

EXCLUSIVAMENTE PARA USO OFICIAL

FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

Departamento de Finanzas Públicas



EL SALVADOR

AIDE-MEMOIRE

GASTO EN SALARIOS GUBERNAMENTALES: ANÁLISIS Y DESAFÍOS

**Mercedes García-Escribano, Enrique Flores,
Javier Kapsoli y Mauricio Soto
Noviembre 2015**

El presente informe contiene asesoramiento técnico brindado por los funcionarios del Fondo Monetario Internacional (FMI) a las autoridades de El Salvador (el “beneficiario de la asistencia técnica”) en respuesta a su solicitud de asistencia técnica. El FMI podrá divulgar este informe (en su totalidad o en parte) o resúmenes del mismo a los directores ejecutivos del FMI y al personal de sus oficinas, así como a otros organismos o dependencias del beneficiario de la asistencia técnica, y al personal técnico del Banco Mundial, otros proveedores de asistencia técnica y donantes con interés legítimo que lo soliciten, a menos que el beneficiario de la asistencia técnica objete expresamente dicha divulgación (véanse las directrices operativas para la divulgación de información sobre asistencia técnica— <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/061013.pdf>). La divulgación de este informe (en su totalidad o en parte) o resúmenes del mismo a terceros ajenos al FMI que no sean organismos o dependencias del beneficiario de la asistencia técnica ni personal técnico del Banco Mundial, otros proveedores de asistencia técnica y donantes con interés legítimo, requerirá el consentimiento explícito del beneficiario de la asistencia técnica y del Departamento de Finanzas Públicas del FMI.

Contenido	Página
Prefacio.....	5
Acrónimos.....	6
Resumen Ejecutivo.....	7
I. Introducción.....	10
II. Evaluación del Gasto Público.....	11
III. Remuneración Pública en el Gobierno General.....	17
A. Situación Actual.....	17
B. Análisis de la Misión.....	22
IV. Remuneración Sector Educación.....	29
A. Situación actual.....	29
B. Análisis de la Misión.....	30
V. Remuneración Sector Salud.....	32
A. Situación actual.....	32
B. Análisis de la Misión.....	34
VI. Opciones de Reforma.....	37
Cuadros	
Cuadro 1. Indicadores Macroeconómicos y Fiscales.....	10
Cuadro 2. Resultados del PAES por sector institucional.....	16
Cuadro 3. Remuneración y Empleo en el Gobierno General, 2014.....	17
Cuadro 4. Distribución del Rubro Remuneraciones en el Gobierno Central, 2009-2014.....	18
Cuadro 5. Distribución de Edad y Nivel Educativo, 2014.....	18
Cuadro 6. Remuneración en el Gobierno General, 2008-2014.....	23
Cuadro 7. Distribución del Aumento en Plazas, 2008-2014.....	25
Cuadro 8. Población de estudiantes por sector institucional, 2013.....	29
Cuadro 9. Gasto del gobierno en educación.....	30
Cuadro 10. Salarios docentes por niveles y categorías escalonadas, 2007-2015.....	31
Cuadro 11. Indicadores Básicos de Salud, 2013.....	33
Cuadro 12. Presupuesto ejecutado del Ministerio de Salud 2007-2014.....	33
Cuadro 13. Recursos humanos del Ministerio de Salud.....	36
Cuadro 14. Opciones para contener el gasto en remuneraciones.....	39
Gráficos	
Gráfico 1. Ajuste Fiscal durante 2009-2014.....	10

Gráfico 2. Evolución del Gasto y Composición del Gobierno General	11
Gráfico 3. Comparativo Gasto total.....	12
Gráfico 4. Comparativo Gasto Corriente y Gasto de Capital.....	12
Gráfico 5. Clasificación Económica del Gasto del Gobierno General, 2014.....	12
Gráfico 6. Comparativo de Remuneraciones Gobierno General.....	13
Gráfico 8. Clasificación Funcional del Gasto del Gobierno General, 2011	14
Gráfico 7. Calidad y Stock de Capital Público, 2013	14
Gráfico 9. Educación pública: gasto y cobertura.....	15
Gráfico 10. Educación pública (primaria): gasto y cobertura	15
Gráfico 11. Educación pública (secundaria): gasto y cobertura	15
Gráfico 12. Gasto Público y Privado en Salud	16
Gráfico 13. Comparativa de Gasto en Salud y Esperanza de Vida	16
Gráfico 14. Ejecución del Presupuesto de Remuneraciones.....	22
Gráfico 15. Remuneración de Empleados del Gobierno General	23
Gráfico 16. Número de Plazas, por Sector del Gobierno General, 2008-2014.....	24
Gráfico 17. Remuneración Media por Plaza, por Sector del Gobierno General, 2008-2014.....	24
Gráfico 18. Salarios Básicos por Tipo de Puesto, 2015	28
Gráfico 19. Compensación de docentes por sector institucional, 2010 y 2013	31
Gráfico 20. Coeficiente de estudiantes por maestro, 2013	32
Gráfico 21. Pirámide Demográfica 2015 y 2050.....	32
Gráfico 22. Gasto en Salud por maestro, 2013	34
Gráfico 23. Indicadores Macroeconómicos.....	34
Gráfico 24. Compensación de empleados de la salud, 2010 y 2013.....	36

Apéndices

Apéndice I. La Eficiencia del Gasto En Educación y Salud	42
Apéndice II. Ley del Servicio Civil.....	44
Apéndice III. Descripción de Carreras y Salarios En El Gobierno General	45
Apéndice IV. Proceso Presupuestario para Remuneraciones.....	46
Apéndice V. La Brecha Salarial Público-Privado en El Salvador	47

PREFACIO

En respuesta a una solicitud del Ministro de Hacienda de El Salvador, Sr. Carlos Cáceres, una misión de asistencia técnica (AT) del Departamento de Finanzas Públicas visitó San Salvador del 4 al 17 de noviembre 2015, a fin de ayudar a las autoridades a contener el gasto público en salarios. La misión estuvo integrada por la Sra. Mercedes García-Escribano (jefa), y los Sres. Javier Kapsoli, Enrique Flores, y Mauricio Soto (todos del Departamento de Finanzas Públicas)

Para cumplir con estos objetivos, la misión se reunió con el Sr. Carlos Cáceres, Ministro de Hacienda; Sr. Nelson Fuentes, Asesor de Despacho y Director de Política Económica y Fiscal; el Sr. Carlos Gustavo Salazar, Director General del Presupuesto; el Sr. Juan Nefthalí Murillo Ruiz, Director General de la Dirección General de Tesorería; y la Sra. Tania Fuentes, Directora de Recursos Humanos (todos del Ministerio de Hacienda).

La misión también se reunió con la Sra. Sandra Edibel Guevara Pérez, Ministra de Trabajo y Previsión Social; el Sr. Benito Antonio Lara Fernández, Ministro de Seguridad y Justicia; los Sres. Alberto Enríquez Villacorta, Director General de Transformación del Estado, y Ernesto Zúñiga, Director de Profesionalización de la Función Pública de la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia; y el Sr. Juan Francisco Arévalo Secretario General del Tribunal del Servicio Civil.

Asimismo, se celebraron reuniones con funcionarios del Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, Ministerio de Seguridad y Justicia, y Ministerio del Trabajo y Previsión Social; Comisiones del Servicio Civil en el Ministerio de Hacienda, Ministerio de Educación y Ministerio de Salud; Sindicato de Trabajadores en el Ministerio de Hacienda. La misión también se reunió con representantes del sector privado y académico, y con el Sr. Fabrizio Zarcome del Banco Mundial.

La misión se benefició considerablemente de las reuniones con todos sus interlocutores y discutió las principales recomendaciones de este informe con el Ministro de Hacienda y el Director de Política Económica y Fiscal.

La misión quisiera expresar su sincero agradecimiento a todos los funcionarios y, en particular, a la Sra. Coralía Jovel Ponce y al Sr. Mauricio Sosa de la Cruz, por la coordinación de la labor de la misión. Finalmente, el equipo de la misión desea agradecer a las autoridades de El Salvador por su hospitalidad.

ACRÓNIMOS

ACE	Asociación Comunal para la Educación
AT	Asistencia Técnica
BGC	Bacillus Calmette–Guérin
DIGESTYC	Dirección General de Estadísticas y Censos
DTP	Difteria, <i>Bordetella pertussis</i> y tétanos
ECOS	Equipo Comunitario de Salud Familiar
EHPM	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples
EDUCO	Programa de Educación con Participación de la Comunidad
FAD	Departamento de Finanzas Públicas
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOSALUD	Fondo Solidario para la Salud (FOSALUD)
GFS	Government Financial Statistics
ISBM	Instituto Salvadoreño de Bienestar Magisterial
ISSS	Instituto Salvadoreño del Seguro Social
ISRI	Instituto Salvadoreño de Rehabilitación a los Inválidos
MH	Ministerio de Hacienda
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
OMS	Organización Mundial de la Salud
PAES	Prueba de Aprendizajes y Aptitudes para Egresados de Educación Secundaria
PIB	Producto Bruto Interno
RIISS	Red Integral e Integrada de Servicios de Salud
SIRH	Sistema de Información de Recursos Humanos
SAFI	Sistema de Administración Financiera
TIMSS	Trends in International Mathematics and Science Study
UCSF	Unidades Comunitarias de Salud Familiar
WEO	World Economic Outlook

RESUMEN EJECUTIVO

El Salvador presenta importantes desafíos macrofiscales. Un ajuste fiscal parece inevitable para equilibrar las finanzas públicas. En el contexto de una inflación moderada y un crecimiento económico anual en torno al 2 por ciento, el balance fiscal primario, pese al notable aumento en los ingresos tributarios en los últimos años—está lejos del necesario para estabilizar la deuda pública y más lejos aún del balance necesario para reducirla a niveles más manejables. Alcanzar dicho objetivo requiere de un ajuste fiscal, basado en una combinación de esfuerzos para incrementar los ingresos y racionalizar los gastos. El diseño del ajuste debe tomar en cuenta tanto el espacio para aumentar la recaudación de una manera consistente con un crecimiento económico sostenible, como las necesidades de gasto para aliviar las importantes brechas, particularmente en las áreas de seguridad, pobreza, salud, y educación.

En este contexto, prima mejorar la eficiencia del gasto público. Parece haber espacio considerable para efectuar ahorros de eficiencia en sectores prioritarios como educación y salud. En particular, tomando como referencia la esperanza de vida saludable y la cobertura escolar, un análisis de desempeño relativo con otros países sugiere que el uso eficiente de los recursos podría generar ganancias en términos de mejores resultados o más bajos costos.

El gasto público está sesgado hacia el gasto corriente, y en particular, a las remuneraciones. El gasto en remuneraciones se ha priorizado, reduciendo el campo disponible para el gasto discrecional en otros rubros presupuestales—en comparación con otros países de Latinoamérica, el gasto en remuneraciones es alto en relación a ingresos y a gastos totales. Esta rigidez limita el papel estabilizador de la política fiscal, lo cual supone riesgos importantes en una economía dolarizada.

Este informe se enfoca en las opciones disponibles para controlar los gastos de remuneración. En el gobierno general, este rubro aumentó cerca de 2 puntos porcentuales del PIB entre el 2008 y el 2014. Este incremento está explicado por una expansión pronunciada en el número de plazas en todos los sectores, combinado con aumentos discrecionales importantes en educación y la operación del generoso escalafón del sector salud. Esto ha elevado el rubro de remuneraciones a niveles altos de acuerdo a diferentes métricas. Por ejemplo, la mediana en remuneraciones en países con similar nivel de desarrollo es del 7.6 por ciento del PIB, comparado con más de 9 por ciento del PIB en El Salvador.

Bajo los parámetros actuales, la remuneración como porcentaje del PIB aumentaría casi 1 punto porcentual durante los próximos 5 años. El actual escalafón del sector salud es un foco de riesgo para la sostenibilidad de las finanzas públicas—casi la mitad del aumento proyectado se debe al sector salud. De materializarse dicho aumento, para evitar el impacto fiscal, sería necesario aumentar los ingresos o comprimir aun más el resto del gasto público. Además, el escalafón del sector salud agrava la inequidad salarial en el sector público y la brecha de salarios con el sector privado. En la actualidad, el premio salarial existente entre el sector público y privado es elevado (se estima en torno al 70 por ciento), siendo dicha brecha mayor para aquellas personas con menor nivel de educación.

La misión identificó varias opciones que pueden implementarse en el corto plazo para controlar el gasto en remuneraciones y disminuir las distorsiones en el manejo de los recursos humanos del sector. Estas opciones podrían generar ahorros de más de 2 puntos porcentuales del PIB en el 2020.

- **Contener el aumento en salarios.** El alto premio de los salarios públicos frente a los privados indica que hay suficiente espacio para racionalizar salarios sin afectar la competitividad del gobierno para atraer y motivar empleados. En este sentido, la prioridad debe ser suspender el escalafón salud hasta revisar los parámetros de dicho escalafón. Este escalafón crea gran inequidad entre los trabajadores públicos y fue diseñado en un contexto de inflación que no se corresponde con el actual. Además, es importante limitar los aumentos generales por debajo de la inflación. Otra medida a considerar incluye racionalizar las retribuciones diferentes al salario base pues están proliferando, reducen la transparencia, y no están ligadas al desempeño.
- **Mesurar el ritmo de crecimiento de las plazas.** Después del rápido aumento en las plazas en los últimos 5 años, parece apropiado limitar nuevas contrataciones, por lo menos hasta que se enfrenten los retos relacionados con el escalafón de salud. Una opción es congelar el número de plazas (es decir, crecimiento neto cero). Es recomendable focalizar estos esfuerzos—por ejemplo, restringiendo la creación de plazas en todos los sectores con la excepción del de seguridad. Otras medidas para controlar la nómina incluyen cerrar las plazas para los que se retiren y establecer una edad de jubilación obligatoria en el sector público.
- **Reforzar los procesos presupuestarios.** Las transferencias entre las partidas presupuestales de gasto corriente a favor del rubro de remuneraciones deben ser restringidas. Igualmente, es indispensable limitar el uso de contratos para crear o reclasificar plazas en funciones permanentes—se debería prohibir la práctica de pasar funcionarios en Ley de Salarios a contratos para aumentar su remuneración, pues esto sólo se hace para evadir los controles presupuestales más estrictos bajo la Ley de Salarios.

En el mediano plazo, es crucial acordar una estrategia para mejorar el manejo de los recursos humanos del sector público. Es necesario que exista un plan coordinado de mediano plazo entre los diferentes sectores (salud, educación, justicia) de tal manera que las diferentes demandas por gasto se reconcilien con las restricciones que vienen del lado fiscal y se decida un programa gradual de implementación. La estrategia debe incluir iniciativas específicas para ordenar puestos, establecer una carrera administrativa basada en la meritocracia, y desarrollar un modelo de evaluación de desempeño que estimule la profesionalización del sector público.

Resumen Ejecutivo Cuadro: Opciones para contener el gasto en remuneraciones
(porcentaje del PIB)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Remuneraciones como porcentaje del PIB (escenario base) 1/	9.3	9.5	9.7	9.8	10.0	10.2
Ahorros fiscales asociados con reformas (puntos porcentuales del PIB) 2/						
<i>Revisar parametros del escalafon de salud</i>						
Suspender operacion del escalafon		0.2	0.3	0.4	0.6	0.8
Modificarlo para que sea comparable con el de los maestros		0.0	0.2	0.3	0.5	0.7
Bajar el aumento del escalafon a 2%		0.1	0.2	0.4	0.5	0.7
Bajar el aumento del escalafon a 5%		0.1	0.2	0.3	0.3	0.4
<i>Congelar salarios para los que esten en el percentil 75 de su puesto 3/</i>		0.2	0.3	0.3	0.4	0.6
<i>Mesurar los aumentos salariales generales</i>						
Cero aumento general		0.2	0.4	0.6	0.7	0.9
del servicio civil		0.1	0.1	0.2	0.2	0.3
de educacion y salud		0.1	0.2	0.3	0.4	0.5
de seguridad		0.0	0.1	0.1	0.1	0.1
Reducir aumentos salariales en un punto porcentual		0.1	0.2	0.2	0.3	0.4
<i>Moderar el crecimiento de plazas</i>						
Cero aumento de plazas (1 retiro = 1 contratación)		0.1	0.2	0.3	0.4	0.5
del servicio civil		0.1	0.1	0.2	0.2	0.2
de educacion y salud		0.1	0.1	0.2	0.2	0.3
de seguridad		0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Eliminar plazas en funcion de los retiros voluntarios		0.2	0.3	0.4	0.5	0.7
Ahorro maximo del total de las medidas 4/	0.5	1.0	1.4	1.4	1.9	2.3
Ahorros (o costos) por otras medidas						
Racionalizar retribuciones diferentes al salario base		--	menos de 0.1	--	--	--
Imponer limite de edad		--	menos de 0.1	--	--	--
<i>Medidas para aumentar cobertura y reducir disparidades</i>						
Aumentar plazas en salud, educacion, y seguridad en 1 por ciento adicional por año		0.0	0.0	-0.1	-0.2	-0.2
Elevar salarios a la mediana de cada puesto		-0.7	-0.7	-0.7	-0.7	-0.7

Fuente: Cálculos del personal técnico del FMI

1/El escenario base asume que cada año las plazas aumentan uno por ciento y los salarios dos por ciento además de los escalafones. El PIB nominal crece cuatro por ciento por año (2 por ciento por crecimiento real y 2 por ciento por inflación).

2/El impacto de las medidas individuales está calculado respecto a la base, por lo que no son aditivas.

3/ Se basa en una agrupación del servicio civil en 35 puestos, y el nivel del 75 percentil al 2015.

4/ El impacto combinado de suspender el escalafón salud, congelar salarios, y reducir plazas en función de retiros voluntarios.

I. INTRODUCCIÓN

1. **El Salvador enfrenta importantes desafíos macrofiscales.** El déficit fiscal se incrementó durante la crisis, cuando registro un déficit primario de 3.1 por ciento del PIB (Cuadro 1). Posteriormente, los esfuerzos fiscales—incluidos en contexto de dos programas de ajuste apoyados por el Fondo Monetario en 2009 y 2010—redujeron el déficit primario pero no hasta alcanzar el nivel necesario para estabilizar la deuda pública. La deuda pública ha aumentado casi 8 puntos porcentuales del PIB entre 2009-14 y se estima por encima del 60 por ciento del PIB para el 2015.

Cuadro 1. Indicadores Macroeconómicos y Fiscales

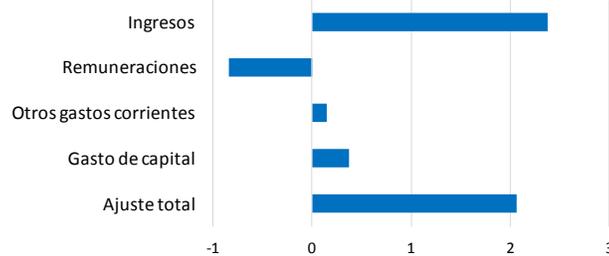
	Promedio 2003-2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Real GDP growth	3.1	1.3	-3.1	1.4	2.2	1.9	1.8	2.0
Inflation (average of period)	4.0	7.3	0.5	1.2	5.1	1.7	0.8	1.1
Deuda (SPNF) 1/	41.0	42.4	51.0	52.2	52.2	57.3	57.6	58.9
Balance fiscal (SPNF)	-2.8	-3.2	-5.7	-4.3	-3.9	-3.9	-4.1	-3.5
Balance fiscal primario (SPNF)	-0.5	-0.8	-3.1	-1.9	-1.7	-1.6	-1.6	-1.1

1/ Incluye deuda externa del Banco Central

Fuente: Banco Central de El Salvador. Cálculos del personal técnico del FMI.

2. **Los esfuerzos para incrementar los ingresos fueron exitosos, pero el crecimiento del gasto público limitó la mejoría en la posición fiscal.** La estrategia de ajuste fiscal ha estado basada primordialmente en movilizar ingresos, que vieron un aumento de 2.4 por ciento del PIB entre 2009-14 (Gráfico 1). Sin embargo, por el lado del gasto, el ajuste no se materializó. Los gastos aumentaron en 0.2 puntos porcentuales del PIB al crecer más que el crecimiento económico. El gasto en remuneraciones contribuyó al deterioro del balance fiscal, mientras que otros tipos de gastos, como el gasto de capital, se redujeron más de lo esperado como porcentaje del PIB.

Gráfico 1. Ajuste Fiscal durante 2009-2014
(porcentaje del PIB)



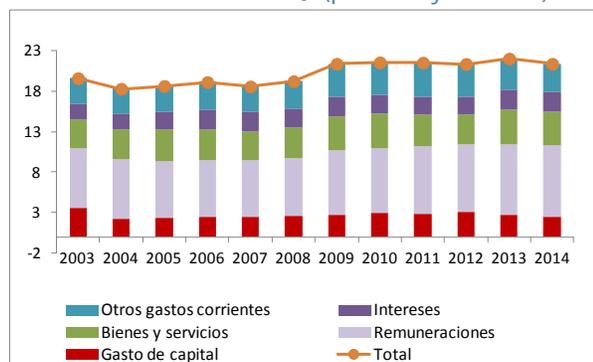
Fuente: Banco central de El Salvador y cálculos del personal técnico del FMI.

3. **En el contexto actual, mayores esfuerzos son necesarios para estabilizar la deuda.** En el contexto de una inflación moderada y bajo crecimiento económico—en torno al 2 por ciento—alcanzar un ajuste fiscal del balance primario durante los próximos 2 años es necesario para estabilizar la deuda y alcanzar niveles sostenibles de ésta. Se requiere de un superávit primario para estabilizar la deuda, aún bajo supuestos optimistas sobre la dinámica de la deuda. Reducir la deuda a niveles más manejables requiere de un superávit primario cercano al 2 por ciento si el crecimiento y la tasa de interés real son similares a observados en los últimos años. Reducir la deuda a los niveles previos a la crisis global requiere de un ajuste aún mayor.
4. **Posibles opciones para estabilizar las finanzas públicas incluyen el incrementar los ingresos tributarios y racionalizar los gastos en aquellas partidas de gasto donde es posible lograr una mayor eficiencia.** El esfuerzo a realizar es importante pues algunos rubros de gasto, en concreto la masa salarial—que como se describirá abajo, representa actualmente 9 por ciento del PIB—se estima pueda crecer en torno a 1 por ciento del PIB durante los próximos 5 años bajo los actuales supuestos de política salarial (los supuestos de este cálculo se describen en la Sección VI. Si además se desea aumentar la cobertura de servicios públicos, y ligado a ello el número de servidores públicos, el aumento esperado del costo de será aún mayor.
5. **El presente informe contiene siete secciones.** La primera sección presenta la situación fiscal desde un punto de vista macroeconómico y sirve para contextualizar el resto del informe. La segunda sección describe la estructura del nivel de gasto público en El Salvador y lo compara con el de otros países de Centro y Latinoamérica. La tercera sección presenta el panorama general de la masa salarial, describe el marco institucional y analiza el impacto de éste en la dinámica y estructura salarial. La cuarta y quinta secciones evalúan especialmente los casos de educación y salud. La sección final ofrece una lista de reformas tanto de corto como de medio plazo. Esta sección final, además estima los ahorros que vendrían asociados a cada una de estas reformas.

II. EVALUACIÓN DEL GASTO PÚBLICO

6. **El gasto del gobierno general se ha incrementado durante la última década hasta alcanzar alrededor de 21 por ciento del PIB** Tanto el gobierno central como el resto del gobierno general incrementaron su gasto, principalmente gasto corriente, como proporción del PIB (Gráfico 2). El gasto corriente, principalmente el de remuneraciones, ha aumentado, mientras el gasto de capital se ha reducido. El aumento del tamaño del

Gráfico 2. Evolución del Gasto y Composición del Gobierno General 1/ (porcentaje del PIB)



Fuente: Ministerio de Hacienda, y cálculos del personal técnico del FMI.

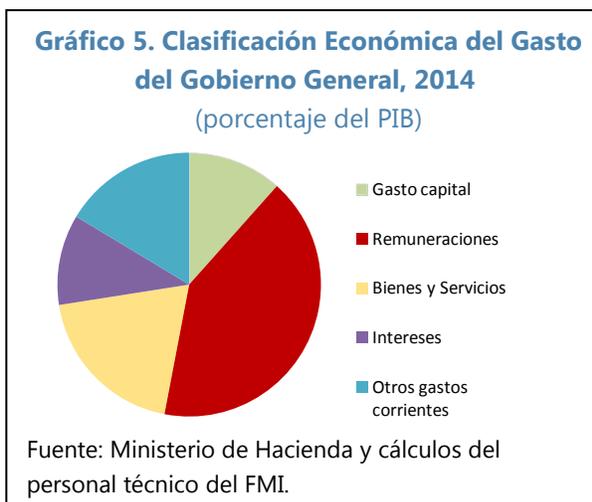
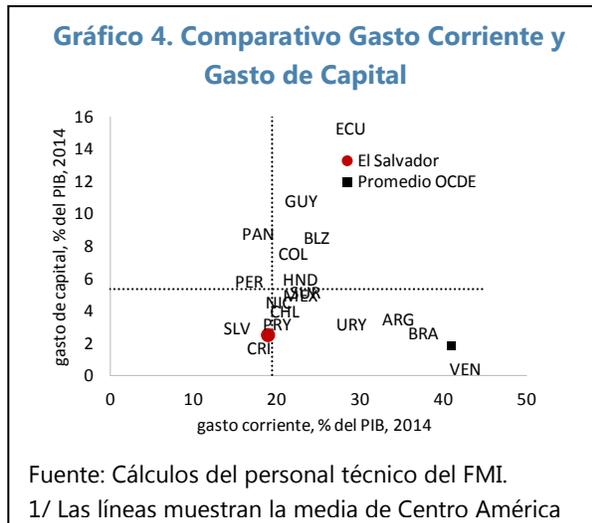
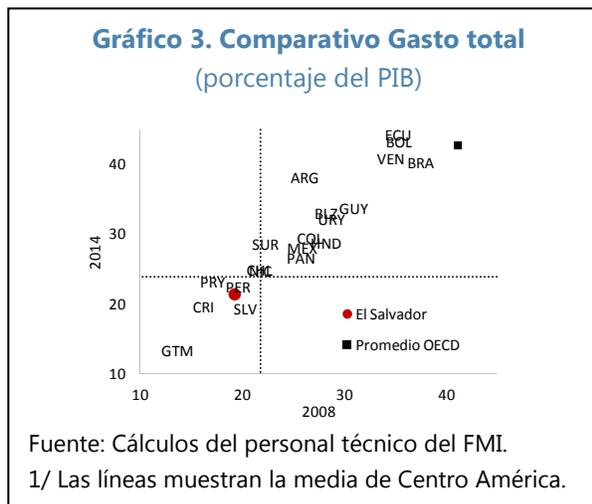
1/ El gasto excluye transferencias al sector privado por devolución de impuestos.

gobierno ha sido reflejo de políticas que han buscado mejorar el acceso a los servicios públicos, por ejemplo en las áreas de salud, educación y seguridad pública. El incremento del tamaño del gasto público ha venido acompañado de un aumento en la recaudación tributaria.

7. **Actualmente, el nivel del gasto del gobierno del El Salvador no es excesivamente alto.** A pesar de que el gasto público del gobierno general ha crecido como porcentaje del PIB, su nivel—21.4 por ciento del PIB en 2014—sigue siendo relativamente bajo comparado con otros países de la región (Gráfico 3). Si bien Guatemala tiene un nivel menor de gasto público, el promedio de Centroamérica es aproximadamente 24 por ciento del PIB, mientras que el de América Latina es del 30 por ciento.

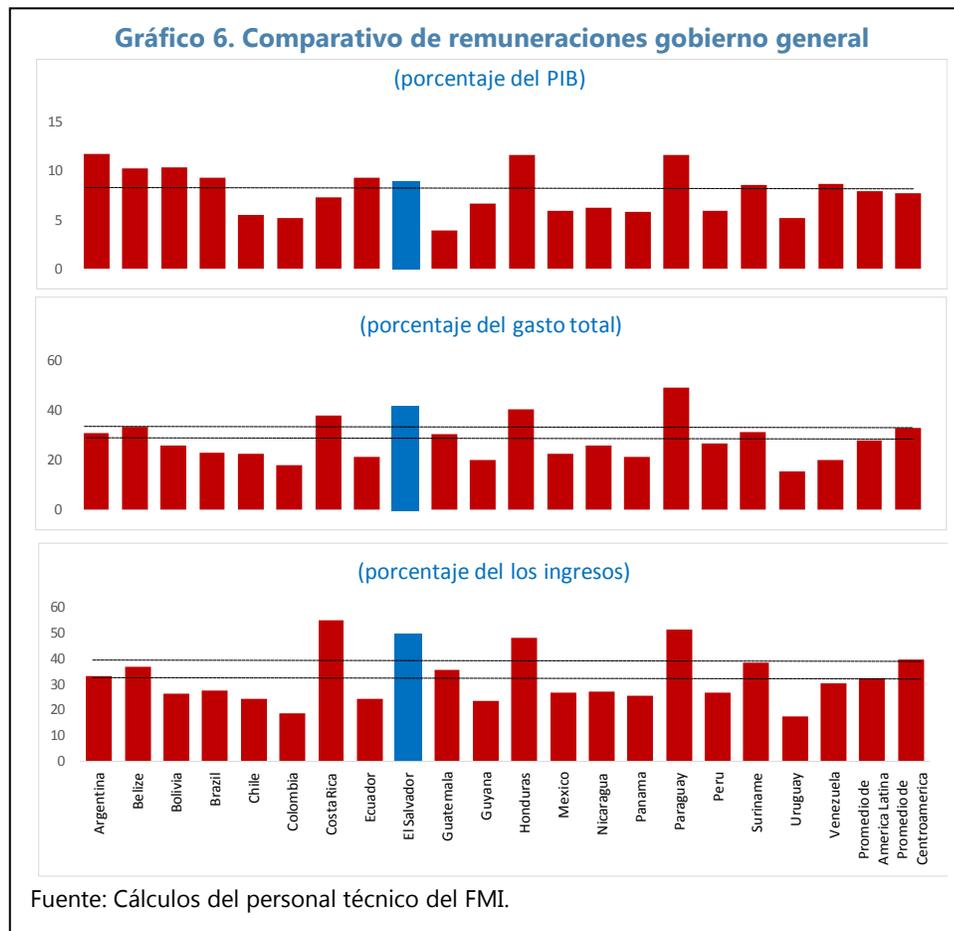
8. **El gasto corriente ha desplazado al gasto de capital.** Mientras el nivel del gasto corriente es similar al promedio de la región, el nivel del gasto de capital está bastante por debajo del de otros países (Gráfico 4). El sesgo de la composición del gasto hacia el gasto corriente, y en concreto al rubro de remuneraciones, constituye una rigidez que dificulta reducir el gasto cuando lo requiriese un ajuste fiscal.

9. **El rubro de remuneraciones es el mayor componente del gasto público (Gráfico 5).** Contener el crecimiento del gasto es complicado si no se limita el crecimiento de los rubros más grandes—y típicamente más rígidos—como son las remuneraciones y las prestaciones. Además, las remuneraciones pagadas en especie—que pueden alcanzar hasta un 2 por ciento de la compensación media total—son contabilizadas bajo el rubro de bienes y servicios, lo cual implica que el total del rubro de remuneraciones subestima la



compensación a los servidores públicos.

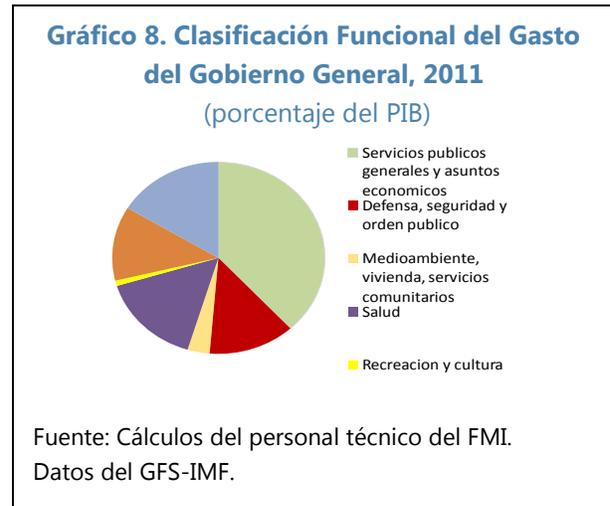
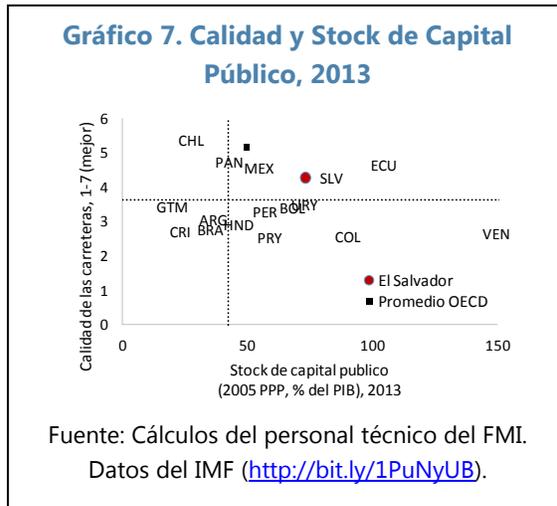
10. **El gasto en remuneraciones es relativamente alto.** Si bien como porcentaje del PIB, el gasto en remuneraciones en El Salvador excede ligeramente el promedio de la región de Centro América y el de América Latina (Gráfico 6). Sin embargo, el gasto en remuneraciones es particularmente elevado como porcentaje del gasto (pues excede del 41 por ciento del gasto total) y de los ingresos (49 por ciento del total).



11. **La existencia de capital público en relación al PIB es relativamente alta en comparación con la región.** Los indicadores de calidad de infraestructura, por ejemplo, calidad de las carreteras, para El Salvador también se encuentran por encima del promedio de la región (Gráfico 7). Aunque hay espacio para mejorar comparado con países que tienen una sólida tradición en la evaluación de proyectos públicos como Chile y México. Sin embargo, la necesidad de ajuste fiscal en un contexto de incrementos en el gasto corriente está limitando la inversión pública y reducirá gradualmente la existencia de capital público en relación al PIB.

12. **En cuanto al gasto por funciones, el reto del gobierno es mejorar los indicadores sociales en un contexto donde no hay espacio fiscal para incrementar el gasto.** En este

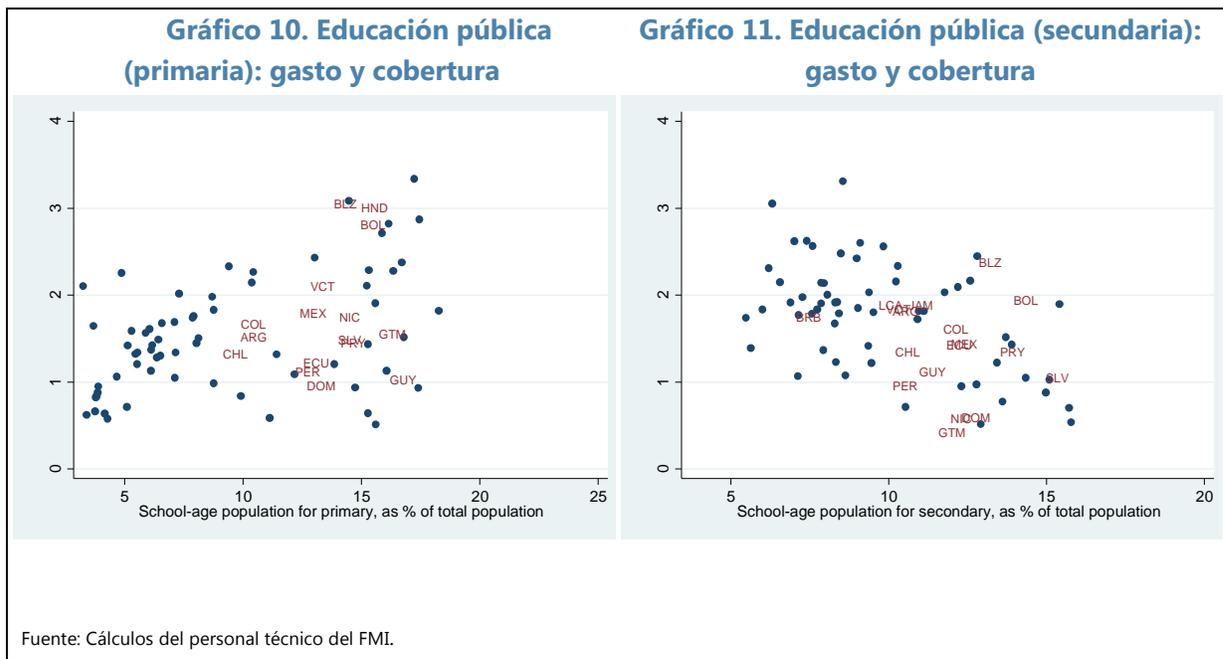
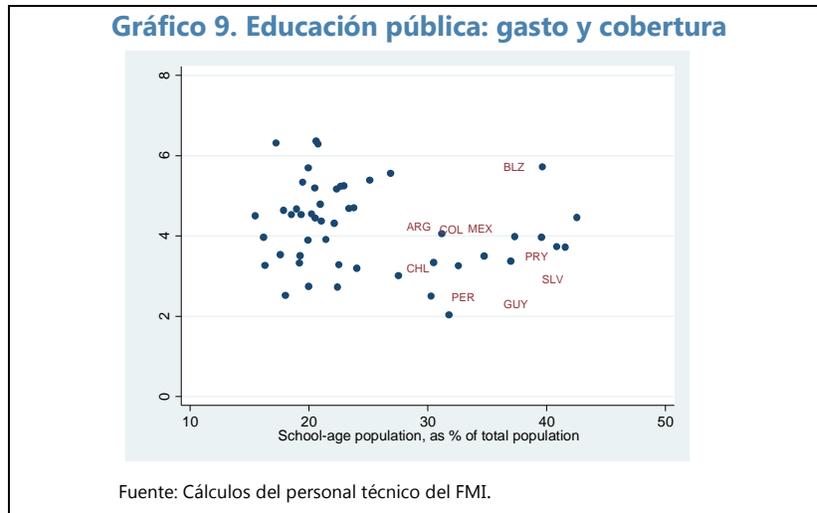
contexto, la estrategia de priorizar el gasto de sectores claves como salud, educación y seguridad pública implica buscar ahorros en otras áreas, así como incrementar la eficiencia del gasto en estos sectores. El gasto en salud, educación y seguridad pública-defensa representan 16, 13, y 13 por ciento del total, respectivamente (Gráfico 8). El gasto en pensiones representa una proporción importante del total.¹



Gasto en Educación

13. **El gasto en educación es bajo, a pesar de tener un porcentaje alto de la población en edad escolar.** En el 2010, aproximadamente el 40 por ciento de la población estaba en edad escolar, mientras el gasto en educación fue ligeramente menor al 3 por ciento del PIB (Gráfico 9). El gasto en educación primaria es aproximadamente 1½ por ciento del PIB mientras que en secundaria es apenas 1 por ciento, a pesar de que la población en edad escolar es aproximadamente 15 por ciento del total poblacional en ambos casos (Gráficos 10 y 11). La cobertura en primaria es relativamente buena, pero es pobre en secundaria y terciaria, particularmente en las áreas rurales.

¹ En 1998 se introdujo introduciendo un régimen previsional privado de contribuciones definidas.



14. **El gasto en educación ha aumentado en los últimos años, sin embargo los indicadores de desempeño no han mejorado.** Los estudiantes salvadoreños tienen un desempeño muy modesto en las pruebas estandarizadas de aprendizaje nacionales e internacionales. El puntaje obtenido en la Prueba de Aprendizajes y Aptitudes para Egresados de Educación Secundaria (PAES) se ha mantenido prácticamente constante en alrededor de la mitad del puntaje máximo obtenible (10) durante el periodo 2010-2014. Además, los estudiantes de escuelas públicas tienen puntajes menores en todos los años respecto a los estudiantes de escuelas privadas (Cuadro 2). En el año 2007 El Salvador participó en el TIMSS, una prueba

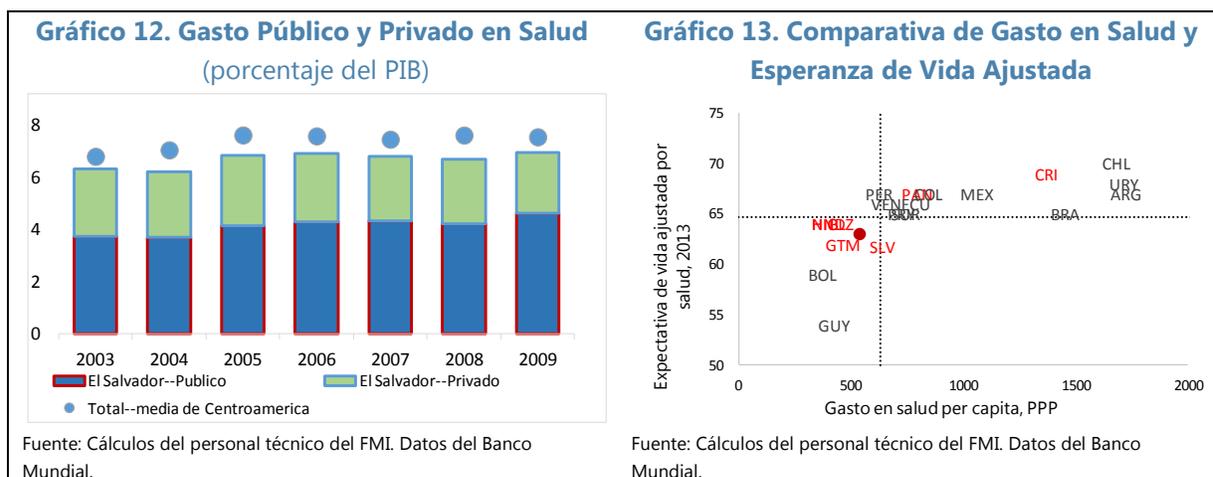
internacional que mide las tendencias en matemáticas y ciencias quedando en el puesto 49 de los 53 países participantes.²

Cuadro 2. Resultados del PAES por sector institucional					
	2010	2011	2012	2013	2014
Público	4.9	4.7	4.8	5.1	5.0
Privado	5.8	5.3	5.6	5.8	5.9
Memorandum					
Privado/Público (%)	17.2	12.8	16.7	13.5	17.7

Fuente: Ministerio de Educación.

Gasto en Salud

15. **El gasto público en salud se ha incrementado en los últimos años y está en línea con el promedio de la región.** Este incremento en el gasto público ha sido parcialmente compensado por una caída en el gasto privado en salud. Esto refleja la política del estado de reducir los costos de acceso a los servicios de salud pública eliminando cargos por servicio, reducir la tercerización, y expandiendo la cobertura territorial para reducir costos de traslado para los usuarios. El gasto en salud total con relación al PIB es inferior al promedio de América Latina (Gráfico 12). También son inferiores a la región el gasto en salud per cápita y la expectativa de vida saludable (Gráfico 13). Además, el sistema de salud está segmentado y los niveles de servicio son muy distintos en las diversas instituciones, y estas divergencias se han incrementado.



² Estas cifras se refieren a la prueba aplicada a estudiantes de grado 8. Sólo dos países latinoamericanos participaron en la prueba. El otro participante, Colombia, quedó en el puesto 44.

16. **Tanto en educación como en salud parece haber espacio para conseguir significativos ahorros de eficiencia.** En el Apéndice I se estiman modelos de insumo-producto donde se compara el desempeño de El Salvador respecto a países con similar nivel en el uso de insumos. Este análisis permite identificar la existencia de importantes espacios para obtener ahorros de eficiencia. Por ejemplo, si miramos los modelos que miden la eficiencia en el uso de los insumos concluimos que podría reducirse el uso de los insumos hasta en 28 y 25 por ciento en salud y educación, respectivamente, sin que eso implicase una reducción de las variables de producción. En el caso de salud, el espacio para mejorar el producto (esperanza de vida ajustada por enfermedad) a través de mejoras en la eficiencia es limitado.

III. REMUNERACIÓN PÚBLICA EN EL GOBIERNO GENERAL

A. Situación Actual

1. **El gobierno general gasta más de 9 por ciento del PIB en remuneraciones.** Cerca de 200,000 personas (3.3 por ciento de la población) trabajan en el gobierno general incluyendo casi 137 mil en las 24 instituciones del gobierno central y hospitales (Cuadro 3). Tres cuartos de la remuneración van al gobierno central, largamente enfocada en educación, salud, justicia y seguridad, y el Órgano Judicial. El resto está dividido entre las instituciones descentralizadas y al resto del gobierno general (que comprende las municipalidades).

Cuadro 3. Remuneración y Empleo en el Gobierno General, 2014^{1/}

	Remuneración			Empleo		
	Millones	Porcentaje del PIB	Porcentaje del total	Plazas (miles)	Porcentaje de la población	Porcentaje del total
Gobierno general	2,350	9.3	100	199.7	3.3	100
Gobierno central	1,772	7.0	75	137.0	2.2	69
Educación	591	2.3	25	46.8	0.8	23
Salud (incluyendo hospitales)	346	1.4	15	25.4	0.4	13
Justicia y Seguridad	238	0.9	10	33.7	0.6	17
Órgano Judicial	161	0.6	7	10.4	0.2	5
Otros	436	1.7	19	20.7	0.3	10
Instituciones descentralizadas	169	0.7	7	28.1	0.5	14
Resto del gobierno general 2/	408	1.6	17	34.7	0.6	17

Fuente: Cálculos del personal técnico del FMI.

1/Montos devengados.

2/El número de plazas para el resto del gobierno general se calcula asumiendo que la remuneración promedio es igual a aquella en el gobierno central consolidado y las instituciones descentralizadas.

2. **La compensación de los empleados públicos comprende salarios y beneficios en especie.** Casi el 90 por ciento del rubro de remuneración corresponde al salario básico y a las contribuciones de seguridad social (Cuadro 4). El resto está dividido entre bonificaciones (incluyendo bonos anuales otorgados a todos los empleados de una institución en lugar de aumentos salariales), prestaciones (incluyendo el aguinaldo decembrino de 1.5 salarios mínimos), y horas extras. Adicionalmente, muchos empleados públicos reciben retribución en

especie, incluyendo canastas básicas alimenticias, uniformes, y subsidios para guardería. Estas se reportan en el rubro de bienes y servicios y varían según la institución, pues la decisión de otorgarlas depende usualmente de convenios acordados entre los sindicatos de trabajadores y las instituciones. Los pagos en especie pueden ser un factor importante en la compensación. Por ejemplo, en el Ramo Hacienda, el gasto en canasta básica equivale aproximadamente a 1.5 por ciento del rubro de remuneración.³

Cuadro 4. Distribución del Rubro Remuneraciones en el Gobierno Central, 2009-2014
(porcentaje del total de remuneraciones)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Salario Básico	79.3	79.1	78.7	78.9	78.2	78.8
Contribuciones a la Seguridad Social	10.6	10.4	10.2	10.4	10.2	10.4
Bonificaciones	2.6	2.8	3.0	2.9	3.1	3.1
Prestaciones	2.8	3.0	3.0	3.1	3.0	2.9
Horas Extras	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.1
Otras	4.7	4.5	5.0	4.7	5.4	4.7
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: Cálculos del personal técnico del FMI.

3. **Los empleados públicos tienden a ser mayores y a tener mejores niveles de educación comparados con la población ocupada.** Mientras que menos del 10 por ciento de los empleados en el Gobierno Central tiene menos de treinta años, los jóvenes son más del 30 por ciento de la población ocupada (Cuadro 5). La diferencia en el perfil demográfico es particularmente dramática en Educación, donde más del 40 por ciento de la fuerza laboral tiene más de 50 años, lo que contrasta con menos de 25 por ciento en la población ocupada. Los empleados públicos también parecen tener más educación que el resto de la población—en promedio casi el 60 por ciento tiene algún tipo de estudio superior comparado con tan sólo 17 por ciento en la población ocupada.

Cuadro 5. Distribución de Edad y Nivel Educativo, 2014

	Edad				Años de estudio aprobados			
	<30	30-49	50-59	>60	6 años o menos	7-9	10-12	Más de 12
Total Gobierno Central	9	59	24	8	7	4	33	57
Educación	1	57	35	7	1	0	5	93
Justicia y Seguridad	20	68	9	2	3	5	88	5
Salud	14	59	19	8	3	7	29	61
Resto del gobierno	3	54	27	15	17	6	23	54
Población Ocupada	31	46	13	10	40	17	25	17

Fuente: Cálculos del personal técnico del FMI usando datos del SIRH y Principales Resultados de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2014 (<http://bit.ly/1MLIMMT>).

³Ver <http://bit.ly/1NJhhrq>.

4. **En su mayoría, los trabajadores públicos tienen plazas permanentes.** Existen dos modalidades principales de contratación en el sector público. La primera es a través de la Ley de Salarios que se rige bajo las condiciones establecidas en la Ley de Servicio Civil—la cual les otorga estabilidad laboral absoluta.⁴ La segunda por contratos temporales, típicamente anuales, amparados por las Disposiciones Generales del Presupuesto (Decreto 3-1983) y que se rigen por el código de trabajo. En algunos casos estos podrían no ser renovados y por ende son percibidos como menos estables. En realidad desde el 2009 el marco legal ofrece virtualmente la misma estabilidad a las dos modalidades de contratación.⁵ De cualquier modo, desde el 2009 la Ley de Salarios ha absorbido una gran parte de los trabajadores que estaban anteriormente bajo contrato. Entre el 2009 y el 2014, en el gobierno central la proporción de empleados con Ley de Salarios paso de 73 a 90 por ciento y la proporción de la remuneración bajo Ley de Salarios paso del 68 al 86 por ciento.⁶

5. **El sistema de empleo público está generalmente basado en puestos.** En la mayoría de instituciones el reclutamiento se hace para plazas específicas en cualquier nivel jerárquico. En cada plaza el ascenso de categoría se hace por antigüedad sin que esto implique un cambio en las responsabilidades—existen grados de remuneración pero no un sistema de ascenso profesional.⁷ Una notable excepción es la Policía Nacional Civil y magisterio en donde el empleo está basado en carrera. El reclutamiento se hace a niveles jerárquicos bajos y los ascensos son claramente definidos en una estructura de ascenso profesional.

6. **El manejo de recursos humanos está delegado a cada institución—es decir, es descentralizado.** Algunos procesos—tales como el proceso disciplinario y estabilidad laboral, entre otros—se llevan a cabo según el marco legal definido en la Ley del Servicio Civil (Apéndice II). Otros procesos, como consecuencia de vacíos legales y falta de interpretación de dicha ley, se llevan a cabo según normativa interna y, si es el caso, también de acuerdo a los convenios colectivos firmados por cada una de las más de 90 instituciones del gobierno general. Estos

⁴ Si bien muchos países incluyen alguna forma de estabilidad laboral, El Salvador es uno de los pocos casos donde la estabilidad se gana desde el momento mismo de la contratación. El despido procede únicamente en los casos de falta grave y debe hacerse respetando las condiciones del debido proceso en todas las instancias. El despido, en la práctica, es virtualmente inexistente.

⁵ La reforma de la Ley del Servicio Civil en 2009 estableció que las personas que se encontraban bajo la modalidad de contrato pertenecen a la carrera administrativa siempre y cuando sus contratos estuvieran firmados con anterioridad al 31 de enero de 2009. En los casos de contratos firmados con posterioridad a dicha fecha la jurisprudencia de los tribunales ha establecido que la estabilidad laboral les asiste únicamente cuando desempeñen funciones de naturaleza “permanente”.

⁶ Ver Cuadro C-12 en el Apéndice Estadístico del Presupuesto, Ejercicios Fiscales 2009 y 2012 (<http://bit.ly/1MFRHya>).

⁷ Para una descripción de la tipología de sistemas de empleo público y la clasificación de países en sistemas basados en puestos y/o base en carrera, ver <http://bit.ly/1iUYWur>.

procesos incluyen la política de selección y contrataciones del personal, política salarial, y ascensos.

- *Selección y contratación.* Cada entidad tiene la potestad de crear y modificar plazas para desempeñar las funciones atribuidas por ley. El ministerio/institución lleva a cabo todo el proceso de reclutamiento. Este proceso, con la excepción de los niveles gerenciales, se realiza según un concurso de méritos abierto en todos los niveles. Las contrataciones tienden a favorecer a candidatos internos, aunque puede en ciertas ocasiones buscarse candidatos externos dependiendo de las necesidades de la vacante. Tras realizar pruebas psicotécnicas y entrevistas a los postulantes, las oficinas de recursos humanos proponen candidatos al director general de la unidad donde está la vacante, quien hace la selección final.
- *Movilidad y Ascensos.* En las instituciones con sistemas de puestos (la mayoría de las instituciones públicas) hay dos maneras de ascender: (i) postulando a una convocatoria para una plaza vacante, o (ii) solicitando una reclasificación de plaza argumentando el estar desempeñando mayores responsabilidades. En las instituciones con sistema de carrera, los ascensos a posiciones de mayor responsabilidad se dan de manera periódica en el caso de los docentes y postulando a una convocatoria en el caso de la Policía Nacional.
- *Política de remuneración.* Cada institución determina el monto de remuneración que considera apropiado al momento de crear o reclasificar plazas. La restricción más importante es presupuestaria—la remuneración de todas las plazas tiene que ser consecuente con el presupuesto de remuneraciones para cada institución. Los aumentos salariales son determinados por ley. En cuatro sectores (Salud, Educación, Policía, y Universidades), los aumentos están previstos en las respectivas ley de escalafón, que determinan incrementos específicos en periodos concretos (Apéndice III).⁸ Por ejemplo, en el sector salud, los salarios aumentan hasta 8 por ciento por año, dependiendo de la antigüedad y la evaluación del desempeño de cada trabajador. En el resto del gobierno general, los aumentos se dan a discreción del gobierno. El último aumento general para este grupo fue aprobado en el 2010.⁹ Los incrementos en remuneración también pueden efectuarse por medio de acuerdos colectivos resultado de la negociación colectiva descentralizada entre cada ministerio/institución y el sindicato correspondiente.¹⁰

⁸ En la legislación Salvadoreña se denomina escalafón a la norma legal que regula la progresión dentro de los diferentes niveles que componen una carrera profesional. Esto incluye las condiciones requeridas para avanzar en la carrera así como los beneficios laborales asociados a cada nivel.

⁹ Los salarios se aumentaron hasta \$300 por mes a los salarios por debajo este monto, 10 por ciento a salarios mensuales entre \$300 y \$600 por mes, y 6 por ciento a salarios entre \$600 y \$1,000 por mes según el Decreto 553 del 2010 en <http://bit.ly/1L7IzI0>. Este aumento se extendió al Ramo Educación en el Decreto 770 del 2011 (<http://bit.ly/1WQg9f9>).

¹⁰ Por ejemplo, en abril del 2012 se firmó un acuerdo entre el Ministerio de Educación y las organizaciones del magisterio nacional para aumentar salarios 5 por ciento en el 2013 y 5 por ciento en el 2014 para quienes

(continued...)

- *Herramientas de información de personal.* El Sistema de Información de Recursos Humanos (SIRH) es una base de datos que tiene información laboral de los trabajadores del sector público, incluyendo el tipo de plaza, antigüedad, y salario básico. Hasta hoy, el SIRH cuenta con información sobre cerca de 160 mil trabajadores activos de 94 instituciones del gobierno central. El sistema todavía es susceptible a la existencia de “trabajadores fantasma” pues la cobertura de este registro no es completa—aún falta por incluir al Órgano Judicial, Órgano Legislativo, Corte de Cuentas de la República en el gobierno central.¹¹ Las empresas públicas y municipios tampoco están incluidos. La base de datos de personal y la nómina están directamente vinculadas. La próxima integración del sistema de pagos de nóminas con los componentes del SAFI II facilitará la gestión integral y generación oportuna de información.¹² A diferencia del actual SIRH, el nuevo sistema de pagos integrado propone incluir información sobre todos los servidores públicos, posiblemente con la excepción de las municipalidades.

7. **El monto de remuneraciones ejecutadas no se desvía notablemente del monto presupuestado.** Por lo general, las decisiones sobre aumentos salariales anuales y plazas se toman antes de que se finalice el presupuesto (Apéndice IV). Las leyes anuales de presupuesto determinan el monto de gastos en personal de cada entidad pública y las leyes anuales de salarios determinan el número de vacantes y el monto salarial de cada dependencia. Sin embargo, durante la ejecución presupuestaria es posible crear plazas nuevas y reclasificar plazas existentes (usualmente con salarios más altos), siempre que estén dentro del techo presupuestario asignado a cada ministerio. Estos ajustes se hacen usualmente por vía de contratos de término definido, que requiere del visto bueno del Ministerio de Hacienda sin necesidad de aprobación legislativa. Para financiar estos cambios, se permiten transferencias entre las partidas presupuestales principalmente de gasto corriente dentro del techo asignado a la institución.¹³ A pesar de estas prácticas, el gasto en remuneración se ha mantenido bajo los montos presupuestados cada año—en promedio, entre el 2008 y el 2014 el monto ejecutado por remuneraciones en el Gobierno Central fue 99.3 por ciento del monto presupuestado (Gráfico 14).¹⁴

recibieron un aumento del 10 por ciento en el 2011, y 7 por ciento en el 2013 y 7 por ciento en el 2014 para los que recibieron un aumento de 6 por ciento en el 2011. Combinado con el Decreto 770, esto implicó un aumento del 20 por ciento entre el 2011 y el 2014. Ver <http://bit.ly/1kL1H2R>.

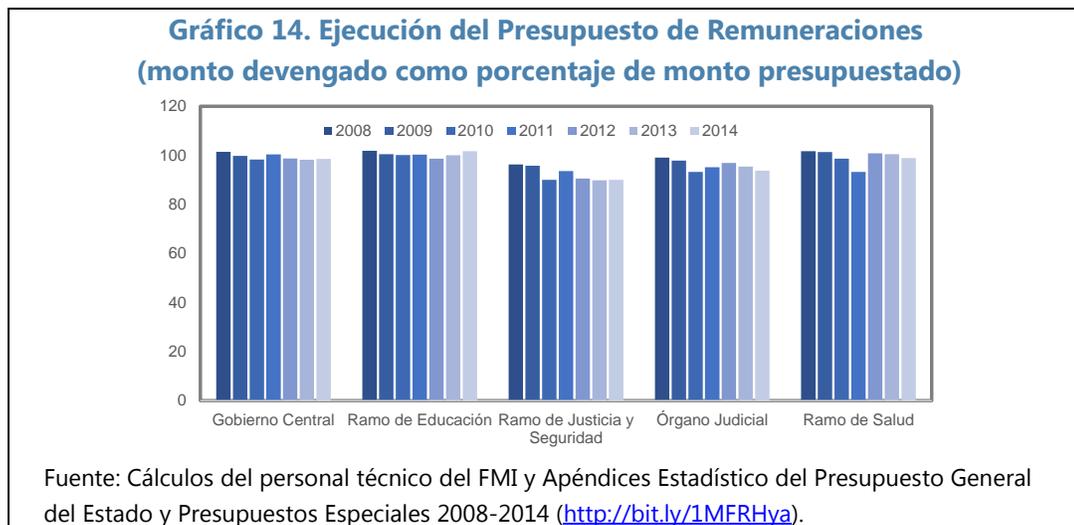
¹¹A finales de los 90s, por ejemplo, la introducción del SIRH sirvió para identificar a personas que recibían pagos erróneamente (<http://bit.ly/1WNxilR>).

¹² El MH está implementado el nuevo Sistema para la Gestión Administrativa Financiera del Sector Público SAFI II, que integrara subsistemas de presupuesto, inversión pública, tesorería, contabilidad, compras y contrataciones, administración de bienes, generación de nóminas, y administración de la deuda pública.

¹³ La única restricción se establece en el reglamento de la ley AFI (Decreto 86 – 1996) respecto a la asignación para inversión pública. Esta sólo puede habilitar el gasto corriente a iniciativa del Ministerio de Hacienda y con la aprobación del Consejo de Ministros.

¹⁴Ver también Alas de Franco (2013) en <http://bit.ly/1ldHN0O>.

8. **Las autoridades están considerando una propuesta de reforma a la carrera administrativa.** A través de la Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia, las autoridades están trabajando en un proyecto para organizar la política salarial, modernizar la carrera administrativa, y profesionalizar la función pública. Las opciones en consideración incluyen crear un ente rector especializado para recursos humanos para coordinar el proceso de modernización; mapear plazas de acuerdo a las funciones substantivas, complejidad, y responsabilidad de cada plaza manera homogénea a lo largo de las diferentes instituciones públicas; establecer una escala salarial equitativa y que premie el mérito; y desarrollar un instituto de administración pública para mejorar las capacidades de los empleados públicos.



B. Análisis de la Misión

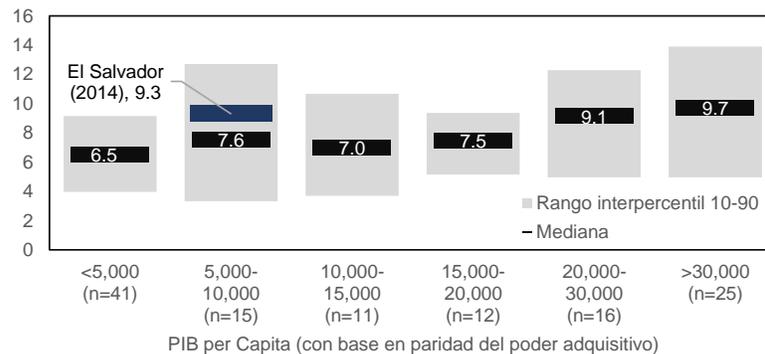
9. **El gasto en remuneración pública ha aumentado rápidamente en los últimos años.** La remuneración en el gobierno general aumentó 1.8 puntos porcentuales del PIB entre el 2008-2014 (Cuadro 6). En general, la contribución de cada sector al incremento en remuneraciones refleja el tamaño inicial de cada sector. La mayoría de la contribución al aumento se debió al ramo de educación (0.7 puntos porcentuales), salud (0.4 puntos porcentuales combinado), y al resto del gobierno general (0.4 puntos porcentuales). Hoy, el gasto en remuneración es alto, siendo la mediana en remuneración del gobierno general para países con un PIB per cápita entre \$5,000 y \$10,000 (ajustado por PPA) de 7.6 por ciento del PIB (Gráfico 15).

Cuadro 6. Remuneración en el Gobierno General, 2008-2014
(porcentaje del PIB)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Aumento 2009- 2014	Debido a	
									Salario	Empleo
Gobierno general	7.5	8.5	8.4	8.8	8.9	9.2	9.3	1.8	0.0	1.8
Gobierno central	5.5	6.2	6.3	6.7	6.8	7.0	7.0	1.6	0.2	1.3
Educación	1.6	1.9	1.9	2.2	2.2	2.3	2.3	0.7	0.3	0.4
Salud (incluyendo hospitales)	1.0	1.1	1.1	1.2	1.3	1.3	1.4	0.4	0.1	0.3
Justicia y Seguridad	0.8	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9	0.1	-0.1	0.2
Órgano Judicial	0.6	0.7	0.7	0.6	0.7	0.7	0.6	0.0	0.0	0.1
Otros	1.4	1.6	1.7	1.8	1.7	1.7	1.7	0.3	0.0	0.3
Instituciones descentralizadas	0.8	0.6	0.6	0.6	0.6	0.6	0.7	-0.1	-0.3	0.1
Resto del gobierno general	1.2	1.7	1.6	1.5	1.5	1.6	1.6	0.4	0.0	0.4

Fuente: Cálculos del personal técnico del FMI.

Gráfico 15. Remuneración de Empleados del Gobierno General
(porcentaje del PIB)

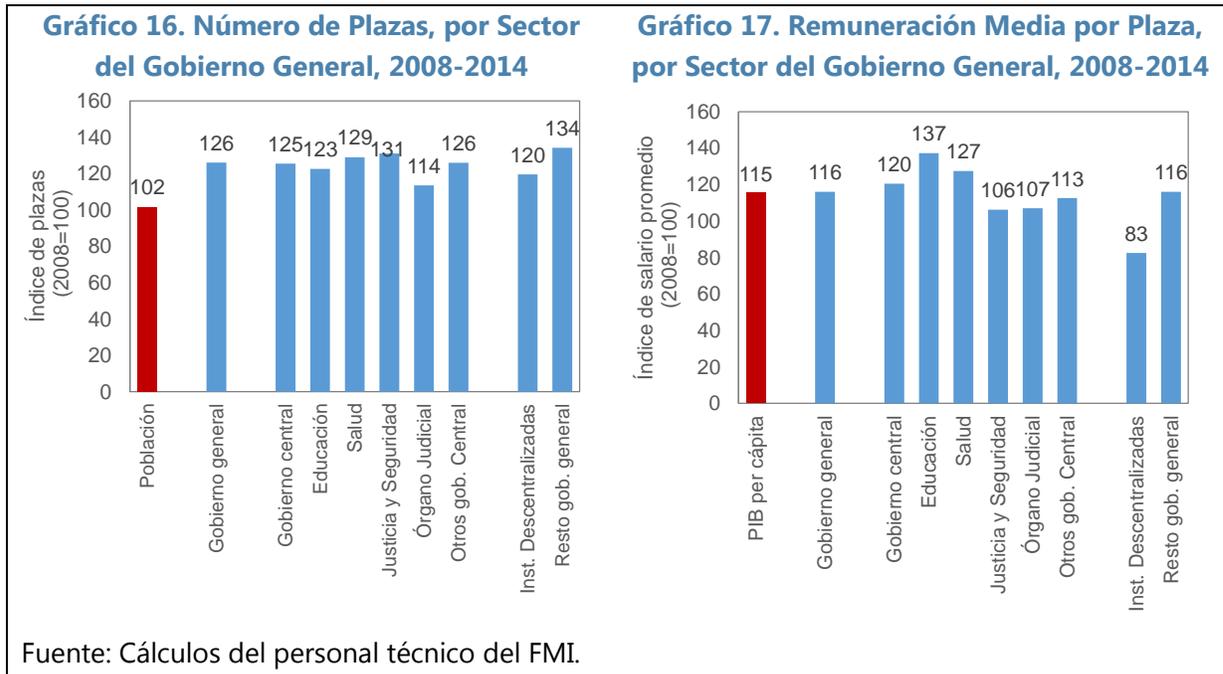


Fuente: Cálculos del personal técnico del FMI.

10. **A nivel del gobierno general, el crecimiento en el número de plazas explica una parte importante del incremento en el gasto en remuneración.** Entre el 2008 y el 2014, el número de plazas en el gobierno general aumentó de 159 mil (2.6 por ciento de la población) a 200 mil (3.3 por ciento de la población). Mientras que la población creció menos de 2 por ciento durante este período, el número de plazas en el gobierno general creció más de 25 por ciento (Gráfico 16). Por el contrario, la remuneración promedio creció sólo un poco más rápido que el PIB per cápita.

11. **El incremento en el gasto en remuneraciones también refleja aumentos discrecionales en educación y la operación del escalafón en el sector salud.** Aunque en otros sectores la remuneración promedio siguió aproximadamente la evolución del PIB per cápita, la remuneración media en educación y salud creció rápidamente entre el 2008 y el 2015 (Gráfico 17). Estos dos sectores combinados, el aumento en la media salarial explica alrededor 0.4 puntos porcentuales del aumento total en remuneración del gobierno general entre el 2008 y el 2015. Para educación, el crecimiento de la remuneración media refleja en parte aumentos

discrecionales (incluyendo un incremento de 20 por ciento entre el 2010 y el 2014). Para salud, el crecimiento refleja en su mayoría los incrementos estipulados en el escalafón.



12. El aumento en plazas fue más allá de áreas estratégicas y reclasificaciones de gasto.

De las 41 mil plazas creadas en el Gobierno General entre el 2008 y el 2014, más del 55 por ciento corresponde a políticas públicas en áreas estratégicas o a reclasificaciones de gasto (Cuadro 7). El resto—cerca de 19 mil plazas—reflejan una expansión en áreas del gobierno central diferentes a salud, educación o seguridad, en instituciones descentralizadas, y en el resto del gobierno general.

- *Expansión de plazas en áreas estratégicas.* Desde 2009 los esfuerzos en sanidad se han enfocado en expandir la cobertura y calidad a través del Sistema Nacional Integrado de Salud.¹⁵ Uno de los ejes es el fortalecimiento de los establecimientos de primer nivel, por medio de las Unidades Comunitarias de Salud Familiar (UCSF) y los Equipos Comunitarios de Salud Familiar (ECOS). La red de salud se expandió rápidamente entre el 2009 y el 2015, pasando de 377 a 747 UCSF y de 0 a 573 ECOS, lo que explica el rápido ascenso en las plazas del Ramo de la Salud de 8,400 en el 2008 (0.14 por ciento de la población) a 12,500 en el 2014 (0.20 por ciento de la población). La reforma de la salud también implicó un aumento en la nómina de hospitales en 1,600 plazas. Por otro lado, las crecientes dificultades en seguridad explican el aumento de 25,800 a 33,800 plazas en el Ramo de Seguridad y Justicia—que incluye a la Policía Nacional—entre el 2008 y el 2014.

¹⁵Menjívar (2014) (<http://bit.ly/1S9VYOE>).

- *Reclasificación de gastos.* Algunas actividades que previamente eran asumidas por medio de contratos de prestación de servicios profesionales han sido formalizadas generando nuevas plazas. Por ejemplo, en el 2011 unas 8,300 plazas del Programa de Educación con Participación de la Comunidad (EDUCO), que eran en gran parte financiadas por transferencias a Asociaciones Comunales para la Educación (ACE), fueron amparadas bajo la Ley de Salarios integrándolas así formalmente a carrera docente del Ramo de Educación.¹⁶ Esto explica casi todo el aumento de plazas en educación y casi la mitad del aumento en el gasto en remuneración en educación (más de 0.3 puntos porcentuales del PIB).¹⁷ En el sector de sanidad, un cambio similar se observó en el Instituto Salvadoreño de Bienestar Magisterial (riesgos de enfermedad y maternidad de los maestros), donde entre el 2008 y el 2014 alrededor de 700 plazas fueron creadas, incluyendo aquellas necesarias para remplazar labores anteriormente hechas bajo la figura de Contratación de Servicios Profesionales.

Cuadro 7. Distribución del Aumento en Plazas, 2008-2014

	Aumento 2008-2014	Porcentaje del total
Gobierno general	41,238	100
Gobierno central e instituciones descentralizadas	32,399	79
Area de salud (Ramo de Salud, y Hospitales)	5,721	14
Ramo de Justicia y Seguridad	7,997	19
Ramo de Educación	328	1
Reclasificación (EDUCO y otros)	8,265	20
Otros, gobierno central	5,498	13
Otros, instituciones descentralizadas	4,590	11
Resto del gobierno general	8,839	21

Fuente: Cálculos del personal técnico del FMI.

13. **La tendencia en usar retribuciones no salariales complica la escultura de remuneración.** Aunque en el corto plazo este tipo de retribuciones podría motivar a algunos empleados, al final estos beneficios no resuelven la percepción de estancamiento de salarios. Además, al no estar diferenciados por responsabilidad, son una manera ineficiente de recompensar el desempeño y son entendidos como derecho permanente por parte de muchos empleados. Adicionalmente, diferentes instituciones tienen discrecionalidad en acordar beneficios no salariales con sus empleados lo que complica el monitoreo de la política de remuneración de empleados públicos. Aún más preocupante es que este tipo de

¹⁶Esto refleja una estrategia de unificación del sistema educativo para aumentar calidad. Ver "Revisión Estratégica del Programa EDUCO" de Guillies, Crouch, y Flórez (2010) en <http://bit.ly/1XXWkvP>.

¹⁷De acuerdo al Ministerio de Educación, tras la absorción en carrera docente de 8,265 maestros de EDUCO, la remuneración bajó de \$84 a \$79 millones. La diferencia se explica por la indemnización laboral—los anteriores contratos eran típicamente de un año de duración, al final del cual los docentes recibían un mes como indemnización de acuerdo al Código Laboral.

compensación—incluyendo canastas básica—pareciera usarse para eludir las restricciones percibidas en el rubro remuneraciones.

14. **En promedio, los salarios del sector público sobrepasan considerablemente a los del sector privado.** Utilizando la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPMs) para los años 2010 y 2013 encontramos en promedio un premio salarial del 70 por ciento entre el sector público y privado, después de controlar por características tales como la educación y la experiencia laboral (Apéndice V). La brecha es aún más pronunciada para aquellos con relativamente bajo nivel de educación. Los resultados son similares para ambas encuestas, es decir, el premio no parece haber aumentado durante los últimos años.

15. **Los esfuerzos por aumentar la estabilidad laboral y normalizar los contratos conllevan costos importantes.** Los costos de la absorción en la Ley de Salarios de los empleados previamente bajo contratos temporales pueden no ser evidentes en el corto plazo—después de todo, la mera conversión a Ley de Salarios no implica mayor remuneración mensual. Sin embargo, el uso casi universal de contratos permanentes para puestos específicos puede ser problemático en el mediano plazo. Incluso si el reciente incremento en el número de plazas está justificado por brechas en determinadas áreas de servicio público, nada garantiza que las necesidades en el futuro sean las mismas de hoy. La prevalencia de contratos permanentes significa que el estado será más lento—o le costará más—en responder a cambios imprevistos en el entorno, limitando la capacidad del estado de proveer servicios de una manera eficiente.

16. **Para los empleados no escalafonados, el rápido ascenso a categorías altas es costoso y reduce la motivación.** Para los empleados no escalafonados, los ascensos a categorías más altas en el mismo puesto suelen suceder automáticamente y en un corto tiempo—en tan sólo tres años se puede pasar de la categoría 7 a la 1, lo que se compara muy favorablemente frente a la carrera docente, donde tomaría más de 30 años para ascender seis categorías en el mismo puesto.¹⁸ En la práctica, esto significa que la gran mayoría de los empleados sin escalafón está en la categoría superior. En un sistema de plazas, esta estructura es costosa (pues los salarios aumentan hasta por más de un 30 por ciento en los primeros años en el puesto) y reduce la motivación (pues crea una percepción de estancamiento después de alcanzar la categoría más alta).

17. **Los procesos de evaluación de desempeño son tan sólo una formalidad.** Estos generalmente se limitan a examinar si los empleados cumplen con los requisitos mínimos en cada puesto. Sólo en casos extremos se da una calificación diferente al máximo posible. Debido a

¹⁸ Según establece el Contrato Colectivo de Trabajo 2015-2017 para el Ministerio de Hacienda, la promoción a la categoría inmediatamente superior se realiza cada seis meses en base a una evaluación del desempeño. En la práctica, el desempeño no se evalúa y toda promoción es automática a los 6 meses. Como consecuencia en un periodo de 3 años, un funcionario que entro en categoría 1 llega a la máxima categoría y pierde todo incentivo e inversión en el desarrollo profesional.

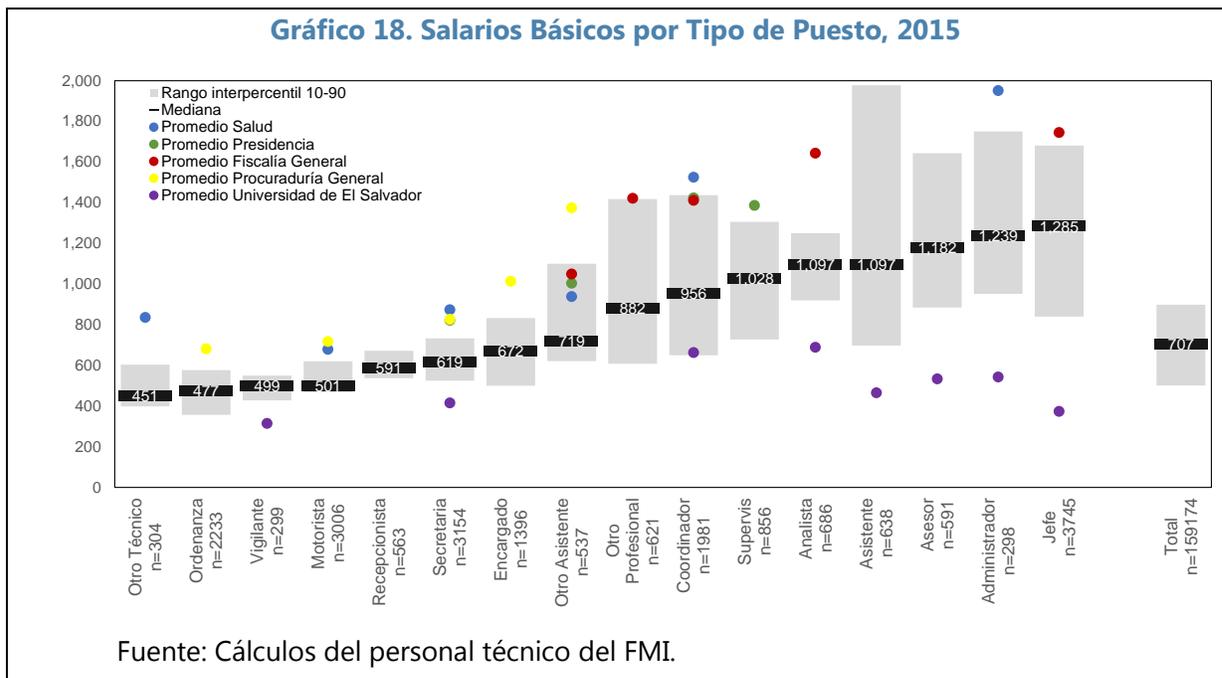
la estabilidad laboral extendida en la Ley de Salarios, los directores dan poco valor a estas evaluaciones y prefieren asignar el puntaje máximo para evitar querellas con los empleados. Aún cuando los aumentos salariales estén explícitamente vinculados a una evaluación del desempeño, como ocurre en el sector salud, en la práctica casi todos los trabajadores alcanzan la calificación “excelente”.

18. El marco institucional parece inadecuado para la administración del talento humano del estado. En gran parte, la falta de un órgano rector de la administración pública en recursos humanos, junto a otros vacíos legales, han llevado a un sistema que depende de la discrecionalidad de cada institución con respecto al procedimiento de reclutar, entrenar, y motivar a los empleados públicos. Esto ha generado un sistema fragmentado, que ofrece oportunidades para prácticas clientelistas y contribuye a la percepción de inequidad por parte de muchos trabajadores.

- *La creación de plazas no obedece necesariamente a necesidades estratégicas.* No parece haber una estrategia para determinar las necesidades de recursos humanos—incluyendo el número, calificaciones necesarias, e implicaciones presupuestarias—de una manera consecuente con las prioridades estratégicas del gobierno a mediano plazo. En su lugar, el determinante principal para la creación de plazas es la disponibilidad de presupuesto.
- *El criterio de idoneidad mediante un proceso competitivo para la incorporación y ascensos de personal se ve comprometido en ocasiones.* Según la normativa interna de cada institución el proceso de reclutamiento para toda plaza vacante debe ser competitivo. La realidad es diferente, pues en ocasiones el proceso de contratación no sigue un proceso formal y la designación es “a dedo”.
- *Los contratos temporales son usados para dar ascensos y aumentos salariales.* Hasta cierto punto, estos contratos son usados para esquivar los controles existentes para agregar o modificar plazas bajo la Ley de Salario. En su mayoría, los puestos incorporados después de aprobado el presupuesto son establecidos por contrato temporal, pues estos no necesitan aprobación de la Asamblea Legislativa. En el pasado, esta flexibilidad podía usarse para atender necesidades imprevistas. Sin embargo, como el marco legal actual provee la misma estabilidad para plazas en contratos que para plazas en Ley de Salarios, estas contrataciones se hacen para reclasificar puestos (usualmente con salarios más altos) como manera de ascender a algunos empleados, quienes pueden dejar sus plazas permanentes y pasar a la modalidad de contrato con mejor salario. Luego, estos trabajadores pueden ser reabsorbidos por la Ley de Salarios, potencialmente incrementando el presupuesto de remuneraciones de manera permanente.

19. La fragmentación del sistema ha contribuido a la disparidad salarial. Existe una enorme discrecionalidad entre los administradores de las diferentes unidades para los parámetros fundamentales de cada nueva plaza—desde la descripción de los puestos hasta el nivel de remuneración. Esto ha resultado en una pluralidad de salarios para plazas con similares

responsabilidades a lo largo de las diferentes instituciones. El caso más común es el sector salud (Ministerio de Salud y hospitales), donde el salario base promedio para puestos comparables es muy superior a la mediana base para ese tipo de puestos en el gobierno general (Gráfico x4). Por ejemplo, en el sector salud una secretaria recibe un sueldo base promedio de \$875 por mes, mientras que para el 90 por ciento de las secretarias en el gobierno general el sueldo base es menos de \$733 por mes. Los salarios en salud son relativamente altos para otros puestos también, incluyendo motoristas, técnicos, asistentes, coordinadores, y administradores. Otras entidades ofrecen salarios promedios muy superiores a la mediana para puestos comparables en otras instituciones, incluyendo a la Presidencia, la Fiscalía General, y la Procuraduría General (Gráfico 18). Por otro lado, sólo La Universidad de El Salvador parece ofrecer salarios relativamente bajos—el salario base promedio está abajo del percentil 10 para un número de puestos comparables.



20. **Sin embargo, esfuerzos para para reducir estas disparidades pueden ser costosos e inequitativos.** Por ejemplo, elevar los salarios a la mediana de cada puesto aumentaría el gasto en remuneraciones en cerca de 0.7 puntos porcentuales del PIB. Además, estos aumentos probablemente abrirían aún más la brecha de los salarios públicos con relación al sector privado, que ya es bastante pronunciada en los niveles más bajos de la distribución salarial.

IV. REMUNERACIÓN SECTOR EDUCACIÓN

A. Situación actual

21. **El sector público es el empleador del 82 por ciento de los docentes del país.** En el sistema educativo domina la educación pública. Según el censo final de matrícula del año 2013, 86 por ciento de los estudiantes estaban matriculados en escuelas públicas (Cuadro 8).

Cuadro 8. Población de estudiantes por sector institucional, 2013^{1/}

	Inicial	Parvularia	Basica	Bachillerato	Total
Privado	4,182	36,524	133,210	51,819	225,735
PUBLICO	3,650	182,875	1,002,074	147,902	1,336,501
Total	7,832	219,399	1,135,284	199,721	1,562,236
Privado %	53.4	16.6	11.7	25.9	14.4
PUBLICO %	46.6	83.4	88.3	74.1	85.6

Fuente: Censo final de matrícula 2013

1/ El sistema educativo en El Salvador está organizado en cuatro niveles: (i) inicial para niños entre 0-4 años, (ii) parvularia para niños entre 4-6 años, (iii) básica para niños entre 7-15 años organizada en 3 ciclos de 3 años cada uno, y (iv) educación secundaria o bachillerato que comprende un ciclo de 3 años (bachillerato general) o de 4 años (bachillerato vocacional).

22. **El gasto en salarios ha crecido fuertemente durante los últimos años.** Mientras que el gasto público en educación se ha mantenido relativamente estable en alrededor del 3.5 como porcentaje del PIB entre 2007-2014, el gasto en salarios aumentó durante ese mismo periodo. El gasto en salarios expresado como porcentaje del gasto total en educación ha aumentado, pasando de 57 por ciento a 68 por ciento (Cuadro 9). Como consecuencia de ello, el gasto se ha vuelto cada vez más rígido e inercial. Dicho aumento, en gran parte como se indicó arriba, refleja el aumento de plazas e incorporación a la planilla pública de aquellos docentes del programa EDUCO.

23. **La carrera magisterial en el sector público es regulada por la Ley de la Carrera Docente.**^{19,20} El componente más importante de la compensación de docentes lo constituye el escalafón. El escalafón define una estructura de niveles para cada una de las dos categorías de docentes definidas en la ley. Además del salario base, existe el bono al desempeño docente de \$292.57 pagadero en dos partes durante los meses de junio y diciembre. El personal administrativo y los profesores universitarios tienen su propio escalafón.

¹⁹ Decreto Legislativo N°655 publicado en el diario oficial el día 22 de Marzo del mismo año.

²⁰ La referida ley determina el sistema de compensaciones de los docentes que se encuentran inscritos en el registro escalafonario del MINED.

Cuadro 9. Gasto del gobierno en educación
(millones de dólares)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Remuneraciones	325	351	399	397	499	535	558	591
Bienes y servicios	35	47	65	40	50	42	59	56
Gastos financieros	1	1	2	1	1	3	2	3
Transferencias corrientes	162	173	221	194	158	165	164	164
Inversion	13	27	23	9	12	0	4	10
Transferencias de capital	38	33	47	47	43	53	54	52
Gasto total	575	632	756	688	764	797	841	875
Memorandum								
<i>Remuneraciones (% gasto)</i>	<i>56.5</i>	<i>55.6</i>	<i>52.7</i>	<i>57.7</i>	<i>65.3</i>	<i>67.1</i>	<i>66.4</i>	<i>67.5</i>

Fuente: Ministerio de Hacienda.

1/ En el año 2011 8,316 docentes contratados por organizaciones privadas denominadas Asociaciones Comunales Estudiantiles (ACEs) a través del programa de Educación con Participación de la Comunidad (EDUCO) fueron incorporados con plazas nuevas en la Ley de Salarios a la nómina del MINED. Esta operación representó un aumento [neto] en el gasto de educación de alrededor de [\$80 millones puesto que el mayor gasto en la nómina de [\$80 millones] se compensó parcialmente con las menores transferencias corrientes a las ACEs. Al disolverse el programa EDUCO, las ACEs fueron desmanteladas en el año 2013.

B. Análisis de la Misión

24. **No existen los incentivos necesarios para hacer una carrera magisterial basada en la meritocracia.** Como se observa en el Cuadro 10 la diferencia entre el salario promedio de las categorías 1 y 2 es de apenas 10 por ciento. Esto es claramente un desincentivo a la calidad docente considerando que los requerimientos académicos para un docente de categoría 1 son mayores respecto a uno de categoría 2. Adicionalmente no hay ninguna bonificación por capacitación o formación docente. Además, el ascenso en el escalafón es totalmente independiente de la excelencia en el desempeño de sus funciones. Al ritmo de una promoción cada 5 años, un recién ingresado a la carrera docente alcanzará un nivel salarial superior a los \$1,000 después de 35 años lo que desincentiva la demanda por estudiar pedagogía en la universidad a favor de otras carreras con mayor retorno económico.

Cuadro 10. Salarios docentes por niveles y categorías escalonadas, 2007-2015

(Dólares por mes)

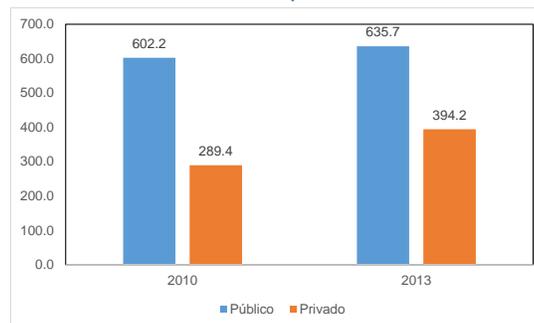
	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Docentes nivel 1						
1-1A	850.1	850.1	901.1	960.6	1,020.1	1,020.1
1-1B	794.5	794.5	842.1	897.7	953.3	953.3
1-1C	749.5	749.5	794.5	846.9	899.4	899.4
2	707.1	707.1	749.5	799.0	848.5	848.5
3	667.0	667.0	707.1	753.8	800.5	800.5
4	617.6	617.6	654.7	697.9	741.2	741.2
5	571.9	571.9	620.1	657.7	686.3	686.3
6	519.9	519.9	571.9	597.9	623.9	623.9
Docentes nivel 2						
1-1A	772.8	772.8	819.5	873.2	927.3	927.3
1-1B	722.2	722.2	765.6	816.1	866.7	866.7
1-1C	681.4	681.4	722.2	769.9	817.6	817.6
2	642.8	642.8	681.4	726.3	771.3	771.3
3	606.4	606.4	642.8	685.2	727.7	727.7
4	561.5	561.5	617.4	645.7	673.8	673.8
5	519.9	519.9	571.9	597.9	623.9	623.9
6	472.6	472.6	519.9	543.5	567.2	567.2

Fuente: Leyes de salarios de los años 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015.

25. **El sistema de compensaciones de los docentes públicos es generoso.** La compensación de los docentes en el sector público supera ampliamente a sus pares en el sector privado. El compensación promedio (incluyendo bonos y otros beneficios) de un maestro en el sector público era en el año 2010 más del doble respecto a la compensación de un maestro que trabajaba en el sector privado. Esta diferencia se redujo a 60 por ciento en el año 2013 (Gráfico 19). Además de recibir compensaciones más altas, los maestros del sector público cuentan con estabilidad laboral.²¹

Gráfico 19. Compensación de docentes por sector institucional, 2010 y 2013

(Dólares por mes)



Fuente: Estimación del equipo del FMI utilizando las EHPM 2010 y 2013.

²¹ Estas diferencias hacen que la mayoría de maestros que trabajan en escuelas privadas estén permanentemente a la búsqueda de plazas en el sector público. Por cada plaza docente que se abre en el MINED se presentan entre 15-20 postulantes (Pacheco, 2013).

26. **En cuanto al número de docentes, el coeficiente de estudiantes por maestro está dentro de los promedios de la región para educación primaria pero es muy alto para educación secundaria.** El Salvador tiene un coeficiente de estudiantes por maestro para educación primaria de 25, ligeramente superior al de promedio de Centroamérica (23) y Latinoamérica (22). Sin embargo, en el caso de educación secundaria el coeficiente de estudiantes por maestros (38) es ampliamente superior a los promedios de la región (20 y 19 para Centroamérica y Latinoamérica respectivamente) (Gráfico 20). La transición demográfica necesariamente implica que el coeficiente de estudiantes para educación primaria disminuirá (Gráfico 21).



V. REMUNERACIÓN SECTOR SALUD

A. Situación actual

27. **El Sistema de salud lo componen instituciones del sector público y privado.** El sector público incluye el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), el Instituto Salvadoreño de Rehabilitación a los Inválidos (ISRI), Sanidad Militar, el Instituto Salvadoreño de Bienestar Magisterial (ISBM) y el Fondo Solidario para la Salud (FOSALUD). El sector privado lo comprenden principalmente clínicas privadas.

28. **La cobertura de la población en salud es principalmente responsabilidad del Ministerio de Salud.** El ISSS tiene una cobertura de 18.4 por ciento de la población y un 2 por ciento de la población contrata un seguro privado de salud. El resto de la población, es decir el 80 por ciento, depende de los servicios de salud que ofrece el MSPAS. El MSPAS cuenta con 619 establecimientos de salud: 30 hospitales, 377 unidades de salud, tres centros de atención de emergencia, 159 casas de salud, 46 centros especializados de referencia nacional, dos clínicas, 47

centros rurales de nutrición y 11 hogares de espera materna. El ISSS cuenta con diez hospitales, 24 unidades médicas, 11 unidades médicas con hospitalización, 37 clínicas comunales, 249 clínicas empresariales, cinco clínicas de revisión del adulto hombre y cinco centros de atención de día. El Cuadro 11 muestra los principales indicadores de salud de la población en El Salvador.

Población	6,460,271
Esperanza de vida	72
Esperanza de vida - ajustada por enfermedad	63
Esperanza de vida a los 65 años	22
Tasa de mortalidad	6
Tasa de mortalidad infantil (por 1000 nacidos vivos)	16
Razón de mortalidad materna (por 100 000 nacimientos)	69
Cobertura de vacunación	
BCG	99
DTP1	94
DTP3	98
MCV	95
Población con seguridad social	18

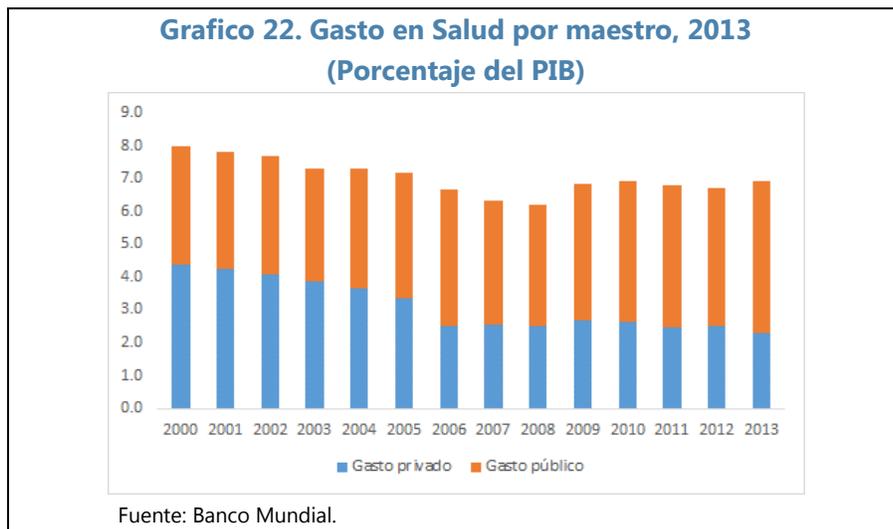
Fuente: OMS, EHPM 2013

29. **El gasto del MSPAS ha crecido significativamente durante los últimos años y su rigidez ha aumentado.** El gasto del MSPAS se ha incrementado en 72 por ciento durante el periodo 2007-2014. El rubro que más ha subido es el de remuneraciones que ha aumentado en 80 por ciento, y ha desplazado a los otros gastos en particular a la inversión que ha caído en 9 por ciento (Cuadro 12).

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Remuneraciones	214	254	253	269	309	334	363	385
Medicinas	41	36	58	62	59	34	61	45
Insumos médicos	16	21	28	24	28	29	37	30
Inversión	43	36	18	44	59	14	69	39
Otros gastos	30	46	72	58	55	89	93	91
Presupuesto	343	392	427	456	510	499	623	591
Memorandum								
<i>Remuneraciones (% presupuesto)</i>	<i>62.3</i>	<i>64.6</i>	<i>59.2</i>	<i>59.0</i>	<i>60.5</i>	<i>66.9</i>	<i>58.3</i>	<i>65.2</i>
<i>Presupuesto (% PBI)</i>	<i>1.7</i>	<i>1.8</i>	<i>2.1</i>	<i>2.1</i>	<i>2.2</i>	<i>2.1</i>	<i>2.6</i>	<i>2.3</i>

Fuente: Informe de labores del MSPAS de los años 2007 al 2014.

30. **El aumento del gasto es en parte explicado por el cambio en el modelo de provisión de servicios de salud a la población.** A partir del año 2009 se produce un cambio estructural en el modelo de provisión de servicios de salud migrando hacia un enfoque de derechos donde la salud se considera un bien público que debe ser suministrado por del Estado. Para implementar esta política se instaló la Red Integral e Integrada de Servicios de Salud (RIISS) cuyo primer nivel de atención son los Equipos Comunitarios de Salud (ECOS). Los ECOS pueden ser familiares o especializados y son la puerta de entrada al Sistema de Salud.²² A la fecha aproximadamente 2 millones de personas reciben cobertura de salud través de los ECOS. Esta política ha resultado en un desplazamiento del gasto privado por parte del gasto público manteniendo el monto total gastado en salud prácticamente constante, en alrededor de 7 por ciento del PIB (Gráfico 22).



B. Análisis de la Misión

31. **La política remunerativa del MSPAS es excesivamente onerosa lo que la hace potencialmente explosiva desde el punto de vista fiscal.** Los aumentos salariales del sector están normados a través de Ley de Escalafón emitida en 1994 (Decreto Legislativo 834). Esta Ley establece un incremento anual de 3 por ciento aplicable a todos los empleados con antigüedad mayor a 5



²² Están integrados, por un médico, enfermeras, auxiliares de enfermería, promotores de salud, y colaboradores de servicios varios, con responsabilidad sobre una población de aproximadamente 600 a mil 800 familias dependiendo si es área rural o urbana.

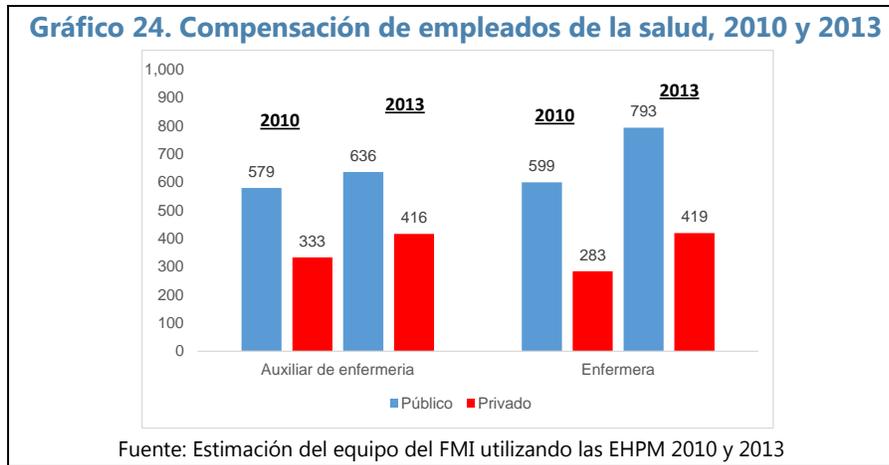
años más un monto variable que resulta de una evaluación del desempeño. En esta evaluación, los empleados pueden ser calificados como excelente, muy bueno o bueno recibiendo un incremento de 5 por ciento, 4 por ciento, y 3 por ciento, respectivamente.²³ Estas evaluaciones se han desnaturalizado y en la práctica casi todos los empleados obtienen la calificación de excelente. Por lo tanto, la gran mayoría de los empleados que cuentan con más de 5 años de antigüedad obtendría un incremento de 8 por ciento anual. La dinámica es exponencial.²⁴ Si suponemos que el número de trabajadores se mantiene constante, únicamente como efecto de la aplicación del escalafón el gasto en salarios del MSPAS aumentará en 0.6 por ciento del PIB hacia año 2020. Tan oneroso es el escalafón del MSPAS que su aplicación se suspendió durante los años 2002, 2003, 2005 y 2007.

32. **Los parámetros del aumento salarial establecidos en la Ley de Escalafón del Sector Salud son anacrónicos al no corresponder al actual contexto macroeconómico.** Cuando la Ley de Escalafón se promulgó en Marzo de 1994, el marco institucional de la economía Salvadoreña era sustancialmente diferente al actual. En 1994 se tenía alta inflación y la moneda era el Colón. En el año 1994 la inflación fue de 8 por ciento lo que significa que la aplicación del escalafón en dicho año implicó mantener constante el salario real (Gráfico 23). Actualmente la economía se ha dolarizado, y como resultado la inflación se ha anclado a la del país de referencia de la moneda, en este caso los Estados Unidos, donde se proyecta, según el 2015 WEO de Octubre 2015, una la inflación esperada para los próximos años de aproximadamente 2 por ciento.

33. **La compensación de los profesionales de la salud en el sector público excede ampliamente a aquella en el sector privado.** A modo de ejemplo, en el año 2010 la compensación de una enfermera trabajando en el sector público era 112 por ciento más alta respecto a una enfermera del sector privado (Gráfico 24). Para una auxiliar de enfermería esta diferencia era de 74 por ciento. En el año 2013 estas diferencias se redujeron, siendo 53 por ciento y 89 por ciento, respectivamente, para las enfermeras y auxiliares de enfermería que trabajan en el sector público respecto a aquellas que prestan servicios en instituciones privadas.

²³ Las evaluaciones se hacen semestralmente siendo el promedio de las evaluaciones la calificación final que determina el incremento de salarios correspondiente.

²⁴ El incremento del año se incorpora a la base sobre la que se calculará el aumento del año siguiente generando una dinámica exponencial. A un ritmo de incrementos de 8 por ciento anual, un empleado duplicará su remuneración en 9 años y la triplicará en 14 años.



34. **El cambio en el modelo de provisión de servicios de salud implicó un aumento significativo en el personal del MSPAS.** El personal del MSPAS ha aumentado en 30 por ciento comparado con el año 2007 (Cuadro 13). Este aumento es principalmente explicado por los promotores de salud que aumentaron 109 por ciento seguido de enfermeras (48 por ciento) y médicos (38 por ciento). En el caso de los médicos, se debe principalmente a la contratación de médicos especialistas.

Cuadro 13. Recursos humanos del Ministerio de Salud

	2007	2015	(%)
Médicos	3,692	5,106	38.3
Estudiantes de medicina	366	n.a	n.a
Practicantes	402	449	11.7
Odontólogos	366	476	30.1
Estudiantes de odontología	207	96	-53.6
Enfermeras	2,097	3,101	47.9
Auxiliares de enfermería	3,302	3,930	19.0
Paramédicos	2,332	2,668	14.4
Laboratoristas	722	987	36.7
Fisioterapeutas	100	146	46.0
Anestesiólogos	317	356	12.3
Farmacéuticos	148	107	-27.7
Inspectores	456	836	83.3
Promotores	1,706	3,565	109.0
Administrativos	6,270	7,467	19.1
Total	22,483	29,290	30.3

Fuente: Informes de labores del MSPAS.

35. **Hay espacio para obtener ahorros de eficiencia, particularmente a través de la reducción de insumos.** Como se mencionó en la Sección III existe espacio de ahorro de hasta 28 por ciento en el consumo de insumos (entre ellos el gasto público) sin comprometer el producto (esperanza de vida ajustada por enfermedad). Aumentar dicha eficiencia permitirá atender una mayor demanda por servicios en el futuro sin aumentar los insumos. La pirámide poblacional muestra una población predominantemente joven (39 por ciento es menor a 19 años), pero se

espera un envejecimiento de la población (se estima que para el 2050 la población mayor a 65 años se duplicará pasando del 8 por ciento actual a 16 por ciento).

VI. OPCIONES DE REFORMA

36. **Bajo el régimen salarial actual y un supuesto de política de recursos humanos neutral, se espera que la remuneración como porcentaje del PIB aumente en casi un 1 punto porcentual en los próximos cinco años.** En este escenario base, el gasto en remuneraciones aumentaría de 9.3 por ciento del PIB en 2015 a 10.2 por ciento del PIB en 2020. Los incrementos más marcados estarían en salud (0.8 por ciento del PIB) y educación (0.1 por ciento del PIB), consecuencia de los escalafones y del tamaño relativo de estos dos sectores en la total masa salarial pública. Esta proyección (“escenario base”) utiliza datos individuales del SIRH a octubre del 2015 y refleja los siguientes supuestos:

- *Empleo.* El número de plazas se mantiene aproximadamente constante como porcentaje de la población en edad de trabajar (de 15 a 64 años), que crece en torno al 1 por ciento por año. Esto supone un aumento neto de aproximadamente 2,000 plazas por año en el gobierno general. Se asume también que la distribución de plazas en las instituciones es homogénea—es decir, las plazas crecen 1 por ciento por año en cada uno de los sectores.
- *Salarios.* Se asume un aumento general en los salarios igual a la inflación, que se asume a 2 por ciento por año. Estos aumentos se extienden también a los sectores con escalafón, incluido el sector salud, adicionándose sobre los aumentos dados por cada escalafón de acuerdo a las provisiones legales existentes.
- *Escalafones.* Los escalafones operan regularmente en cada sector.
- *Cobertura.* Las proyecciones se basan en registros de trabajadores del gobierno central y entidades descentralizadas a octubre del 2015. Esta cobertura corresponde aproximadamente al 80 por ciento de las plazas y 70 por ciento de la remuneración total del gobierno general.²⁵ Para las plazas que no están incluidas (en su mayoría las del Órgano Judicial y las municipalidades), las proyecciones asumen que éstas se comportan igual al promedio de las instituciones del gobierno central que no tienen escalafón.

²⁵En el 2014, el SIHR incluyó cerca de 158 mil registros, lo que corresponde aproximadamente a 96 por ciento de las plazas reportadas en el presupuesto del 2014. Estos registros tienen una masa de salario básico anual de 1,421 millones (5.6 por ciento del PIB). Asumiendo que el salario básico (incluyendo contribuciones de seguridad social) supone el 90 por ciento de la remuneración total, tendríamos una remuneración de 6.3 puntos del PIB (82 por ciento de la remuneración devengada en el gobierno central e instituciones) o 70 por ciento de la remuneración del gobierno general. La diferencia la explica en mayor parte la exclusión del SIHR del Órgano Judicial (7 por ciento de la remuneración total del gobierno general) y las municipalidades y el resto del gobierno general (17 por ciento la remuneración total del gobierno general)

37. **Varias opciones pueden considerarse en el corto plazo para controlar el gasto en remuneraciones, conseguir su reducción, y también disminuir las distorsiones en el manejo de los recursos humanos del sector público.** El máximo ahorro fiscal posible tomando medidas de choque es de 2.3 puntos porcentuales del PIB, lo que implicaría un gasto en remuneraciones en torno a 8 por ciento del PIB en el 2020 (Cuadro 14).

- **Es imprescindible revisar los parámetros del escalafón del sector salud.** Este régimen explica gran parte del aumento en el gasto en remuneración en el “escenario base”. Como medida de choque, este escalafón podría ser suspendido—tal como se hizo varios años antes del 2009—al menos hasta revisar los parámetros del mismo, que como se mencionó anteriormente, no corresponden a la realidad económica actual y por tanto dan lugar a una dinámica salarial insostenible. Esta medida ahorraría 0.8 puntos del PIB en 2020. Otras alternativas con similares ahorros incluyen modificar el escalafón para que sea comparable al escalafón de los docentes o limitar el aumento por escalafón a 2 por ciento. Una medida paliativa es suspender la prima de antigüedad de 3 por ciento (así que el aumento de escalafón sería solo de 5 por ciento por año), con ahorros de cerca de 0.4 puntos porcentuales en el 2020.
- **Limites globales podrían ser una alternativa a modificar el escalafón de salud.** Podría considerarse congelar los salarios más altos, dado que estos generalmente están en el sector salud. Por ejemplo, se podrían suspender los aumentos generales y por escalafón a los empleados que estén arriba del percentil 75 para cada puesto comparable. Esto generaría ahorros de aproximadamente 0.6 puntos porcentuales del PIB en el 2020. Aunque esta opción es atractiva, un limitante es la necesidad de mapear las plazas en puestos comparables con anterioridad, incluyendo al sector salud.
- **Los aumentos generales de salarios deben mantenerse por debajo de la inflación.** Es natural revisar los salarios periódicamente para reflejar cambios en el nivel de precios y ganancias de productividad, pero esto debe también tener en cuenta las condiciones macroeconómicas, la disponibilidad fiscal, y la competitividad de los salarios públicos en relación a los privados. Además, es indispensable que los aumentos salariales no ahonden las inequidades percibidas en el sistema. El alto premio de los salarios públicos frente a los privados indica que hay suficiente espacio para racionalizar salarios sin afectar la competitividad del gobierno para atraer y motivar empleados. Una opción de choque sería congelar los salarios, lo que podría generar ahorros de 0.9 puntos del PIB en el 2020. Otra opción atractiva sería focalizar los aumentos, limitándolos a ciertos sectores. Por ejemplo, congelar todos los salarios exceptuando a la policía podría generar ahorros de 0.8 por ciento del PIB en el 2020. Podría considerarse congelar los salarios más altos solamente. Una medida paliativa sería dar aumentos generales un punto por debajo de la inflación. Esto generaría ahorros de aproximadamente 0.4 puntos del PIB en el 2020.

Cuadro 14. Opciones para contener el gasto en remuneraciones
(porcentaje del PIB)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Remuneraciones como porcentaje del PIB (escenario base) 1/	9.3	9.5	9.7	9.8	10.0	10.2
Ahorros fiscales asociados con reformas (puntos porcentuales del PIB) 2/						
<i>Revisar parametros del escalafon de salud</i>						
Suspender operacion del escalafon		0.2	0.3	0.4	0.6	0.8
Modificarlo para que sea comparable con el de los maestros		0.0	0.2	0.3	0.5	0.7
Bajar el aumento del escalafon a 2%		0.1	0.2	0.4	0.5	0.7
Bajar el aumento del escalafon a 5%		0.1	0.2	0.3	0.3	0.4
<i>Congelar salarios para los que esten en el percentil 75 de su puesto 3/</i>		0.2	0.3	0.3	0.4	0.6
<i>Mesurar los aumentos salariales generales</i>						
Cero aumento general		0.2	0.4	0.6	0.7	0.9
del servicio civil		0.1	0.1	0.2	0.2	0.3
de educacion y salud		0.1	0.2	0.3	0.4	0.5
de seguridad		0.0	0.1	0.1	0.1	0.1
Reducir aumentos salariales en un punto porcentual		0.1	0.2	0.2	0.3	0.4
<i>Moderar el crecimiento de plazas</i>						
Cero aumento de plazas (1 retiro = 1 contratación)		0.1	0.2	0.3	0.4	0.5
del servicio civil		0.1	0.1	0.2	0.2	0.2
de educacion y salud		0.1	0.1	0.2	0.2	0.3
de seguridad		0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Eliminar plazas en funcion de los retiros voluntarios		0.2	0.3	0.4	0.5	0.7
Ahorro maximo del total de las medidas 4/		0.5	1.0	1.4	1.9	2.3
Ahorros (o costos) por otras medidas						
Racionalizar retribuciones diferentes al salario base		--	menos de 0.1	--	--	--
Imponer limite de edad		--	menos de 0.1	--	--	--
<i>Medidas para aumentar cobertura y reducir disparidades</i>						
Aumentar plazas en salud, educacion, y seguridad en 1 por ciento adicional por año		0.0	0.0	-0.1	-0.2	-0.2
Elevar salarios a la mediana de cada puesto		-0.7	-0.7	-0.7	-0.7	-0.7

Fuente: Cálculos del personal técnico del FMI

1/El escenario base asume que cada año las plazas aumentan uno por ciento y los salarios dos por ciento además de los escalafones. El PIB nominal crece cuatro por ciento por año (2 por ciento por crecimiento real y 2 por ciento por inflación).

2/El impacto de las medidas individuales está calculado respecto a la base, por lo que no son aditivas.

3/ Se basa en una agrupación del servicio civil en 35 puestos, y el nivel del 75 percentil al 2015.

4/ El impacto combinado de suspender el escalafón salud, congelar salarios, y reducir plazas en función de retiros voluntarios.

- Urge además evitar una mayor expansión en el número de plazas.** Después del fuerte aumento en las plazas observado en los últimos años, parecería apropiado limitar nuevas contrataciones, por lo menos hasta que se resuelva el reto relacionado con el escalafón de salud. Idealmente, los esfuerzos deben ser focalizados para permitir la provisión de servicios efectiva en áreas estratégicas (salud, educación, seguridad). Una opción sería limitar el reclutamiento a remplazar a los empleados que son dados de baja. El crecimiento de las plazas sería cero. Esta opción generaría ahorros de aproximadamente 0.5 puntos porcentuales del PIB en el 2020. Restringir esta medida a sectores diferentes a educación, salud, y seguridad, reduciría los ahorros a 0.2 por ciento del PIB en el 2020. Una opción más agresiva sería cerrar las plazas vacantes a

medida que ocurren retiros, lo cual podría generar ahorros de aproximadamente 0.7 por ciento del PIB.

- **Otras opciones podrían considerarse, pero generarían pocos ahorros.** En aras de favorecer la transparencia presupuestaria y la equidad de remuneraciones entre los servidores del sector público, es importante mantener la alta proporción del salario básico en la retribución total. Esto podría incluir revisar las bonificaciones que hoy sobrepasan en promedio 2 por ciento de la remuneración total en el gobierno central. Una opción es limitar estas bonificaciones a no más del 1 por ciento del salario base presupuestado por institución lo que ahorraría menos de 0.1 por ciento en el 2020. También debe considerarse el racionalizar la dietas—emolumentos pagados por la participación en comisiones o juntas—y las canastas alimenticias, aunque estas tienen más valor simbólico que fiscal pues el ahorro en el 2020 sería menos del 0.05 por ciento del PIB. También podría considerarse el imponer un límite de edad para el sector público. Este puede establecerse por encima de la edad de jubilación, por ejemplo a los 65 años de edad. En esta opción, sería recomendable un periodo de transición. Para aquellos mayores a 60 años, el término de jubilación mandatorio podría ser el año 2020 y para el resto sería el año en el que cumplieran 65 años. Esta opción podría generar ahorros pequeños, a menos que sea combinada con la eliminación de plazas que son liberadas por jubilaciones.

38. **Expandir el empleo en áreas estratégicas o intentar resolver disparidades en las remuneraciones conlleva riesgos fiscales importantes.** Suponiendo que el número de plazas aumenta un 2 por ciento por año—el doble en comparación al “escenario base”—el gasto proyectado aumentaría aproximadamente $\frac{1}{4}$ de un punto porcentual del PIB en el 2020. Esta extensión de plazas supone agregar un total de 500 nuevos docentes, 500 nuevos empleados en el sector salud, y 300 nuevos policías. Por su lado, elevar los salarios a la mediana de cada puesto aumentaría el gasto en remuneraciones en 0.7 puntos porcentuales del PIB. Además, estos aumentos abrirían aún más la brecha de los salarios públicos con relación al sector privado.

39. **También deben reforzarse algunos procesos presupuestarios.** Urge prohibir las transferencias entre las partidas presupuestales de gasto corriente a favor del rubro de remuneraciones dentro del techo asignado a la institución durante la ejecución presupuestaria. Puesto que la modificación la ley orgánica de presupuesto o ley de administración financiera puede demorar, debería incluirse una disposición al respecto en la ley de presupuesto del año 2016. Igualmente, es indispensable limitar el uso de contratos para crear o reclasificar plazas en funciones permanentes—se debería prohibir la práctica de pasar funcionarios en Ley de Salarios a contratos para aumentar su remuneración, pues esto sólo se hace para evadir los controles presupuestales más estrictos bajo la Ley de Salarios

40. **En el medio plazo, la misión tiene las siguientes recomendaciones orientadas a mejorar el manejo de recursos humanos.**

- *Crear un órgano rector de la administración pública que vele por la consistencia entre creación de plazas y el plan estratégico nacional.* El plan debiera incluir un análisis de costo-beneficio

donde se prioricen los diferentes instrumentos-objetivos de las políticas públicas. Es necesario que exista un plan coordinado de mediano plazo entre los diferentes sectores (salud, educación, justicia) de tal manera que las diferentes demandas por gasto se reconcilien con las restricciones que vienen del lado fiscal y se decida un programa gradual de implementación. La inseguridad ciudadana, la transición demográfica, en concreto el envejecimiento de la población, y el claro rezago en el coeficiente de estudiantes por maestro en educación secundaria y la mayor necesidad de contar con docentes de nivel 1 serían elementos importantes a considerar en el plan estratégico.

- *Ordenar los puestos del estado.* Los puestos pudieran estar clasificados en niveles en función de un criterio que tome en cuenta el nivel de responsabilidad, complejidad y toma de decisiones. Este ordenamiento facilitaría la estandarización salarial entre instituciones públicas para las nuevas contrataciones.
- *Desarrollar un modelo de evaluación de desempeño que estimule el desarrollo profesional.* Una evaluación donde todos los participantes obtienen la mejor calificación no puede considerarse una real medición de la calidad. Una posibilidad sería establecer cupos para los diferentes resultados, y asociar estos al aumento general. Por ejemplo, podrían limitarse al 10 por ciento el calificativo de excelente, 30 por ciento muy bueno y los demás se considerarían como bueno.
- *Eliminar el uso de contratos para reclasificar plazas y aumentar la remuneración.* El uso de estos contratos para funciones permanentes se ha desvirtuado, y como medida inmediata, se debería prohibir el paso de funcionarios con plaza en Ley de Salarios a contrato.
- *Para los no escalafonados, extender el tiempo entre categorías.* Los ascensos podrían además estar ligados al desempeño, favoreciendo la motivación del trabajador y mejorando la eficiencia del sistema.

APÉNDICE I. LA EFICIENCIA DEL GASTO EN EDUCACIÓN Y SALUD

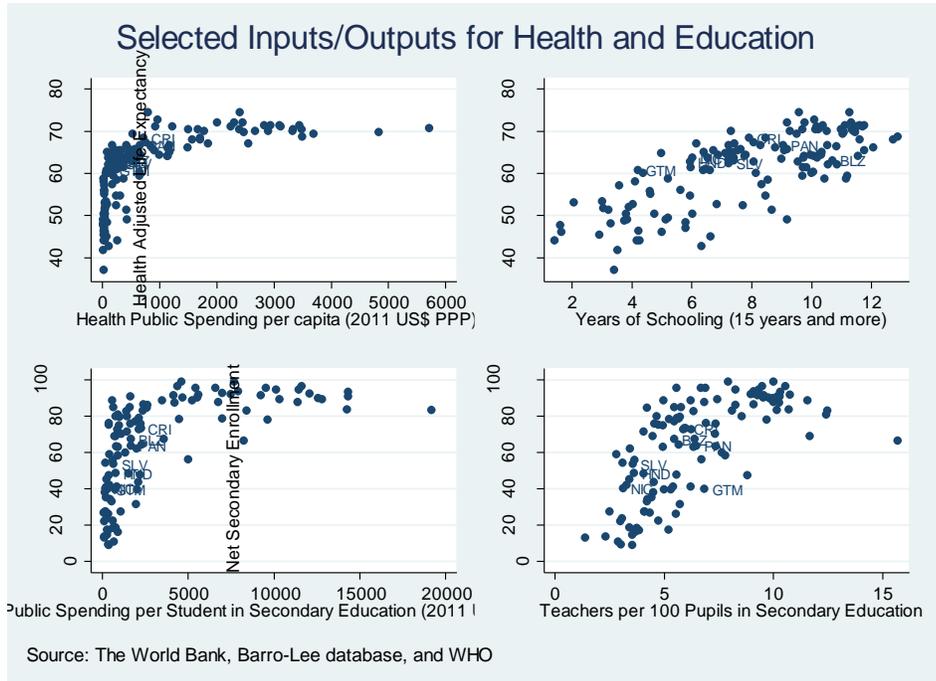
El marco teórico que se usa para medir la eficiencia de unidades productivas ha sido ampliamente usado para medir la eficiencia del gasto público. Este marco se basa en el concepto de evaluación de desempeño relativo, es decir, la comparación sistemática entre el desempeño de una firma comparado con el de otras firmas. Más generalmente, comparamos entidades que transforman el mismo grupo de insumos para producir el mismo tipo de productos o servicios.

Este marco se operacionaliza construyendo una “frontera de eficiencia” y midiendo el desempeño relativo de los países respecto a esa frontera. Esta frontera queda definida por los países que utilizan mejor los insumos para producir el mayor producto posible. Es decir, la frontera refleja las “mejores prácticas” para una tecnología dada. Siendo posible utilizar métodos paramétricos o no-paramétricos, para este ejercicio utilizamos los segundos puesto que estos no requieren supuestos sobre las formas funcionales o la distribución de los errores del modelo.

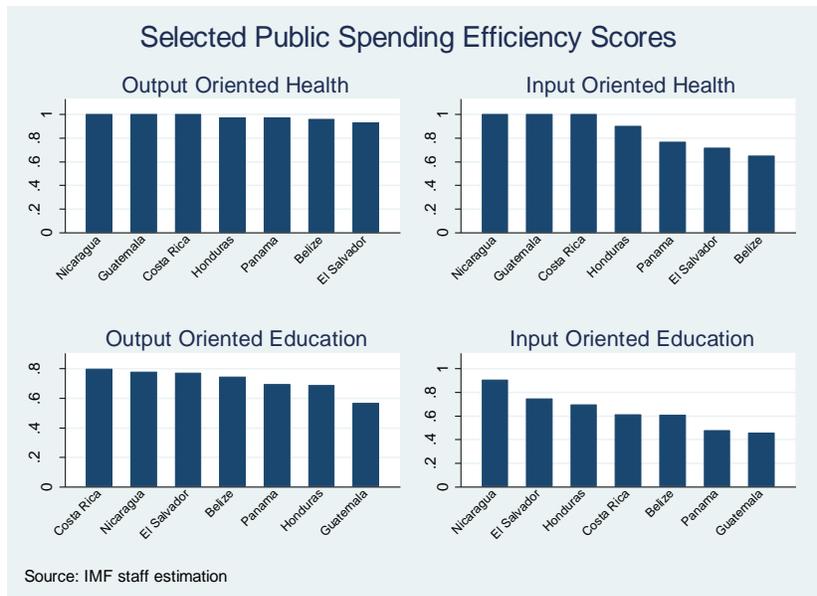
Puede usarse un modelo orientado a insumos o uno orientado a producción. Utilizamos el método conocido como “análisis envolvente de datos” o DEA por sus siglas en inglés. Este método es el más popular en la literatura de *benchmarking* por cuanto permite estimar la frontera de producción a partir de las mejores prácticas y de esta manera medir la eficiencia relativa de los países.

Existen dos formas de medir la eficiencia. Relativo a la *producción*, lo que permite determinar cuánto podría aumentar la producción si los insumos se utilizasen en la misma cantidad pero de forma eficiente. Una segunda medida se conoce como eficiencia orientada a *insumos* que mide la reducción potencial en los insumos debido a la utilización eficiente de los mismos sin que se afectase el nivel de producción.

Para el presente ejercicio, los indicadores de producción e insumos para estimar los modelos de eficiencia del gasto en educación y salud son los siguientes. Para el caso de salud utilizamos la esperanza de vida ajustada por enfermedad como producto y el gasto público, el gasto privado, y el nivel educativo de la población como insumos. Para educación utilizamos la tasa neta de matrícula en secundaria como producto y el gasto público por estudiante y el coeficiente de maestros por estudiantes como insumos.



Dicho análisis muestra que El Salvador tiene espacio para efectuar ahorros de eficiencia tanto en el gasto en educación como en salud. En el modelo orientado al producto, se estima que en el caso de educación (salud) con un uso eficiente de los insumos, este podría incrementarse hasta en 22 (7) por ciento sin requerir mayor uso de insumos. En el caso del modelo orientado a insumos, se estima que el uso eficiente de los insumos permitiría reducir su consumo en el sector educación (salud) 25 (29) por ciento sin que ello afectase el nivel de producción.



APÉNDICE II. LEY DEL SERVICIO CIVIL

La administración de los recursos humanos del sector público en El Salvador se encuentra regulada por el Decreto-Ley 507 "Ley del Servicio Civil", publicado el 27 de diciembre de 1961 y modificado a través del Decreto 10, publicado el 25 de mayo de 2009.¹ Dicha Ley se aplica a los funcionarios de todas las entidades públicas del gobierno central e instituciones descentralizadas, y excluye a los Ministros y Viceministros de Estado, el Fiscal General de la República, el Procurador General de la República, los Secretarios de la Presidencia de la República, los Embajadores, los Directores Generales, los Gobernadores Departamentales y los Secretarios Particulares de dichos funcionarios. Algunos sectores se encuentran regulados por legislación específica (Salud, Educación, Policía, Poder Judicial y Fuerza Armada)—en estos casos la Ley del Servicio Civil se aplica únicamente de forma supletoria. Los trabajadores de los municipios tienen su propia ley (Decreto Legislativo 1039) que desarrolla la denominada carrera administrativa municipal.

La Ley del Servicio Civil establece varias instituciones para el manejo de recursos humanos. Estas instituciones son el Tribunal del Servicio Civil, a nivel nacional, y las Comisiones de Servicio Civil en cada entidad pública.² Las Comisiones tienen entre sus funciones el formar el escalafón de los funcionarios dependientes del organismo o institución en que funcionen; pre-seleccionar a los candidatos mejor calificados para ingresar a la carrera administrativa; e imponer sanciones. El Tribunal por su parte tiene entre sus funciones las reclamaciones que se presenten contra las resoluciones de las Comisiones de Servicio Civil, y el elaborar el proyecto de reglamento general que contenga todas las disposiciones necesarias para la aplicación de la ley.

El marco legal da estabilidad laboral absoluta. Esta garantía se origina en la Constitución donde se establece expresamente que la ley "garantizará a los empleados públicos estabilidad en el cargo" (Artículo 219). Teóricamente una petición de despido debe ser evaluada en primera instancia por la Comisión del Servicio Civil de cada institución. Si el empleado se encuentra en desacuerdo con la decisión de la Comisión puede acudir en segunda instancia al Tribunal del Servicio Civil. Si el Tribunal también emitiese un fallo negativo, el empleado todavía puede acudir a las diversas instancias de la vía judicial.

La Ley también establece la necesidad de ordenar las plazas. El Art. 64 de la "Ley del Servicio Civil" encomienda al Ministerio de Hacienda la elaboración de un registro descriptivo de los cargos pertenecientes al servicio civil, conteniendo una descripción de cada empleo, atribuciones, deberes y requisitos mínimos para desempeñarlo. El objetivo de dicho registro, de acuerdo a la Ley, es servir de base en la selección de los candidatos a un puesto y determinación de los sueldos que deben asignarse.

1/ La Ley del Servicio Civil tiene por finalidad regular las relaciones del Estado con sus servidores públicos; garantizar la protección y estabilidad de éstos y la eficiencia de las instituciones públicas; y organizar la carrera administrativa mediante la selección y promoción del personal sobre la base del mérito y la aptitud.

2/ El Tribunal del Servicio Civil está integrado por tres miembros: uno por la Asamblea Legislativa, otro por el Poder Ejecutivo en Consejo de Ministros, y el tercero por la Corte Suprema de Justicia. Las Comisiones de Servicio Civil están integradas por tres miembros: uno nombrado por el titular de la entidad, otro designado por el Tribunal del Servicio Civil y el último por elección de funcionarios de la entidad.

APÉNDICE III. DESCRIPCIÓN DE CARRERAS Y SALARIOS EN EL GOBIERNO GENERAL

	Tipo de carrera	Progresión salarial	Aumentos salarial
Educación (docentes)	Puestos en niveles uno (título profesional, maestría o doctorado en educación) y dos (título de profesor, obtenido con 3 años de estudios), con 6 categorías y 3 subcategorías. El ascenso de categoría es automático cada 5 años.	A cada ascenso le corresponde un aumento que depende de la categoría: 10 por ciento de la Seis a la Cinco; 8 por ciento de la Cinco a la Cuatro y de la Cuatro a la Tres; 6 por ciento de la Tres a la Dos, de la Dos a la Uno-C y de la Uno-C a la Uno-B; y 7 por ciento cuando ascienda a la Uno-A.	Revisión cada tres años. Aplica automáticamente el aumento de sueldos para todos los empleados públicos.
Educación (administrativos)	Puestos con 12 grados. El ascenso de categoría es automático cada 3 años.	A cada ascenso le corresponde un aumento de 4 por ciento.	Aplica el aumento de sueldos para todos los empleados públicos, a menos que se excluyan explícitamente.
Salud (Min. de Salud y hospitales, incluyendo personal administrativo)	Puestos sin categorías o grados.	Entre 3 y 5 por ciento por año, dependiendo de evaluación de desempeño, y 3 por ciento adicional por año para aquellos con más de cinco años de antigüedad.	Discrecional. Aplica el aumento de sueldos para todos los empleados públicos.
Justicia y Seguridad, Policía Nacional Civil	Carrera, con tres niveles y tres categorías por nivel. El ascenso requiere un mínimo de años de servicio en la categoría inferior a la que se aspira, completar satisfactoriamente cursos de ascenso, y que exista una plaza vacante por necesidad de servicio.	Se aplica un incremento salarial cada 4 años de servicio activo, de 6 por ciento para el Nivel básico (Agente, Cabo, Sargento), 5 por ciento para el Nivel ejecutivo (Subinspector, Inspector, Inspector Jefe) y por ciento para el Nivel superior (Subcomisionado, comisionado, Comisionado General).	Discrecional.
Universidad de El Salvador (personal docente)	Carrera de Profesor Universitario, con cuatro categorías (I, II, III, y IV). El ascenso depende de puntos acumulados por tiempo de servicio, labor académica, capacitación, proyección social, especialización, investigación, publicaciones, y seguimiento curricular.	A cada ascenso de categoría le corresponde un aumento dependiendo de la categoría: 23 por ciento de la I a la II; 25 por ciento de la II a la III, y 20 por ciento cuando ascienda a la IV.	Ajuste anual tomando como parámetro el Índice de Precios al Consumidor. Se aplica automáticamente todo aumento de sueldos que de manera general se apruebe para todos los empleados públicos por decreto legislativo o ejecutivo.
Universidad de El Salvador (personal administrativo)	Puestos, con cinco niveles y tres categorías por nivel. El ascenso de categoría depende de puntos acumulados por capacidad, responsabilidad, esfuerzo físico, especialización, y tiempo de servicio.	A cada ascenso le corresponde un aumento dependiendo de la clase: de la categoría I a la II es de 18 por ciento para Servicios Generales, 12 por ciento para Empleado Calificado, 19 por ciento para Asistente Administrativo, 18 por ciento Técnico, y 12 por ciento para Profesional Universitario; de la II a la III, el aumento es del 14 por ciento, 17 por ciento, 20 por ciento, 10 por ciento, y 10 por ciento respectivamente.	
Otros ramos	Puestos con hasta 7 categorías. El ascenso es cada 6 meses.	A cada ascenso le corresponde un aumento que depende de la categoría: 7.1 por ciento de la Siete a la Seis; 6.7 por ciento de la Seis a la Cinco; 6.3 por ciento de la Cinco a la Cuatro; 5.9 por ciento de la Cuatro a la Tres; 5.6 por ciento de la Tres a la Dos, y 5.3 por ciento cuando ascienda a la Uno.	Discrecional.

Fuente: Cálculos del personal técnico del FMI.

APÉNDICE IV. PROCESO PRESUPUESTARIO PARA REMUNERACIONES

El proceso comienza con una proyección general de los ingresos tributarios y no tributarios, liderado por una comisión interinstitucional que determina un primer estimado de los recursos disponible. Con base en esta información se determinan los techos presupuestarios general para el gasto total general por entidad, tomando también en cuenta los montos que las instituciones han tenido en el ejercicio presupuestal anterior—incluyendo la nómina—y las posibles novedades en cada una de las instituciones. Una vez determinados los techos, las instituciones primero distribuyen la remuneración en base a la planta vigente y la diferencia se distribuye en otros rubros. Una vez se aprueba el presupuesto, cada institución puede manejar su presupuesto de manera flexible mientras no supere el techo global. Reorientaciones del presupuesto entre diferentes rubros—por ejemplo entre salarios y bienes y servicios—son posibles bajo ciertos criterios.

En el caso del rubro de remuneraciones, una buena parte del control se centra en limitar la creación de plazas nuevas. Primero, durante la formulación del presupuesto la creación de nuevas plazas debe obedecer a necesidades específicas y las remuneraciones relacionadas deben estar dentro de los techos presupuestales. Segundo, el presupuesto anual incluye un techo al número de plazas consecuente con la disponibilidad para remuneraciones, lo que pone un límite a la creación de plazas durante el ejercicio. Esto aplica particularmente a las plazas amparadas por la Ley de Salarios que son aprobadas anualmente por la Asamblea Legislativa. Tercero, dentro del ejercicio está restringida la creación de plazas fuera de las necesarias en áreas estratégicas (educación, salud, seguridad pública, y el servicio exterior) dentro de los techos presupuestales.

Sin embargo, la manera de calcular el presupuesto de remuneraciones puede proveer un espacio para aumentar el número de plazas durante el ejercicio. En general, las plazas tienen categorías desde 7 o 6 (la más baja remuneración) hasta 1 (la más alta remuneración). El presupuesto se construye usando la máxima remuneración posible para cada plaza, lo que puede resultar en “economías salariales” (ejecución por debajo del presupuesto) y abrir un espacio presupuestario que puede usarse para justificar la creación de nuevas plazas. Las plazas creadas durante el ejercicio son generalmente amparadas bajo la modalidad de contrato. En teoría, este modo de contratación corresponde a funciones asumidas de manera temporal, pero en la práctica se usa para contratación de carácter más permanente en plazas que eventualmente serán amparadas bajo la Ley de Salarios.

APÉNDICE V LA BRECHA SALARIAL PÚBLICO-PRIVADO EN EL SALVADOR

Una comparación simple entre las compensaciones promedio en ambos mercados de trabajo público y privado sería incorrecta ya que estos mercados son inherentemente diferentes. Esto se debe a que el empleo público tiende a estar concentrado en educación, salud y seguridad lo que hace que (en promedio) los empleados públicos tengan mayor educación respecto a los trabajadores privados. Además, el sector público ofrece una mayor estabilidad laboral y usualmente tiene un mayor nivel de sindicalización.

La literatura enfatiza la necesidad de controlar por la calidad del capital humano cuando se comparan los salarios en los mercados de trabajo público y privado. Para poder llevar a cabo la comparación mencionada es necesario descomponer las diferencias en las compensaciones promedio de tal manera que se pueda “controlar” por las variables que influyen la calidad del capital humano como por ejemplo, el nivel educativo o la experiencia de los trabajadores. Una forma de llevar a cabo este ejercicio es a través del procedimiento denominado descomposición de Blinder-Oaxaca (Blinder, 1973; Oaxaca, 1993). La siguiente ecuación muestra la referida descomposición:

$$\omega_{pu} - \omega_{pr} = [X_{pu} - X_{pr}]' \beta_{pr}^* + X_{pr}' [\beta_{pu}^* - \beta_{pr}^*] + [X_{pu} - X_{pr}]' [\beta_{pu}^* - \beta_{pr}^*]$$

Donde X_i es un vector de dotaciones (características del capital humano), ω_i es la compensación promedio por hora y β_i^* son los coeficientes estimados. El primer componente del lado izquierdo de esta ecuación mide el impacto de las diferencias en las dotaciones entre los sectores público y privado en la brecha de remuneración.

Utilizamos la EHPM y encontramos una importante brecha nominal de los salarios públicos relativos a sus comparadores privados.

La diferencia salarial promedio mensual (incluyendo todos los beneficios adicionales al salario inclusive aquellos en especie) entre el sector público y privado era de 130 por ciento.¹ Después de controlar por las características del capital humano (educación y años de experiencia) se obtiene un premio de alrededor de 70 por ciento—el resultado es similar utilizando las EHPMs de los años 2010 y 2013. De una brecha bruta de alrededor de 130 por ciento alrededor de 40 por ciento es explicado por la mayor calificación de los servidores públicos (el cuadro adjunta muestra esta brecha por niveles alcanzados de educación) y 10 por ciento por los mayores años de experiencia. Esto deja aproximadamente 70 por ciento de premio en el salario.

	Compensación mensual por nivel educativo (dólares mensuales)	
	2013	
	Público	Privado
Ninguno	404	156
Bachillerato	489	205
Universidad	730	546
Post-Grado	1,187	831
Militar/Policial	595	459
Profesorado	636	394
Auxiliar de enfermería	636	416
Enfermero	793	419
Trabajo social	485	n.a
Otros	622	324

Descomposición de la diferencia entre los promedios de las compensaciones por hora (Porcentaje)		
	2010	2013
Diferencia bruta en compensación por hora (público menos privado)	129.6	127.4
Explicado por:	57.9	57.5
Educación	51.5	48.6
Experiencia	6.3	9.0
Premio	71.7	69.9

Fuente: Estimación del personal del FMI

1/ Para controlar por formalidad, la muestra se limita a aquellos que contribuyen a la Seguridad Social.