistema de Información de Recursos Humanos
SPNF	Sector Público No Financiero
TI	Transparencia Internacional
TRACODA	Transparencia, Contraloría Social, Datos Abiertos
UATH	Unidades de Administración de Talento Humano
UCA	Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas"
UES	Universidad de El Salvador



## Introducción

La calidad del servicio civil condiciona la sostenibilidad y eficacia las políticas públicas, por lo que se debe procurar que la función pública descansa sobre la base del mérito y la profesionalización de los empleados. La consolidación de una institucionalidad eficiente, dotada de personal altamente calificado para el desempeño de sus funciones, potencia la capacidad gubernamental para responder efectivamente a las demandas ciudadanas y propicia el establecimiento de vínculos de confianza más sólidos entre gobernados y gobernantes.

La adecuada gestión del empleo público es un aspecto estratégico para la administración pública, tanto para las personas que integran el servicio civil, como para las instituciones encargadas de operativizar las iniciativas del gobierno. Sin embargo, las condiciones para el desarrollo de la carrera administrativa en El Salvador, están marcadas por la dispersión normativa y la ausencia de una entidad rectora que vele por su adecuado cumplimiento. La Ley del Servicio Civil (LSC), aprobada en 1961, no ofrece un marco jurídico acorde a las exigencias actuales para la modernización de la función pública.

En el marco de un incipiente proceso de discusión nacional sobre la reforma a la función pública, esta investigación pretende generar evidencia que oriente la toma de decisiones y la discusión sobre las transformaciones necesarias en el ámbito legal, institucional y administrativo de la función pública, a

partir de la revisión de información sobre las prácticas de gestión del empleo en el Órgano Ejecutivo. Los resultados detallados a lo largo del informe tienen como base la información oficial proporcionada por diferentes instituciones públicas. En el caso del Órgano Ejecutivo se consideraron los 15 ministerios que lo conformaban al 31 de marzo de 2019<sup>1</sup>, por ser estas las principales carteras reguladas por la LSC.

El documento está organizado en cuatro apartados. En el primero se presentan los aspectos generales de la función pública desde un enfoque de capacidades gubernamentales para el diseño e implementación de políticas públicas. La segunda parte contiene las características generales del servicio público en El Salvador, detallando el marco legal e institucional vigente, así como el perfil del empleo en distintas dimensiones. En el tercer acápite se presentan los hallazgos de la gestión del empleo en el Ejecutivo para tres categorías: ingreso y ascenso; compensación y evaluación del desempeño y estabilidad laboral. El cuarto apartado recoge los esfuerzos para la reforma a la función pública promovidos por distintos actores. Finalmente se presentan las principales conclusiones del estudio y las recomendaciones pertinentes.

<sup>1</sup> A partir del 1o de junio se registraron cambios en la estructura del Órgano Ejecutivo, por lo que algunas dependencias, como la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia, fueron suprimidas o modificadas. La información utilizada en la investigación fue proporcionada por las unidades de acceso a la información pública de las instituciones consideradas; no obstante, en el caso del Ministerio de Cultura, no se obtuvo una respuesta oportuna por lo que los datos no fueron considerados y podría requerirse la intervención del Instituto de Acceso a la Información Pública para tener acceso a esos registros.

# 1. Meritocracia y calidad de los servicios en la administración pública

## 1.1. Capacidades gubernamentales y calidad del servicio civil

La consolidación de los sistemas de servicio civil<sup>2</sup>, mediante la institucionalización del mérito y la profesionalización de los empleados, representa un desafío compartido por la mayoría de países en América Latina. Los procesos de reforma de la administración pública, implementados durante las últimas décadas, han detonado cambios positivos en los marcos normativos e institucionales<sup>3</sup>. Sin embargo aún existen brechas importantes en la capacidad de la burocracia para proporcionar respuestas a los desafíos que plantean los procesos de desarrollo.

La calidad de la función pública es un elemento clave en el diseño y ejecución eficiente de políticas públicas. También contribuye a la administración transparente de los recursos públicos, a una mejor y más eficiente atención de las demandas ciudadanas y a la lucha contra la corrupción. Los resultados derivados del trabajo de los servidores públicos condicionan los procesos de implementación de políticas, incidiendo sobre su sostenibilidad, eficacia y coordinación con otros esfuerzos<sup>4</sup>. El análisis de la calidad del servicio civil pasa por el reconocimiento de la necesidad de enmarcar las reformas de estos sistemas dentro de un panorama más amplio, en el cual, la función

pública es entendida como parte de las capacidades gubernamentales.

Las capacidades, entendidas desde el enfoque de resultados, se refieren a la *“habilidad de los individuos, las instituciones y sociedades para desarrollar funciones, resolver problemas, definir y alcanzar objetivos de forma sostenible”*<sup>5</sup>. Su aplicación al ámbito de las políticas públicas ha derivado en el estudio de las capacidades gubernamentales<sup>6</sup>, a través del análisis del desempeño de las instituciones y de los elementos necesarios para fortalecerlas. Este abordaje parte del reconocimiento del papel de las instituciones como pilares de las funciones esenciales del Estado entre las cuales destacan: garantizar el cumplimiento de acuerdos de largo plazo, ejecutar y aplicar efectivamente las políticas y velar por que éstas no sean manipuladas por intereses externos<sup>7</sup>. Esta vinculación es importante para clarificar que los procesos de reforma, en especial aquellos orientados a la aprobación de marcos normativos, no son un fin en sí mismos, si no, más bien, parte de los esfuerzos para fortalecer las capacidades públicas con el objetivo de responder a las demandas de la población mediante la provisión de servicios eficientes y de calidad, y la implementación de políticas que mejoren el bienestar de los ciudadanos.

Un Estado es capaz en la medida en que cuenta con la habilidad para establecer y mantener, de manera efectiva, funciones institucionales, técnicas, administrativas y políticas<sup>8</sup>. La evidencia para América Latina sugiere que hay una correlación positiva entre las capacidades de las instituciones y la calidad de las políticas públicas. Es decir, mayores capacidades

<sup>2</sup> Las categorías servicio civil, función pública y servicio público serán utilizadas como sinónimos en este documento.

<sup>3</sup> Cortázar, J., Lafuente, M. y Sanginés, M. (2014), *Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13)*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.

<sup>4</sup> Stein, et al. (2006), *“La política de las políticas públicas”*, Banco Interamericano de Desarrollo.

<sup>5</sup> PNUD (2010), *“Medición de la capacidad”*, junio de 2010.

<sup>6</sup> Se reconoce la existencia de un amplio debate académico sobre los alcances de este concepto, para profundizar sobre los aspectos teóricos ver Rey (2014), *Completa* (2016), Bernazza, Comotto y Longo (2015); Bertranou (2012) y Scartascini, Stein y Tommasi (2008).

<sup>7</sup> Stein, et al (2006a), *“Las instituciones políticas, el funcionamiento del sistema de formulación de políticas y los resultados de las políticas”* en *“La política de las políticas públicas”*, Banco Interamericano de Desarrollo.

<sup>8</sup> Grindle, M. (1996), *“Challenging the State. Crisis and innovation in Latin America and Africa”*, Cambridge University Press.

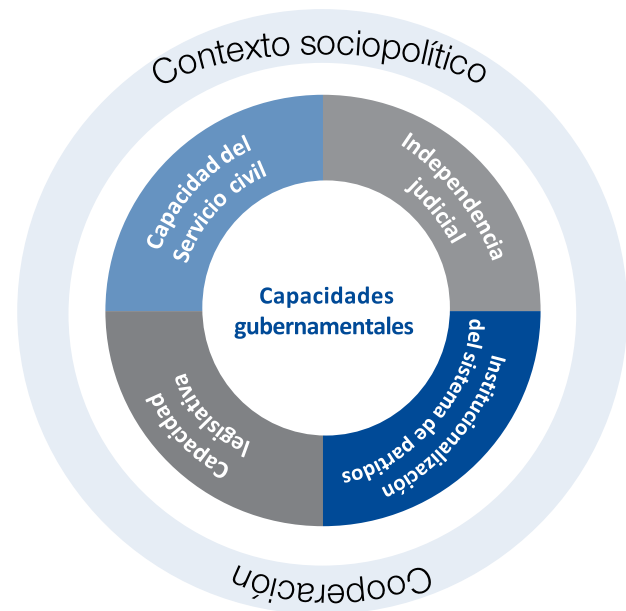
gubernamentales contribuyen a la implementación de políticas más estables, coherentes y efectivas, que tienden a favorecer a mayores segmentos de la población<sup>9</sup>.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha impulsado múltiples esfuerzos de investigación y medición de las capacidades gubernamentales, enfatizando la importancia del funcionamiento de diferentes instituciones democráticas como condicionantes de los procesos de formulación e implementación de políticas. En esta línea, las capacidades gubernamentales pueden ser evaluadas en cuatro dimensiones<sup>10</sup> (Figura 1): a) capacidad del servicio civil; b) independencia judicial; c) capacidad legislativa; y d) institucionalización de los partidos políticos<sup>11</sup>. Es necesario aclarar que estos elementos no se encuentran aislados de condiciones de carácter sociopolítico que varían en cada país<sup>12</sup> y de la disposición de los actores a cooperar.

La capacidad legislativa se refiere a la integración del congreso por un cuerpo de profesionales y la definición de estructuras organizativas que faciliten el consenso y el cumplimiento de acuerdos. La independencia judicial otorga mecanismos que favorecen la estabilidad de las iniciativas de acuerdo a las disposiciones legales. Por otra parte, un sistema de partidos institucionalizado favorece el cumplimiento de compromisos intertemporales y mejora el alcance y la coordinación en el Órgano Legislativo. Finalmente, una burocracia eficaz y competente tiene mayores probabilidades de mejorar la calidad de la implementación de las políticas

públicas y de coordinar esfuerzos entre diferentes instituciones. Asimismo, la burocracia contribuye a reducir la probabilidad de que las políticas sean susceptibles al oportunismo político y además mejora la adaptabilidad al cambio a través del fortalecimiento de la capacidad técnica en la administración pública<sup>13</sup>.

### Figura 1. Factores determinantes de las capacidades gubernamentales



Fuente: Elaboración propia con base en Bernazza, Comotto y Longo (2015); Scartascini y Tommasi (2014); Completa (2016).

Por lo tanto, es evidente que la calidad del servicio público y las capacidades gubernamentales tienen una vinculación estrecha. La primera condiciona la capacidad de implementación de las políticas públicas, a través de un cuerpo de servidores y procesos institucionales, afectando así el funcionamiento del sistema democrático y la vigencia del Estado de derecho. La segunda, es el resultado de las decisiones tomadas por los actores políticos a través del tiempo, esto hace imposible crearlas por mandato o través

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> El enfoque del BID se basa en la cooperación intertemporal como punto de partida para la interacción entre las instituciones y como determinante de la construcción de capacidades gubernamentales. Véase Scartascini, C.; Stein, E. y Tommasi, M. (2008), "Political Institutions, State Capabilities and Public Policy: International Evidence", Banco Interamericano de Desarrollo.

<sup>11</sup> Scartascini, C. y Tommasi, M. (2014), "Capacidades gubernamentales en América Latina: Por qué son tan importantes, qué se sabe sobre ellas y cuáles son los pasos a seguir", Banco Interamericano de Desarrollo.

<sup>12</sup> Bernazza, C.; Comotto, S. y Longo, G. (2015), "Evaluando en clave pública: guía de instrumentos e indicadores para la medición de capacidades estatales", Flasco Argentina.

<sup>13</sup> Scartascini, C.; Stein, E. y Tommasi, M. (2008), p. 7-9

de una ley, más bien, forman parte de procesos más amplios de cambio institucional.

Aunque se reconoce que, el fortalecimiento de las instituciones se ha posicionado como un tema prioritario en las agendas de modernización del Estado, tanto desde la administración pública, como desde la cooperación internacional, en el presente informe se abordará únicamente el servicio civil a partir del marco analítico descrito, debido a la urgencia de mejorar la capacidad institucional y técnica de la burocracia para impulsar procesos de transformación que trasciendan el aspecto normativo y generen cambios institucionales de más largo plazo que favorezcan la recomposición del aparato público.

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) plantea que la construcción y el fortalecimiento de capacidades son fundamentales para que los países de la región solventen los desafíos que aún enfrentan en la búsqueda de procesos sostenidos de desarrollo económico, político y social. En este contexto, el CLAD enfatiza la necesidad de impulsar reformas a diferentes niveles, siendo la profesionalización de la burocracia a nivel gerencial, la adopción de enfoques de gestión por resultados y la provisión de servicios orientados al ciudadano<sup>14</sup>, algunos de los ejes de trabajo prioritarios. No obstante lo anterior, los esfuerzos para la construcción de capacidades deben procurar la sostenibilidad de las iniciativas y gestionar, y no reemplazar, las acciones previas que estén generando resultados positivos

En este marco, el servicio civil debe ser capaz de dar respuesta a las necesidades de la ciudadanía, ya que la legitimidad del régimen democrático se relaciona con la valoración y apoyo de la población hacia

sus instituciones<sup>15</sup>. Cuando éstas últimas poseen las capacidades necesarias y suficientes, la probabilidad que alcancen las metas y objetivos fijados incrementa, generando confianza de cara a la gente. Por el contrario, si una institución presenta serios déficits de capacidad en los procesos de gestión, su funcionamiento será deficiente, lo que afectará de manera directa la eficacia y eficiencia de las políticas que decida implementar<sup>16</sup>.

## 1.2. Clientelismo y función pública

El desempeño de la función pública en América Latina varía de acuerdo a cada país o subregión. Actualmente, si bien se identifican múltiples esfuerzos para mejorar la calidad del servicio civil, algunas estructuras organizativas continúan reproduciendo patrones de gobernanza<sup>17</sup> que favorecen prácticas clientelares y de politización del empleo público. El clientelismo político se define como el intercambio dual, material o simbólico, entre actores con poder y estatus desigual<sup>18</sup>, sobre la base de la reciprocidad<sup>19</sup>, que se traduce principalmente en apoyo electoral<sup>20</sup>.

El clientelismo político se establece de forma voluntaria y legítima, entre los que pueden ocupar u ocupan cualquier cargo público y los que desean acceder a servicios o recursos públicos que inciden sobre su

<sup>14</sup> CLAD (1997), "Una nueva gestión pública para América Latina", Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

<sup>15</sup> Cohen, M., Lupu, N. y Zechmeister, E. (2017), "Cultura política de la democracia en las Américas, 2016/17: Un estudio comparado sobre democracia y gobernabilidad", Proyecto de Opinión Pública de América Latina, agosto de 2017.

<sup>16</sup> Completa, E. (2016), "Capacidad estatal, brechas de capacidad y fortalecimiento institucional", Análisis político n° 87, Universidad Nacional de Colombia.

<sup>17</sup> El término gobernanza abarca tres dimensiones: a) la forma en que el gobierno administra el poder político; b) sus metas y objetivos y c) su método para relacionarse con la sociedad doméstica y con la esfera internacional. Ver Chandler, D. (2010), "International Statebuilding. The rise of post-liberal governance", Routledge.

<sup>18</sup> Schroter (2010) considera que la relación desigual puede darse "desde abajo" o "desde arriba", esta noción resulta útil para aclarar la diferencia entre clientelismo y patronazgo, siendo el patronazgo un tipo de clientelismo proveniente de aquellos actores que tienen acceso a recursos públicos.

<sup>19</sup> Freidenberg, F. (2010), La Política se fue de fiesta, Nueva Sociedad, Número 225, p. 120-138, Buenos Aires.

<sup>20</sup> Stokes, S. (2011), Political Clientelism in The Oxford Handbook of Political Science, Oxford University Press.

calidad de vida<sup>21</sup> y a los cuales es más difícil llegar, si no imposible, de no ser por este vínculo o relación<sup>22</sup>.

El clientelismo distorsiona las reglas de distribución de las políticas públicas, manipulando las carencias de los votantes a favor de la consolidación de carreras políticas individuales. En una administración pública politizada los procesos de selección de personal consideran la pertenencia a un partido y la lealtad al mismo, como condición necesaria para el ingreso a las estructuras administrativas, afectando la capacidad técnica y gerencial de las instituciones<sup>23</sup>. Esta dinámica se refleja en los diferentes niveles organizacionales y ocasiona una inadecuada distribución de cargos debido a que las autoridades, que responden a un perfil meramente político, desempeñan tareas administrativas de alto nivel sin contar con los requerimientos técnicos para desarrollar las funciones operativas vinculadas a su cargo<sup>24</sup>.

En buena parte de América Latina, el clientelismo está tan generalizado en la administración pública que los criterios para la contratación de los funcionarios encargados de aspectos críticos de la vida nacional como la salud, la educación y los asuntos económicos, se inclinan más por el valor político de las personas que por su competencia profesional. Un partido político victorioso exige incorporar a los ministerios a sus simpatizantes mediante la expansión del número de empleados a la espera que, llegadas las elecciones, estas personas voten y hagan campaña. Asimismo, estos esquemas de contratación favorecen malas prácticas, al crear condiciones institucionales para que los funcionarios acepten sobornos y manejen fondos públicos con criterios discrecionales, sabiendo que

contarán con la protección de clientes ubicados en posiciones más altas<sup>25</sup>.

Por otra parte, estas prácticas socavan la capacidad de implementación de las instituciones y profundizan las brechas entre las demandas ciudadanas y las respuestas institucionales. La región latinoamericana experimenta un progresivo deterioro de la confianza ciudadana hacia las instituciones democráticas. En 2018 los indicadores de confianza, medidos anualmente por el Latinobarómetro<sup>26</sup>, cayeron a su nivel más bajo desde 1995, evidenciando altos niveles de insatisfacción, vinculados a la persistencia de condiciones económicas desfavorables, altos niveles de violencia y criminalidad y casos de gran corrupción<sup>27</sup>. El contexto regional se explica a través de múltiples factores, sociales, económicos y políticos; sin embargo, el análisis de la confianza ciudadana en las instituciones y las razones que detonan dicha confianza (Gráfico 1), ofrece información sobre las valoraciones de la población respecto al desempeño de la administración pública.

La incapacidad de los gobiernos para garantizar la prestación de servicios de calidad ha tenido efectos adversos en la percepción ciudadana sobre el desempeño de la administración pública y ha generado espacios para la implantación de prácticas nocivas en el manejo de los recursos públicos. Las principales razones, listadas por los ciudadanos de la región para confiar en las instituciones, incluyen la importancia del trato igualitario (primer lugar), el cumplimiento de las promesas, factor ligado a las funciones que cada institución desempeña, y la existencia de mecanismos o entidades que permitan fiscalizar efectivamente su trabajo. Resulta relevante que la necesidad de

21 Schroter, B. (2010), Clientelismo político: ¿existe el fantasma y cómo se viste?, Revista Mexicana de Sociología No. 72, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales, México, D. F, p. 141-175.

22 Corzo, S. (2002), Clientelismo político como intercambio, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, p.14.

23 *Ibid.*

24 Longo, F. (1999), Política y gerencia pública en los gobiernos locales, en Gobierno Local y Modelo Gerencial, Fundación Pi i Sunyer, Barcelona.

25 BID (2014), "Clientelismo: veneno para las políticas públicas", Ideas para el Desarrollo en las Américas, Volumen 33, Enero-Abril, 2014, p.2-3.

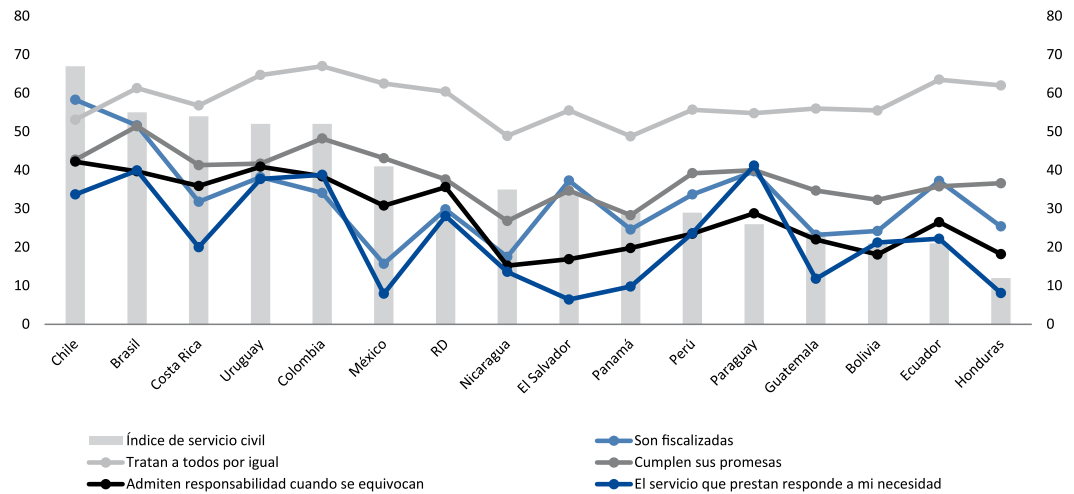
26 El estudio Latinobarómetro es producido a partir de datos de encuestas de percepción ciudadana sobre la democracia y la situación económica en cada país.

27 Lagos, M. (2018), "El fin de la tercera ola de democracias", Corporación Latinobarómetro.

fiscalización y el cumplimiento de promesas son altamente valoradas en países con menores índices de calidad del servicio civil, lo que sugiere la necesidad de

fortalecer el funcionamiento de la burocracia como un elemento clave para la generación de confianza frente a la ciudadanía.

### Gráfico 1. América Latina: Índice de calidad del servicio civil y razones para confiar en las instituciones públicas<sup>28</sup>



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Latinobarómetro (2017) y el Banco Interamericano de Desarrollo (2014).

<sup>28</sup> Respuestas más frecuentes.

Las prácticas clientelares están profundamente arraigadas en la región, minan gravemente el desarrollo y facilitan la corrupción<sup>29</sup> dentro de la administración pública. Para contrarrestar lo anterior, la construcción de sistemas basados en el mérito y el establecimiento de la carrera administrativa, requieren de la implementación de reformas que van más allá de la promulgación de leyes sobre la administración pública. Es importante considerar la generación de incentivos que obliguen a los actores claves a adoptar procesos de gestión administrativa en los que la contratación, el despido y el ascenso del personal dependan de la capacidad de los funcionarios para desempeñar el cargo, tanto en el nivel técnico, como en el gerencial<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> Entendida como “Una práctica o comportamiento que implica una violación de estándares legales/penales y/o de normas no codificadas vigentes y ampliamente aceptadas en un determinado contexto social y temporal, y que definen el ejercicio de un determinado cargo o función, de la cual resulta una contrapartida o un beneficio impropio y meditado, inmediato o prolongado, real o simbólico, monetario o no monetario, para las partes contratantes y/o para terceros”. Ver Bezerra, M. (2011). ¿ilegalidad justificada?: clientelismo controlado en la administración chilena. *Perfiles Latinoamericanos*, (38), 227-247

<sup>30</sup> *Ibid.*

### 1.3. La construcción de sistemas de servicio civil basados en el mérito

Durante la última década las burocracias en América Latina han experimentado cambios significativos orientados a la modernización del Estado y al mejoramiento de la función pública. A pesar de los avances, los países centroamericanos, con excepción de Costa Rica, se mantienen a la zaga en el desarrollo de su capacidad burocrática. Si bien existen mejoras derivadas de la creación o reforma de los marcos normativos e institucionales<sup>31</sup> y de la implementación de cambios administrativos para fortalecer las capacidades de planificación y organización de los recursos humanos, la región enfrenta serios desafíos en términos de transparencia, evaluación del desempeño,

<sup>31</sup> laconiello, M. y Zuvanich, L. (2005), “Institucionalización y burocracia en América Latina”, X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago.



creación de incentivos y desarrollo de sistemas basados en el mérito<sup>32</sup>.

El mérito es una filosofía de la administración enmarcada en las capacidades de las personas que ingresan, o aspiran a ingresar, al servicio público. Su aplicación persigue desalentar el uso de criterios no relacionados con las capacidades profesionales de los empleados públicos. Un sistema de mérito se basa en el establecimiento de la carrera administrativa como medio para asegurar la continuidad en el funcionamiento de las instituciones y la implementación de políticas. Este régimen de empleo garantiza estabilidad laboral, de modo que la alternancia política no afecte la relación contractual del empleado con el gobierno. El fin último de la carrera administrativa es dar al servicio público una orientación hacia la ciudadanía y no hacia los partidos. La estabilidad actúa como contrapeso al poder de los políticos y busca evitar las presiones indebidas y la corrupción; también es el mecanismo que permite una transición ordenada entre gobernantes<sup>33</sup>.

La medición del desempeño en los sistemas de gestión del empleo público, incluyendo la cuantificación de criterios de mérito, es una tarea liderada por el BID a través de la creación del índice de calidad del servicio civil. El índice considera cinco subíndices: a) mérito; b) eficiencia; c) capacidad funcional; d) capacidad integradora; y e) consistencia estructural<sup>34</sup>. El índice de *mérito* se relaciona con la realización de concursos basados en características como la apertura, la publicidad y las condiciones de plena competencia. El índice de *consistencia estructural* abarca los sistemas de información y de clasificación de puestos, así como de

los avances en la planificación y del fortalecimiento de las áreas rectoras. El índice de *capacidad funcional* considera la inclusión de competencias en los perfiles de cargos como base de los procesos de selección. Finalmente, la *capacidad integradora* mide la gestión del clima laboral y la comunicación interna, así como los niveles de conflictividad laboral<sup>35</sup>.

Los resultados para Centroamérica, a excepción de Costa Rica, reflejan una baja institucionalización del mérito y la capacidad técnica como bases del sistema de servicio civil. Estos países se caracterizan por la alta discrecionalidad en las decisiones de gestión del recurso humano, poca transparencia en los procesos de contratación y prácticas de politización de la función pública que son un obstáculo para el establecimiento de un servicio civil de carrera, vinculado a la profesionalización y a la evaluación de resultados. La inadecuada administración de recursos humanos dentro de estos sistemas de servicio civil disminuye la neutralidad de los funcionarios e incrementa el riesgo para que el accionar de los gobiernos refleje intereses políticos olvidándose de los intereses de la ciudadanía.

El desempeño de Centroamérica en las diferentes áreas consideradas (Gráfico 2) refleja pocos avances en la institucionalización del mérito como base de la carrera administrativa. Asimismo, los países de la región presentan bajos niveles de eficiencia en sus sistemas de servicio civil y poco desarrollo de capacidad técnica. Esta situación evidencia el uso de prácticas discrecionales en la gestión del empleo público y representa un obstáculo para el establecimiento de un servicio civil de carrera.

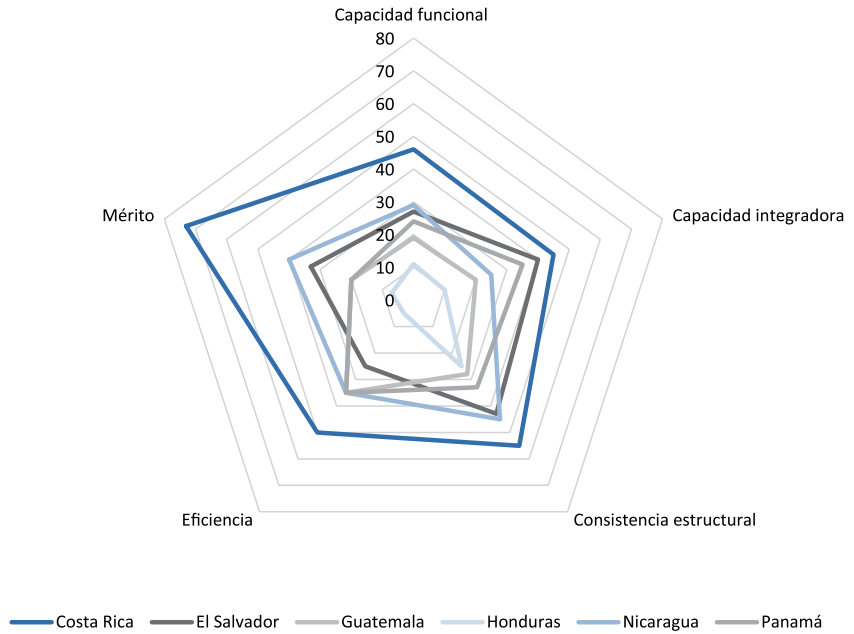
32 Iacoviello, M. y Strazza, L. (2013), "La evolución de los servicios civiles centroamericanos y el desarrollo de las capacidades estratégicas para su profesionalización", ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública, p. 9-33.

33 Cordero, Y. (2010), "Un sistema de mérito para el siglo XXI", Revista CLAD Reforma y Democracia. No. 48., octubre de 2010.

34 Para mayor detalle sobre el cálculo de cada indicador véase: Banco Interamericano de Desarrollo (2006), "Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina", Diálogo Regional de Política. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.

35 Longo, F. y Echebarría, K. (2014), "Detrás de los resultados: radiografía de los avances y las oportunidades de mejora del servicio civil en América Latina", en Cortázar, J., Lafuente, M. y Sanginés, M. (2014), "Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13)", Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.

## Gráfico 2. Centroamérica: componentes del índice de calidad del servicio civil (2013)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del índice de servicio civil del Banco Interamericano de Desarrollo.

Por otra parte, es importante reconocer los esfuerzos de reforma impulsados en la región, ya sea mediante el fortalecimiento o aprobación de normativa para regular la gestión del empleo, como a través del diseño e implementación de herramientas de gestión administrativa para mejorar los sistemas de remuneración, capacitación y evaluación del desempeño<sup>36</sup>. Estos procesos dan cuenta de la generación de cambios institucionales que podrían detonar avances sostenidos en la institucionalización del mérito y el establecimiento de la carrera administrativa.

La sustitución de modelos de servicio civil basados en el clientelismo, por sistemas meritocráticos, requiere de reformas legales y administrativas que reemplacen la discrecionalidad sobre la gestión del empleo, con procedimientos transparentes para el reclutamiento y ascenso de los candidatos más preparados. Asimismo, existen otros elementos de carácter político que generan incentivos para la profesionalización del servicio público. El mérito tiende a aumentar la

capacidad burocrática y amplía el alcance de los beneficios derivados de las iniciativas públicas, incrementando así la base de apoyo ciudadano por la vía de la provisión de servicios de mejor calidad que satisfacen sus demandas<sup>37</sup>.

Los procesos de reforma al servicio civil varían de acuerdo a cada contexto. La evidencia de investigaciones realizadas a servidores públicos en 10 países de América Latina, África y Asia, sugiere que las reformas deben construirse de acuerdo a las necesidades específicas de cada país, e inclusive considerar la dinámica de cada institución. El estudio también resalta la importancia de considerar las actitudes de los servidores públicos que implementarán las reformas, concentrando esfuerzos en cuatro líneas de trabajo: a) despolitizar la gestión del empleo público; b) frenar el nepotismo; c) instaurar la evaluación de desempeño vinculada al desarrollo de la carrera administrativa; y d) ajustar los salarios para retener a los servidores dentro del sistema de carrera<sup>38</sup>.

<sup>36</sup> Longo, F.; Iacoviello, M. y Zuvanic, L. (2011), "La calidad de los servicios civiles centroamericanos: una aproximación empírica", ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública (60-61). p. 24-26

<sup>37</sup> Schuster, C. (2013), "Clientelismo y el juego político de profesionalizar el empleo público en Paraguay", Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, julio de 2013.

<sup>38</sup> Meyer-Sahling, J.; Schuster, C. y Mikkelsen, K. (2018), "Civil service management in developing countries: what works? Evidence from a survey with 23,000 civil servants in Africa, Asia, Eastern Europe and Latin America", University of Nottingham, University College London y University of Southern Denmark, Febrero de 2018.



Estos elementos serán retomados posteriormente a la luz de los resultados obtenidos para el caso de El Salvador.

La conducción de reformas para el fortalecimiento de la función pública, ya sea a nivel normativo o administrativo, ha generado resultados heterogéneos en la región. Ninguno de los países ha logrado cambios que modifiquen sustancialmente la gestión del empleo. Es necesario aclarar que uno de los principales retos en esta materia es el abordaje de los procesos de reforma, enfatizando que para que éstas sean efectivas deben insertarse en dinámicas más amplias de cambio institucional, es decir, las reformas, particularmente las normativas, son solo un medio para lograr la profesionalización de la función pública y el desarrollo meritocrático y no un fin en sí mismas<sup>39</sup>.

En este contexto, la aprobación de leyes para la incorporación de criterios de mérito no necesariamente detona procesos de cambio institucional. Si bien constituye un eslabón clave para sentar las bases legales que respaldan la aplicación de herramientas de gestión administrativa, en la práctica, el respeto de las normas responde a una decisión voluntaria de los actores, sujeta a las capacidades institucionales para facilitar su cumplimiento<sup>40</sup>.

La introducción del mérito como base de la carrera administrativa puede realizarse por la vía administrativa. En sistemas clientelares este tipo de procesos tiende a incrementar la discrecionalidad en la contratación y en el ascenso de los empleados. De igual forma, al no existir marcos normativos homogéneos se generan brechas procedimentales para la adopción de dichas

herramientas ya que esto depende de cada institución y de la voluntad política de sus titulares.

Otro aspecto a considerar es la viabilidad política para la aprobación de reformas legales. En esta línea, la dificultad que puede experimentar el Órgano Ejecutivo para que el congreso apruebe este tipo de normativas, en la práctica, se ve compensada por la adopción de procesos institucionales para regular el empleo público. Por ese motivo se enfatiza la importancia de los procesos que impulsan las reformas, así como los actores que participan de los mismos. A nivel operativo las transformaciones en los sistemas de servicio civil se enmarcan en la evolución de la gestión del empleo, siendo la reforma legal una acción, posterior o simultánea, que ofrece mecanismos para armonizar las prácticas existentes con marcos legales que garanticen su aplicación<sup>41</sup>.

La elaboración de leyes de servicio civil, basadas en el mérito, ha formado parte de las agendas de fortalecimiento institucional de diversas agencias intergubernamentales y de cooperación internacional. Estas entidades reconocen que la calidad del servicio civil tiene grandes impactos en diversas áreas del desarrollo, debido a que todos los programas gubernamentales son implementados por los servidores públicos, por lo que las transformaciones en esta área amplifican los resultados de los programas de cooperación en general. Los esfuerzos para la instauración de sistemas meritocráticos de servicio civil, dirigidos desde la cooperación internacional, han tenido diversos resultados y pasan por reconocer que no es posible replicar modelos de servicio civil, sin considerar los marcos institucionales para su ejecución<sup>42</sup>, así como las características y actitudes de los mismos servidores públicos en cada país.

<sup>39</sup> Montero, G. (2018), "La importancia de una ley de la función pública como herramienta de eficiencia y combate a la corrupción", Conferencia en el marco del Encuentro Nacional de la Función Pública, San Salvador 30 de noviembre de 2018.

<sup>40</sup> Schuster, C. (2017), "Legal reform need not come first: Merit-based civil service management in law and practice", *Public Administration* 95, 571–588.

<sup>41</sup> Op. cit. Meyer-Sahling, J.; Schuster, C. y Mikkelsen, K. (2018)

<sup>42</sup> Op. cit. Scartascini, C. y Tommasi, M. (2014)

Algunos de los principales instrumentos normativos de aplicación regional, son la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CIFP) promovida por el CLAD, que tiene por objetivos: a) definir las bases que configuran un sistema profesional y eficaz de función pública; b) configurar un marco genérico de principios rectores, políticas y mecanismos de gestión; y c) servir como fuente de inspiración para sus aplicaciones concretas, regulaciones, desarrollos y reformas. Este instrumento ha sido utilizado como base para la elaboración de leyes en los casos de Colombia y Costa Rica<sup>43</sup>.

La Organización de Estados Americanos (OEA) cuenta con el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC), donde se analizan los temas considerados en la Convención y se revisa periódicamente el avance de las recomendaciones y disposiciones ya implementadas. En el caso del desempeño de los sistemas de servicio civil, el MESICIC ha proporcionado recomendaciones puntuales para la plena implementación de algunos aspectos vinculados a la Convención, las cuales se abordan en secciones posteriores, profundizando en la transparencia y fiscalización de los procesos contratación de funcionarios. El MESICIC también ofrece un mecanismo de seguimiento que monitorea el nivel de avance de cada país. Una característica notable de esta plataforma es que, si bien tiene un carácter intergubernamental, se ha previsto que pueda recibir opiniones de la sociedad civil<sup>44</sup>.

Finalmente, el papel de la sociedad civil organizada en los procesos de reforma de la función pública es clave para canalizar la demanda ciudadana por servicios públicos de calidad. Asimismo posicionan el tema en la palestra pública y aceleran la discusión de reformas

en el seno legislativo. Las experiencias de República Dominicana y Paraguay aportan lecciones sobre el rol de este tipo de organizaciones, tanto en los procesos de diseño de las reformas como en el establecimiento de mecanismos ciudadanos para monitorear su implementación<sup>45</sup>.

## 1.4. Experiencias comparadas: Guatemala y Honduras

Los países del triángulo norte, El Salvador, Guatemala y Honduras, emitieron sus respectivas normativas generales para el servicio civil en la década de 1960, por lo que guardan muchas similitudes en cuanto a sus alcances y regulaciones. A pesar que los cuerpos normativos han sido reformados para intentar responder a las nuevas necesidades del Estado y la ciudadanía, ninguno de los tres países ha logrado impulsar una reforma profunda que permita modernizar a la función pública garantizando el mérito y la aptitud en el ingreso y el ascenso en la carrera administrativa.

La revisión de los procedimientos para el ingreso a la función pública en el triángulo norte (Tabla 1) refleja las similitudes entre los países considerados, así como las diferencias en materia institucional y regulatoria. La carrera administrativa en Guatemala es conocida como Servicio por Oposición, pues se ha establecido un procedimiento de ingreso y de ascenso, utilizando herramientas que permitan una competencia igualitaria entre los aspirantes. Se rige, principalmente, por la Ley de Servicio Civil, vigente desde 1968, con la finalidad de lograr la eficiencia en los servicios que brinda el Estado, a través de funcionarios de calidad. De forma muy similar, en Honduras cuentan con el servicio por oposición regulado por la Ley de Servicio Civil, vigente desde 1967.

<sup>43</sup> FUSADES (2017), "Función pública en gobiernos locales", Departamento de Estudios Políticos, marzo de 2017.

<sup>44</sup> OEA (2006), "Informe hemisférico de la primera ronda de análisis del comité de Expertos del mecanismo de seguimiento de la implementación de la Convención interamericana contra la corrupción".

<sup>45</sup> Montero, G. (2018a), "Entrevista realizada el 30 de noviembre de 2018", San Salvador.

**Tabla 1. Características del proceso de ingreso a la carrera administrativa**

<b>Categoría</b>	<b>Guatemala</b>	<b>Honduras</b>	<b>El Salvador</b>
<b>Año de aprobación</b>	1968	1967	1961
<b>Institución responsable</b>	Oficina Nacional de Servicio Civil	Dirección General de Servicio Civil	Comisiones del Servicio Civil
<b>Convocatoria</b>	Publicación en el Diario Oficial y en periódico de mayor circulación.	Puede hacerse por cualquier medio que tenga cobertura nacional.	Periódico de circulación nacional.
<b>Proceso de selección</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Convocatoria debe contener los deberes y atribuciones del puesto, los requisitos a cumplir, la forma de hacer la solicitud de admisión y la fecha, lugar y hora de celebración del examen.</li> <li>Para ser elegible se necesita aprobar los exámenes con un promedio de por lo menos 75/100.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El departamento de Exámenes de la Dirección General de Servicio Civil, junto con la institución que requiera cubrir una plaza vacante, determinarán el tipo de pruebas de idoneidad</li> <li>Se elabora una lista en orden descendente de las personas con las mejores calificaciones y se inscriben en los Registros de ingresos o reingreso al servicio civil.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Las Comisiones realizan pruebas de idoneidad a aspirantes</li> <li>La Comisión selecciona a los tres mejores candidatos y los propone al titular de la institución contratante</li> </ul>
<b>Nombramiento</b>	La Autoridad Nominadora solicitará una nómina de elegibles a la ONSC, de la cual nombrará a quien ocupará el cargo.	La Autoridad nominadora solicita la nómina de elegibles y procede a hacer el nombramiento, notificando su decisión a la Dirección General.	Titular selecciona al empleado público dentro de la nómina propuesta por la Comisión.
<b>Período de prueba</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Máximo 6 meses para nuevos servidores públicos</li> <li>Máximo 3 meses para servidores que ascendieron.</li> </ul>	Entre 30 y 90 días de servicio efectivo.	3 meses
<b>Estabilidad</b>	Servidor público se considera empleado regular al concluir satisfactoriamente el período de prueba.	Servidor público se considera empleado regular al concluir satisfactoriamente el período de prueba.	Empleado gozará de plena protección de la Ley al finalizar el plazo de prueba.

Fuente: elaboración propia, con base en las respectivas leyes de servicio civil de Guatemala, Honduras y El Salvador.

El período de aprobación de los marcos jurídicos, aunado a la debilidad institucional para velar por su implementación, son elementos que afectan el desarrollo de la carrera administrativa. En los tres casos el diseño de los procesos de ingreso debería obedecer a estrictos lineamientos de aptitud y mérito, sin embargo, si bien estos principios están contemplados en la normativa, no se identifican mecanismos efectivos que garanticen su cumplimiento.

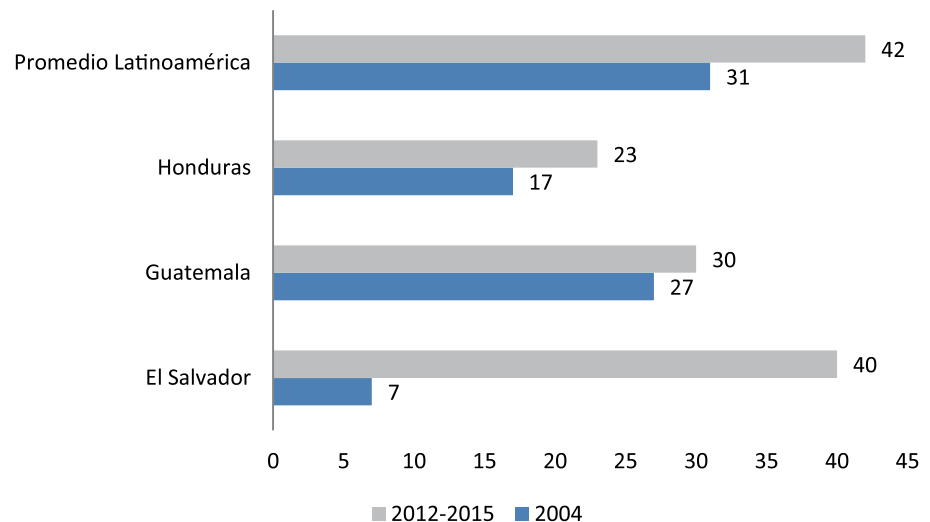
Es importante señalar que no es posible verificar el grado de cumplimiento de las normativas con la mera apreciación de los marcos jurídicos, por lo que se ha considerado el desempeño de estos países en cuanto a la institucionalización del mérito y la eficiencia en sus sistemas de servicio civil. Para que la función pública se base en la aptitud e idoneidad, los Estados deben organizar y planificar las contrataciones de servidores públicos de calidad. El BID y la Organización para la cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) realizaron una investigación, utilizando los parámetros establecidos en la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CIFP), para determinar el desempeño del gobierno central en diferentes dimensiones de la gestión del empleo.

Para evaluar la capacidad de planificación de los recursos humanos se consideraron seis elementos: las prioridades de las organizaciones y la orientación estratégica, los sistemas de información de personal, el nivel de excedente o déficit de personal por institución, el costo total de la masa salarial, la tecnificación del personal, y las políticas y prácticas de gestión de recursos humanos que son informadas por el proceso de planificación<sup>46</sup>.

Bajo esa metodología, para el período 2012-2015, Guatemala y Honduras obtuvieron 30 y 23 puntos de 100, respectivamente, evidenciando que existen importantes deficiencias en la planificación de sus recursos humanos en el servicio civil. Si bien presentan importantes mejoras en comparación a la medición hecha en 2004, sus calificaciones continúan estando por debajo del promedio de América Latina (42). Lo mismo ocurre en El Salvador, que, contando con una normativa que data de la misma década que las de Guatemala y Honduras, apenas ha alcanzado una calificación de 40. En el Gráfico 3 se muestran los resultados de los tres países y el promedio de Latinoamérica<sup>47</sup>.

### Gráfico 3. Guatemala, Honduras y El Salvador: planificación de los recursos humanos en el sector público

*Nota: escala de 0 a 100, donde 100 es mejor.  
Fuente: Panorama de las Administraciones Públicas en América Latina y el Caribe, 2017.*



<sup>46</sup> OCDE y BID, (2016), "Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2017", Organización para la cooperación y el Desarrollo Económico, París.

<sup>47</sup> *Ibíd.*

En el estudio también se midieron los niveles de meritocracia analizando tres aspectos: que el reclutamiento esté abierto a cualquier persona que cumpla con las exigencias generales y técnicas, que existan garantías para evitar arbitrariedades en el proceso de selección, y que los despidos no obedezcan a cambios políticos. Honduras, Guatemala y El Salvador son calificados con un rendimiento “bajo” en los tres elementos, obteniendo una puntuación general de 7, 20 y 33 respectivamente, para el período 2012-2015 (Gráfico 4).

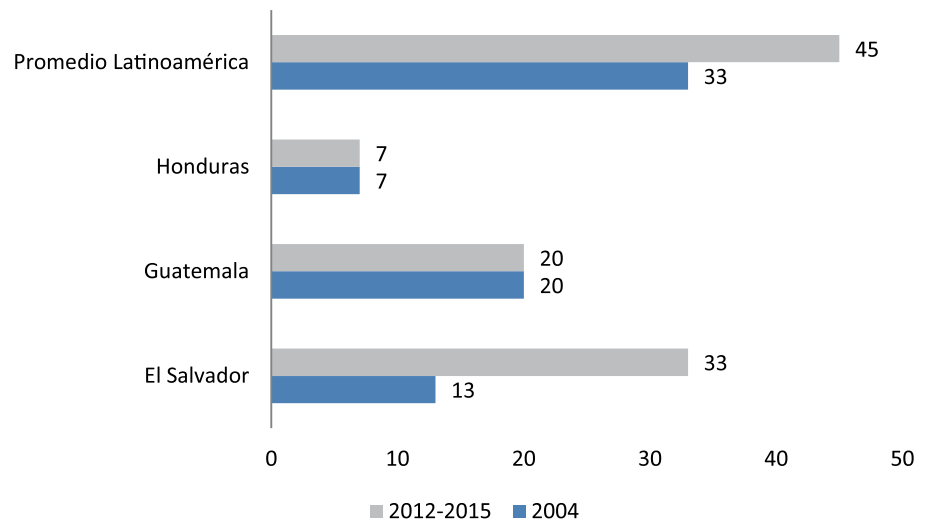
Estos resultados obedecen a la poca regularidad con que se efectúan los concursos públicos para contratar personal, a pesar de que cada país cuenta con sus propias normas jurídicas que exigen la celebración de los mismos<sup>48</sup>. Esto da a lugar a nombramientos arbitrarios y a prácticas clientelares, por lo que el nivel de mérito es bajo en los tres países. Asimismo, en el estudio se hace

<sup>48</sup> *Ibíd.*

notar que en los tres casos no se han tenido avances significativos por no haber concretado las reformas a sus sistemas de servicio civil, lo que impide progresar en su modernización, como se abordará más adelante para el caso de El Salvador.

Si bien Honduras y Nicaragua cuentan con procedimientos para el ingreso a la carrera administrativa, que legalmente fueron creados con base en el mérito y la aptitud, los resultados de su aplicación son deficitarios y se requiere de una pronta actualización de la normativa para promover su correcta aplicación. Esto debe acompañarse de la creación de nuevos mecanismos que permitan exigir la aplicación de la ley para promover la contratación transparente del mejor personal posible. En los tres países analizados se necesitan nuevos procedimientos que promuevan la competencia entre los participantes y establezcan reglas claras que promuevan la profesionalización de los servidores públicos para ascender y permanecer en la carrera administrativa.

#### Gráfico 4. Guatemala, Honduras y El Salvador: mérito en el sector público



*Nota: escala de 0 a 100, donde 100 es mejor.*

*Fuente: Panorama de las Administraciones Públicas en América Latina y el Caribe 2017.*

## 2. Características generales de la función pública en El Salvador

El desarrollo de un sistema de servicio público basado en el mérito y la idoneidad es uno de los principales desafíos de la administración pública salvadoreña. La evolución de los resultados de país en cuanto al índice de mérito y capacidad técnica revelan la persistencia de deficiencias importantes en el desarrollo de la carrera administrativa y la profesionalización de los empleados públicos. Algunos factores que explican el estado actual del servicio público son el complejo y disperso entramado legal e institucional que regula a este sector, así como la poca disponibilidad de información, unificada y confiable, sobre el manejo del recurso humano a nivel gubernamental.

En este apartado se presentan las principales características del servicio civil salvadoreño, a partir del análisis del marco jurídico vigente y de la sistematización de datos oficiales sobre el empleo público, a manera de establecer el panorama general de los desafíos y oportunidades que deberán considerarse de cara a un proceso de reforma.

### 2.1. Marco legal e institucional

La normativa para regular la función pública en El Salvador se basa en la Ley de Servicio Civil (LSC) aprobada en 1961. La LSC surgió para desarrollar el artículo 109 de la Constitución de la República de El Salvador de 1950 y fue aprobada para dar protección a los trabajadores públicos que ostentan cargos permanentes en el Órgano Ejecutivo. Uno de los principales vacíos de la LSC es la falta de desarrollo de su respectivo reglamento. La LSC ha experimentado múltiples reformas desde su creación, no obstante, estas transformaciones no han sido suficientes para responder a los desafíos de la administración pública y han limitado la capacidad de modernización del Estado salvadoreño. En total, la Ley fue reformada en 14 ocasiones desde su entrada en vigencia, notándose una mayor actividad legislativa en sus primeros 15 años de existencia (Tabla 2).

Las modificaciones no potenciaron cambios sustanciales para el establecimiento y desarrollo de la carrera administrativa, por el contrario se enfocaron, en su mayoría, en ampliar la lista de personas excluidas del ámbito de aplicación de la Ley. De todas las reformas, resaltan las decretadas en 2006, con las que se modificaron diversos artículos sobre la negociación colectiva y la libertad sindical en atención a los acuerdos 87 y 98 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

**Tabla 2. El Salvador: reformas a la Ley de Servicio Civil**

Fecha	Reforma
20 de julio de 1962	Establecimiento de sesiones y dietas del Tribunal de Servicio Civil
3 de septiembre de 1962	Establecimiento de institución competente para conocer cualquier hecho regulado por la LSC en los casos en que una institución tuviera menos de 20 empleados regidos por la ley o estos fueran insuficientes para conformar una Comisión de Servicio Civil.
20 de diciembre de 1962	Se determina cuáles pruebas de idoneidad se harían bajo lineamientos del gobierno de turno, hasta que se decretara el reglamento de la ley.
20 de diciembre de 1962	Se amplía la lista de servidores públicos que quedan excluidos de la aplicación de la LSC.
29 de agosto de 1963	Se amplía la lista de servidores públicos que quedan excluidos de la aplicación de la LSC.
13 de septiembre de 1968	Se amplía la lista de servidores públicos que quedan excluidos de la aplicación de la LSC y se modifica el procedimiento de destitución.
7 de junio de 1971	Se simplifican requisitos para formar parte del Tribunal de Servicio Civil y se modifica procedimiento sancionatorio.
8 de noviembre de 1973	Se amplía la lista de servidores públicos que quedan excluidos de la aplicación de la LSC y se modifica el procedimiento de destitución.
17 de febrero de 1976	Se amplía la lista de servidores públicos que quedan excluidos de la aplicación de la LSC y se modifica el procedimiento de destitución.
20 de diciembre de 2001	Se amplían derechos económicos de empleados públicos ante la supresión de plazas y la nulidad de la destitución o despido.
9 de octubre de 2006	Reformas a la libertad sindical y negociación colectiva para adecuar la legislación a los convenios 87 y 98 de la OIT.
25 de mayo de 2009	Se amplía la protección a los empleados bajo contratos temporales.
25 de febrero de 2013	Se regula la no discriminación de personas con VIH.
21 de enero de 2014	Se regula la renuncia voluntaria.

Fuente: FUSADES (2015), "Función pública y clientelismo", Departamento de Estudios Políticos.

La LSC presenta debilidades para su implementación debido a la existencia de vacíos importantes tales como: a) la ausencia de un reglamento que desarrolle la ley; b) la amplitud de las exclusiones sobre el personal regulado por la norma; y c) la fragmentación de la regulación, reflejada en la existencia de leyes complementarias que ordenan diferentes aspectos de la gestión del empleo. A estos retos es necesario sumar el pobre desempeño institucional para garantizar el cumplimiento de la LSC,

como resultado de la inexistencia de una autoridad rectora en esta materia.

La Constitución de la República establece que el régimen administrativo del Estado salvadoreño se fundamenta en dos pilares: el servicio civil y la hacienda pública. Define al primero, en el art. 218, como "el conjunto de funcionarios y empleados públicos al servicio del Estado". Asimismo, es en la Constitución



donde se incorporan una serie de bienes y categorías jurídicas que constituyen el fundamento básico de un sistema de servicio civil: el establecimiento de una carrera administrativa, ingreso sobre la base del mérito y aptitud, estabilidad laboral, estabilidad en el cargo, entre otros<sup>49</sup>.

La LSC, vigente desde 1961, instauró la carrera administrativa en El Salvador para todos los empleados de la administración pública. Sin embargo, no la define como tal, limitándose a enunciar a los funcionarios que están excluidos de la misma y los requisitos que las personas deben cumplir para su ingreso. La ausencia de reglamento no permite la definición de parámetros para comprender qué es y en qué consiste la carrera administrativa.

<sup>49</sup> Art. 219 Cn.: "Se establece la carrera administrativa. La ley regulará el servicio civil y en especial las condiciones de ingreso a la administración; las promociones y ascensos con base en mérito y aptitud; los traslados, suspensiones y cesantías; los deberes de los servidores públicos y los recursos contra las resoluciones que los afecten, asimismo garantizará a los empleados públicos a la estabilidad en el cargo.

La falta de claridad para la definición del personal regulado por la LSC, dificulta la aplicación efectiva de la norma, en la medida en que establece criterios vagos para determinar la posibilidad de ingresar y permanecer en la carrera administrativa. Actualmente, la LSC contempla la exclusión de una gran cantidad de cargos (Tabla 3) que, salvo los casos de elección popular o pertenencia a organismos de control, no cuentan con un sustento técnico que justifique su exclusión de este régimen administrativo, dejando fuera a una gran cantidad de empleados públicos en cargos de dirección o contratados bajo la modalidad de servicios profesionales. La Ley contempla mecanismos de protección a la estabilidad laboral, así como procedimientos para la gestión del ingreso, ascenso y remoción de empleados. En este sentido, la exclusión de cargos y modalidades de contratación, limita excesivamente el ámbito de aplicación de la normativa y afecta la transparencia de los procesos.

**Tabla 3. El Salvador: exclusiones a la Ley de Servicio Civil**

No.	Personal excluido de la LSC
1	Funcionarios de elección popular
2	Ministros y Viceministros
3	Secretarios de la Presidencia de la República
4	Miembros del Órgano Judicial <sup>50</sup>
5	Gobernadores Políticos Departamentales y Secretarios de las Gobernaciones Políticas Departamentales de las Alcaldías Municipales
6	Titulares de instituciones de control <sup>51</sup>
7	Tribunal del Servicio Civil
8	Tribunal Supremo Electoral
9	Tribunal de Apelaciones de Impuestos Internos y Aduanas
10	Miembros que conforman el pleno del Consejo Nacional de la Judicatura y su Secretario Ejecutivo

<sup>50</sup> Presidente, Magistrados, Secretario General y Oficial Mayor de la Corte Suprema de Justicia; los Magistrados, Oficiales Mayores y Secretarios de las Cámaras de Segunda Instancia; los funcionarios judiciales con categoría de Jueces de Primera Instancia, de Jueces de Paz y sus respectivos Secretarios; los Jefes de las Secciones de Probidad, Notariado, Investigación Profesional, Judicial y Jefes de Sección de la Corte Suprema de Justicia y sus correspondientes Secretarios.

<sup>51</sup> Fiscalía General de la República, Procuraduría General de la República, Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, los Secretarios Generales de las Instituciones Públicas y los Procuradores Adjuntos.



No.	Personal excluido de la LSC
11	Presidente, Magistrados y Secretario de la Corte de Cuentas de la República
12	El Presidente y Secretario del Consejo Superior de Salud Pública, Consejo Superior del Trabajo y Consejo Nacional del Salario Mínimo
13	Miembros de la Fuerza Armada y de la Policía Nacional Civil
14	Jefes, Comandantes y Personal de Vigilancia de los Centros Penales
15	Inspectores y Custodios de los Centros Tutelares de Menores y de las Aduanas de la República
16	Delegados, Sub-Delegados de la Dirección General de Migración
17	Administradores de Aduanas, Sub-Administradores de Aduanas y sus Secretarios
18	Personal en cargos de Dirección, Subdirección y secretarios de éstos
19	Personal en cargos de Gerencia, Jefaturas de Departamento y de Sección
20	Administradores, colectores, tesoreros, pagadores, intendentes, guarda almacenes, bodegueros y Auditores
21	Personal que maneje fondos públicos o municipales u otros bienes que se encuentren en custodia, depósito o a cualquiera otro título a cargo del Estado o que, para el desempeño de sus funciones, estén obligados a caucionar a favor del Fisco
22	Servidores públicos que tienen a su cargo la tramitación de las Órdenes de Pago
23	Las personas bajo contrato, a los que se refiere el Art. 83 de las Disposiciones Generales de Presupuestos

Fuente: Artículo 4 de la LSC.

La dispersión normativa es otro elemento importante, ya que la existencia de diferentes marcos jurídicos complejiza la aplicación efectiva de sus disposiciones. La Asamblea Legislativa ha aprobado legislación en dos áreas: la regulación de regímenes administrativos específicos y la emisión de leyes complementarias

para atender necesidades no contempladas en la LSC (Tabla 4). Estas decisiones han llevado a un punto de inflación normativa, donde los cuerpos jurídicos, en cierta forma, carecen de eficacia, debiéndose apoyar en otras leyes para subsanar los vacíos.

**Tabla 4. El Salvador: normas complementarias que regulan el servicio civil**

Regulaciones complementarias de la LSC	Regulación de carreras especiales
Ley de Asuetos, Vacaciones y Licencias (1940)	Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático (1952)
Código de Trabajo (1972)	Ley de la Carrera Judicial (1990)
Ley de Garantía de Audiencia para los Empleados no comprendidos en la Carrera Administrativa (1990)	Ley de la Carrera Militar (1995)
Ley de Ética Gubernamental (2011)	Ley de la Carrera Docente (1996)
Ley de Acceso a la Información Pública (2011)	Ley de la Carrera Policial (1996)
Disposiciones generales del presupuesto	Ley de la Carrera Administrativa Municipal (2006)
	Disposiciones administrativas de contratación y contratos colectivos

Fuente: Elaboración propia, con base en presentación del Equipo Impulsor de la Reforma a la Función Pública (EIRFP).

La dispersión regulatoria representa un reto importante para el adecuado funcionamiento de las instituciones públicas. Las condiciones actuales generan distorsiones en diferentes aspectos del sistema de servicio civil como la estabilidad laboral, la gestión de las remuneraciones y las prestaciones que gozan los empleados. Ejemplo de lo anterior es la protección de los derechos laborales, que se recoge en normas como el Código de Trabajo, aprobado en 1972 luego de casi 11 años, en los que prevaleció la heterogeneidad en el reconocimiento de derechos laborales. Este nuevo marco normativo dotó a los empleados públicos de cierto grado de protección en cuanto a temas básicos como el salario, las vacaciones, el aguinaldo, entre otras. En 1983 entró en vigencia la nueva Constitución en El Salvador, y con ella se mandó crear la carrera administrativa por mérito, aptitud y profesionalización, pero hasta la fecha no se ha logrado concretar.

Por otra parte, el otorgamiento de prestaciones varía en cada institución de acuerdo a la capacidad de negociación sindical, como consecuencia del reconocimiento de disposiciones administrativas y de los resultados de la negociación colectiva como norma complementaria. Si bien deben garantizarse los derechos de libertad y negociación colectiva, es necesario prevenir los efectos fiscales si se incrementa de forma desproporcional el gasto en este rubro. Un procedimiento de negociación colectiva que establezca parámetros para alcanzar la homogeneidad de los beneficios sin menoscabar los derechos de los trabajadores podría ser una opción a evaluar. En ambos casos, la ausencia de un marco normativo e institucional adecuado propicia la discrecionalidad y la inseguridad jurídica para los empleados públicos.

Los elementos del marco jurídico e institucional reflejan la prevalencia de una alta dispersión normativa, caracterizada por la falta de reglas claras

para la gestión del empleo y la inexistencia de un ente rector que permita la efectiva aplicación de las mismas. Estos vacíos generan condiciones adversas para el establecimiento de la carrera administrativa y favorecen la adopción de malas prácticas, pues tienden a privilegiar la adopción de criterios discrecionales en la administración pública, dejando de lado el mérito y la competencia como credenciales para el ingreso y ascenso. La LSC no responde a los desafíos actuales del servicio civil por lo que resulta necesario impulsar un proceso de reforma que permita ordenar, orientar y monitorear la implementación de acciones para la modernización del Estado, que mejoren las condiciones de prestación de bienes y servicios públicos.

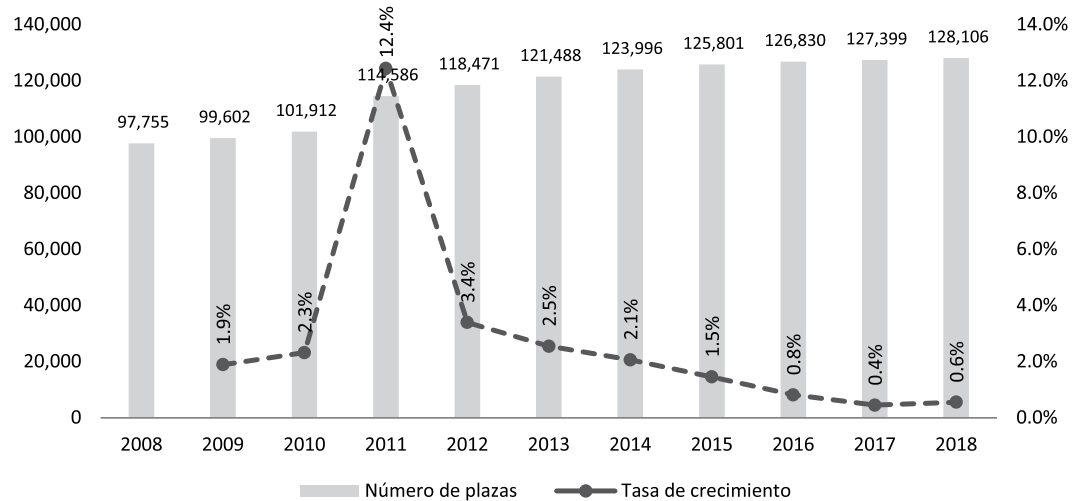
## 2.2. Perfil del empleo público

La delimitación del alcance de cada cuerpo legal dificulta el análisis agregado del desempeño de la gestión del empleo público. Sin embargo las estadísticas del Sistema de Información de Recursos Humanos (SIRH) del Ministerio de Hacienda<sup>52</sup>, permiten identificar características generales y perfilar la evolución de aspectos como las remuneraciones, la formación y la estabilidad laboral de los empleados. Esta información es clave para la construcción de tendencias en la gestión administrativa que, en apartados posteriores, serán contrastadas con los resultados específicos para las instituciones del Órgano Ejecutivo.

El crecimiento del empleo en El Salvador es una de las principales tendencias en la administración pública durante la última década. Al cierre de 2018, el gobierno central estaba conformado por 128,106 empleados. El incremento de la planilla gubernamental registró su punto máximo en 2011 (Gráfico 5), principalmente debido a la contratación de los maestros del programa

<sup>52</sup> No incluye al Ministerio de Defensa, Órgano Judicial, Órgano Legislativo, Corte de Cuentas y Empresas Públicas.

## Gráfico 5. Gobierno Central: número de empleados públicos y tasa de crecimiento de plazas (2008-2018)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Hacienda (Presupuestos votados), varios años.

Educación con Participación de la Comunidad (EDUCO) dentro del régimen de Ley de Salarios, así como a cambios en las estructuras organizativas de instituciones como la Presidencia de la República y el MINGOBDT.

La tasa de crecimiento del número de empleados presenta tendencias distintas en los últimos dos quinquenios de gestión presidencial. En la administración del expresidente Funes (2009-2014) el ritmo de aumento fue de 4.1%, mientras que durante el mandato del presidente Sánchez Cerén presenta una disminución considerable con un promedio de 0.8%. Si bien los cambios organizacionales descritos previamente ofrecen una explicación parcial al ensanchamiento de la planilla pública, la clara tendencia al alza obliga a cuestionar la transparencia de los procesos de contratación y los objetivos a los que responde este incremento, particularmente en el contexto salvadoreño, en el que la gestión del empleo presenta rasgos clientelares<sup>53</sup> que tienden a privilegiar

los criterios políticos sobre los técnicos al momento del ingreso al servicio civil.

El pago de remuneraciones del gobierno central refleja el comportamiento alcista de las contrataciones, con incrementos constantes desde 2008, lo que genera presiones fiscales por la vía del gasto. En 2018 la partida de salarios del Gobierno Central fue equivalente al 7% del Producto Interno Bruto (PIB) (Gráfico 6) y la del total del Sector Público No financiero (SPNF)<sup>54</sup> alcanzó el 10%<sup>55</sup>. En este punto es importante considerar que el presupuesto del mismo año asignado para salud y educación fue de 2.4% y 3.6% del PIB respectivamente<sup>56</sup>. Los datos del Ministerio de Hacienda también revelan que, en promedio, entre 2008 y 2018, el pago de remuneraciones constituyó el 81% del gasto corriente<sup>57</sup> del gobierno central, dejando poco margen para el pago de subsidios, transferencias e intereses de la deuda pública.

<sup>54</sup> Incluye al Gobierno Central y al Sector Público Descentralizado.

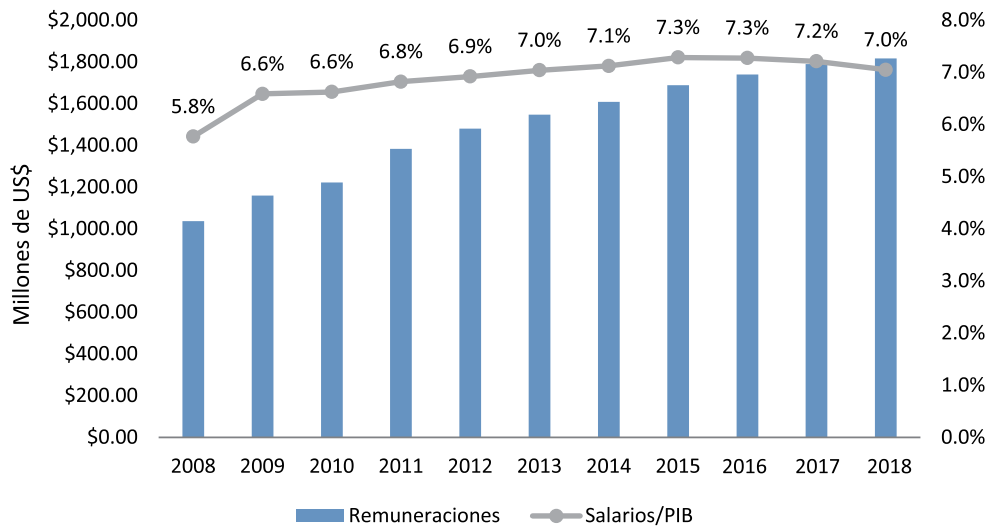
<sup>55</sup> Alas, C. y Serpas, L. (2019), "Presupuesto 2019: empleo público y remuneraciones", Análisis Económico 42, Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, enero de 2019.

<sup>56</sup> FUSADES (2018), "Informe de coyuntura social", Departamento de Estudios Sociales, octubre de 2018.

<sup>57</sup> Se refiere a la adquisición de bienes y servicios que realiza el sector público durante el ejercicio fiscal.

<sup>53</sup> Ver FUSADES (2015), "Función pública y clientelismo", Departamento de Estudios Políticos, febrero de 2015.

## Gráfico 6. Gobierno Central: Gasto en remuneraciones como porcentaje del PIB (2008-2018)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Central de Reserva y el Ministerio de Hacienda (Presupuestos votados), varios años.

Como se detalló al inicio del estudio, el servicio civil determina la capacidad gubernamental para la implementación de políticas, es decir, cuando la tasa de crecimiento del empleo público obedece a la ejecución de nuevos programas o la ampliación de cobertura o calidad de los servicios, puede generar beneficios para la población. Sin embargo, la decisión de incrementar el número de empleados debe estar acompañada de mecanismos transparentes para la contratación y sobre todo, de herramientas para fiscalizar su efectividad.

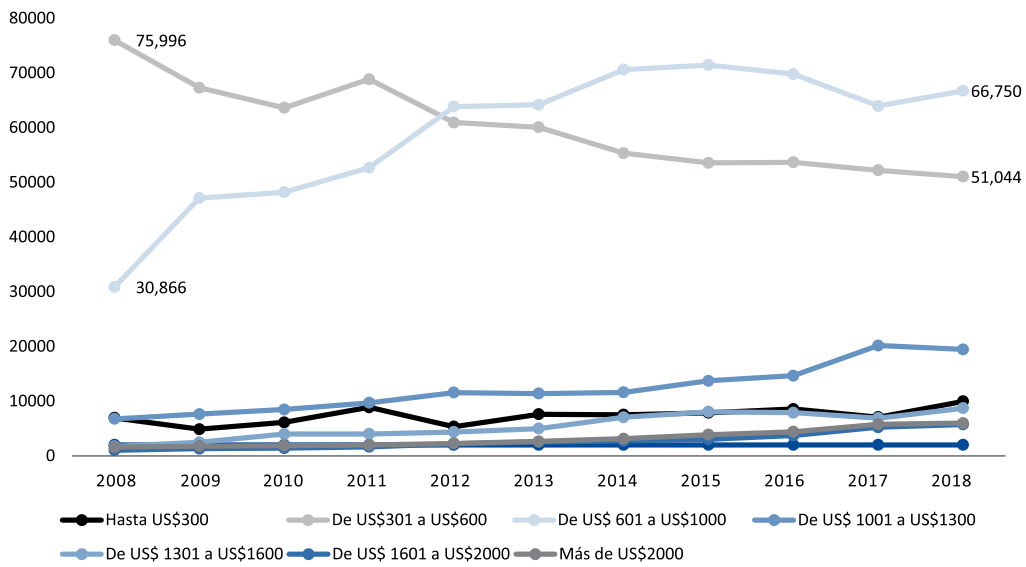
El comportamiento en las plazas y salarios resulta difícil de justificar y evaluar debido a la ausencia de un presupuesto con enfoque de resultados, por lo que no es posible concluir que la expansión responda a un proceso planificado para el mejoramiento de la calidad en el suministro de bienes y servicios gubernamentales y por el contrario sugiere que está, más bien, vinculado con decisiones discrecionales que no responden a criterios técnicos.

Respecto de las características de las remuneraciones, en 2018 el 76.2% de los empleados públicos percibieron salarios de \$1,000 o menos (Gráfico 7). El crecimiento del número de trabajadores con salarios entre \$600 y \$1,000 resulta notorio, lo que se explica por la aplicación de un incremento salarial en 2011, efectivo para todos los empleados con plazas a tiempo completo, bajo cualquier régimen de contratación, que percibieran menos de \$1,000 y fue aplicado en dos secciones: las personas con remuneraciones entre \$300.01 y \$600.00 recibieron un aumento del 10% y las comprendidas entre \$600.01 y \$1,000.00 del 6%<sup>58</sup>.

La gestión de la compensación es clave para atraer trabajadores calificados y establecer un servicio público profesional. El Salvador es el país de América Latina con mayor ineficiencia en el gasto en remuneraciones, lo que se explica por factores como: i) el peso que este rubro tiene sobre el gasto total; ii) la magnitud de las brechas existentes entre el sector público y el privado, donde el primero tiende a favorecer a trabajadores

<sup>58</sup> Decreto Legislativo No. 553, aprobado el 17 de diciembre de 2010. Adicionalmente, los trabajadores con salarios menores a \$300.00 fueron nivelados a este monto.

**Gráfico 7. El Salvador: número de empleados por rango salarial (2008-2018)**



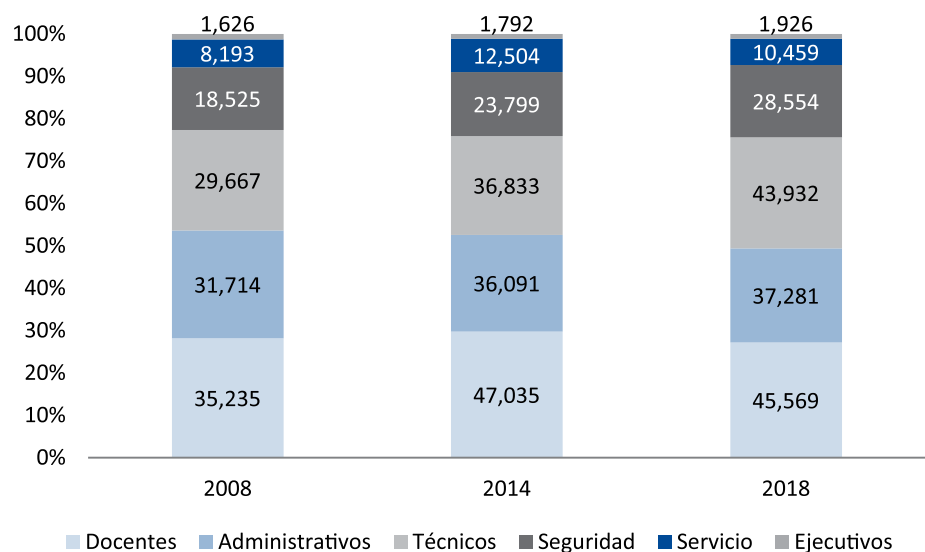
Fuente: Elaboración propia con base en datos del SIRH del Ministerio de Hacienda.

menos calificados y a penalizar a aquellos con mayores niveles de especialización, generando ineficiencia técnica, y iii) la existencia de grupos sindicales con gran poder de negociación<sup>59</sup>.

La estructura del empleo por categoría laboral (Gráfico 8), revela que el 75.6% de los trabajadores se ubican en cargos técnicos, docentes o administrativos. La categoría con mayor crecimiento neto es la técnica, que se ha visto incrementada en 14,265 plazas en el período analizado, esta área requiere de mayores niveles de especialización académica, por lo que el

<sup>59</sup> Izquierdo, A. y Pessino, C. (2018), "La (in)eficiencia del gasto público" en "Mejor gasto para mejores vidas: cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos", Banco Interamericano de Desarrollo,

**Gráfico 8. El Salvador: número de empleados por categoría laboral (2008-2018)**



Fuente: Elaboración propia con base en datos del SIRH del Ministerio de Hacienda.

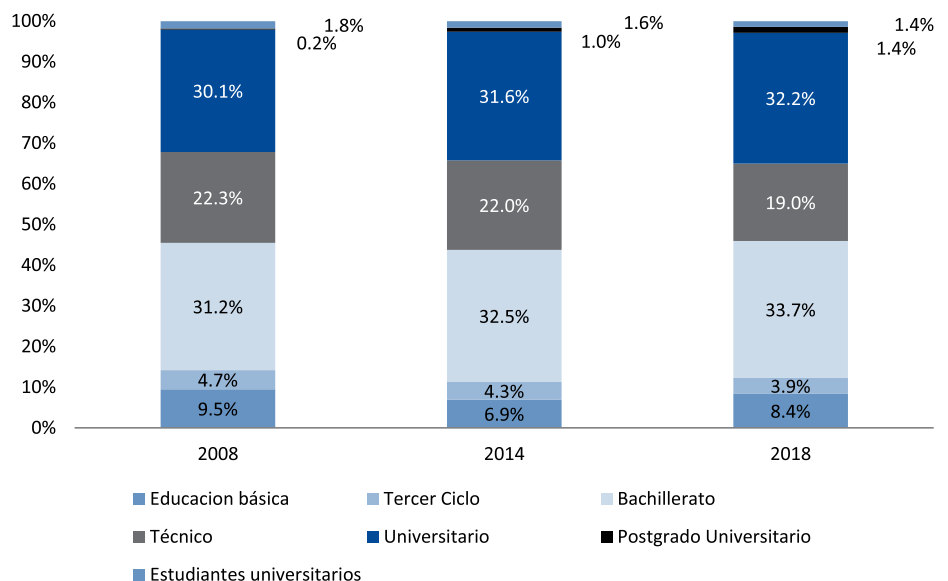
proceso de contratación debe asegurar la idoneidad de los empleados para desempeñar el cargo, no obstante, las herramientas administrativas vinculadas a la creación y valoración de perfiles de puesto, no garantizan la realización de concursos transparentes y competitivos que favorezcan el ingreso por mérito.

La evolución de las categorías de empleo también indica que existe un aumento en el número de personas contratadas para ejercer la docencia y las tareas de seguridad pública. En el primer caso, la expansión del empleo fue considerable ente 2008 y 2009, para luego disminuir en el último quinquenio. Debe reconocerse que la contratación de docentes es necesaria pero esta debe acompañarse del diseño de programas de evaluación que permitan elevar la calidad de la educación y mejorar la eficiencia de la inversión en este rubro. En cuanto al área de seguridad pública, el incremento ha sido sostenido durante todo el período considerado, lo que resulta consistente con las medidas adoptadas por el gobierno para hacer frente al recrudescimiento de la criminalidad.

En cuanto a la distribución de empleados por nivel educativo (Gráfico 9), ésta refleja las características de ineficiencia técnica mencionadas previamente. Actualmente, el 33.7% de los empleados ha cursado bachillerato, 19% formación técnica y el 32.2% estudios superiores. Esta estructura plantea desafíos para la formación y profesionalización de los trabajadores. Algunas instituciones de la administración pública cuentan con prestaciones que buscan la profesionalización de los empleados, en los cuales existen oportunidades para que éstos opten por jornadas flexibles y apoyo económico para la formación especializada o la finalización de carreras universitarias. Estos mecanismos no necesariamente se vinculan con el desarrollo de planes de carrera. Lo anterior, refleja la necesidad de coordinar los procesos de formación con la construcción de escalas salariales que retribuyan mayores niveles de especialización y generen condiciones favorables para la retención del personal más calificado dentro de las instituciones, creando un esquema de incentivos para el desarrollo profesional que sea percibido y valorado por los empleados como un beneficio de largo plazo<sup>60</sup>.

<sup>60</sup> Un factor a considerar respecto a la formación de postgrado es la deficiencia en la gestión de la información sobre los cursos de formación realizados por los empleados, debido a la falta de actualización de credenciales profesionales.

**Gráfico 9.**  
**El Salvador: número de empleados por nivel educativo (2008-2018)**



Fuente: Elaboración propia con base en datos del SIRH del Ministerio de Hacienda.

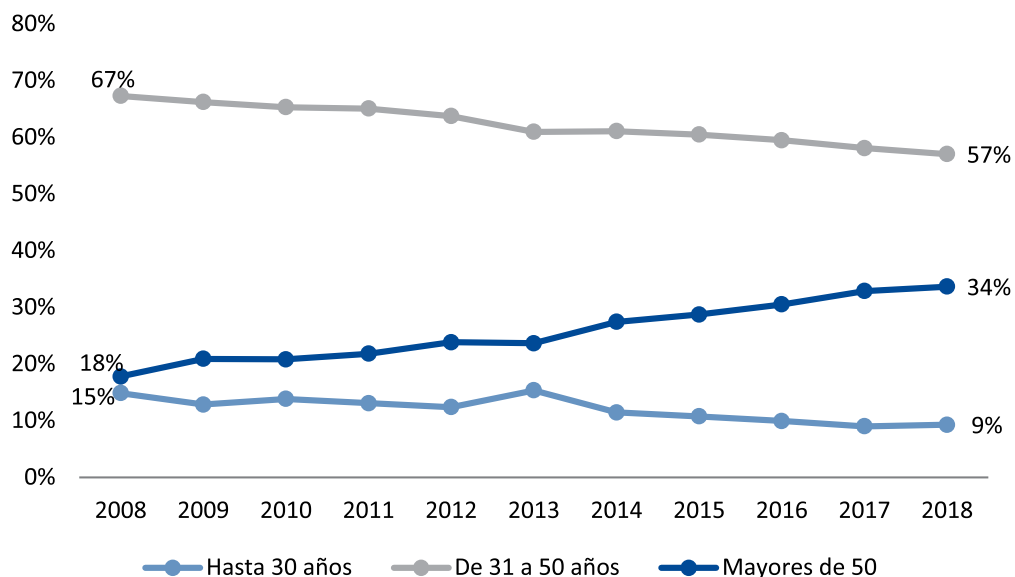
Otro elemento que incide sobre el nivel educativo es la deficiencia en la elaboración de perfiles de puesto, que establezcan de forma clara los requerimientos académicos y las habilidades exigidas para cada plaza. A pesar que el título universitario no es un requisito para todas las categorías de empleo, los vacíos en la elaboración de perfiles, generan espacios que pueden ser aprovechados para la adecuación de plazas de acuerdo al perfil de una persona sin considerar su idoneidad. Este mecanismo afecta el desarrollo de la carrera administrativa, ya que distorsiona los criterios para el acceso a los diferentes cargos y genera desincentivos para la formación continua.

Los niveles educativos actuales en la administración pública también limitan la posibilidad gubernamental para la innovación y el aprovechamiento de las nuevas tendencias para el buen gobierno y la transparencia, como la agenda digital y la migración hacia sistemas de gobierno abierto, debido a la posible deficiencia en la formación de capacidades para el manejo de las

nuevas tecnologías. En esa línea, el aprovechamiento de recursos para la capacitación resulta crucial, así como la creación de programas especializados para la transferencia de conocimiento, esfuerzo que fue liderado por la Escuela Nacional de Formación Pública (ENAFOP), como medida para elevar la habilidades de los empleados actuales.

Por otra parte, existen restricciones importantes para la renovación de cuadros profesionales en la administración pública. Las estadísticas indican que las personas mayores de 50 años han incrementado considerablemente en el último decenio (Gráfico 10), mientras que aquellas de 30 años o menos se encuentra a la baja. Esto denota la dificultad de la administración pública para atraer jóvenes que oxigenen el funcionamiento de las instituciones y la poca disposición al retiro de los empleados más antiguos, debido a la falta de incentivos para la jubilación en el sector público.

**Gráfico 10. El Salvador: porcentaje de empleados por grupo de edad (2008-2018)**



Fuente: Elaboración propia con base en datos del SIRH del Ministerio de Hacienda.

La coexistencia de personas con experiencia acumulada y de jóvenes en el sector público, es necesaria para preparar a la nueva generación de empleados y que estos puedan relevar a los que se retiran, de forma paulatina y planificada, procurando minimizar la pérdida de conocimiento crucial para la continuidad de los procesos. En 2018 solo el 9% de los empleados tenía 30 años o menos; la estructura etaria actual evidencia un sesgo hacia grupos de mayor edad, en detrimento del ingreso de jóvenes, ya sea por la percepción que éstos tienen sobre la calidad de la gestión gubernamental, como por la falta de incentivos salariales y oportunidades claras de desarrollo profesional.

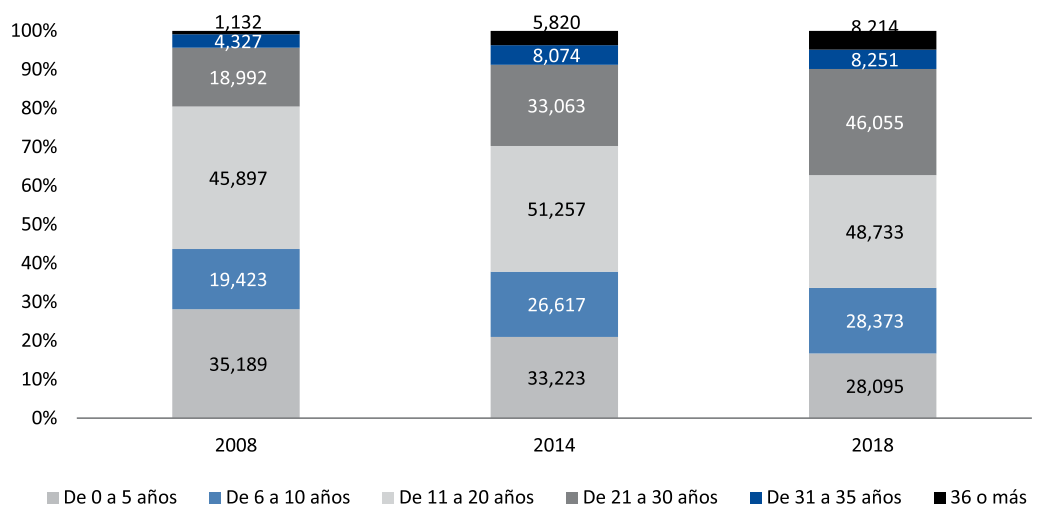
El incremento en los años de servicio de los empleados ofrece otro dato importante. En 2018 el 56% de empleados habían permanecido en la administración pública entre 11 y 30 años (Gráfico 11). En el último decenio se ha quintuplicado el número de personas en el segmento de mayor antigüedad, mientras que el tramo entre 0 a 5 años se ha recortado en 11 puntos. Esta situación genera distorsiones operativas

para implementar reformas, debido al arraigo de estas personas a la dinámica de trabajo actual, la resistencia que podría generarse ante un cambio en las prácticas de gestión en funcionamiento. La evidencia indica que la alternancia política de 2009 no generó una renovación de cuadros, más allá de los titulares y cargos de confianza, más bien se mantuvo la masa de empleados de administraciones anteriores y se engrosó con nuevas contrataciones, lo que se refleja en el aumento del número de años de servicio.

En cuanto al régimen de contratación de los empleados del gobierno central, se identifica una migración de personal hacia la “Ley de Salarios”<sup>61</sup>. Este comportamiento se profundiza en el caso de las instituciones del Ejecutivo, como se describirá en secciones posteriores. Los datos a 2018 (Gráfico 12), indican que actualmente el 90.1% de los empleados del gobierno central se encuentra bajo el régimen de Ley de Salarios, el cual garantiza la estabilidad laboral.

<sup>61</sup> La Ley de Salarios es elaborada por el Ministerio de Hacienda y aprobada por la Asamblea Legislativa para cada ejercicio fiscal y contiene el número de plazas correspondientes a cada institución, así como la asignación presupuestaria de cada una de ellas.

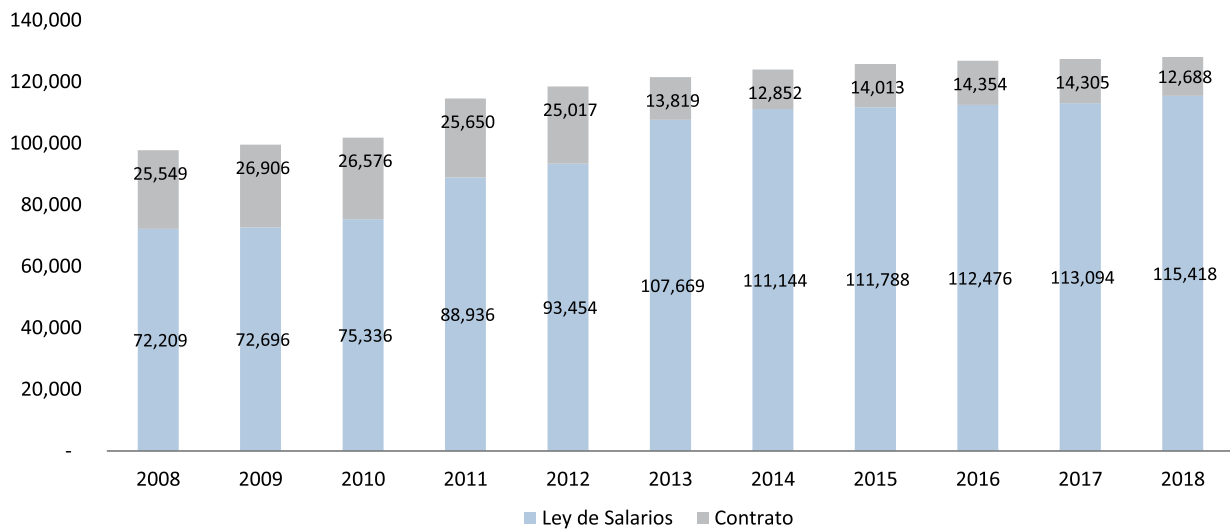
**Gráfico 11.**  
**El Salvador:**  
**porcentaje de**  
**empleados públicos**  
**por años de servicio**  
**(2008-2018)**



Fuente: Elaboración propia con base en datos del SIRH del Ministerio de Hacienda.



## Gráfico 12. Gobierno central: número de plazas por régimen de contratación (2008-2018)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Ministerio de Hacienda (Presupuestos votados), varios años.

En relación con la estabilidad laboral, las instituciones que cuentan con sindicatos más robustos, derecho reconocido en la Constitución de la República, tienen más capacidad para negociar contratos colectivos que establecen mayores restricciones para la remoción del personal. Es importante señalar que el actual proceso de discusión para la aprobación de una nueva Ley de Servicio Público ha enfrentado una fuerte oposición de parte de algunos sindicatos que consideran que el proyecto vulnera los derechos de los trabajadores, particularmente en cuanto a la estabilidad<sup>62</sup>, sin tomar en cuenta que la Organización Internacional del Trabajo opinó favorablemente sobre el tratamiento que se otorga a la libertad sindical y a la negociación colectiva.

La revisión de las estadísticas de recursos humanos del gobierno refleja el poco nivel de desarrollo de la carrera administrativa, lo que supone un panorama desfavorable para la consolidación de un servicio civil moderno y eficiente. De manera general, la

profesionalización de este sector se ve seriamente limitada por la falta de claridad en las políticas de gestión del recurso humano, por las deficiencias en la definición de perfiles de puestos que respondan a las necesidades técnicas de cada plaza y por la inefectiva aplicación de herramientas de evaluación de desempeño, que favorecen la permanencia de una gran cantidad de empleados, que acumulan años de servicio, al margen de los resultados de su trabajo.

La situación actual revela una gestión deficiente del empleo, caracterizada por el uso discrecional del aparato público, debido a los vacíos normativos e institucionales existentes. Esta situación se refleja en la ausencia de criterios técnicos y transparentes para la contratación y compensación de los empleados y crea espacios que pueden ser aprovechados con fines clientelares, afectando la integridad y calidad del servicio civil.

<sup>62</sup> Redacción DEM (2019), "Sindicatos amenazan con paro nacional de aprobarse Ley de Servicio Público", Diario El Mundo, 1 de abril de 2019.

### 3. Panorama de la gestión del empleo en el Órgano Ejecutivo

La estructura del empleo público en El Salvador está regulada por una normativa obsoleta y dispersa, que evidencia la necesidad de implementar medidas que mejoren los niveles de transparencia gubernamental y fortalezcan la capacidad de las instituciones para gestionar el recurso humano. La heterogeneidad del marco jurídico ha derivado en la implementación de diferentes prácticas para el manejo de la función pública, las cuales varían de acuerdo a criterios como la naturaleza de cada institución, el tipo de cargo, el régimen de contratación y la pertenencia a carreras especiales.

De cara al proceso de discusión nacional para la reforma de la función pública, el cual será abordado en secciones posteriores, es imprescindible conocer la capacidad de las instituciones para la gestión del empleo, vinculada principalmente a cuatro áreas: a) procesos de ingreso y ascenso, b) estabilidad laboral, c) remuneraciones y e) evaluación de desempeño. Este acápite se nutre de datos cuantitativos obtenidos a través de la Ley de Acceso a la Información Pública y de la recolección de información cualitativa a través de entrevistas y grupos focales.

Los datos se obtuvieron a través de solicitudes dirigidas a las Unidades de Acceso a la Información Pública de las 15 instituciones que conforman el Órgano Ejecutivo (ver anexo 1), por ser el ámbito de aplicación de la LSC vigente. El ejercicio permitió identificar serios vacíos en la gestión de información al interior de los Ministerios, así como la falta de criterios parametrizados para el registro de datos, lo cual dificultó la obtención de

información desagregada y homogénea para todos los puntos requeridos. Sin embargo, la información disponible es consistente con el panorama general del empleo público descrito en el apartado anterior, por lo que los datos que se presentan aportan tendencias relevantes sobre la gestión del empleo en el Órgano Ejecutivo y ofrecen la oportunidad de explorar las diferencias interinstitucionales en cuanto a las áreas consideradas en el estudio.

Los problemas detectados en la gestión de información revelaron vacíos importantes como la falta de registros confiables, la existencia de pobres mecanismos de compilación y sistematización estadística, así como la débil capacidad administrativa para organizar y resguardar los datos. La dispersión de información restringe la capacidad para la mejora institucional y genera condiciones favorables para la opacidad en la gestión del empleo. Por otra parte, la falta de registro desagregado de las variables consideradas también plantea desafíos para el análisis de las brechas actuales en áreas como la gestión de la remuneración, el acceso a la capacitación y a cargos de dirección, que afectan particularmente a las mujeres.

Otro de los hallazgos de la investigación es la resistencia institucional para la entrega de información básica sobre los procesos de gestión del empleo. La mayoría de entidades consultadas envió información incompleta, omitiendo requerimientos de manera discrecional, comportamiento que pone de manifiesto la opacidad en el manejo de los sistemas de recursos humanos. Para efectos de la investigación se realizaron numerosas solicitudes para completar la serie de datos para el período 2009-2019. La información fue obtenida para 14 de 15 instituciones, exceptuando el Ministerio de Cultura. Los empleados de las carteras consideradas representan el 34.5% de los trabajadores del gobierno central.

Es importante mencionar que algunas de las instituciones consultadas citaron las causales establecidas en la Sentencia de Inconstitucionalidad 713-2015 como argumentos que, según su criterio, justifican su negativa a entregar la información requerida. Entre las causales se perfilan límites para el acceso a la información cuando el requerimiento sea considerado “superfluo” y también se establece que no es obligación de las instituciones públicas generar información sobre hechos que no tuvieron lugar en presencia de sus actuales titulares<sup>63</sup>. Las instituciones que hicieron uso de este criterio manifestaron que la generación de información sobre la gestión del empleo afectaba el funcionamiento normal de las unidades a cargo de su procesamiento.

### 3.1. Aspectos generales

Las deficiencias en materia normativa afectan directamente los mecanismos administrativos que regulan el ingreso, ascenso y permanencia de los empleados en el sector público. Actualmente la LSC continúa vigente y es aplicada principalmente a las

instituciones del Órgano Ejecutivo. Sin embargo, existe un bajo o nulo cumplimiento de la normativa debido a factores como la antigüedad de la Ley, la amplitud de las exclusiones, como consecuencia de la creación de regímenes especiales<sup>64</sup>, y la inoperancia de las Comisiones de Servicio Civil, que son las entidades encargadas de hacer cumplir la Ley a nivel institucional. Todos estos elementos abonan manejo discrecional de los procesos de gestión del empleo, ante la falta de claridad regulatoria y la debilidad institucional para hacer cumplir la Ley.

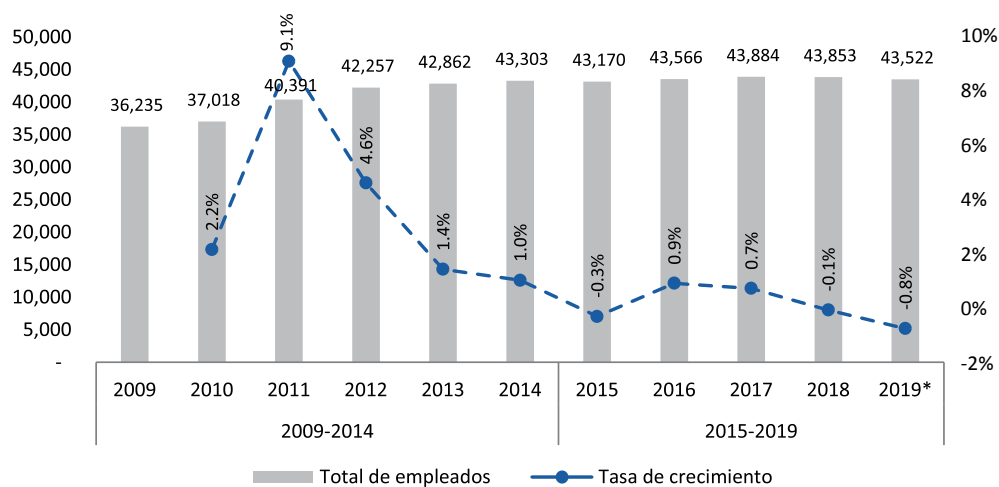
El análisis del número de empleados refleja la expansión de todas las carteras, principalmente durante el período 2009-2011. El incremento en la planilla ministerial, coincide con la tendencia observada en otras dependencias de la administración pública<sup>65</sup> y muestra su punto máximo en 2011 (Gráfico 13). El ingreso de nuevo personal a los ministerios disminuyó considerablemente durante la gestión del presidente Sánchez Cerén. Como se verá más adelante, en este quinquenio fueron utilizados otros mecanismos como el ascenso y la migración de empleados hacia regímenes de contratación más estables.

<sup>63</sup> Ver Grupo Promotor LAIP (2017), “Las instituciones públicas deben garantizar el derecho de acceso a la información pública y no limitar su alcance”, 26 de octubre de 2017.

<sup>64</sup> Ver Tabla 3

<sup>65</sup> Ver sección 2.2

**Gráfico 13. Número de empleados y tasa de crecimiento en instituciones del Órgano Ejecutivo (2009-2019)**



\*Datos al 31 de marzo de 2019.

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial proporcionada por las Unidades de Acceso a la Información de cada institución.

La evolución del número de empleados en las instituciones consultadas indica el ingreso continuo de personas a lo largo de todo el período analizado. Es importante considerar que el ingreso de empleados a la administración pública se enmarca en un contexto de debilidad normativa que afecta la transparencia de los procesos de contratación. El incremento de la planilla en las instituciones consultadas, se observa con

más fuerza durante la administración del expresidente Mauricio Funes, con una tasa de crecimiento promedio de 3.7%. Las diferencias en cada institución (Tabla 5) dan cuenta de la diversidad en el ritmo de expansión, no obstante, en este período 7 de las instituciones consideradas incrementaron su planilla a una tasa mayor al 5%.

**Tabla 5. Tasa de crecimiento promedio del empleo en el Órgano Ejecutivo**

Institución	2010-2014	2015-2019*
<b>Presidencia</b>	14.2%	1.0%
<b>MINEC</b>	6.1%	7.2%
<b>MITUR</b>	11.2%	0.7%
<b>MDN</b>	4.5%	3.7%
<b>MOP</b>	8.6%	-0.6%
<b>MINGOBDT</b>	6.5%	0.4%
<b>MARN</b>	5.5%	0.0%
<b>MTPS</b>	5.8%	-0.7%
<b>MJSP</b>	3.2%	1.5%
<b>MINSAL</b>	4.0%	0.0%
<b>RREE</b>	2.3%	1.0%
<b>MH</b>	0.5%	0.2%
<b>MINED</b>	0.0%	-0.7%
<b>MAG</b>	-1.3%	0.4%
<b>General</b>	<b>3.7%</b>	<b>0.1%</b>

\*Datos al 31 de marzo de 2019.

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial proporcionada por las Unidades de Acceso a la Información de cada institución.

La evolución del empleo en los ministerios estudiados refleja las prioridades nacionales para la contratación de personal. Asimismo el análisis por institución muestra una clara tendencia expansiva entre 2010 y 2014, concentrada principalmente en actividades de naturaleza administrativa y de apoyo al crecimiento económico. En este sentido, uno de los polos de crecimiento del empleo público fue la Presidencia de la República, institución que duplicó su tamaño entre 2009 y 2018, debido al fortalecimiento de las

funciones de planificación<sup>66</sup>, así como a la creación de nuevas secretarías como la Secretaría de Cultura (2009)<sup>67</sup>, Secretaría de Inclusión Social (2010) y la Secretaría de Asuntos Estratégicos/Gobernabilidad (2010). Asimismo, se registraron alzas importantes en el MITUR, MOP, MINGOBDT y MINEC, mientras que las carteras de salud, seguridad, educación y agricultura se ubican a la zaga del incremento, presentando en este último caso una contracción en la planilla.

<sup>66</sup> Entrevista, SETEPLAN, San Salvador, 24 de octubre de 2018.

<sup>67</sup> Elevada a rango ministerial mediante el decreto Ejecutivo No. 1 del 10 de enero de 2018.

En general, el número de empleados ha incrementado en 20.1% entre 2009 y 2019, lo cual obliga a cuestionar los mecanismos de ingreso de este personal y la idoneidad de las nuevas contrataciones para cumplir con las responsabilidades del cargo para el cual los empleados fueron seleccionados. La rápida expansión del aparato institucional no necesariamente se explica por cambios organizacionales. Por otra parte, aún en los casos en los que se han creado nuevas dependencias, no se dispone de mecanismos de seguimiento y evaluación que expongan los criterios técnicos para la contratación y su relación con la mejora en la implementación de programas que beneficien a la población.

Durante la última década también se registra la creación de diversas herramientas para la gestión del talento humano, diseñadas principalmente por la SETEPLAN. Algunos avances sustanciales se relacionan con el uso de tecnología para transparentar los procesos de contratación, la creación de sistemas para la clasificación de cargos, la evaluación del desempeño y la remuneración de servidores públicos<sup>68</sup>. La rigidez y falta de actualización del marco normativo, dificulta la adopción plena y homogénea de estas iniciativas, que de momento, son de carácter voluntario y están sujetas a la voluntad de los titulares para ser incorporadas en la gestión del empleo público.

### 3.2. Ingreso y ascenso

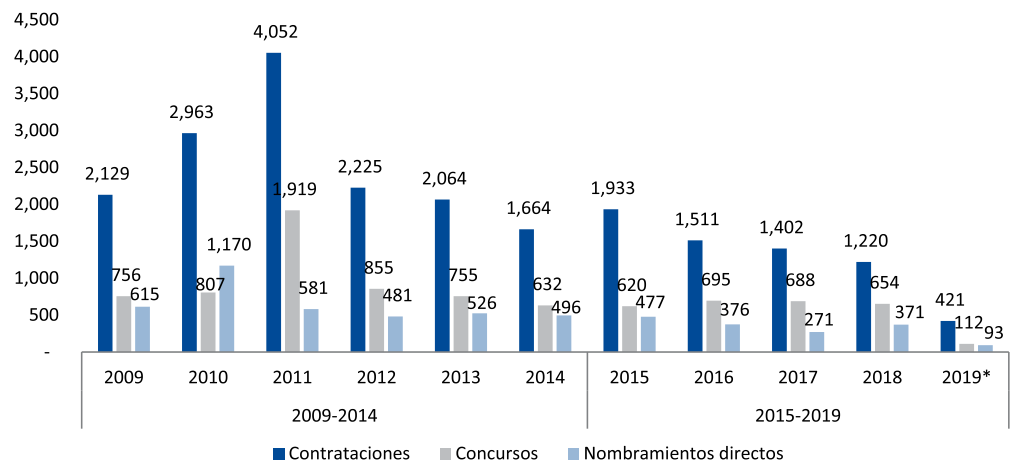
La LSC establece que el mecanismo para incorporar empleados a la carrera administrativa es la conducción de pruebas de idoneidad<sup>69</sup>. Las Comisiones de Servicio Civil son las principales encargadas de la evaluación y aplicación de estas pruebas, o la dispensa del requisito de concurso en caso de considerarlo necesario<sup>70</sup>. En las instituciones incluidas en este estudio las Comisiones se encuentran formalmente conformadas, pero no asumen un papel activo en los procesos de contratación y selección de personal<sup>71</sup>.

Los concursos son uno de los pilares de la carrera administrativa, ya que tienen por objetivo garantizar el ingreso de los más aptos, en condiciones de competencia que privilegien el mérito y la idoneidad de los aspirantes. Sin embargo, el número de contrataciones en los ministerios excedió considerablemente los concursos internos realizados entre 2009 y 2019 (Gráfico 14).

<sup>69</sup> Art. 20 de la Ley de Servicio Civil.  
<sup>70</sup> Art. 12 de la Ley del Servicio Civil.  
<sup>71</sup> Grupo focal, Personal gerencial de las unidades administrativas y de recursos humanos del Órgano Ejecutivo, San Salvador, 25 de octubre de 2018.

<sup>68</sup> Ibid.

**Gráfico 14. Número de concursos, nombramientos directos y contrataciones de personal en instituciones del Órgano Ejecutivo (2009-2019)**



\*Datos al 31 de marzo de 2019.  
 Fuente: Elaboración propia con base en información oficial proporcionada por las Unidades de Acceso a la Información de cada institución.

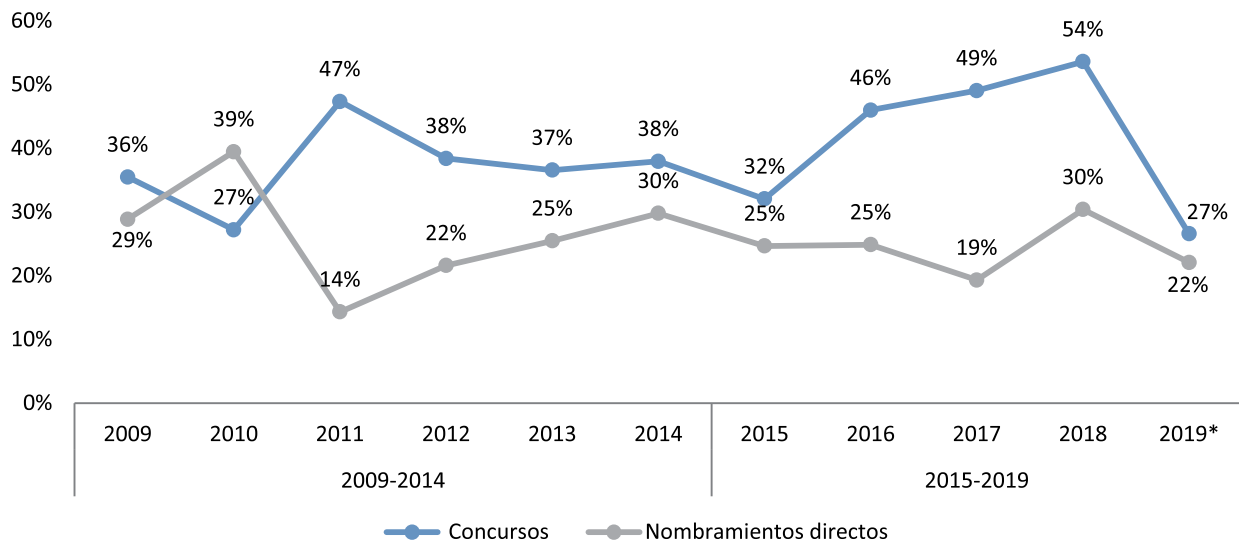
Durante el período mencionado, los ministerios reportaron 21,584 contrataciones y 8,493 concursos. La cobertura de estos últimos respecto a los procesos de ingreso de personal tiene un comportamiento errático y presenta un promedio del 39%, mientras que los nombramientos directos equivalen al 26% (Gráfico 15). Esto indica que los concursos no son el principal medio de ingreso a las instituciones del Ejecutivo, más bien son utilizados excepcionalmente, a la vez que se hace un amplio uso de la figura de nombramientos directos, para los cuales no se requiere que el aspirante se someta a pruebas de idoneidad que permitan verificar si sus habilidades profesionales se corresponden con el cargo que le es asignado. Es necesario mencionar, que existe un porcentaje adicional de ingresos, 38% en promedio, que no se respaldan en concursos ni nombramientos, por lo que podrían indicar la práctica de contratación arbitraria de personal.

La ausencia de concursos públicos es el resultado de los vacíos de la LSC, la falta de capacidad institucional para la supervisión de estos procesos y la inoperancia de las Comisiones de Servicio Civil. Otro elemento relevante es la amplitud de las exclusiones contempladas para la carrera administrativa, es decir, existe una amplia gama de cargos cuyo ingreso no requiere de la realización de concursos públicos, ni la aprobación de pruebas de idoneidad, lo cual facilita la contratación discrecional de empleados en las instituciones públicas.

La excesiva flexibilidad para el ingreso de personal en la administración pública disminuye la transparencia en los procesos y dificulta su fiscalización. Asimismo, la LSC considera que los empleados que ingresen bajo un régimen de contrato no están sujetos a las disposiciones de dicha normativa y no deben someterse a los procesos de ingreso establecidos en la misma<sup>72</sup>.

<sup>72</sup> Art. 4. de la LSC

**Gráfico 15. Porcentaje de cobertura de los concursos públicos y nombramientos directos en instituciones del Órgano Ejecutivo (2009-2019)**



\*Datos al 31 de marzo de 2019.

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial proporcionada por las Unidades de Acceso a la Información de cada institución.

Estos factores abonan a la institucionalización de un sistema de gestión basado en prácticas clientelares, en el cual el ingreso a la función pública no deriva de la capacidad de la persona para desempeñar su trabajo, sino de las conexiones políticas que ésta posea dentro de la institución contratante.

Aunque el panorama actual es desfavorable para el desarrollo de la carrera administrativa, se identifican mejoras relevantes como la creación del portal de empleo público, lanzado en 2015, a cargo de la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia (SETEPLAN), el cual ofrece una plataforma tecnológica para la divulgación de oportunidades de empleo y el seguimiento de los procesos de contratación. De las instituciones consultadas, 5 manifestaron que hacen uso de esta herramienta: MARN, MINEC, MINED, MTPS y la Presidencia; el resto no citó directamente la plataforma pero publican ocasionalmente sus vacantes por esa vía.

El uso del portal permite elaborar perfiles de puesto de acuerdo a la plaza vacante y establecer criterios evaluables para la selección, que no pueden ser modificados posteriormente; este mecanismo incrementa la transparencia y fomenta la equidad en la participación de los aspirantes. La herramienta ha sido aceptada por la ciudadanía y es utilizada por algunas instituciones; sin embargo, la publicación de procesos a través de esta herramienta es de carácter voluntario y su uso depende de la decisión de cada titular y unidad operativa, quienes tienen la potestad de definir qué procesos serán realizados por esta vía<sup>73</sup>.

En cuanto a los procesos de ascenso, el traslado de empleados a categorías superiores, busca la profesionalización de los trabajadores y la retención del recurso humano, al ofrecer incentivos para mantener al

personal más calificado dentro de la administración pública. Este mecanismo favorece la especialización de servidores públicos en determinadas áreas de trabajo y es uno de los principales incentivos para el desarrollo de la carrera administrativa, al facilitar el movimiento de empleados a plazas con mayor remuneración económica.

La realización de concursos para esta categoría es considerablemente superior que la documentada para el ingreso a la función pública, reflejando menores brechas entre la realización de concursos internos y el número de personas ascendidas (Gráfico 16). La cobertura de los concursos internos respecto al personal ascendido en algunos casos es superior al 100%, lo que indica que se realizan más convocatorias que ascensos efectivos, esta práctica podría relacionarse con la habilitación de plazas para la contratación externa de personal, ante la aparente imposibilidad de cubrir la convocatoria interna.

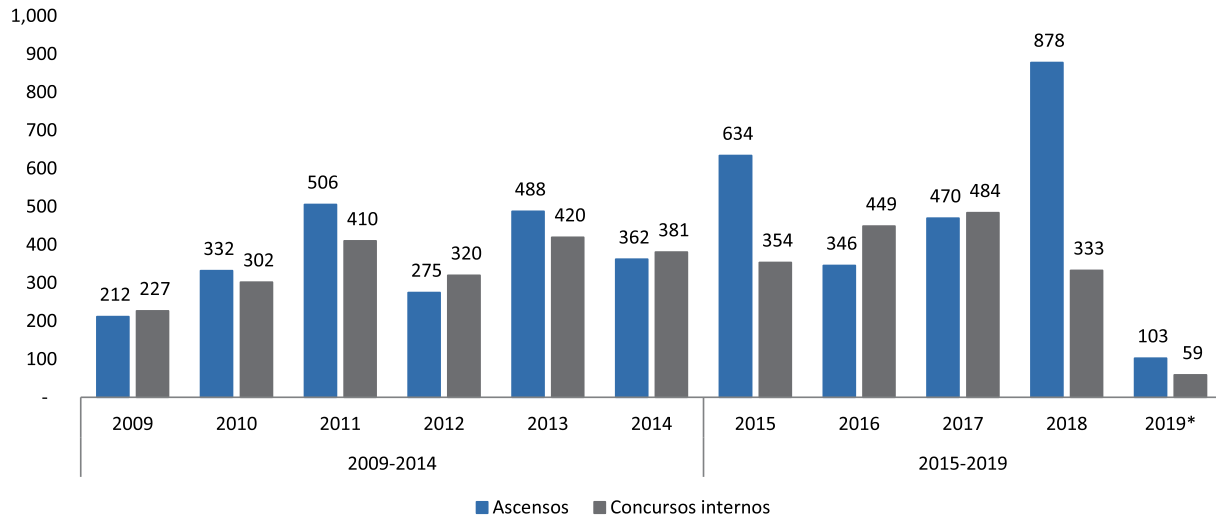
A diferencia de lo observado en el caso de las contrataciones, los ascensos de personal registran mayores niveles en el quinquenio 2014-2019. Los datos sugieren una mayor aplicación de estos procesos en años pre o post electorales. Los puntos máximos en el uso de estos movimientos de personal se observan en 2015 y 2018, siendo este último un año previo a las elecciones presidenciales. Asimismo, la cobertura de los concursos internos en estos años fue de 56% y 38% respectivamente, los porcentajes más bajos dentro de la serie.

En los casos mencionados, el número de concursos internos es ampliamente inferior a las personas que cambiaron de categoría laboral, sugiriendo que, al igual que en la etapa de ingreso a la función pública, la promoción no se acompañó de los procedimientos administrativos necesarios para garantizar que el cambio de categoría responda al desempeño y la

<sup>73</sup> Entrevista, SETEPLAN, San Salvador, 24 de octubre de 2018.



**Gráfico 16. Número de concursos internos y personal ascendido en instituciones del Órgano Ejecutivo (2009-2019)**



\*Datos al 31 de marzo de 2019.

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial proporcionada por las Unidades de Acceso a la Información de cada institución.

capacidad de las personas. La aplicación de ascensos bajo estas condiciones genera un efecto contrario al deseado, desincentivando la profesionalización y permanencia de los empleados dentro de la administración pública, ya que estos perciben que el buen desempeño no está necesariamente asociado con oportunidades de desarrollo profesional<sup>74</sup>.

La evolución de las contrataciones y ascensos (Gráfico 17) indica que el ingreso a la administración pública, en las instituciones consideradas, tuvo mayores niveles de crecimiento en el período 2010-2013, mientras que los ascensos repuntan en 2015 y 2018. Este comportamiento sugiere que las decisiones sobre la gestión del empleo durante la última década consideraron una etapa inicial de expansión de la planilla pública y posteriormente una transición de personas a categorías salariales superiores hacia el final

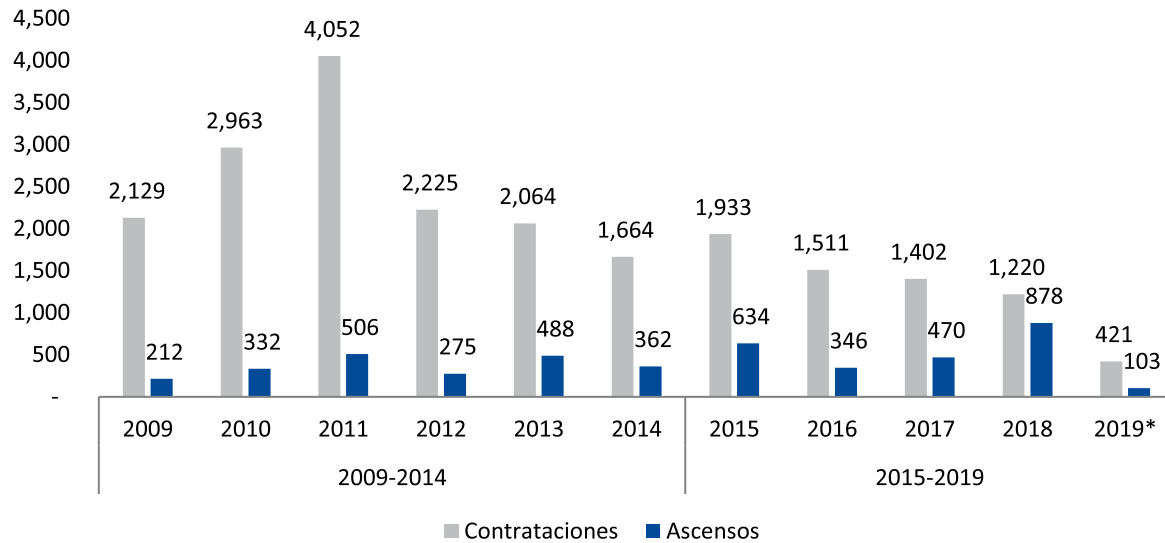
del período considerado. La característica compartida de ambos momentos es la opacidad de los procesos, así como la falta de claridad de los objetivos técnicos que sustentan la toma de estas decisiones.

El arraigo de estas prácticas en las instituciones públicas termina afectando su capacidad de implementación, lo que acelera los procesos de deslegitimación de su funcionamiento de cara a los ciudadanos. El desempeño de funciones básicas del Estado como la generación de condiciones económicas favorables, la provisión de servicios básicos, la protección y garantía de los derechos humanos de los ciudadanos, depende de las personas al frente de estas actividades, por lo que la selección, tanto para el ingreso como para el ascenso, debe privilegiar el mérito como un mecanismo de garantía para que la persona que ocupa el cargo sea capaz de cumplir diligentemente con sus funciones.

<sup>74</sup> Grupo focal, Empleados públicos de instituciones del Órgano Ejecutivo, San Salvador, 25 de octubre de 2018.



### Gráfico 17. Evolución de las contrataciones y ascensos en instituciones del Órgano Ejecutivo (2009-2019)



\*Datos al 31 de marzo de 2019.

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial proporcionada por las Unidades de Acceso a la Información de cada institución.

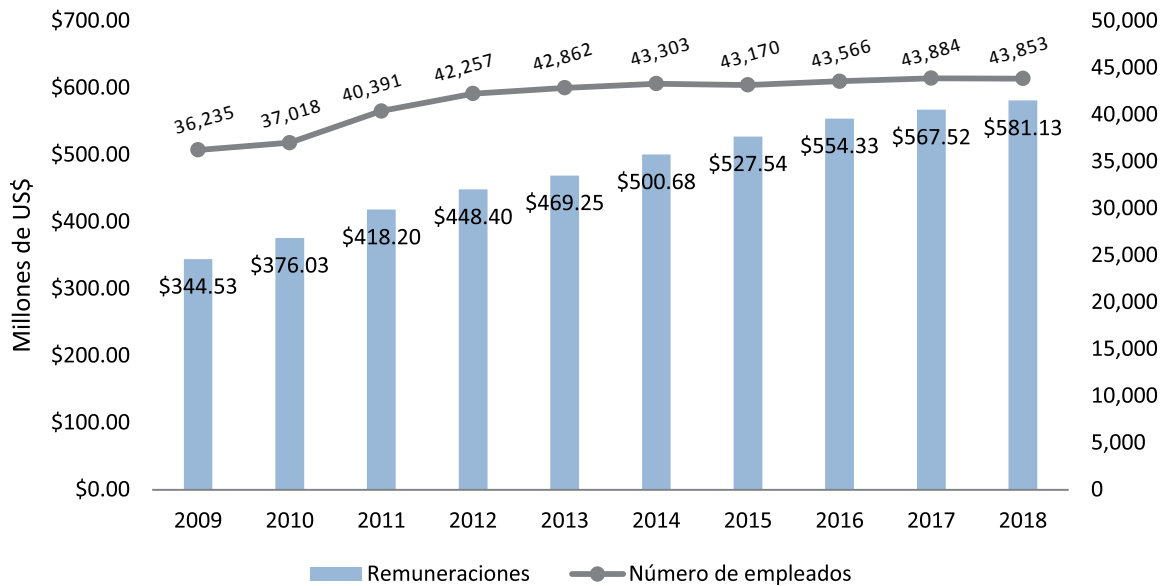
### 3.3. Compensación y evaluación del desempeño

La gestión de la compensación es un elemento clave dentro del sistema de servicio público, ya que establece los criterios para la remuneración del personal de acuerdo a las exigencias de cada cargo. Actualmente, las estructuras salariales presentan grandes variaciones entre una institución y otra; de igual forma, el pago de beneficios y prestaciones adicionales a los contemplados en la ley, no se realiza de forma homogénea y depende en gran medida de la capacidad de negociación sindical<sup>75</sup>.

El pago de remuneraciones se ha incrementado 68.7% en el último decenio (Gráfico 18), como resultado del mayor número de empleados, la aplicación de ascensos y la adopción de políticas como los aumentos efectuados en 2011 y el pago de los escalafones. Si bien, el volumen de las remuneraciones se relaciona directamente con el número de personas contratadas, la determinación del pago de los trabajadores no puede realizarse de forma discrecional. La transparencia en la gestión de la compensación requiere de la construcción de escalas salariales basadas en criterios técnicos, que garanticen la concordancia entre la remuneración y las funciones desempeñadas, considerando aspectos como el grado de especialización y el nivel de responsabilidad asumido en cada categoría de empleo.

<sup>75</sup> Grupo focal, Personal gerencial de las unidades administrativas y de recursos humanos del Órgano Ejecutivo, San Salvador, 25 de octubre de 2018.

### Gráfico 18. Evolución del pago de remuneraciones en instituciones del Órgano Ejecutivo (Millones de US\$)



\*Datos al 31 de marzo de 2019.

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial del Ministerio de Hacienda y las Unidades de Acceso a la Información de cada institución.

La investigación sugiere que el establecimiento de los montos salariales no se deriva de un análisis riguroso sobre los requerimientos del cargo y la categoría del mismo. La elaboración de proyectos presupuestarios parte de parámetros salariales que varían de una institución a otra, sin que existan criterios homogéneos para la remuneración de categorías de puestos de la misma naturaleza; la remuneración para los titulares sí reporta el mismo valor en todos los ministerios consultados.

La amplia gama de mecanismos para fijar el salario de los trabajadores, conlleva presiones de naturaleza fiscal debido a la negociación de condiciones de difícil cumplimiento, que inclusive restringen los futuros procesos de contratación de personal. El crecimiento del monto destinado al pago de salarios presenta un ritmo más acelerado que el de las contrataciones, no obstante, en ambos casos los cambios más considerables se dieron en el período 2009-2014 en el cual las instituciones expandieron este rubro en un promedio del 7.6% (Tabla 6).

**Tabla 6. Tasa de crecimiento promedio del monto pagado en salarios en instituciones del Órgano Ejecutivo (2009-2018)**

Institución	2009-2014	2015-2018
<b>Presidencia</b>	26.5%	3.4%
<b>MINEC</b>	13.5%	2.6%
<b>MITUR</b>	13.0%	2.9%
<b>MOP</b>	10.9%	5.7%
<b>MAG</b>	9.5%	-1.2%
<b>MINSAL</b>	8.6%	4.1%
<b>MDN</b>	7.5%	7.1%
<b>MINGOBDT</b>	7.4%	4.6%
<b>MTPS</b>	6.7%	5.2%
<b>MARN</b>	6.7%	2.6%
<b>MJSP</b>	5.2%	1.5%
<b>RREE</b>	3.7%	1.1%
<b>MINED</b>	2.3%	4.6%
<b>MH</b>	2.1%	1.9%
<b>General</b>	<b>7.6%</b>	<b>3.7%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial proporcionada por las Unidades de Acceso a la Información de cada institución.

Las asimetrías en el pago de remuneraciones se reflejan por ejemplo en los salarios reportados oficialmente por los funcionarios a cargo de los ministerios y secretarías de la presidencia<sup>76</sup>, ya que en ocasiones éstos son más bajos que las remuneraciones percibidas por empleados en niveles que requieren menor grado de responsabilidad<sup>77</sup>. La información para el MINED, MOP y la Presidencia de la República, indica que algunos cargos de dirección, asesoría o investigación perciben remuneraciones más elevadas que las personas al frente de las instituciones. Las distorsiones actuales en materia salarial generan desincentivos para que

personas calificadas opten a cargos de alto nivel, ya que los salarios oficiales no se corresponden con el nivel de especialización requerido para desempeñar el cargo.

En administraciones anteriores, la baja cuantía de los salarios de los titulares ha llevado al uso de mecanismos de pagos complementarios por el desempeño de funciones propias de los cargos que ocupan las personas que los reciben, esta práctica evidencia la necesidad de transparentar la gestión de la compensación, mediante la revisión y actualización del régimen de sueldos en las diferentes instituciones del Estado, para hacerlas coherentes de conformidad con cargos y responsabilidades, pero también competitivas en relación con los perfiles de los funcionarios que se necesitan para desempeñar determinadas funciones<sup>78</sup>.

Por otra parte, la gestión de la compensación y la revisión salarial debe abordarse desde una visión sistémica, es decir, mayores remuneraciones no necesariamente elevan la calidad del servicio público ya que no pueden ser vistas como un elemento aislado. El salario es una parte del sistema de gestión del empleo y necesita acompañarse de mecanismos transparentes para la selección de personal, especialmente en cargos de alto nivel, así como de la definición clara de las funciones y competencias requeridas de cada funcionario.

La SETEPLAN impulsó la elaboración del Sistema de Administración de Puestos de Trabajo (SAPT) para la valoración de perfiles de puestos, mediante la clasificación de cargos en una escala que considera tres criterios: a) nivel de responsabilidad del puesto; b) nivel de complejidad de la actividad desarrollada; y c) la competencia que requiere el desempeño de

<sup>76</sup> El salario mensual aprobado para los titulares de los ministerios consultados equivale a \$2,773.72 más \$571.43 en concepto de gastos de representación. En el caso de los viceministerios la remuneración es \$2,080.58 más gastos de representación.

<sup>77</sup> Información oficial proporcionada por las instituciones del anexo 1.

<sup>78</sup> FUSADES (2016), "Es momento de cambiar antiguas prácticas y avanzar en la transparencia de las remuneraciones públicas", Posición Institucional, 28 de noviembre de 2016.

esa función. Esta herramienta permite corregir la discrecionalidad y evita la manipulación de perfiles, al vincularlos con un sistema de evaluación que responde al manual de funciones de cada institución. El sistema está disponible para todas las instituciones; sin embargo, su aplicación es voluntaria y está sujeta a la solicitud que cada institución realiza a la SETEPLAN para que ésta le proporcione asistencia técnica para su implementación<sup>79</sup>. El SAPT sienta las bases para la aplicación de diversas herramientas en la gestión del empleo, siendo una de las más importantes, la determinación de remuneraciones acordes a las características de cada cargo y la homologación de criterios para establecer la retribución percibida, corrigiendo las asimetrías vigentes y privilegiando el mérito y la capacidad en la contratación<sup>80</sup>.

La arbitrariedad para la determinación de las remuneraciones, resalta la importancia y urgencia de la construcción de escalas salariales orientadas al desarrollo de la carrera administrativa, que consideren la sostenibilidad presupuestaria de cada institución. El sistema de remuneración actual se encuentra distorsionado y resulta ineficiente. En estructuras de empleo clientelares, como es el caso de El Salvador la poca institucionalización del mérito tiende a premiar a los trabajadores menos calificados, otorgándoles salarios superiores a su equivalente en el sector privado; sin embargo, en trabajadores con mayores niveles de preparación académica y profesional, la relación es inversa<sup>81</sup>, por lo que el monto establecido para las plazas con altos niveles de responsabilidad y complejidad técnica no compensa adecuadamente las expectativas salariales de las personas a su cargo.

79 Entrevista, SETEPLAN, San Salvador, 24 de octubre de 2018.

80 *Ibíd.*

81 Op. Cit. Izquierdo, A. y Pessino, C. (2018)

### Evaluación del desempeño

La revisión de las tendencias en materia de contratación, ascenso y remuneración, refleja un crecimiento constante en todas las variables consideradas bajo un marco jurídico anacrónico, discrecional e incierto. En un sistema de servicio público por mérito, el desarrollo de la carrera administrativa descansa sobre la posibilidad de ascenso y profesionalización, basados en el desempeño y la formación de habilidades. Para que se dé lo anterior, es importante una evaluación del desempeño. De acuerdo a la información recabada, esta práctica es ampliamente utilizada (Tabla 7), con diferentes niveles de cobertura que rondan entre el 32.8% y el 100% de empleados en las instituciones bajo análisis. La información derivada de estas evaluaciones es un insumo valioso para la planificación de planes de carrera y la identificación de necesidades institucionales de capacitación que permitan la profesionalización de los empleados o prescindir de aquellos que no llenan los requerimientos del cargo.

**Tabla 7. Promedio de personal evaluado instituciones del Órgano Ejecutivo**

Institución	2018
MARN	100.0%
MDN	100.0%
MOP	100.0%
MTPS	100.0%
MH	96.5%
MITUR	93.1%
MINEC	92.3%
MAG	81.7%
MJSP	63.5%
RREE	32.8%
MGDT*	n.d.
MINED*	n.d.
MINSAL*	n.d.
Presidencia**	n.a.

*n.d.: No disponible. n.a.: No aplica.*

*\*Las instituciones expresaron realizar procesos de evaluación anuales sin detallar el número de empleados evaluados. \*\*No realiza evaluación de desempeño.*

*Fuente: Elaboración propia con base en información oficial proporcionada por las Unidades de Acceso a la Información de cada institución.*

En los últimos años, la evaluación ha ganado terreno como una herramienta de gestión de la calidad que potencia el desarrollo profesional de los empleados, mediante la identificación de áreas de mejora. Aunque el uso de las evaluaciones se ha extendido, los resultados de las mismas generalmente son subutilizados o solo se relacionan con la entrega de incentivos monetarios, especialmente en las instituciones que cuentan con sistemas de escalafón como el MINSAL.

En la mayoría de instituciones analizadas, estos ejercicios se limitan al cumplimiento de un procedimiento formal y presentan puntos débiles como la exclusión de personal a evaluar, generalmente en los niveles más altos en la escala organizacional, la falta de análisis de resultados y la definición de mecanismos para que las deficiencias identificadas sean abordadas posteriormente, a través de estrategias que permitan superarlas, como la capacitación técnica y gerencial<sup>82</sup>. En este sentido los mecanismos de evaluación actual podrían mejorarse mediante la incorporación de evaluaciones basadas en resultados, que permitan medir la idoneidad de los empleados que ya se encuentran desempeñando un cargo y diseñar planes de profesionalización que mejoren la capacidad de los mismos para cumplir con sus funciones<sup>83</sup>, considerando las necesidades de formación de acuerdo a los intereses del empleado y a los marcos de planificación institucional. De igual forma, es necesario impulsar procesos de evaluación de la gestión institucional, basados en el establecimiento de metas y resultados esperados del trabajo de cada cartera, en el marco de esfuerzos más amplios de planificación de políticas de Estado.

### 3.4. Estabilidad laboral

La carrera administrativa debe responder a resultados y basarse en el principio de mérito, considerando mecanismos transparentes para el ingreso, así como planes de formación y desarrollo profesional vinculados a escalas salariales que remuneren el trabajo de los servidores públicos de acuerdo a sus responsabilidades y competencias. La estabilidad laboral es el último elemento considerado dentro de la gestión del empleo. Tal y como se expuso previamente, la garantía de continuidad es clave para el desarrollo de la carrera administrativa, al otorgar certeza a los empleados frente a los vaivenes políticos, pero también asegura la continuidad de los procesos institucionales y la prestación de servicios públicos.

Al igual que la compensación, la estabilidad laboral es un componente dentro del sistema general del servicio civil. El derecho a la estabilidad busca la protección de la relación de los empleados con la administración pública y la continuidad de los servicios prestados de cara a los ciudadanos, pero el reconocimiento de este derecho solo cobra sentido cuando se relaciona con mecanismos de ingreso y evaluación meritocráticos y transparentes que garanticen la idoneidad de las personas para desempeñar los cargos que ostentan.

En El Salvador la estabilidad generalmente se relaciona con el tipo de régimen jurídico al cual está sujeto un empleado público al momento de ingresar al servicio civil. En esencia existen dos tipos de figuras: la Ley de salarios y los contratos, pero en la práctica la relación contractual puede asumir otras variantes de acuerdo a elementos como la fuente de financiamiento de la contratación, la naturaleza de las funciones desempeñadas o el período de tiempo por el cual se desempeñará el cargo.

<sup>82</sup> Grupos focales, empleados públicos y personal gerencial de las unidades administrativas y de recursos humanos del Órgano Ejecutivo, San Salvador, 25 de octubre de 2018.

<sup>83</sup> Op. cit. Montero, G. (2018a).

Para efectos de esta investigación se analizó la evolución de los regímenes de Ley de salarios y contratos. Entre 2009 y 2019, se observa una clara migración de trabajadores hacia el régimen de “Ley de salarios” (Gráfico 19), bajo el cual los empleados están sujetos a las disposiciones establecidas en la LSC, así como a las responsabilidades y beneficios que contempla esta normativa. Actualmente el 95% de los trabajadores se encuentran en este régimen contractual.

En el caso del régimen de contratos<sup>84</sup> el promedio de empleados ubicados en esta categoría entre 2009 y 2011 fue de 37%, mientras que en 2019 llegó a su punto mínimo con un 6%. Esta forma de contratación se encuentra excluida de la LSC y ofrece mayor flexibilidad en el ingreso, ya que no se vincula con los procedimientos de selección contemplados en dicha normativa y no está sujeta a la aprobación de la plaza por el pleno legislativo.

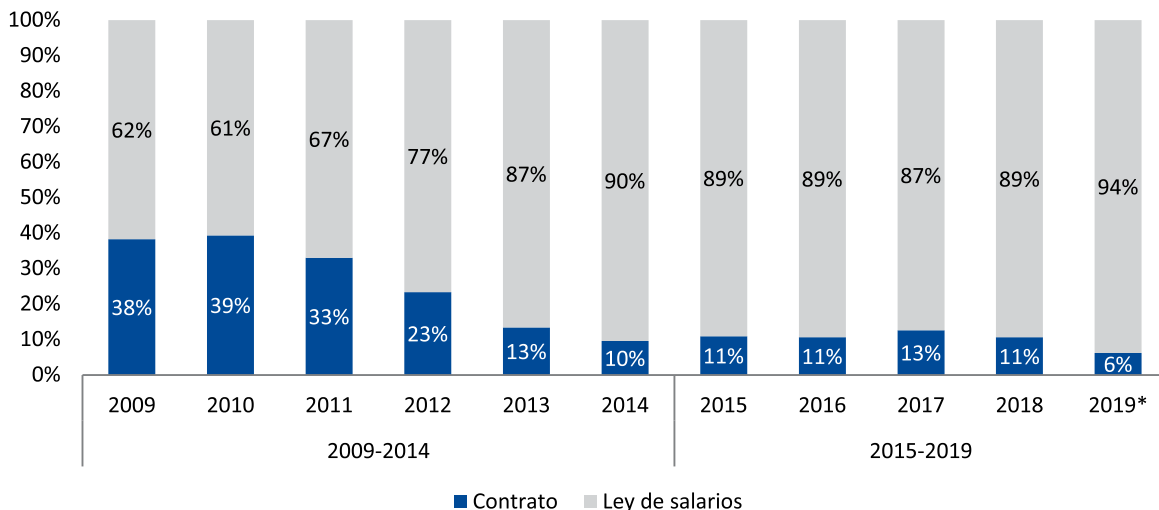
La figura de contrato por servicios profesionales permite el ingreso mediante un proceso de oferta de contrato a personas que pueden satisfacer las necesidades particulares de una entidad pública<sup>85</sup>. El uso arbitrario y excesivo de este mecanismo, no solo afecta la estabilidad de los servidores, también genera espacios legales que permiten la incorporación de empleados esquivando la realización de procesos de selección transparentes y competitivos, aunque no limita la posibilidad para que la contratación pueda ser incorporada en la Ley de salarios, en ejercicios fiscales posteriores al ingreso del empleado, para garantizar su permanencia.

El derecho a la estabilidad laboral fue reconocido por la Sala de lo Constitucional en 2012, mediante una sentencia de amparo en la que dispuso que las personas empleadas para ofrecer servicios profesionales o técnicos, bajo el régimen de contrato, tienen los mismos derechos a la estabilidad de empleo que un funcionario público en el servicio de carrera administrativa del

84 Art. 83 de las Disposiciones Generales de Presupuestos.

85 Op. cit. MESICIC (2017)

**Gráfico 19. Porcentaje de empleados por régimen de contratación en instituciones del Órgano Ejecutivo (2009-2019)**



\*Datos al 31 de marzo de 2019.

Fuente: Elaboración propia con base en información oficial proporcionada por las Unidades de Acceso a la Información de cada institución.



servicio civil, siempre que estas cumplan con los siguientes criterios: a) que la relación laboral sea de carácter público; b) que las labores desarrolladas pertenezcan al giro ordinario de la institución; c) que la actividad sea de carácter permanente; y d) que el cargo desempeñado no sea de confianza<sup>86</sup>.

La estabilidad no puede reducirse a otorgar la garantía de permanecer en un cargo al margen de los resultados y el desempeño. La inclusión de estos empleados a la carrera administrativa, resalta la necesidad de actualizar el marco normativo, a manera de garantizar la aplicación homogénea de procesos de selección competitivos y transparentes, que deriven en contrataciones basadas en la idoneidad del aspirante.

El establecimiento de la carrera administrativa requiere de mecanismos que garanticen la protección de los empleados, pero estos deben formar parte de un sistema integral, de lo contrario, genera incentivos para la permanencia de funcionarios sin considerar sus resultados, lo que limita la aplicación de medidas para el ingreso o renovación de cuadros técnicos más capacitados. Se reconoce que la estabilidad es deseable y necesaria, pero este mecanismo debe premiar la idoneidad de personas que ingresan por mérito al servicio público, con la finalidad de generar continuidad en la provisión de servicios públicos de calidad.

La afiliación sindical también resulta relevante para el análisis de la gestión del empleo, particularmente en un contexto en el que algunas organizaciones sindicales han mostrados una férrea oposición a la aprobación de un nuevo marco jurídico para regular la función pública. En El Salvador el derecho a la libertad sindical de los servidores públicos se reconoce constitucionalmente desde 2009<sup>87</sup> y es aplicable a las personas que forman

parte de la carrera administrativa, exceptuando los siguientes casos<sup>88</sup>:

- Aquellos servidores públicos no comprendidos en la carrera administrativa y que desempeñan cargos políticos y de confianza, tales como los titulares de Ministerios y Viceministerios y de la Fiscalía General de la República y de la Procuraduría General de la República, los Secretarios de la Presidencia de la República, los Embajadores, los Directores Generales, los Gobernadores Departamentales y sus Secretarios particulares;
- Presidente y Vicepresidente de la República, Presidente y Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y de las Cámaras de Segunda Instancia, Presidente y Magistrados de la Corte de Cuentas de la República, el titular de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, Presidente y Magistrados del Tribunal Supremo Electoral y representantes diplomáticos;
- Miembros de la Carrera Judicial;
- Miembros de la Fuerza Armada y de la Policía Nacional Civil;
- Servidores públicos con cargos con poder decisorio, de directivos o de naturaleza altamente confidencial;
- Determinado personal del Ministerio Público, como los adjuntos de los titulares, agentes auxiliares, procuradores de trabajo y delegados de éstos.

Los datos disponibles para 2018 indican que en las instituciones del Órgano Ejecutivo existían 53 organizaciones sindicales, con un promedio general de afiliación de 45.4% (Tabla 8). Las entidades con mayor porcentaje de empleados registrados en estas organizaciones son el MINGOBDT, MINED y el MJSP, con tasas superiores al 80%. Únicamente las carteras de la Defensa y Turismo no contaban con sindicatos activos al cierre de 2018.

<sup>86</sup> Sentencia de Amparo 2-2011 de la Sala de lo Constitucional, publicada el 19 de diciembre de 2012.

<sup>87</sup> Decreto Legislativo No. 33, 27 de mayo de 2009, publicado en el Diario Oficial, No. 102, Tomo 383 el 4 de junio de 2009.

<sup>88</sup> Secretaría para Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República (2013), "Guía sobre el Ejercicio del Derecho a la Libertad Sindical en el Sector Público", Subsecretaría de Gobernabilidad y Modernización del Estado, julio de 2013.

**Tabla 8. Cobertura de la afiliación sindical en instituciones del Órgano Ejecutivo (2018)**

Ministerio	% de afiliación
<b>MINGOBDT*</b>	97%
<b>MINED*</b>	89%
<b>MJSP</b>	85%
<b>MTPS</b>	76%
<b>MARN</b>	75%
<b>MOP</b>	74%
<b>MAG</b>	73%
<b>MH</b>	68%
<b>MINEC</b>	65%
<b>RREE</b>	39%
<b>MINSAL</b>	30%
<b>Presidencia</b>	16%
<b>MDN</b>	n.a.
<b>MITUR</b>	n.a.
<b>Total</b>	<b>45.4%</b>

*n.a.: No aplica.*

*\*Incluye únicamente a la secretaría de Estado.*

*Fuente: Elaboración propia con base en información oficial proporcionada por las Unidades de Acceso a la Información de cada institución.*

Los sindicatos son grupos importantes dentro del funcionamiento institucional y facilitan la negociación de acuerdos colectivos para mejorar las condiciones de empleo de los trabajadores. Las condiciones actuales de gestión del recurso humano presentan un cúmulo

de deficiencias que podrían mejorarse mediante la aprobación de una nueva normativa. En este sentido, es imperativo el trabajo conjunto con estas organizaciones a manera de compartir información precisa y oportuna sobre la necesidad de una reforma que permita elevar la calidad del servicio público y dignificar la pertenencia al mismo.

El panorama general de la gestión del empleo en el Órgano Ejecutivo revela la prevalencia de prácticas discrecionales en el manejo del servicio público que limitan el desarrollo de la carrera administrativa basada en el mérito y la idoneidad. La dispersión normativa y la debilidad institucional para hacer cumplir la Ley, propician la utilización del empleo público con fines clientelares en detrimento de la adopción de criterios técnicos que permitan mejorar la capacidad de las diferentes instituciones para diseñar e implementar políticas públicas orientadas a la ciudadanía.

La transformación de las condiciones actuales requiere de la implementación de diversos procesos de cambio institucional que trascienden el ámbito legal y deben considerar los esfuerzos liderados por otros actores, dentro y fuera de la administración pública. Asimismo, es imperativo el reconocimiento de las buenas prácticas, que han dado resultados positivos y la valoración de su continuidad como elementos complementarios de una potencial reforma normativa.



## 4. Hacia una reforma a la función pública basada en el mérito

Los procesos de reforma del servicio civil son el producto de múltiples esfuerzos que consideran la aprobación o modificación de marcos normativos, el fortalecimiento de las capacidades institucionales, técnicas y administrativas, y el involucramiento de organizaciones externas al gobierno, como la cooperación internacional y los grupos de la sociedad civil. El alcance de las reformas y el éxito de su implementación, requieren del compromiso conjunto de los actores involucrados. Los objetivos de esa relación son claros: generar verdaderos procesos de cambio institucional que permitan transitar de sistemas clientelares hacia sistemas meritocráticos y profundizar la valoración ciudadana sobre los beneficios que estos sistemas generan en la provisión de mejores servicios públicos y políticas públicas más sostenibles.

Este apartado considera la revisión de tres procesos actuales que abonan a la transformación del sistema de servicio público en El Salvador: a) la reforma al marco jurídico, promovida por el Ejecutivo a través del proyecto de Ley del Servicio Público; b) la revisión de las recomendaciones de la Organización de Estados Americanos (OEA) mediante el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción; y c) las acciones lideradas por grupos de la sociedad civil desde el Equipo Impulsor de la Reforma a la Función Pública.

### 4.1. Reforma al marco jurídico

La adecuada gestión del empleo público es un aspecto estratégico para la administración pública, tanto para las personas que integran el servicio civil, como para las instituciones encargadas de operativizar las iniciativas del gobierno. El marco jurídico actual plantea desafíos para la construcción de un sistema de servicio civil moderno y eficiente, debido a la dispersión normativa, mencionada en secciones anteriores, así como a la ausencia de una entidad rectora capaz de hacer cumplir las disposiciones legales.

El proceso de reforma a la función pública tiene como base la aprobación de una nueva normativa orientada a garantizar las condiciones para que los servidores públicos se mantengan motivados, comprometidos y capacitados para brindar respuestas oportunas a las demandas ciudadanas<sup>89</sup>. Es necesario aclarar que si bien una nueva Ley proporcionaría un marco legal para la profesionalización y dignificación del servicio público, la transformación de la administración pública no se limita al ámbito jurídico y debe acompañarse de cambios a nivel administrativo e institucional para obtener resultados sostenibles.

#### 4.1.1. Antecedentes<sup>90</sup>

A nivel latinoamericano la reforma de los sistemas de administración pública ha sido una estrategia clave para la modernización del Estado, especialmente en contextos de acelerada transformación social y tecnológica. La apuesta principal en estos países fue la actualización del marco normativo e institucional

<sup>89</sup> SETEPLAN (2019), "Proyecto de Ley de Servicio Público", Resumen Ejecutivo, Presidencia de la República.

<sup>90</sup> Esta sección toma como base la información proporcionada por funcionarios de la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia en una entrevista otorgada el 24 de octubre de 2018.

para la gestión del empleo, como primer paso para respaldar la conducción de cambios administrativos<sup>91</sup>.

En El Salvador, la elaboración de una nueva normativa para regular la función pública es el resultado de diversos esfuerzos para impulsar una agenda de modernización del Estado. La administración del expresidente Funes, a través de la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia, inició el estudio del tema a partir de insumos recogidos en períodos anteriores, a lo cual se sumó la elaboración de un diagnóstico de la gestión del recurso humano, tanto con funcionarios como con representantes de organizaciones sindicales, en el cual se identificó la institucionalización de la discrecionalidad como principal criterio para la gestión del empleo. A partir de estos resultados y considerando como marco de referencia los principios contenidos en la Carta Iberoamericana de la Función Pública, se estableció un equipo técnico encargado de la elaboración de una propuesta de Ley de la Función Pública (LFP).

En 2012 se presentó el primer borrador de la LFP, definiéndola como una ley marco de aplicación general y obligatoria a todos los empleados públicos. Este documento fue sometido a un proceso de consulta con organizaciones de la sociedad civil, instituciones del Estado y sindicatos para mejorar la calidad de su cuerpo normativo. La resistencia sindical a esta primera propuesta propició la revisión conjunta del proyecto con la colaboración de una representante de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), lo que dio paso a la creación de un nuevo borrador en el año 2013. Es importante recalcar que, tal como se mencionó en apartados previos, algunos grupos sindicales mantienen una fuerte oposición a la aprobación de la Ley, por considerar que vulnera la estabilidad laboral y afecta los derechos de los trabajadores.

En diciembre de 2014, una organización sin fines de lucro retomó el borrador más reciente y, con el apoyo de un diputado, lo presentó a la Asamblea Legislativa, para su estudio y aprobación, por lo que fue remitido a la Comisión de Trabajo y Previsión Social. La introducción del anteproyecto por un actor externo al Ejecutivo propició el inicio de una etapa de revisión y reestructuración del documento trabajado por SETEPLAN.

La administración del presidente Sánchez Cerén retomó el proceso y continuó analizando el cuerpo normativo para la identificación de puntos críticos que podían ser mejorados, asimismo, el proyecto se sometió a consideración de las autoridades rectoras en la materia en Costa Rica y Colombia, por ser países que han impulsado procesos amplios de reforma institucional. Los resultados de las consultas permitieron la obtención de nuevos insumos para crear el anteproyecto más reciente, presentado por el Presidente de la República a través del Ministro de Gobernación y Desarrollo Territorial en diciembre de 2017, el cual fue trasladado a la Comisión Política para su análisis legislativo, pero no ha mostrado avances hasta la fecha de cierre del presente estudio<sup>92</sup>.

#### 4.1.2. Proyecto de Ley del Servicio Público

Los proyectos de LFP y LSP surgieron como propuestas para la refundación del régimen jurídico que regula el servicio civil, sustituyendo a las normas vigentes en esa materia. Fueron elaborados con la perspectiva de convertirse en una ley marco, de carácter general, aplicable a las relaciones de toda la administración pública con sus servidores, promoviendo el establecimiento una verdadera carrera administrativa.

<sup>91</sup> Montero, G. (2018a), "Entrevista realizada el 30 de noviembre de 2018", San Salvador.

<sup>92</sup> EIRFP (2018), "Posición técnica del Equipo Impulsor de la Reforma a la Función Pública sobre el anteproyecto de Ley de Servicio Público", octubre de 2018.

El desarrollo de un nuevo cuerpo legislativo permitirá construir un sistema moderno y profesional de la función pública, respetando todas las garantías y derechos reconocidos a los servidores y dignificando su labor a través de un esfuerzo sistemático, dirigido a profesionalizar al cuerpo administrativo actual<sup>93</sup>.

Esta investigación toma como referencia la Ley de Servicio Público, por ser el documento más reciente y el que ha impulsado tanto el Ejecutivo como el Equipo Impulsor de la Reforma a la Función Pública (EIRFP), cuyo trabajo será detallado en secciones posteriores. El proyecto de LSP contiene 321 artículos distribuidos en 11 títulos<sup>94</sup> que abordan los aspectos relacionados con la administración del servicio público, la resolución de conflictos y la tutela de derechos fundamentales de las personas que conforman la administración pública.

La LSP se basa en los principios de objetividad, imparcialidad y ética en las actuaciones, considerando la igualdad de trato, de oportunidades de acceso y desarrollo de la carrera administrativa, privilegiando el mérito y aptitud en el ingreso, promoción y ascenso profesionales, así como la continuidad, regularidad, eficiencia y eficacia en el ejercicio del servicio público y la estabilidad laboral de los servidores.

### a. Ámbito de aplicación

La LSP ofrece un marco para normar todo lo relativo a la gestión del empleo público. El ámbito de aplicación del Proyecto de LSP es más extenso e incluye a todas las personas servidoras públicas. Es necesario aclarar que la propuesta excluye a los empleados regulados por las carreras especiales, mencionadas en apartados anteriores; sin embargo, los principios de la Ley son

aplicables a estos regímenes, al igual que cualquier otro aspecto no contenido en dichas regulaciones.

El proyecto de ley realiza una labor de ordenamiento del empleo público al clasificar a los servidores públicos según la naturaleza de sus funciones, el origen de su nombramiento o vínculo con el Estado, y el régimen de estabilidad que le es aplicable. Así, se clasifican en: a) funcionarias y funcionarios de alto nivel, b) personal de confianza, c) personal de carrera, y d) personal temporal. Esta clasificación representa un avance al clarificar las distintas relaciones de empleo, limitando el uso excesivo de figuras como los contratos por servicios profesionales, temporales o de empleados con cargo de confianza; lo cual por mucho tiempo ha dado lugar a vulneraciones al derecho a la estabilidad laboral<sup>95</sup>.

### b. Institucionalidad

La LSP facultaría al ejecutivo a crear una institución que ejerza como máxima autoridad administrativa en materia de servicio público. Sus funciones se concentrarían en las áreas de profesionalización del servicio público, relaciones laborales, fortalecimiento institucional, gestión de calidad y desarrollo del gobierno electrónico<sup>96</sup>. Actualmente no se cuenta con ningún organismo rector que vele por la correcta aplicación de la LSC frente a toda la Administración Pública, debiendo cada institución aplicarla siguiendo sus propias pautas y procedimientos. Si bien se creó el Tribunal del Servicio Civil y las Comisiones del Servicio Civil, estas cuentan con atribuciones limitadas.

En ese sentido, no existe una institución encargada de velar por el desarrollo de la carrera administrativa, la homogeneización de los procedimientos y la prevalencia del mérito y la aptitud en todo el Estado.

<sup>93</sup> Ibíd.

<sup>94</sup> El detalle del articulado del proyecto puede consultarse en el portal de la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia: <http://www.secretariatecnica.gob.sv/proyecto-de-ley-del-servicio-publico/>

<sup>95</sup> Op. cit. SETEPLAN (2019)

<sup>96</sup> Ibíd

El proyecto de LSP presenta una alternativa para la conformación de la institucionalidad rectora, la cual se apoyará en un Consejo Consultivo cuyas atribuciones se limitarán a dar lineamientos no vinculantes al titular del ente rector. Además, sería conformado por 15 miembros nombrados conforme al art. 21 LSP, de la siguiente manera:

- El titular de la institución rectora del Órgano Ejecutivo, quien lo coordinará y presidirá.
- 2 titulares del Órgano Ejecutivo designados por el Presidente de la República.
- 2 representantes de la Asamblea Legislativa.
- 2 representantes de la Corte Suprema de Justicia.
- 1 persona representante de la Corte de Cuentas de la República.
- 1 electa por las personas titulares del Ministerio Público.
- 2 representantes por las organizaciones sindicales del sector público, a través de las federaciones y confederaciones debidamente inscritas.
- 2 representantes por las universidades acreditadas.
- 2 representantes de las asociaciones y fundaciones sin fines lucro legalmente registradas.

El esquema propuesto en la LSP no imposibilita a la institución rectora de cumplir con sus atribuciones frente al Órgano Ejecutivo, pero es recomendable hacer algunas modificaciones para extender sus competencias frente a toda la administración pública. El EIRFP ha propuesto eliminar las restricciones de la institución rectora, dar mayor participación al consejo consultivo en la elaboración de políticas y lineamientos generales para la función pública, reducir el total de miembros del consejo y aclarar el ámbito de aplicación de la ley como una norma marco para todo el servicio público<sup>97</sup>.

<sup>97</sup> Op. cit. EIRFP (2018)

### c. Creación de la carrera administrativa

El proyecto de LSP define la carrera administrativa como el conjunto de puestos de trabajo incorporados, según la estructura organizativa, que realizan las actividades permanentes y propias de la administración pública. Se delimita mejor el personal excluido de la carrera y se adopta el principio de realidad, donde prevalece el tipo de actividades realizadas sobre el tipo de contrato que regule la relación laboral, de modo que, incluso, las personas con contratos de prestación de servicios podrían llegar a considerarse miembros de la mencionada carrera.

Actualmente no existe un organismo encargado de la profesionalización y capacitación de los empleados públicos creado por ley. Únicamente se cuenta con la recién creada ENAFOP, tal como se mencionó anteriormente, y con la posibilidad jurídica de negociar colectivamente los planes de formación de personal. En ese sentido, aunque las carreras administrativas especiales puedan contener planes de desarrollo, no existen mecanismos de formación para toda la administración pública y, por ende, no hay una política pública orientada a profesionalizar a los empleados.

A través de la nueva ley, deben crearse las condiciones para la profesionalización permanente y continua de los servidores públicos en la práctica, por lo que es indispensable que la ENAFOP, como encargada de la profesionalización y el desarrollo del talento humano, realice lo siguiente:

- Formar sistemática e integralmente a los servidores públicos, de modo que la capacitación no solo sea una obligación, sino también un derecho de los servidores públicos.
- Debe funcionar como una herramienta de profesionalización y como un centro de análisis

prospectivo que comprende el entorno y ofrezca una currícula adecuada a las necesidades de la población y a las deficiencias actuales de los servicios públicos.

- Además, es fundamental que la formación sea un elemento clave para determinar los ascensos dentro de la carrera administrativa, garantizándose el mérito y la aptitud en los cargos de alto nivel.

#### **d. Mecanismos para la gestión del empleo**

##### *Ingreso y ascenso*

La LSC creó las Comisiones del Servicio Civil para desarrollar los procesos de contratación de personal y los procesos sancionatorios por infracciones a la ley. Está conformada por tres miembros propietarios que son nombrados, cada uno, por: el Ministro o jefe de la unidad o institución, el Tribunal de Servicio Civil y los empleados de esa institución y que son regulados por la LSC. La gestión de contrataciones se encuentra descentralizada a tal grado, que cada institución tiene su propia normativa que regula el proceso de ingreso y cualquier peculiaridad que pueda girar en torno al tema de administración de los recursos humanos<sup>98</sup>, por lo que el esquema de las Comisiones se modifica en el anteproyecto, siendo sus principales atribuciones las que se centran en diligenciar procesos sancionatorios, mientras que las facultades de contratación se distribuyen en otros organismos.

El proyecto de LSP ordena la creación del procedimiento general a través de un reglamento, respetando todos los principios rectores integrados en la misma y en la Constitución. En ese sentido, se deja la potestad discrecional de elaborar un proceso fácilmente adaptable a los cambios sociales y tecnológicos que sean requeridos, pero garantizando siempre el mérito

y la aptitud a través de los lineamientos o parámetros generales que al respecto emita la institución rectora<sup>99</sup>.

La selección y dotación de personal se regula a través de mecanismos y procedimientos que garantizan la objetividad y el cumplimiento de los principios de mérito, capacidad y aptitud en el ingreso y ascenso al momento de cubrirse las plazas vacantes. Así, los procedimientos de ascenso y de ingreso a la carrera por concurso abierto están diseñados por etapas en las que se evalúa la aptitud de los postulantes con herramientas como entrevistas, pruebas psicométricas y de conocimientos técnicos, elaboración de ternas, superación de un período de prueba, etc.; a fin de escoger a la persona candidata que mejor cumpla con el perfil establecido para el puesto. El proyecto de ley estandariza los procedimientos y herramientas técnicas para la selección de personal.

##### *Evaluaciones de desempeño*

La LSC, siendo la norma vigente, no estableció la obligación de implementar evaluaciones de desempeño. La LSP propone la instauración de evaluaciones periódicas del desempeño de los servidores públicos, pero, no se les atribuye una consecuencia jurídica vinculada a los resultados de las mismas. En ese sentido, es necesario dotarlas de positividad, volviendo vinculantes los resultados, tanto para la permanencia como para el ascenso dentro de la carrera administrativa. El EIRFP ha propuesto retomar el ejemplo de la Ley 30057 de Perú, estableciéndose clasificaciones de los servidores públicos de acuerdo a los resultados obtenidos en sus evaluaciones de desempeño y, a la vez, que los resultados firmes sean vinculantes para la permanencia y ascenso en la carrera administrativa<sup>100</sup>.

<sup>98</sup> Op. cit FUSADES (2015)

<sup>99</sup> Op. cit. EIRFP (2018)

<sup>100</sup> *Ibíd*

Esto implica, a la vez, que el Estado debe garantizar el acceso a programas de formación de manera continua y permanente, de modo que todos los empleados públicos sean los más idóneos para ejercer sus cargos. Así se garantizará un buen servicio para la población y se limitarían las prácticas clientelares en el nombramiento de cargos públicos. En la Carta Iberoamericana de la Función Pública se establece que los sistemas de evaluación deben incorporar mecanismos de contradicción y defensa frente a las valoraciones realizadas, pudiendo dirimirse en instancias superiores. Ello con la finalidad de evitar y sancionar una utilización inadecuada de la evaluación como apoyo de prácticas arbitrarias, despóticas o incursas en la figura del acoso moral.

### *Formación*

La ley faculta al Órgano Ejecutivo a la creación de una entidad dedicada a la formación de las personas servidoras públicas. La Escuela Nacional de Formación Pública (ENAFOP) contribuirá a la generación y actualización de conocimientos, al fortalecimiento de capacidades y a mejorar el desarrollo de competencias y habilidades en las personas funcionarias y empleadas públicas.

La Escuela es una entidad dependiente de la institución rectora del servicio público; es conducida por un director o directora y contará además con la asistencia de un Consejo Académico. Es importante considerar que la ENAFOP ya fue creada mediante Decreto Ejecutivo No. 13, por lo que la LSP vendría a dotarla de un respaldo legislativo. El EIRFP ha recomendado que este esquema sea mantenido para aprovechar los avances logrados por la institución y darles continuidad en el tiempo<sup>101</sup>.

### *Solución de conflictos*

El Tribunal del Servicio Civil está facultado, en la LSC vigente, para revisar en segunda instancia las actuaciones de las Comisiones de Servicio Civil y por casos de nulidad, dirimir competencias de las mismas, evacuar consultas, rehabilitar empleados destituidos, etc. Sin embargo, en la LSC no le dio ninguna facultad técnica, política ni de coordinación para emitir lineamientos generales que ayudaran a conformar la carrera administrativa. Una figura muy similar se mantiene en los dos anteproyectos de ley, pero coexistiendo con un organismo rector que sí velaría por la aplicación de la nueva normativa en toda la Administración Pública.

El esquema planteado por la LSP propone el funcionamiento del tribunal como un ente de segunda instancia, sin embargo, este debe ser independiente para garantizar la imparcialidad de su razonamiento, por lo que resultaría más conveniente su creación como una institución autónoma y no como un ente desconcentrado de la autoridad rectora.

Asimismo, la LSP propone la creación de las Unidades de Administración del Talento Humano (UATH) y las Mesas de Relaciones Laborales. A las primeras les correspondería la administración del personal de las instituciones de la administración pública, lo cual implica la iniciación del procedimiento administrativo sancionador en contra de los servidores públicos por el cometimiento de faltas leves, la imposición de las sanciones que correspondan y, a la vez, investigar internamente los casos de faltas graves y muy graves para darle inicio al respectivo procedimiento sancionatorio ante las Comisiones. Las segundas, también se conformarán en cada una de las dependencias o instituciones de la administración pública, estando facultadas para prevenir conflictos y mediar en ellos.

<sup>101</sup> Op. cit. EIRFP (2018)



La solución de conflictos también podrá tener lugar frente a un juez (Cámaras de lo Laboral) cuando se trate de conflictos jurídicos o de derecho, y a través de las etapas de conciliación y arbitraje, cuando se trate de conflictos económicos o de intereses.

#### **e. Derechos de los servidores públicos**

El proyecto de ley transversaliza un enfoque de derechos en la administración pública, a través del desarrollo de una carrera administrativa basada en el mérito y la aptitud. La LSP reconoce la importancia de la igualdad en el acceso a capacitación y a las oportunidades de actualización profesional, así como a la protección contra todo tipo de acoso laboral o discriminación en razón del sexo, raza, religión, tendencia política, condición de sindicalización, o cualquiera otra causa similar.

En cuanto al derecho colectivo de los servidores públicos, se plantean dos pilares fundamentales: la protección de la libertad sindical y la negociación para la determinación de las condiciones de empleo. La libertad sindical considera la posibilidad que los servidores públicos constituyan sindicatos por institución o dependencia, al igual que la constitución de federaciones y confederaciones. Existen además otros mecanismos expresos de protección de la libertad sindical, la protección contra actos de discriminación y la obligación hacia los sindicatos de habilitar canales de comunicación efectiva con los titulares de las instituciones correspondientes.

La negociación de condiciones de empleo se reconoce como un medio para regular las relaciones laborales en la administración pública, facilitando la construcción de acuerdos como la suscripción de un contrato colectivo. La LSP establece sistema de negociación por niveles, en

primer lugar, para el Órgano Ejecutivo, las instituciones oficiales autónomas y las municipalidades y luego una negociación a nivel nacional, que dará como resultado un acuerdo marco que orientará las negociaciones de segundo nivel dentro de cada institución. Los Órganos Legislativos y Judicial, así como el Ministerio Público y los Órganos independientes, negociarán de manera directa según las reglas de la negociación a nivel institucional, en ambos casos siempre y cuando se cuente con la representatividad que para cada caso establece la Ley. Previo a toda negociación la Asamblea Legislativa definirá los parámetros presupuestarios para atender y desarrollar la negociación de condiciones de empleo<sup>102</sup>.

El proyecto de LSP considera la acción de tutela de derechos fundamentales, a través de un procedimiento especial para garantizar una adecuada y efectiva protección de los derechos de los servidores públicos. Este mecanismo podrá ser invocado por cualquier servidor público y organización de servidores públicos frente al Tribunal de Servicio Público, autoridad que podrá dictar medidas cautelares que aseguren la eficacia de la tutela que se acordaría, dictar la nulidad de las actuaciones violatorias de derechos, y su consecuente inexistencia, ordenar su cese y el restablecimiento de la integridad del derecho violado<sup>103</sup>.

La aprobación de la LSP representa una oportunidad para iniciar un proceso de transformación del servicio civil en aras de mejorar las capacidades de las instituciones para la prestación de servicios a los ciudadanos. Un nuevo marco jurídico sentará las bases para la modernización de la administración pública, al establecer las normas y principios que regirán la reforma, no obstante, este esfuerzo deberá acompañarse de la identificación oportuna de las

<sup>102</sup> Op. cit. SETEPLAN (2019)

<sup>103</sup> *Ibíd.*

fuentes de financiamiento para su implementación, así como del establecimiento de canales de diálogo y colaboración con otros actores, como organismos internacionales, academia y sociedad civil, para potenciar los resultados de la misma.

## 4.2. Recomendaciones del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción

La asistencia técnica de organismos externos permite robustecer los procesos de cambio institucional, a través del intercambio de experiencias y la adhesión a parámetros internacionales de calidad y transparencia en la gestión pública. La suscripción a tratados multilaterales proporciona espacios para el fortalecimiento institucional a través de la adopción de compromisos y de la recepción de asistencia técnica para facilitar su cumplimiento. La Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) de la OEA<sup>104</sup>, promueve la cooperación intergubernamental para combatir la corrupción y, en especial, para tomar las medidas apropiadas contra las personas que cometan actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas. Los propósitos de este tratado son: a) promover y fortalecer el desarrollo de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción; y b) promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados Partes a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar

los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio<sup>105</sup>.

La CICC establece una serie de medidas preventivas que deben ser adoptadas por los países suscritos, en materia de fortalecimiento del servicio civil, la prevención de conflictos de intereses, la preservación de recursos públicos, la contratación estatal, los sistemas de declaración patrimonial, la participación de la sociedad civil en el combate a la corrupción, los controles internos en las empresas para detectar y prevenir prácticas corruptas, la tipificación de actos de corrupción, la protección de los denunciantes, el funcionamiento de los órganos de control superior encargados de prevenir, detectar, investigar y sancionar dichos actos, entre otros. El papel de las agrupaciones ciudadanas es fundamental en este esquema de trabajo, ya que presentan informes de cumplimiento de las recomendaciones emitidas en el marco de la Convención, alimentando la información disponible sobre la adopción de medidas, sus avances y desafíos.

La implementación del tratado se realiza a través del MESICIC, bajo el cual los Estados reciben recomendaciones, derivadas de la revisión periódica del avance realizado en las recomendaciones y disposiciones ya implementadas, para mejorar sus marcos jurídicos e institucionales<sup>106</sup>. Las medidas establecidas en la Convención consideran dos puntos relevantes sobre el servicio civil: la creación o fortalecimiento de sistemas para la contratación de funcionarios públicos y para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado, asegurando la publicidad, equidad y eficiencia; y el establecimiento de mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil

<sup>104</sup> La CICC es un tratado a través del cual los 34 Estados Miembros de la OEA han asumido el compromiso de trabajar conjuntamente en la lucha contra la corrupción y adoptar decisiones específicas en esta materia, con un enfoque integral, esta Convención establece medidas para prevenir, detectar, investigar, sancionar actos de corrupción y recuperar activos producto de los mismos.

<sup>105</sup> Art. II de la Convención Interamericana Contra la Corrupción.

<sup>106</sup> OEA (2019), "Portal anticorrupción de las Américas-MESICIC", sitio web de la Organización de Estados Americanos.



y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción<sup>107</sup>. Los resultados del seguimiento para el caso de El Salvador se presentan en la Tabla 9.

Las recomendaciones dirigidas al sistema de servicio público resaltan la necesidad de modernizar el sistema de contratación, el fortalecimiento de la institucionalidad encargada de la aplicación de la normativa y la adopción de herramientas de gestión administrativa para mejorar el manejo de la información sobre el recurso humano. Asimismo, se consideran otros aspectos como la estabilidad laboral y el uso de tecnología para transparentar los procesos de contratación<sup>108</sup>. La información proporcionada por

organizaciones de la sociedad civil<sup>109</sup>, coincide en la necesidad imperativa de impulsar reformas a la función pública para mejorar la capacidad del país de luchar contra la corrupción.

Las recomendaciones del MESICIC también destacan la importancia de la institucionalización del mérito como principal factor para el ingreso a la función pública y del establecimiento de criterios homogéneos para determinar las relaciones contractuales de los empleados, evitando el uso excesivo de los contratos por servicios profesionales. De manera general, los resultados del seguimiento al avance del país en esta materia, validan el panorama descrito en secciones previas de este documento, resaltando la existencia de condiciones desfavorables para el desarrollo de la carrera administrativa.

---

<sup>107</sup> Art.III de la CICC.

<sup>108</sup> MESICIC (2017), "República de El Salvador. Informe final", Comité de expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción", marzo de 2017.

---

<sup>109</sup> Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), Capítulo de Transparencia Internacional (TI); Iniciativa Social para la Democracia (ISD); Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD) y Universidad de El Salvador (UES).

**Tabla 9. El Salvador: recomendaciones del MESICIC referentes al sistema de servicio civil**

Área	Recomendaciones
<b>Institucionalidad</b>	<p>Establecer un marco jurídico integral para el ingreso al servicio civil, ya sea promulgando una nueva ley o enmendando la Ley de Servicio Civil, tomando en cuenta los siguientes aspectos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>i. Ingreso al servicio civil con base en el principio del mérito;</li> <li>ii. Establecer diferentes etapas para el proceso de selección y nombramiento de los funcionarios públicos;</li> <li>iii. Implantar el requisito obligatorio para el ingreso a la administración pública, de exámenes de idoneidad y entrevistas;</li> <li>iv. Establecer mecanismos que definan claramente los criterios para administrar exámenes y llevar a cabo las entrevistas;</li> <li>v. Establecer claramente criterios definidos para la publicación de las oportunidades de empleo o anuncios de vacantes en el servicio civil, así como con relación a los plazos y lugares de su publicación, tomándose en cuenta el uso de medios de comunicación, tales como los diarios de mayor circulación nacional y las páginas en la web, entre otros;</li> <li>vi. Establecer mecanismos de impugnación para poder aclarar, modificar o revocar las decisiones sustantivas relacionadas con el proceso de reclutamiento y selección de personal;</li> <li>vii. Establecer o designar órganos responsables para la implementación y vigilancia del cumplimiento del marco jurídico</li> </ol> <p>Aprobar, a la mayor brevedad posible, la normativa de la Ley de Servicio Público de manera que el Tribunal del Servicio Civil y las Comisiones del Servicio Civil puedan cumplir sus funciones</p> <p>Fortalecer el Tribunal del Servicio Civil con respecto a las funciones que desempeñan en las áreas de administración y control del sistema de contratación de funcionarios públicos, suministrándole los recursos necesarios para cumplir con sus funciones en forma adecuada, dentro de los recursos disponibles</p> <p>Establecer mecanismos para la coordinación efectiva institucional de las acciones del Tribunal del Servicio Civil y de las Comisiones de Servicio Civil, así como para la evaluación continua y seguimiento correspondiente</p>
<b>Estabilidad</b>	<p>Considerar tomar acciones concretas a fin de evitar la aplicación discrecional de la contratación de servicios profesionales, ya sea actualizando la Ley de Servicio Civil vigente o creando un nuevo marco normativo en el que se establezca un proceso de selección de personal en el que se tomen en cuenta los aspectos siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>i. Ofrecer contratos con base en el principio del mérito;</li> <li>ii. Establecer las diferentes etapas del proceso de selección y oferta de un contrato;</li> <li>iii. Establecer la obligatoriedad de los exámenes y/o entrevistas;</li> <li>iv. Establecer mecanismos con criterios claramente definidos sobre la forma en que se administran estos exámenes y se conducen las entrevistas;</li> <li>v. Adoptar criterios claramente definidos para la publicación de las oportunidades de empleo, así como sobre los plazos para su publicación, tomándose en cuenta el uso de los medios de comunicación, tales como los diarios de amplia circulación nacional y las páginas en la web, entre otros.</li> <li>vi. Establecer mecanismos de impugnación para aclarar, modificar, o revocar las decisiones sustantivas relacionadas con las ofertas de contratos;</li> </ol>

Área	Recomendaciones
<b>Resolución de conflictos</b>	Considerar el establecimiento de mecanismos de impugnación en la Ley de Servicio Civil, para fines de aclaración, modificación o revocación de las decisiones sustantivas relacionadas con los procedimientos de reclutamiento y selección
<b>Evaluación</b>	Realizar evaluaciones integrales periódicas a fin de medir el uso y eficiencia del sistema de contratación de funcionarios públicos y con base en estos resultados, identificar y considerar la adopción de medidas específicas mediante las cuales se asegure la transparencia, publicidad, equidad y eficiencia correspondientes.
<b>Registro y gestión de información</b>	<p>Mantener estadísticas sobre el número total de personas empleadas con la modalidad de contrato, desglosado por institución, así como sobre el número de personas contratadas anualmente de acuerdo a la modalidad de servicios profesionales, el número de competiciones completadas con este tipo de contrato, el número de las que fueron abandonadas y cuantas personas aspiraron a un cargo</p> <p>Mantener estadísticas para identificar los desafíos y recomendar las medidas correctivas, cuando corresponda, aplicables a los funcionarios del Ejecutivo, a través del Tribunal del Servicio Civil, el Órgano Judicial, la Asamblea Legislativa, la Corte de Cuentas de la República, la Fiscalía General de la República y el Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal, sobre:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>i. Número de oportunidades de empleo anunciadas</li> <li>ii. Número y porcentaje de funcionarios públicos empleados por medio de procesos de selección basados en el mérito</li> <li>iii. Número de los que completaron y de quienes abandonaron</li> <li>iv. Número de las personas que presentaron su solicitud a un cargo</li> <li>v. Número de personas que ingresan al servicio público anualmente</li> </ol>
<b>Uso de tecnología</b>	<p>Ampliar el ámbito de participación en la plataforma que se encuentra en <a href="http://www.empleospublicos.gob.sv">www.empleospublicos.gob.sv</a>, para incluir otras entidades de la administración pública, tales como aquellas que se encuentran en la Asamblea Legislativa, el Órgano Judicial y las Municipalidades</p> <p>Considerar la adopción de disposiciones legales o medidas, según corresponda, que requieran que las instituciones gubernamentales de la administración pública utilicen una plataforma electrónica para la difusión de oportunidades de empleo y para recibir las solicitudes correspondientes</p>

Fuente: *Elaboración propia con base en recomendaciones del informe país del MESICC (2017).*

### 4.3. Equipo Impulsor de la Reforma a la Función Pública

En El Salvador, las agrupaciones ciudadanas han sido pilares importantes para impulsar leyes que fortalecen la institucionalidad y la calidad de la democracia. Las agrupaciones ciudadanas han facilitado procesos de transformación normativa e institucional en una amplia variedad de temas como la protección de derechos fundamentales, la prohibición de la minería metálica o el matrimonio infantil, así como para el impulso de la agenda de transparencia y anticorrupción. Ejemplo de lo anterior son los equipos conformados para promover normativa en torno al acceso a la información pública, la probidad y la lucha contra la corrupción.

La necesidad de transformación del sistema de servicio civil es una nueva línea de trabajo bajo la cual se han articulado esfuerzos desde la ciudadanía, para exigir la discusión y pronta aprobación de una ley que regule la función pública, conforme a los mandatos constitucionales de mérito e idoneidad, estableciéndose una verdadera carrera administrativa que premie la honestidad, el profesionalismo y la vocación de servicio.

En 2017 representantes de diferentes sectores, como la academia, centros de pensamiento y organizaciones ciudadanas, conformaron el Equipo Impulsor de la Reforma a la Función Pública, como un espacio colaborativo de diálogo, seguimiento e impulso al proceso de reforma de la función pública desde la ciudadanía. En el Equipo participan representantes de 16 instituciones: la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA), la Asociación de Periodistas de El Salvador (APES), la Fundación Democracia, Transparencia y Justicia (DTJ), Generación GENS, Acción Ciudadana, Transparencia, Contraloría Social, Datos Abiertos (TRACODA), Espacio Ciudadano, la

Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), la Iniciativa Social para la Democracia (ISD), el Centro de Capacitación y Promoción de la Democracia (CECADE), el Instituto Centroamericano de Investigaciones para el Desarrollo y el Cambio Social (INCIDE), Proyecto Cero, la Red Latinoamericana de Jóvenes por la Democracia, Centro de Estudios Jurídicos (CEJ), y la Asociación Conexión al Desarrollo de El Salvador.

Los objetivos del EIRFP son: 1) impulsar la discusión y pronta aprobación de un nuevo marco legal de la función pública que responda a los principios de mérito, transparencia, equidad y eficiencia; 2) incidir y acompañar el análisis técnico de propuestas o su formulación, para propiciar las mejores condiciones jurídicas y de implementación de un nuevo marco normativo; y 3) velar porque el nuevo marco jurídico se implemente de forma completa, sostenible y en un tiempo razonable<sup>110</sup>.

El trabajo del EIRFP ha cobrado importancia durante los últimos meses, siendo algunos de sus principales hitos los siguientes<sup>111</sup>:

1. Elaboración de una posición técnica sobre el Proyecto de Ley del Servicio Público presentado por el Órgano Ejecutivo a la Asamblea Legislativa en diciembre de 2017.
2. Elaboración de documento explicativo sobre la importancia de la función pública en el país, la necesidad de contar con un nuevo marco normativo y la propuesta de reforma a los artículos puntuales. Este documento fue enviado a la Asamblea Legislativa, así como a otros actores claves. Se pretende brindar elementos técnicos para la discusión en el seno de la Asamblea Legislativa.

<sup>110</sup> Op. cit. EIRFP (2018)

<sup>111</sup> Información proporcionada por el EIRFP.

3. Encuentro Nacional por la reforma de la Función Pública en el cual se contó con la participación de expertos como Gregorio Montero, exsecretario general del CLAD. Asimismo se invitaron panelistas de otros países que compartieran la experiencia de impulsar una reforma de la función pública desde la sociedad civil.
4. El EIRFP ha sostenido reuniones y talleres con grupos de actores claves tales como: sindicatos, academia, medios de comunicación, generadores de opinión, entre otros, para compartir la importancia de la reforma al servicio civil y las propuestas de reforma al proyecto de LSP.
5. Se han llevado a cabo reuniones con diputados de las Comisiones de Trabajo y Comisión Política para abordar el tema de la importancia de contar con un marco normativo moderno que privilegie el mérito y el profesionalismo, y se ha solicitado la creación de una Comisión Ad hoc que se enfoque en el estudio de la LSP.

El trabajo del Equipo es fundamental para elevar la conciencia ciudadana sobre la importancia de contar con instituciones públicas eficientes y transparentes, que atiendan las necesidades ciudadanas. El inicio de la discusión pública sobre el tema es una oportunidad para avanzar hacia la aprobación de un nuevo marco

normativo que permita sentar las bases para un mejor servicio público. Los esfuerzos ciudadanos, también permitirán el establecimiento de canales de comunicación más fluida con otros actores como los legisladores y los grupos sindicales, favoreciendo la búsqueda de consensos que movilicen la reforma.

Las acciones dirigidas desde la sociedad civil y organismos regionales contribuyen a visibilizar la necesidad de transformación del sistema de servicio público. Estas iniciativas amplifican el alcance de los esfuerzos realizados desde diferentes entidades y facilitan el surgimiento de plataformas para la colaboración técnica y el intercambio de ideas con múltiples actores. Las experiencias del Equipo Impulsor de la Reforma a la Función Pública y de las recomendaciones del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, visibilizan la importancia de contar con la participación de diferentes sectores, que representen la pluralidad de actores involucrados en la discusión, para acelerar el establecimiento de espacios de diálogo y la generación de acuerdos que apuntalen la aprobación de cambios normativos, así como la adopción de buenas prácticas de acuerdo a los estándares internacionales.

## Reflexiones finales

- i. Los elementos del marco jurídico e institucional reflejan la prevalencia de una alta dispersión normativa, caracterizada por la falta de reglas claras para la gestión del empleo y la inexistencia de un ente rector que permita la efectiva aplicación de las normas. Estos vacíos generan condiciones adversas para el establecimiento de la carrera administrativa y favorecen la adopción de malas prácticas, pues tienden a privilegiar el uso de criterios discrecionales en la administración pública, dejando de lado el mérito y la competencia como credenciales para el ingreso y ascenso. **La pronta aprobación de una normativa, armonizaría las prácticas ya existentes y permitiría homologar procedimientos en las diferentes instituciones de la administración pública. Asimismo, es necesario que el marco legal contemple mecanismo de implementación efectivos que potencien su aplicación.**
  
- ii. El desarrollo de la carrera administrativa profesional y eficiente es uno de los principales retos que enfrenta la administración pública en El Salvador. En la última década, El Salvador ha experimentado una expansión considerable en el número de empleados gubernamentales, sin que esta estrategia responda necesariamente a un incremento en la calidad o cobertura de servicios y políticas públicas. La situación actual revela una gestión deficiente del empleo, caracterizada por el uso discrecional del aparato público, debido a los vacíos normativos e institucionales existentes. Esta situación se refleja en la ausencia de criterios técnicos y transparentes para la contratación y compensación de los empleados y crea espacios que pueden ser aprovechados con fines clientelares, afectando la integridad y calidad del servicio civil.

El uso arbitrario de mecanismos de selección, ascenso y remuneración, socava la construcción de sistemas basados en el mérito, al dejar de lado los criterios de ética, transparencia e idoneidad en el ingreso y permanencia dentro de la función pública y privilegiar aspectos de carácter político. Estas prácticas, generan vulnerabilidad institucional al favorecer la contratación de empleados que pueden, o no, estar preparados para el desempeño de sus funciones, lo que termina por erosionar la capacidad técnica para diseñar, implementar o dar continuidad a políticas públicas que respondan a objetivos nacionales de desarrollo y bienestar.

**La transformación de las condiciones actuales se nutre de procesos más amplios de cambio institucional que trascienden el ámbito legal y debe acompañarse de cambios a nivel operativo, que fomenten la cultura de transparencia y servicio, para potenciar para el desarrollo de la carrera administrativa sobre la base de mérito.**

**La revalorización del servicio público, debe considerar la mejora del diseño e implementación de herramientas administrativas que favorezcan la transparencia y el mérito en el ingreso y ascenso, así como la definición de mecanismos claros para la gestión de compensación y la protección de la estabilidad laboral, sobre la base de la evaluación de competencias. Asimismo, es imperativo el reconocimiento de las buenas prácticas que han dado resultados positivos y la valoración de su continuidad como elementos complementarios de una potencial reforma normativa.**

- iii. Los problemas detectados en la gestión de información revelaron vacíos importantes como la falta de registros confiables, la existencia de pobres mecanismos de compilación y sistematización estadística, así como la débil capacidad administrativa para organizar y resguardar los datos. La dispersión de información, aunada a la resistencia institucional para la entrega de información básica sobre los procesos de gestión del empleo, restringe la capacidad para la mejora institucional y genera condiciones favorables para la opacidad en la gestión del empleo. **La mejora de los sistemas estadísticos facilitaría la elaboración de políticas para el desarrollo del recurso humano, a través de la identificación oportuna de las principales deficiencias y la visibilización de buenas prácticas que pueden ser compartidas a nivel interinstitucional.**
- iv. La discusión actual de anteproyectos de ley, genera perspectivas favorables para la aprobación de una nueva normativa que modernice la gestión del empleo público y sienta las bases para un

proceso de reforma de la función pública; no obstante, es necesario considerar que los procesos de transformación del servicio civil deben acompañarse por esfuerzos de diálogo y colaboración entre los diferentes actores involucrados.

Las acciones dirigidas desde la sociedad civil y organismos regionales amplifican el alcance de los esfuerzos realizados desde diferentes entidades y facilitan el surgimiento de plataformas para la colaboración técnica y el intercambio de ideas con múltiples actores. Las recomendaciones del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, visibilizan la importancia de contar con la participación de diferentes sectores, que representen la pluralidad de actores involucrados en la discusión, para acelerar el **establecimiento de espacios de diálogo y la generación de acuerdos que apuntalen la aprobación de cambios normativos, así como la adopción de buenas prácticas de acuerdo a los estándares internacionales.**



## Bibliografía

Alas, C. y Serpas, L. (2019), "Presupuesto 2019: empleo público y remuneraciones", *Análisis Económico* 42, Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, enero de 2019.

Banco Interamericano de Desarrollo (2006), "Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina", *Diálogo Regional de Política*. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.

Bernazza, C.; Comotto, S. y Longo, G. (2015), "Evaluando en clave pública: guía de instrumentos e indicadores para la medición de capacidades estatales", Flacso Argentina.

BID (2014), "Clientelismo: veneno para las políticas públicas", *Ideas para el Desarrollo en las Américas*, Volumen 33, Enero-Abril, 2014, p.2-3.

Chandler, D. (2010), "International Statebuilding. The rise of post-liberal governance", Routledge.

CLAD (1997), "Una nueva gestión pública para América Latina", Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Completa, E. (2016), "Capacidad estatal, brechas de capacidad y fortalecimiento institucional", *Análisis político* n° 87, Universidad Nacional de Colombia.

Cordero, Y. (2010), "Un sistema de mérito para el siglo XXI", *Revista CLAD Reforma y Democracia*. No. 48., octubre de 2010.

Cortázar, J., Lafuente, M. y Sanginés, M. (2014), *Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13)*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.

Corzo, S. (2002), *Clientelismo político como intercambio*, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, p.14. Decreto Legislativo No. 553, aprobado el 17 de diciembre de 2010. Adicionalmente, los trabajadores con salarios menores a \$300.00 fueron nivelados a este monto.

EIRFP (2018), "Posición técnica del Equipo Impulsor de la Reforma a la Función Pública sobre el anteproyecto de Ley de Servicio Público", octubre de 2018.

Entrevista, SETEPLAN, San Salvador, 24 de octubre de 2018.

Freidenberg, F. (2010), *La Política se fue de fiesta*, Nueva Sociedad, Número 225, p. 120-138, Buenos Aires.

FUSADES (2015), "Función pública y clientelismo", Departamento de Estudios Políticos, febrero de 2015.

FUSADES (2016), "Es momento de cambiar antiguas prácticas y avanzar en la transparencia de las remuneraciones públicas", *Posición Institucional*, 28 de noviembre de 2016.

FUSADES (2017), "Función pública en gobiernos locales", Departamento de Estudios Políticos, marzo de 2017.

FUSADES (2018), "Informe de coyuntura social", Departamento de Estudios Sociales, octubre de 2018.

Grindle, M. (1996), *Challenging the State. Crisis and innovation in Latin America and Africa*, Cambridge University Press.



Grupo focal, Empleados públicos de instituciones del Órgano Ejecutivo, San Salvador, 25 de octubre de 2018.

Grupo focal, Personal gerencial de las unidades administrativas y de recursos humanos del Órgano Ejecutivo, San Salvador, 25 de octubre de 2018.

Grupo Promotor LAIP (2017), "Las instituciones públicas deben garantizar el derecho de acceso a la información pública y no limitar su alcance", 26 de octubre de 2017.

Iacoviello, M. y Zuvanic, L. (2005), "Institucionalización y burocracia en América Latina", X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago.

Iacoviello, M. y Strazza, L. (2013), "La evolución de los servicios civiles centroamericanos y el desarrollo de las capacidades estratégicas para su profesionalización", ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública, p. 9-33.

Izquierdo, A. y Pessino, C. (2018), "La (in)eficiencia del gasto público" en "Mejor gasto para mejores vidas: cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos", Banco Interamericano de Desarrollo.

Lagos, M. (2018), "El fin de la tercera ola de democracias", Corporación Latinobarómetro.

Longo, F. (1999), Política y gerencia pública en los gobiernos locales, en Gobierno Local y Modelo Gerencial, Fundación Pi i Sunyer, Barcelona.

Longo, F. y Echebarría, K. (2014), "Detrás de los resultados: radiografía de los avances y las oportunidades de mejora del servicio civil en América Latina", en Cortázar, J., Lafuente, M. y Sanginés, M. (2014), "Al servicio del ciudadano: una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13)", Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.

Longo, F.; Iacoviello, M. y Zuvanic, L. (2011), "La calidad de los servicios civiles centroamericanos: una aproximación empírica", ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública (60-61). p. 24-26.

MESICIC (2017), "República de El Salvador. Informe final", Comité de expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción", marzo de 2017.

Meyer-Sahling, J.; Schuster, C. y Mikkelsen, K. (2018), "Civil service management in developing countries: what works? Evidence from a survey with 23,000 civil servants in Africa, Asia, Eastern Europe and Latin America", University of Nottingham, University College London and University of Southern Denmark, Febrero de 2018.

Montero, G. (2018), "La importancia de una ley de la función pública como herramienta de eficiencia y combate a la corrupción", Conferencia en el marco del Encuentro Nacional de la Función Pública, San Salvador 30 de noviembre de 2018.

Montero, G. (2018a), "Entrevista realizada el 30 de noviembre de 2018", San Salvador.

OCDE y BID, (2016), "Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2017", Organización para la cooperación y el Desarrollo Económico, Paris.

OEA (2006), "Informe hemisférico de la primera ronda de análisis del comité de Expertos del mecanismo de seguimiento de la implementación de la Convención interamericana contra la corrupción".

OEA (2019), "Portal anticorrupción de las Américas-MESICIC", sitio web de la Organización de Estados Americanos.

PNUD (2010), "Medición de la capacidad", junio de 2010.

Redacción DEM (2019), "Sindicatos amenazan con paro nacional de aprobarse Ley de Servicio Público", *Diario El Mundo*, 1 de abril de 2019.

Scartascini, C. y Tommasi, M. (2014), "Capacidades gubernamentales en América Latina: Por qué son tan importantes, qué se sabe sobre ellas y cuáles son los pasos a seguir", Banco Interamericano de Desarrollo.

Scartascini, C.; Stein, E. y Tommasi, M. (2008), "Political Institutions, State Capabilities and Public Policy: International Evidence", Banco Interamericano de Desarrollo.

Scartascini, C.; Stein, E. y Tommasi, M. (2008), p. 7-9

Schroter (2010) considera que la relación desigual puede darse "desde abajo" o "desde arriba", esta noción resulta útil para aclarar la diferencia entre clientelismo y patronazgo, siendo el patronazgo un tipo de clientelismo proveniente de aquellos actores que tienen acceso a recursos públicos.

Schroter, B. (2010), Clientelismo político: ¿existe el fantasma y cómo se viste?, *Revista Mexicana de Sociología* No. 72, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales, México, D. F, p. 141-175.

Schuster, C. (2013), "Clientelismo y el juego político de profesionalizar el empleo público en Paraguay", Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, julio de 2013.

Schuster, C. (2017), "Legal reform need not come first: Merit-based civil service management in law and practice", *Public Administration* 95, 571-588.

Se reconoce la existencia de un amplio debate académico sobre los alcances de este concepto, para profundizar sobre los aspectos teóricos ver Rey (2014), Completa (2016), Bernazza, Comotto y Longo (2015); Bertranou (2012) y Scartascini, Stein y Tommasi (2008).

Secretaría para Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República (2013), "Guía sobre el Ejercicio del Derecho a la Libertad Sindical en el Sector Público", Subsecretaría de Gobernabilidad y Modernización del Estado, julio de 2013.

Sentencia de Amparo 2-2011 de la Sala de lo Constitucional, publicada el 19 de diciembre de 2012.

SETEPLAN (2019), "Proyecto de Ley de Servicio Público", Resumen Ejecutivo, Presidencia de la República.

Stein, et al (2006a), "Las instituciones políticas, el funcionamiento del sistema de formulación de políticas y los resultados de las políticas" en "La política de las políticas públicas", Banco Interamericano de Desarrollo. Stein, et al. (2006), "La política de las políticas públicas", Banco Interamericano de Desarrollo.

Stokes, S. (2011), Political Clientelism en *The Oxford Handbook of Political Science*, Oxford University Press.

## Anexos

### Anexo 1. Resultados de la solicitud de información a las instituciones del Órgano Ejecutivo

No.	Institución	Respuesta	Notas
1	Ministerio de Agricultura y Ganadería	Información completa	n.a.
2	Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales	Información completa	n.a.
3	Ministerio de Cultura	No proporcionó información	Se encuentra en proceso de transición administrativa de Secretaría de la Presidencia a Ministerio, pero proporcionaron información cualitativa.
4	Ministerio de la Defensa Nacional	Información completa	n.a.
5	Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial	Información completa	Incluye información de la secretaría de Estado y la Dirección Nacional de Protección Civil
6	Ministerio de Hacienda	Información completa	No proporcionaron información desagregada citando la Sentencia de Inconstitucionalidad 713-2015
7	Ministerio de Economía	Información completa	n.a.
8	Ministerio de Educación	Información completa	No incluye información sobre los docentes ya que se encuentran regulados por un régimen especial.
9	Ministerio de Salud	Información completa	No incluye datos del Hospital Nacional General "Arturo Morales" de Metapán
10	Ministerio de Turismo	Información completa	n.a.
11	Ministerio de Justicia y Seguridad Pública	Información completa	n.a.
12	Ministerio de Obras Públicas	Información completa	n.a.
13	Ministerio de Trabajo y Previsión Social	Información completa	n.a.
14	Presidencia de la República	Información completa	n.a.
15	Ministerio de Relaciones Exteriores (RREE)	Información completa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incluye a la Sede de la institución ya que el Servicio Exterior se encuentra regulado por un régimen especial</li> <li>• No proporcionaron información desagregada citando la Sentencia de Inconstitucionalidad 713-2015</li> </ul>

n.a.: No aplica

Fuente: Información oficial proporcionada por las Unidades de Acceso a la Información de cada institución.



