



Posición institucional

Remuneraciones del SPNF, un gasto que presiona las finanzas públicas y es ineficiente

Introducción

La política fiscal desarrollada en El Salvador en los años recientes ha conducido a un incremento acelerado de la deuda pública, alcanzando 71.6% del PIB en 2017, mientras que en 2008 era de 50.8%. El continuo incremento del gasto, particularmente corriente, presiona el déficit, ya que, aunque los ingresos aumentan, no son suficientes, derivando en un persistente incremento del endeudamiento. En consecuencia, se ha vuelto necesario, no opcional, un proceso de consolidación fiscal que permita disminuir la deuda para preservar la sanidad de las finanzas públicas.

No obstante, el presupuesto 2019 (P2019) no toma en cuenta este planteamiento, por el contrario, el gasto sigue incrementándose; también aumentan las necesidades de financiamiento para cerrar la brecha entre ingresos y gastos. Uno de los gastos que más se expande, son las remuneraciones; en esta Posición Institucional se resume un análisis de la evolución de esta erogación, el cual se presenta en forma más amplia en el Análisis Económico 42, denominado “*Presupuesto 2019: empleo público y remuneraciones*”.

En una comparación regional, un estudio reciente que analiza la eficiencia del gasto público en América Latina¹, coloca a El Salvador entre los países de la región más ineficientes y que registran el gasto más elevado en remuneraciones para 2016, rondaba 40% del gasto total, cuando el promedio para Latinoamérica era 29% y para la OCDE era 24.2%. Respecto al PIB, el gasto en comento representó más de 10% para el país; en cambio, el promedio de América Latina fue de 8.4% y en los países de la OCDE era 10.6% en ese mismo año.

En el P2019 el gasto en remuneraciones sigue la tendencia alcista

En el P2019 la erogación para remuneraciones asignada para el SPNF ascendió a US\$2,840.3 millones, lo que implica un incremento de US\$120.4 millones (4.4%) con respecto al presupuesto votado en 2018. Para el Gobierno Central este gasto se incrementa en US\$84.4 millones (4.6%); en el caso de las empresas públicas prácticamente se mantiene el monto; y, para las instituciones descentralizadas el aumento es de US\$36.2 millones (4.6%). Esto indica que continúa la tendencia alcista observada en años recientes, pese a la restricción fiscal del país y la necesidad de consolidar las finanzas estatales. En relación con el PIB, el gasto en remuneraciones del SPNF según el presupuesto votado para 2019, será equivalente a 10.5%, es similar al cierre previsto en 2018 y lo ejecutado en 2017 (cuadro).

Gasto en remuneraciones del sector público no financiero (SPNF) (Millones de US\$)

| | 2018 | 2019 | Variación |
|--------------------------------|---------|---------|-----------|
| Total SPNF (MMUS\$) | 2,719.9 | 2,840.3 | 120.4 |
| Gobierno Central | 1,816.8 | 1,901.2 | 84.4 |
| Empresas públicas | 122.8 | 122.6 | (0.2) |
| Instituciones descentralizadas | 780.3 | 816.5 | 36.2 |
| Total SPNF (% del PIB) | 10.5 | 10.5 | |

Fuente: presupuesto votado

De acuerdo con datos históricos, el incremento en el rubro de remuneraciones se explica por aumentos en los salarios y por una expansión en el número de

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



empleados. En 2008 los empleados del SPNF ascendían a 136,626, aumentando a 181,744 en 2019. Se aprecia un incremento de 45,118 (33%), según los presupuestos votados, cifra que se reduce a 37,118 cuando se restan los maestros Educo, que antes de 2011 eran pagados a través de contratos por servicios, y ese año pasaron a integrar la planilla de maestros. En los 45,118 no se incluye el personal del Ramo de Defensa, ni tampoco las alcaldías; estas últimas, han aumentado sustancialmente su personal, exhibiendo un incremento de 12,053 nuevos empleados de diciembre de 2008 a julio de 2018, alcanzando 31,325 plazas, según datos de los cotizantes al Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS).

En el SPNF el salario per cápita anual promedio aumentó US\$3,016 (38.8%) de 2008 a 2019, superando el aumento de precios observado durante esos años que fue de 13.2%. Comparando el presupuesto votado en 2018 con el de 2019 se aprecia que el salario per cápita anual promedio del SPNF se incrementó en US\$450 (4.4%), y la inflación de noviembre de 2017 a igual mes de 2018 fue de 1.08%.

Salario y empleo por institución

Plazas

Durante 2008-2019, casi la totalidad de instituciones ha agrandado su planilla, y varias han presentado aumentos porcentuales importantes. Sin un presupuesto por resultados que aproxime la eficiencia de este gasto, es difícil conocer si el aumento de empleados ha estado acompañado de la ampliación de la cobertura y mejores servicios; en general, la percepción de la ciudadanía es que el aumento del número de empleados públicos no se refleja en mejores servicios, ni se ha contratado personal más idóneo –algunas de las instituciones que presentan incrementos importantes, también son objeto de quejas por parte de los usuarios sobre los servicios que proveen–.

Entre las dependencias del Gobierno Central que más han aumentado su planilla durante 2008-2019, están el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP) (10,739), Educación –sin Educo– (1,058), Salud (4,453), Órgano Judicial (OJ) (1,539), y Órgano Legislativo

(OL) (1,419). En términos porcentuales, destacan el OL (158.2%), Tribunal de Ética Gubernamental (TEG) (110.5%), Presidencia de la República (99.2%), Ministerio de Economía (88.3%).

Entre las instituciones descentralizadas destacan el consolidado de las unidades de salud y el ISSS con mayores aumentos de empleados en el período indicado; llama la atención el INPEP, con un aumento de 52 trabajadores, considerando que atienden a un grupo cerrado de jubilados y que va reduciéndose con el paso de los años. De las empresas públicas, las que registran mayores aumentos de personal son ANDA (1,605) y CEPA (1,547).

En el P2019 comparado con el P2018, el mayor aumento de plazas se registra en MJSP (1,037, de los cuales 825 son personal de seguridad) y el ISSS (583, de los cuales 444 son técnicos).

Gasto

Durante 2008-2019 el gasto en salarios aumentó (con pocas excepciones) en todas las instituciones, debido al aumento de plazas e incrementos salariales; en algunas instituciones el aumento se ha más que duplicado. Sobresale la expansión en los sectores salud y educación; el MINED aumentó en US\$264.7 millones el gasto en salarios a tiempo completo, mientras que el MINSAL registra un incremento de US\$87.6 millones en el período indicado, el consolidado de unidades de salud aumentó US\$102.7 millones; dichas entidades son las que presentan las planillas más grandes y están influenciadas por el escalafón.

En términos porcentuales, destacan por el incremento en salarios durante 2008-2019, la Presidencia (178.5%), el OL (169.0%), el TEG (133.2%), y el Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS) (103.2%). En el Gobierno Central, el Registro Nacional de las Personas Naturales (RNPN) (368.3%), y la Superintendencia General de Electricidad y Telecomunicaciones (SIGET) (218%). En las descentralizadas varias instituciones han tenido aumentos superiores al 100% del monto de salarios; también CEPA, ANDA, y CEL, registran aumentos porcentuales relevantes en los salarios.

Salario per cápita por institución y por categoría ocupacional

En varias instituciones el aumento del salario per cápita ha rebasado con creces la inflación de precios observada durante 2008-2019. Las instituciones más caras por empleado son: RREE, TEG, IAIP, SIGET, SC, PROESA y CEL. El mayor incremento corresponde a los docentes del SPNF (US\$4,298 o 65.2%); este segmento también presenta el mayor incremento en el P2019 (US\$1,317

o 13.8%). En el otro extremo, los que menos han aumentado su salario per cápita promedio entre 2008 y 2019 son los empleados de seguridad pública.

Un estudio del FMI² muestra que en el país la prima salarial en el sector público era alrededor del 70% en relación con sus pares en el sector privado, lo que es muy alto.

2 García-Escribano Enrique Flores, Javier Kapsoli y Mauricio Soto. El Salvador: gasto en salarios gubernamentales. Análisis y desafíos. Febrero 2016. Departamento de Finanzas Públicas/FMI

Reflexiones

El rubro de remuneraciones ha continuado aumentando, esto implica que el P2019 no ha cumplido con la Sentencia de la Sala de lo Constitucional en cuanto a frenar el gasto en remuneraciones, y tampoco refleja que se esté alineando con el ajuste de tres puntos del PIB contemplado en la Ley de Responsabilidad Fiscal.

El gasto en remuneraciones aumenta por expansión de la planilla y por incremento del salario per cápita, cuyo aumento, en muchas instituciones, ha superado la inflación.

En el marco de la consolidación fiscal que el país necesita y buscando la convergencia con Latinoamérica, el país debería disminuir gradualmente el gasto en remuneraciones, desde 10.5% del PIB consignado en el P2019 para el SPNF a 9%, así como adoptar medidas para que este gasto sea eficiente.

Existen múltiples disparidades en los montos salariales del sector público, por lo que es necesario que exista una Ley de la Función Pública moderna, cuya implementación evite abusos, ordene las contrataciones y remuneraciones de este sector con base en criterios de idoneidad, lo que permitirá eficiencia en la gestión del recurso humano.

El comportamiento expansivo en las plazas y los salarios ha puesto una fuerte presión a las finanzas públicas, y al carecer de un presupuesto por resultados, se dificulta evaluar su eficiencia y efectividad; sin embargo, muchos ciudadanos señalan que varios servicios públicos presentan deficiencias en la calidad y en el suministro.

