



# INFORME BARÓMETRO de la profesionalización del empleo público en Centroamérica y República Dominicana

Consultora: Mónica Iturburu

## El Salvador

### ► RESUMEN EJECUTIVO

En junio de 2009, el actual presidente Funes asumió su mandato, marcando el fin de un ciclo de dos décadas ininterrumpidas de dominio del partido ARENA. La exitosa trayectoria periodística de Funes le valió el apoyo de distintas organizaciones sociales y, posteriormente, la elección como candidato presidencial externo del FMNL, partido fundado en 1980 por estructuras políticas altamente comprometidas con la lucha armada contra la dictadura militar. El presidente Funes creó la Secretaría para Asuntos Estratégicos, mediante la cual dio respaldo político a muchas de las acciones de modernización emprendidas por el gobierno precedente, a lo que sumó nuevas modalidades de articulación con las organizaciones de trabajadores.

El Salvador es el país de la región centroamericana de mayores progresos en lo relativo a la profesionalización del servicio civil: en 2004, ocupaba el último lugar del *ranking* junto a Honduras (con 11 puntos) pasando al 5° puesto en 2008 (con 29) y ubicándose en el 4° lugar en 2012 (con 34 puntos), tres veces más que al inicio de la serie.

A partir de un trabajo muy profesionalizado y con una estructura pequeña, El Salvador ha logrado conservar y profundizar los avances, a partir de proyectos concretados tales como la creación de la Secretaría, la conformación de una red de recursos humanos (RH), la actualización de la descripción de los puestos de la administración

central, la organización de algunas actividades de capacitación, la elaboración de un diagnóstico de condiciones laborales y la creación de una Mesa de Diálogo con los sindicatos. También, se está avanzando en la valoración de puestos, en la redacción de una nueva Ley de Servicio Civil (LSC) y en la homogeneización del sistema de evaluación de desempeño.

Esto implicó variaciones en las puntuaciones, con crecimiento en cinco de los ocho subsistemas: Planificación (de 37 a 40 puntos), Organización del Trabajo (de 40 a 60), Gestión del Desarrollo (de 12 a 16), Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales (de 30 a 40) y Organización de la Función de Recursos Humanos (de 10 a 30 puntos). El subsistema de Organización del Trabajo es el de más alta valoración (con 60 puntos), mientras que el de la Gestión del Rendimiento, que mantuvo los 13 puntos alcanzados en el año 2008, es el de menor valoración.

En cuanto a los índices, se registran avances en tres de los cinco indicadores: Consistencia Estructural (de 30 a 43 puntos), Capacidad Funcional (de 24 a 27) y Capacidad Integradora (de 30 a 40 puntos). Los índices de Mérito y Eficiencia no tuvieron modificaciones; este último es el que presenta la puntuación más baja (25), mientras que el de Consistencia Estructural es el indicador de más alto puntaje (43).

Como desafíos pendientes, aparece la necesidad de revisar las pautas de funcionamiento de la Mesa Laboral, la valoración de puestos y la elaboración de una escala salarial que relacione esfuerzo con salario, la implantación del nuevo modelo de evaluación de desempeño y la creación de un instituto nacional de capacitación. Entre los objetivos que aún no están en cartera, debería empezarse a trabajar seriamente para la mejora del índice de Mérito.

## ► 1. INFORMACIÓN DE CONTEXTO

### 1.1 El contexto institucional ▼

El 1 de junio de 2009, el actual presidente, Carlos Mauricio Funes Cartagena, asumió su mandato por el período de gobierno 2009-2014, marcando así el fin de un ciclo de dos décadas ininterrumpidas de dominio del partido ARENA. El FMLN es un partido fundado en 1980, que resulta de la conjunción de cinco estructuras políticas altamente comprometidas con la lucha contra la dictadura militar: el Partido Comunista de El Salvador (PCS), las Fuerzas Populares de Liberación “Farabundo Martí” (FPL), el Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP), la Resistencia

Nacional (RN) y el Partido Revolucionario de los Trabajadores Centroamericanos (PRTC). La exitosa trayectoria periodística de Funes, a cargo de programas televisivos que supieron ser muy críticos a la gestión de los gobiernos de ARENA, le valió el apoyo de distintas organizaciones sociales y, posteriormente, la elección como candidato presidencial externo del FMNL, acompañado por Salvador Sánchez Cerén, político, docente y dirigente histórico del partido.

Tras la costosa, cruenta y larga guerra civil durante la década de 1980, el país pudo hacer avances importantes que permitieron la consolidación de la paz y la democracia. Este entorno permitió sostener políticas macroeconómicas que derivaron en un progreso económico sostenido durante la década de 1990. La década siguiente, iniciada con un bajo crecimiento, se recuperó parcialmente durante el bienio 2006-2007 con tasas superiores al 4%, para empezar a descender estrepitosamente en coincidencia con la crisis de Estados Unidos: +2,5% en 2008 y -3,5% en 2009. La evolución positiva de los dos años siguientes, ni siquiera alcanzó las reducidas proyecciones realizadas (+1,3% en 2010 y +1,4% en 2011). En 2009, con el propósito de enfrentar los efectos de la recesión económica, el gobierno lanzó un plan anticrisis para el período 2009-2011, el cual incluyó un paquete de estímulo de US\$600 millones para la generación de puestos de trabajo temporales y el aumento de la cobertura del sistema de seguridad social, mediante la construcción de viviendas populares e infraestructura básica, mejora de la nutrición y abordaje del problema generado por la violencia.

La pobreza tuvo un descenso sorprendente durante la década de 1990, pasando del 65% en 1992 al 47,5% en 1999 (Sauma, 2002). En la década siguiente, aunque más lentamente,

continuó descendiendo hasta el año 2006, cuando alcanzaba al 30,8% de la población. Desde entonces, no ha dejado de crecer y, según la CEPAL (2011), alcanzó el 46,6% en el año 2010, lo que ubica al país muy arriba —15 puntos— del promedio de América Latina. Uno de los factores que explica el incremento de la pobreza es el alza del precio de la canasta básica alimentaria.

El otro gran problema de El Salvador, así como del grupo que conforma con Honduras, Guatemala y Belice, es la alta criminalidad, lo que se traduce en la ubicación del país entre los primeros lugares del mundo por su tasa de homicidios. El 60% de las víctimas de homicidio son mayoritariamente varones entre 15 y 34 años, muchos de los cuales mueren en masacres en las que están involucradas integrantes de las maras, ya se trate de víctimas o victimarios (CSJ, 2011)<sup>1</sup>. Estas captan, en muchas ocasiones bajo extorsión, a jóvenes de familias vulnerables, lo que alimenta el círculo vicioso de la pobreza. En paralelo, las maras están siendo contratadas por los carteles mexicanos para la distribución minorista de la droga y el tráfico de armas, penetrando a algunas instituciones públicas, tales como prisiones; ello ha hecho necesario involucrar al ejército en su combate.

En lo relativo a los procesos de reforma en el sector público, durante la gestión del presidente Saca se puso énfasis en fortalecer el proceso de modernización que El Salvador había iniciado en 1999, a partir de la adopción de técnicas de planificación estratégica para la formulación del programa de gobierno, y de modernización de la administración financiera pública, para lo cual contó con el apoyo del Banco Mundial (BM). Estos avances le valieron la calificación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) como el país con mayor calidad de gasto público en Centroamérica y el reconocimiento del reporte

<sup>1</sup> Según Molina Vaquerano, en 2010 se produjeron 70 homicidios más de los 4040 consensuados con la Policía Nacional Civil (CSJ, 2011).

“Doing Business 2007” como país líder de América Latina en lo relativo a desburocratización. Los procesos de modernización fueron liderados por la Secretaría Técnica de la Presidencia (STP) en un trabajo, que en lo referente a la administración de RH del sector público, estuvo muy articulado con el Ministerio de Hacienda. En el conjunto de funciones asignadas y con una estructura pequeña, la STP dio prioridad a los restantes componentes del plan de modernización (plan estratégico, gestión por resultados y seguimiento de la inversión física), relegando el rol de articulador general de los avances en la administración de RH, que hacia 2008 mostraba progresos diferenciales propios de una gestión descentralizada (AECID, FLACSO y SICA, 2009).

El actual gobierno ha priorizado el reforzamiento institucional y la transformación de la cultura patrimonialista del poder<sup>2</sup>. Con tal propósito, bajo la dependencia de la Casa Presidencial, fue creada la Secretaría para Asuntos Estratégicos con la misión de “velar por la generación de condiciones favorables para la gobernabilidad democrática, la modernización del Estado, la transparencia de su gestión y los procesos de descentralización y desarrollo local”. En lo relativo al servicio civil (SC), la Secretaría tiene por objetivo asumir su modernización y la “implantación de un sistema de gestión de RH que fomente una cultura orientada a resultados y a la mejora continua de los servicios otorgados al ciudadano”, fomentando “la participación de las organizaciones de trabajadores, tanto en el proceso de definición de los instrumentos de gestión de RH como en la creación de espacios permanentes de participación para la búsqueda de soluciones frente a conflictos que afectan el normal desarrollo de las relaciones laborales” (STP, 2010).

En el panorama nacional, algunas decisiones tomadas por el presidente Funes han generado algún distanciamiento con su vicepresidente y el partido que respaldó su candidatura, en particular su negativa a la adhesión a ALBA Petróleos, y la prohibición a sus funcionarios de participar en actividades proselitistas, situación particularmente sensible durante el proceso electoral realizado el 11 de marzo de 2012. En esta elección de legisladores y alcaldes, el partido FMNL perdió escaños en la Asamblea Legislativa y proyección territorial con su derrota en algunos municipios; los cargos perdidos fueron recuperados por la derecha, en su mayor parte por el tradicional partido ARENA, y en menor medida por el recientemente fundado GANA (Gran Alianza por la Unidad Nacional), que se posicionó como la tercera fuerza política. Según versiones difundidas luego del escándalo de WikiLeaks, GANA estaría siendo respaldado por el Presidente Funes. La lectura de algunos analistas es que el FMNL debería revisar sus posturas si pretende aspirar a retener el poder en las elecciones de 2014, de cara a la recuperación del derechista ARENA.

## 1.2 Antecedentes del servicio civil | ▼

El objeto de este informe es el personal del Órgano Ejecutivo del Gobierno Central de El Salvador, que comprende trece ministerios, cuatro secretarías dependientes del Presidente de la República, 67 instituciones descentralizadas y cuatro empresas públicas no financieras.

Además de la carrera administrativa que define la LSC, el empleo público salvadoreño cuenta con las carreras del cuerpo diplomático, docente,

<sup>2</sup> Entrevista de Lucía Newman, reportera de Al Jazeera, a Mauricio Funes, publicada en el sitio [www.mauriciofunes.org](http://www.mauriciofunes.org)

judicial, de salud pública y asistencia social, y militar, cada una con su propia norma. En este informe se centrará la atención sobre la carrera administrativa, no obstante lo cual se señalarán características distintivas de las restantes, varias de las cuales tienen una fuerte presencia de criterios meritocráticos.

La LSC fue sancionada en 1961 y desde entonces sufrió catorce reformas, la última de las cuales data de 2006 y fue realizada con el propósito de incorporar herramientas para la resolución de los conflictos colectivos de trabajo. La LSC es obsoleta y nunca fue reglamentada, pero su principal problema radica en que es aplicable a solo una parte de los servidores públicos, porque excluye a un importante número de organismos, de puestos y a todos los contratados.

A finales de la década de 1990, el Banco Mundial sugirió crear una ley para el servicio profesional, para lo cual se contrató a una empresa consultora que elaboró un anteproyecto de ley incompatible con la Constitución de la República de El Salvador. Ante esto, el BM autorizó una nueva contratación que incluyó a expertos en leyes salvadoreñas; cuando el anteproyecto de ley comenzó a tomar estado público, el FMLN tomó el asunto como uno de los ejes de su campaña, presentándolo como un intento del gobierno por despedir a empleados públicos y disminuir los derechos de los trabajadores, lo que generó malestar en miles de personas, que expresaron su rechazo en manifestaciones masivas. Esto repercutió negativamente en el partido gobernante, ARENA, que perdió escaños en la Asamblea y en municipios. Desde entonces, solo prosperaron cuatro reformas parciales: las tres primeras, que tuvieron por objeto establecer el beneficio de la indemnización a los empleados cuya plaza fuera suprimida, equiparar en este derecho tanto a los empleados encasillados en la LSC como a los ‘contratados permanentemente’, y establecer la forma de pago de dichas indemnizaciones; la cuarta reforma, por su parte, incorporó el derecho de sindicalización de los

empleados públicos y la forma de resolución de los conflictos colectivos. En tanto el gobierno se opuso inicialmente a esta última reforma, puede presumirse que las modificaciones resultaron más de presiones externas que de decisiones estratégicas (AECID, FLACSO y SICA, 2009).

Entre 1996 y 2007, el BM financió y prestó asistencia técnica al plan de modernización del sector público, uno de cuyos componentes era la administración de RH; en relación a esto, se propuso implementar un sistema de información, crear una entidad central, fortalecer las capacidades de las unidades operativas dentro de los ministerios, reducir el empleo público para eliminar al personal redundante y desarrollar una nueva estructura legal para el servicio civil (AECID, FLACSO y SICA, 2009).

Frustrados los esfuerzos por modificar la LSC, durante el período de gobierno del presidente Saca se decidió trabajar dentro del rango de posibilidades que otorgaba el marco legal vigente y continuar con el plan de modernización de RH. Se logró la mejora en la administración de RH mediante el diseño y la puesta en marcha del Sistema de Información de Recursos Humanos (SIRH) para liquidar nóminas de pago y registrar los movimientos en 85 agencias, y mediante su interacción con el Sistema de Administración Financiera Integrado (SAFI), proveer presupuestos de personal. También, se avanzó en el diseño de subsistemas críticos cuya implementación se fue demorando por la falta de un organismo central.

En mayo de 2009, cuando estaban a punto de expirar las preferencias arancelarias de una de las principales empresas exportadoras de atún, y como resultado de su poder de *lobby*, la Asamblea Legislativa ratificó la reforma constitucional, lo cual terminó el proceso jurídico para la creación de sindicatos en el sector público.

Al asumir Funes, en junio de 2009, resolvió la creación de la Secretaría para Asuntos Estratégicos en la órbita presidencial, integrada por tres subsecretarías: Transparencia y Anticorrupción,

Desarrollo Territorial y Descentralización, y Gobernabilidad y Modernización del Estado, esta última abocada a los temas de reforma del servicio civil. Durante los primeros meses, la Subsecretaría apenas contó con su titular y algún asistente, pero entre febrero y abril de 2010, se conformaron cinco áreas, dos de ellas con competencia directa en el empleo del sector público: Profesionalización del Servicio Civil, y Relaciones Laborales. Para su conformación, el nuevo Subsecretario rescató al personal técnico que venía trabajando en la temática, dotándolo de más recursos humanos y tecnológicos, y un nuevo espacio físico, situado a pocos minutos de la Casa Presidencial. También, puso en valor los estudios realizados por la empresa consultora Hay Group durante el período 2002-2004. Todo ello dio un nuevo impulso al proceso de modernización, que en la actualidad, muestra avances en lo atinente a gestión del empleo, gestión del desempeño y relaciones laborales, y ha realizado las gestiones pertinentes para iniciar el proceso de redacción de una nueva LSC.

En la actualidad, las dependencias que intervienen en la administración de RH son: a) el Área de Profesionalización del Servicio Civil, dependiente de la Subsecretaría de Gobernabilidad y Modernización del Estado, responsable del SIRH, integrado por los subsistemas de clasificación de puestos, gestión del empleo (acorde con los principios de mérito, transparencia, objetividad, equidad,

neutralidad y profesionalismo), gestión retributiva, gestión del rendimiento o desempeño, y capacitación y desarrollo de carrera; b) el Área de Relaciones Laborales, dependiente de la misma Subsecretaría, responsable de promover mecanismos y procesos de diálogo con las organizaciones sindicales del sector público; c) las 89 unidades de RH institucionales (URHI), encargadas del manejo descentralizado del SIRH; c) la División de Análisis del Personal del Sector Público, dependiente de la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda (DAPSP-MH), que revisa y autoriza las designaciones; d) las Comisiones de Servicio Civil (CSC), unidades que se conforman en cada una de las dependencias públicas para dar seguimiento y solución a asuntos conflictivos que involucren a un trabajador; e) el Tribunal del Servicio Civil (TSC), cuya función principal es conocer, en recurso de revisión y de nulidad, las resoluciones definitivas pronunciadas por las CSC; f) la Coordinación Nacional Unidad de Defensa de los Derechos del Trabajador - Procuraduría General de la República (PGR), oficina que solo prestaba sus servicios a trabajadores del sector privado, y que a partir del año 2002 comenzó a brindar asesoría legal a los trabajadores públicos; g) la Corte de Cuentas, órgano de contraloría cuya función es supervisar que los fondos públicos destinados al pago de salarios se utilicen de manera adecuada y de establecer sanciones para quienes hagan uso indebido de dichos fondos (AECID, FLACSO y SICA, 2009).

## ► 2. ANÁLISIS DE LOS SUBSISTEMAS

En esta sección, se presenta el análisis exhaustivo de los 33 puntos críticos que propone la versión calibrada del Marco Analítico para el Diagnóstico de los Sistemas de Servicio Civil (Longo y Iacoviello, 2010), los cuales se listan con su

correspondiente valoración en el Anexo I. Para cada subsistema, se incluye una breve definición de las normas y prácticas de RH que abarca, y se indican los puntos críticos asociados.

## 2.1. Planificación de Recursos Humanos

*Consideramos la Planificación como un subsistema que incluye: el análisis de necesidades brutas de RH consistente en la previsión de las necesidades cuantitativas y cualitativas, el análisis de las disponibilidades, actuales y futuras, el análisis de las necesidades netas de RH, resultantes del contraste entre los dos apartados anteriores, y la programación de medidas de cobertura. Este subsistema constituye la puerta de entrada en todo sistema integrado de Gestión de Recursos Humanos (GRH), y permite anticipar la definición de políticas coherentes en todos los restantes subsistemas (Longo, 2002: 18).*

### 2.1.1 Coherencia estratégica [1.1]

El Salvador ha podido sostener y profundizar las estrategias de cambio emprendidas para la GRH en las gestiones anteriores. El rol del Ministerio de Hacienda (MH) sigue siendo central en la administración del SIRH, que incluye a 89 instituciones, y del SAFI, con 102 instituciones en todo el país, lo que constituye una cobertura casi total. La comunicación en línea entre el servidor central y las instituciones permite tener información al día para tomar decisiones. Como no se efectúan designaciones sin la revisión de la vacante presupuestaria y el cumplimiento de los requisitos establecidos en la descripción de puestos, se asegura la correlación entre los procesos de ARH y los presupuestarios (AECID, FLACSO y SICA, 2009).

El presupuesto de cada año es elaborado con base en la política presupuestaria aprobada por el Presidente y el Consejo de Ministros, la cual

a su vez se sustenta en el Programa de Gobierno 2009-2014 (MH, 2010). El presupuesto contiene la cantidad de plazas y el monto detallado para cada puesto incluido en la Ley de Salarios (LS). Para los contratados, el presupuesto informa los montos y las plazas totales de cada unidad, y en un anexo, se discrimina el monto de cada plaza, pero esta información no está disponible por Internet (AECID, FLACSO y SICA, 2009). Los contratados por el Gobierno Central ascienden a 25.000 para la Autoridad Portuaria Nacional (APN) y superan los 39.000 si se incluye a las instituciones descentralizadas, lo que representa un 25% del total de plazas programadas, que asciende a 157.970 sin considerar a las empresas públicas.

Más allá de este promedio, la situación es muy distinta entre la APN y los descentralizados: en la primera, el peso relativo de los contratados alcanza el 21% y los salarios superan en un 26% a los del personal bajo la LS; por el contrario, en los descentralizados, la proporción de contratados supera el 36%, pero los salarios son un 8% inferiores a los del personal bajo la LS. La distribución hacia el interior del gobierno central es muy dispar según la institución, existiendo organismos que contratan al 100% de su personal (Gobernación, y Seguridad y Justicia), en tanto otros apenas tienen bajo esta modalidad solamente al 5% (Educación y Salud Pública).

### 2.1.2 Información de base [1.2]

La situación actual es la resultante de procesos iniciados en 1994. En la actualidad, se observa un importante avance tecnológico que sostiene la Dirección Nacional de Administración Financiera e Innovación (DINAFI) del MH. Esta dirección tiene, por misión, coordinar la administración financiera del Estado, mediante la centralización normativa y la descentralización operativa; entre sus funciones está la coordinación del SAFI y del SIRH. La interfaz SIRH-SAFI permite el registro automático del compromiso presupuestario y de las obligaciones correspondientes al pago

de remuneraciones, tomando como base la información registrada por las URHI. Esta unidad procesa la información de 102 entidades del sector público, en tanto también brinda asesoramiento y asistencia contable para el fortalecimiento de la capacidad de la gestión administrativa y financiera de 262 municipalidades. El SIRH cuenta con importante información sobre las personas (puesto, reporte de asistencia, movimientos, etc.) y se constituye en la base para la liquidación de la nómina, que fue delegada a las URHI.

Hacia fines de 2008, la unidad SIRH ya había desarrollado un módulo para sistematizar la clasificación y evaluación de puestos, pero no había podido avanzar en la implementación por falta de decisión política y carencia de la instancia de centralización normativa que hubiera debido asumir la inexistente unidad central del servicio civil (AECID, FLACSO y SICA, 2009). Esta situación se había modificado a inicios de 2012, a partir de la constitución de la unidad central y del importante grado de avance del subsistema organización del trabajo, en particular por la descripción, actualización y relevamiento de los puestos (Entrevista, 2012).

La gestión descentralizada que dominó el desarrollo del servicio civil de El Salvador ha derivado en que algunas instituciones hayan avanzado en la disposición de más información sobre el personal, como sucede en el Ministerio de Educación (MINED) y en el MH, en los que se cuenta con datos sobre capacitación, encuestas de clima, etc.

### 2.1.3 Eficacia (1.3/1.4/1.5)

Las proyecciones de autofinanciamiento, que se preveían en 2009, se desplomaron con la caída en la recaudación tributaria y el aumento del gasto público destinado a atenuar el impacto de la crisis en la población más vulnerable. La situación se recuperó parcialmente en 2010, con un porcentaje de financiamiento por ingresos propios que trepó al 83%, bastante alejado de las perspectivas

del 97%, que se había estimado para 2009. Más allá del impacto puntual de la crisis, pueden observarse cambios respecto de la estrategia de férreo control fiscal que sostenía el anterior gobierno, lo que impactaba en el sostenimiento del gasto total y en el cumplimiento bastante ajustado al presupuesto votado. Si bien en el discurso el nuevo gobierno se propuso sostener una estrategia de gestión fiscal disciplinada, los resultados muestran una evolución incremental del gasto público, en particular a partir de 2011. Las perspectivas para 2012 son la reducción del déficit al 2,5% del PIB, lo que significa casi dos puntos del alcanzado en 2010.

La actual gestión ha sostenido la práctica de contratar a un porcentaje importante de la planilla del sector público la cual, al carecer de estabilidad, otorga mayor flexibilidad al gasto público. En relación con las nóminas, el presupuesto elevado en 2012 incluyó 5.797 plazas más que en 2011, sin incluir empresas públicas, cifra que debe ser analizada en el marco de un proceso de aumento sostenido a partir del diagnóstico realizado en 2009 (2.410 plazas más en 2010, y 15.019 plazas más que en 2011, lo que hace un aumento de 23.232 plazas en tres ejercicios). En la actualidad, no se da cuenta de sobrantes, aunque la aplicación estricta de la política de restricción presupuestaria vigente en el gobierno anterior podría haber generado la petrificación de planteles que todavía no se han revisado, en particular en áreas no centrales y/o muy tradicionales. Esto es así porque los controles apuntan a la formalidad de designar a personal utilizando solo las plazas vacantes y los montos presupuestados, pero no existe ningún área que regule el dimensionamiento de las nóminas. Por el contrario, en las áreas centrales y más dinámicas, se recurre al proceso de reclasificación presupuestaria, que se realiza de mayo a julio de cada año, mediante el cual se transforman las vacantes y los montos no utilizados para autorizar nuevas plazas, o para fusionar dos plazas en una de mayor salario, o



para acreditar el ahorro presupuestario generado en personal para otros rubros (AECID, FLACSO y SICA, 2009). Respecto a los faltantes de personal, el nuevo gobierno ha flexibilizado las restricciones vigentes en el anterior, con aumentos muy significativos en Educación, Justicia y Seguridad Pública, y hospitales. No obstante, los equipos técnicos de la Subsecretaría de Modernización estiman que aún hay sectores con carencia de personal que no pueden cubrirse por la necesidad de disminuir el déficit fiscal.

Del presupuesto total de la administración central y de organismos descentralizados del ejercicio 2012, se estima que el 35,2% se destinará a gasto salarial. Si se analiza especialmente la evolución de las remuneraciones, en valores absolutos, se han incrementado en porcentajes razonables durante el período 2008-2010, para luego tener un salto significativo en 2011-2012.

Se ha avanzado en la tecnificación de las dotaciones a partir de la definición de los perfiles de puestos y del cumplimiento de las competencias necesarias para su ocupación, que principalmente refieren a requisitos formales de capacitación y experiencia. Incluso, en algunas instituciones, la actualización de los perfiles se produce a medida que se realizan nuevas designaciones, de modo que los requisitos exigidos por sobre el estándar terminan constituyéndose en el nuevo piso. Sobre el total de empleados y funcionarios de los ministerios, el 88,3% tiene al menos estudios secundarios, y el 37% es egresado universitario o superior, porcentaje que superó en diez puntos lo relevado en 2008 (STP, 2010b).

#### 2.14 Administración [16]

La planificación del personal se estructura en torno al proceso presupuestario, en el que toman una alta participación los titulares de las distintas jurisdicciones, encargados de elaborar su propio presupuesto. Cada entidad cuenta con una unidad encargada de todas las actividades relacionadas

con la gestión financiera y una URHI con personal capacitado; esta última toma una participación activa en el relevamiento de las necesidades, y en la elaboración y el seguimiento del presupuesto, debido a que la liquidación de haberes les ha sido confiada (AECID, FLACSO y SICA, 2009).

Si bien esta situación ya estaba vigente hacia fines de 2008, algunos aspectos colaterales han contribuido a mejorar la planificación de los RH. Entre otros: a) la introducción de cierta flexibilidad presupuestaria ha permitido cubrir vacantes en áreas definidas como prioritarias; b) la conformación de una unidad central ha generado la posibilidad de coordinar un servicio civil excesivamente descentralizado; c) la actualización de la descripción de puestos ha permitido mejorar la selección del personal.

## 2.2 Organización del Trabajo | ▼

*En un subsistema de organización del trabajo, son dos los procesos diferenciados que deben contemplarse: el diseño de los puestos de trabajo, que supone realizar opciones importantes acerca del grado de especialización horizontal y vertical del puesto y de la estandarización de la conducta del ocupante, y la definición de los perfiles de los ocupantes de los puestos, consistentes en la identificación de las competencias básicas que aquellos deben reunir (Longo, 2002: 18).*

### 2.2.1 Calidad técnica de los puestos y perfiles [2.1/2.2]

Entre 2002 y 2004, como parte de la segunda etapa del proceso de modernización de RH, el gobierno contrató a la consultora internacional Hay Group para diseñar e implementar varias mejoras en la gestión de RH y probarlas en experiencias piloto. El objetivo buscado era mejorar la gestión del rendimiento, la capacitación y la confección de una base de datos que abarcara la información sobre este aspecto, así como la sanción de una

nueva LSC. Hacia fines de 2004, se había relevado a todo el Órgano Ejecutivo y realizado todas las descripciones de los puestos por niveles. En las áreas más dinámicas, estos puestos son actualizados, incluso bajo la modalidad participativa con empleados y asociaciones de empleados.

Las descripciones de los puestos y sus perfiles están incluidos en manuales de puestos, que las instituciones han desarrollado, porque se constituyen en una exigencia de la Corte de Cuentas. Son utilizadas para la selección y designación de los nuevos empleados, cuya revisión está en primera instancia a cargo de las URHI de cada ministerio, y luego de la DAPSP-MH. Esta última recibe el expediente y revisa la existencia de la vacante presupuestaria, la descripción del puesto y el perfil del candidato, así como las acreditaciones que presenta para avalar el cumplimiento de los requisitos. Solo cuando todos estos requisitos son cubiertos, se autoriza la nueva designación. La Corte de Cuentas ejerce un control sobre el cumplimiento de la normativa que cada institución haya definido sobre este aspecto.

A pesar de su utilización formal, desde 2004 hasta 2009, no se encontró el suficiente apoyo político para llevar el proceso hacia el siguiente nivel de desarrollo, salvo las iniciativas particulares que fueron tomando algunos ministerios. En este sentido, y con el propósito de revertir la falta de correlación entre el puesto y el salario asignado<sup>3</sup>, algunas instituciones implantaron básicamente tres mecanismos: a) generar movilidad entre puestos (si la nueva vacante es por un monto superior a la de otra persona ya nombrada y con experiencia, se asigna la vacante de mayor monto al empleado que se quiere promover y se ocupa la de menor monto con el empleado ingresante); b) aplicar una escala ad hoc, en cuyo caso se abona

al ingresante menos que el monto disponible en la vacante y más a los que se quiere promover; c) aplicar una escala salarial: esto está vigente en algunas instituciones clave, como el MH, los maestros y el personal de salud (AECID, FLACSO y SICA, 2009).

La creación de la Secretaría de Asuntos Estratégicos y su dependiente Subsecretaría de Modernización del Estado (SAE-SGME), otorgaron el respaldo político necesario para reiniciar la revisión del subsistema de organización del empleo. A partir del fomento de la conformación de una Red Estratégica de RH (integrada por los responsables de las URHI) y una Mesa Laboral (constituida por representantes de sindicatos públicos), en marzo de 2010 se comenzó a trabajar en la actualización de la descripción de los puestos, su valoración y clasificación, y la definición de los perfiles que deben reunir los aspirantes a su ocupación. La Red permitió la constitución de equipos técnicos institucionales, responsables de hacer la descripción y el relevamiento en terreno de los puestos. En cada ministerio, funcionaba un nodo de la Red, integrado por la Dirección de RH y un grupo de técnicos, a los que se fueron incorporando representantes de los sindicatos con actuación en dicho ministerio. La reducida Área de Profesionalización del Servicio Civil, conformada a partir de la creación de la Subsecretaría de Modernización, fue puesta a cargo de un técnico de larga trayectoria que había participado del proceso desarrollado por Hay Group entre 2002 y 2004. Este profesional, a partir de julio de 2011, se encargó personalmente de la capacitación de los equipos técnicos y representantes sindicales del Despacho Presidencial y de los trece ministerios, en lo atinente a la valoración de puestos y la coordinación de las mesas de análisis por especialidad.

<sup>3</sup> Esto implica que en una misma institución, dos puestos reclutados con la misma descripción de perfil, pueden cobrar distinto salario en virtud del monto de la vacante presupuestaria.

La participación de los sindicatos fue dispar: algunos rechazaron la convocatoria, otros adoptaron la actitud de observadores del proceso, en tanto un grupo, en particular de los ramos de Educación y Gobernación, asumieron un papel muy activo. Podría estimarse que la mitad de las agrupaciones sindicales se han comprometido con el proceso. Por su parte, la apertura a la participación sindical fue cuestionada por algunos ministros.

En la actualidad, se cuenta con todos los puestos del Órgano Ejecutivo descritos con la metodología de Hay Group, en tanto algunos ministerios ya han revisado sus manuales de puestos. Incluso, el Área de Profesionalización ha encarado, con su propio personal, el desarrollo de una serie de talleres a instituciones descentralizadas y al Órgano Judicial, sobre la metodología para el levantamiento y la descripción de puestos de trabajo; también, ha impartido talleres para valorar los puestos de trabajo en instituciones del Órgano Ejecutivo, en consonancia con el marco teórico establecido por Hay Group (responsabilidad, complejidad de la tarea, y aportes del puesto a la solución de problemas). Esta tarea fue concluida para la totalidad de los cargos de los ministerios de Hacienda, Medio Ambiente y Recursos Naturales, y para el 80% del Ministerio de Salud<sup>4</sup>, lo que abarca aproximadamente al 10% del total de cargos del gobierno central. La tarea se desarrolla en paralelo en las catorce instituciones del gobierno central, pero el grado de avance alcanzado es diferencial. A título de ejemplo, en el Ministerio de Hacienda se concluyó la etapa de clasificación de puestos.

La tarea de relevamiento de puestos involucró al ocupante del puesto y a su superior jerárquico, quienes debieron completar y firmar los instrumentos de recolección. Posteriormente, se crearon mesas de trabajo por especialidad,

conformadas por profesionales de la institución o ministerio, que permitieron revisar, y en ocasiones, reducir sustantivamente el número de puestos. En esta etapa, el rol de los sindicatos fue significativo, mediante la comunicación a la Subsecretaría de Modernización de los casos de aplicación distorsionada de la metodología (p. ej., cuando los jefes completaban la planilla sin dar participación al ocupante del puesto), lo que permitió hacer los ajustes necesarios.

Los puestos admiten una clasificación vertical, y una o más clasificaciones horizontales. A título de ejemplo, en lo atinente a la clasificación vertical, el Ministerio de Hacienda ha definido 19 niveles que responden a la valoración de tres factores. Una de las clasificaciones horizontales hace referencia a la naturaleza del puesto, distinguiéndose a los puestos 'comunes' -transversales a las instituciones tales como motoristas, secretarias, contadores o auditores- de los específicos o particulares de cada institución según su misión organizacional, como lo son los vulcanólogos o meteorólogos para el área de recursos naturales. Una segunda clasificación es la funcional, mediante la cual los puestos son agrupados en diferentes 'familias funcionales', tales como administrativa, contable, jurídica, informática, entre otras. Una tercera clasificación es por la jerarquía, e incluye directores, gerentes, personal técnico y personal administrativo, estos últimos con y sin personal a cargo.

Culminado el proceso licitatorio, en febrero de 2012 se contrató a una firma consultora que apoyará la valoración de puestos en las once instituciones del gobierno central que todavía no la han realizado. Dicha consultora se ha reunido con los integrantes de cada nodo institucional y han avanzado en la organización de la tarea que se espera esté concluida a mediados de 2012.

<sup>4</sup> A los efectos de dimensionar la tarea, cabe destacar que el Ministerio de Hacienda cuenta con 3.079 plazas (entre LS y contratados), y el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, con 488. Para el 2012, el Ministerio de Salud presupuestó un total de 11.658 cargos.

La valoración de puestos se constituye en el insumo básico para poder proponer una estrategia de cambio a la distorsionada estructura salarial vigente. Para ello, se tiene previsto que la misma consultora realice un análisis del mercado público, por nivel de clasificación de puestos, para detectar los puestos de mayor inequidad salarial. La expectativa es definir distintos escenarios que permitan diseñar una estrategia para corregir las disparidades detectadas con los escasos recursos disponibles. También, con la consultora contratada, se ha convenido la revisión de los perfiles de los puestos comunes.

### 2.2.2 Flexibilidad del diseño de puestos y perfiles [2.3]

El perfil del puesto incluye los siguientes aspectos: nivel académico, experiencia previa, conocimientos generales y técnicos requeridos, habilidades físicas y mentales particulares y competencias para el puesto, comportamientos concretos que pronostican el buen desempeño de acuerdo con la filosofía de competencias de David MacClellan, de la Universidad de Harvard. El perfil de competencias fue definido por la consultora internacional, Hay Group; para ello, se organizó un panel con expertos que revisaron los perfiles, que luego fueron validados por 600 directores y gerentes. El perfil está asociado a los niveles de clasificación y son genéricos, habiéndose definido perfiles para directores, gerentes, personal técnico y personal administrativo, estos dos últimos con y sin personal a cargo. Las competencias identificadas son once, de las cuales cada perfil tiene un máximo de nueve. Las once competencias son: compromiso con el servicio público, pensamiento analítico, pensamiento conceptual, búsqueda de información, orientación a resultados, orientación al cliente/ciudadano, impacto e influencia, gestión del equipo, trabajo en equipo, visión sistémica, y preocupación por el orden y la calidad. Cada competencia tiene un nivel diferenciado de acuerdo con el cargo, para

lo cual se usa el Diccionario de Competencias de Hay McBeer (AECID, FLACSO y SICA, 2009).

Salvo en las áreas más dinámicas, la utilización actual de los perfiles se limita a constatar si los requisitos mínimos de educación y experiencia se cumplen. En esta última etapa, la Subsecretaría de Modernización está estandarizando el diseño de los perfiles en todas las instituciones, a partir de la utilización de un formulario común. Entre los productos solicitados a la consultora recientemente contratada, se encuentra la estandarización del contenido de los manuales de puestos.

## 2.3 Gestión del Empleo | ▼

*Este subsistema de la GRH incorpora el conjunto de políticas y prácticas de personal destinadas a gestionar los flujos mediante los cuales las personas entran, se mueven y salen de la organización. Es un subsistema complejo, dentro del cual deben ser analizadas algunas de las áreas más relevantes de la GRH (Longo, 2002: 18).*

### 2.3.1 Reclutamiento abierto [3.1]

Entre las experiencias más nuevas de selección abierta, cabe destacar la realización de ferias de trabajo, organizadas por el recientemente creado Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales; los puestos de trabajo fueron publicados en un periódico de amplia circulación. En el Ministerio de Hacienda, por su parte, las plazas vacantes son comunicadas por Internet y se realiza un proceso de selección interno; si la plaza no es ocupada, se realiza un concurso público. En la carrera docente, hay una tradición de selección por concurso, mediante la publicación de las plazas y el mantenimiento de un Registro Escalonario que debe mantener el MINED; la elección está a cargo del Tribunal Clasificador<sup>5</sup>. En cuanto a la carrera sanitaria, también hay

<sup>5</sup> Ley de la Carrera Docente, Decreto Legislativo N° 665, del 7 de marzo de 1996. Tiene siete reformas.

una tradición de selección por concurso (AECID, FLACSO y SICA, 2009; Entrevista, 2012). Los sindicatos cuestionan la veracidad de estos procesos, debido a que habitualmente se enteran de las designaciones cuando un nuevo empleado se hace cargo de su puesto (Taller, 2012).

Si bien en las jurisdicciones más dinámicas es habitual la selección por mérito, incluso en el caso de contratados, la gestión descentralizada sin auditorías a cargo de una unidad central impide determinar hasta qué punto se cumple la formalidad establecida por la LSC en el total de las dependencias; incluso, dentro del mismo ministerio, el proceso puede variar según el tipo de plaza (p. ej., personal de la carrera administrativa y de la carrera docente), así como por la ubicación geográfica (es más estricto en las áreas urbanas que en las rurales, donde la cantidad de candidatos es menor<sup>6</sup>). La convocatoria y la selección son asumidas por las gerencias de RH de los ministerios, en reemplazo de las CSC, que son las designadas por la LSC. Todavía subsisten instituciones acusadas de dar preferencia a los recomendados políticos para la cobertura de vacantes.

### 2.3.2 Igualdad y mérito en el acceso [3.2]

La LSC establece el ingreso a través de un sistema de selección que incluye pruebas de idoneidad. El proceso se inicia con la demanda del sector, que puede venir o no acompañada de la terna propuesta. La CSC de la jurisdicción debe publicar las plazas disponibles y los requisitos necesarios para ocuparlas, y seleccionar a los tres candidatos mejor calificados, entre los cuales elegirá la autoridad del organismo. En algunos ministerios, además de esta terna, se evalúan y sugieren a otros candidatos resultantes de una base de datos

permanente de personas que envían su currículum. La preparación y la calificación de las pruebas deben estar sujetas a un Reglamento Especial. La LSC también establece excepciones a la realización de la prueba de idoneidad (p. ej., ex empleados que se hubieran retirado por supresión de la plaza). Según la jurisdicción, la selección incluye pruebas técnicas y psicológicas que permiten evaluar conocimientos, inteligencia, aptitudes y actitudes. Las últimas quedan a cargo de un equipo propio de la jurisdicción o de un servicio contratado externamente. Si ningún integrante de la terna es evaluado satisfactoriamente, se informa esta situación a la dependencia y se solicita que envíe una nueva terna y/o se ofrecen candidatos de la base de datos (AECID, FLACSO y SICA, 2009).

En algunas jurisdicciones, la plaza se asigna siguiendo un orden establecido de prioridad: a) empleados del organismo que quieran aspirar a una plaza de mayor jerarquía y remuneración; b) jóvenes que realizaron una pasantía laboral en la jurisdicción; c) base de datos de Currículum Vitae, que se reciben semanalmente y por Internet; d) concurso externo con publicación en periódicos. Esto implica que se hace concurso externo solamente si no se logra cubrir la vacante con candidatos de los primeros tres grupos.

A pesar de los controles formales a cargo de la Corte de Cuentas, la mayor debilidad del sistema está constituida por la falta de revisión sustantiva de los procesos por parte de la Subsecretaría de Modernización, lo que obedece a su reciente creación, su estructura pequeña, y especialmente, a la falta de un respaldo normativo explícito.

<sup>6</sup> En lugares de difícil acceso del interior, el programa EDUCO prevé que los centros educativos sean administrados por una Asociación Comunal Educativa (ACE), integrada por padres, docentes y alumnos, con competencia para contratar a los maestros en forma directa; el contrato es por períodos de un año, al cabo del cual los docentes son indemnizados. Algunas ACE fueron acusadas de falta de transparencia en la designación.

### 2.3.3 Calidad del reclutamiento y de la selección [33]

La selección formal con base en perfiles de competencias tiene cerca de siete años de implementada. Sin embargo, existen indicadores que hacen presumir que este conjunto de herramientas es solo formal en la mayor parte de las incorporaciones o, lo que es menos probable, que las URHI malgastan energías y recursos públicos en organizar la selección de personas que únicamente se incorporan a la institución en forma transitoria.

El principal indicador de estas situaciones lo constituye el alto porcentaje de contratados, asignados a tareas de carácter permanente. En el período 2000-2001, se sustituyó la forma de contratación de aproximadamente 43.000 servidores públicos, que pasaron de la LSC (permanentes) a contratos a plazo determinado; renunciaron a la estabilidad laboral a cambio de una pequeña diferencia salarial, transacción que se produjo en un contexto de supresión de 7.000 plazas. Más de una década después, el presupuesto del gobierno central de 2012 incluyó 118.471 plazas de las cuales el 21,1% (25.017) corresponde a contratados. El nuevo gobierno envió directivas para trasladar al personal de la modalidad de contrato a la LSC, de modo de aumentar la estabilidad laboral. En el año 2012, se instó a las instituciones a que realizaran el análisis de las plazas de naturaleza permanente, y se aplicara estrictamente el espíritu del art. 83º, inciso 9, de las Disposiciones Generales de Presupuesto, que establece que: "...los contratos no podrán firmarse por períodos que excedan el 31 de diciembre de cada año...".

En valores absolutos, el número de contratados ha disminuido en relación con las dotaciones del anterior gobierno. A febrero de 2010, el total de contratados ascendía a 34.166 (gobierno central y entidades autónomas). Unos 8.000 maestros contratados fueron re-encasillados en la LSC, así como personal del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, y de Agricultura y

Ganadería. Esta última dependencia, con 1.000 plazas, y Defensa Nacional, con 288 plazas, ya no registraban cargos contratados en el Proyecto de Presupuesto 2012. Por el contrario, los siguientes continúan teniendo una alta incidencia de contratados: el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (con 8.034 contratados), el de Salud (3.132), y el Órgano Judicial (2.378), seguidos por Gobernación, Fiscalía General, Presidencia, y Obras Públicas. En el mismo sentido de generar un mayor reconocimiento al personal, puede mencionarse la estrategia del área de Estadísticas y Censos, dependiente del Ministerio de Economía, que reemplazó la contratación por servicios profesionales (presentación de facturas como proveedores) por la de contratos administrativos. Por su parte, las entidades descentralizadas y empresas públicas siguen utilizando masivamente la modalidad de contrato; incluyendo a estas últimas, el presupuesto 2012 contiene casi 16.885 empleados contratados sobre un total de 45.079 (37.5%).

Otro indicador de la mera formalidad de los procesos de selección lo constituye la causa principal del alto grado de conflictividad gremial del sector público: según un diagnóstico realizado en 2010 sobre la calidad de las relaciones laborales, los conflictos son causados por la falta de profesionalización de la gestión pública (Taller, 2012).

### 2.3.4 Movilidad [34]

La LSC establece la figura de la permuta sin más trámite para la movilidad de empleados y funcionarios, pero se requiere el consentimiento del interesado. Sin el mismo, solo pueden hacerse traslados dentro de la misma localidad con autorización de la CSC. La LSC establece un procedimiento para que el empleado sea escuchado (LSC, art. 36-37). En la práctica, la movilidad dentro de una institución es posible solamente si se mantiene el salario. Por el contrario, el sistema no es flexible para cambio de destino entre instituciones: en estos casos, la única posibilidad es la renuncia a la institución

de origen y designación en la nueva dependencia (Entrevista, 2012).

Los sindicatos sostienen que la movilidad es arbitraria y han recibido denuncias de cambios de destino cuando el empleado se constituye en un obstáculo para la corrupción de sus superiores, con el castigo agregado de asignación de las funciones correspondientes a varios puestos sin recibir la capacitación adecuada (Talleres, 2012).

### 2.3.5 Desvinculación [3.5/3.6]

La LSC detalla los deberes y las conductas que se prohíben a los empleados públicos y funcionarios, a lo que se agrega un título completo dedicado al régimen disciplinario y otro a los procesos a seguir en caso de despido y destitución. La reforma del año 2006 agregó una nueva obligación: “cumplir con las demás obligaciones que establezca esta ley y los contratos colectivos de trabajo”, y sumó todo un conjunto de nuevas prohibiciones dirigidas a respaldar la libertad gremial.

El capítulo referido al régimen disciplinario establece que un empleado que no cumpla con sus obligaciones estará sujeto en forma gradual a distintas sanciones, en cuyo grado máximo se ubica el despido o destitución. Esta decisión no está en la órbita de los jefes del servicio, sino que se constituye en una atribución exclusiva de la CSC, ajustándose al proceso que indica la LSC; de sus resoluciones, se admitirá recurso de revisión ante el TSC. La LSC aclara que las sanciones disciplinarias podrán ser aplicadas con solo ‘robustez moral de prueba’, lo que implica que no será necesario que el sentenciador aprecie conforme a normas procesales, sino que será suficiente cualquier medio probatorio del hecho cometido. Este método de prueba está siendo debatido entre los juristas, y sus detractores sostienen que es una metodología propia de las dictaduras. A pesar de que la LSC define claramente los procesos y que otorga amplias atribuciones al empleador, los directivos tienen la percepción de que es muy difícil sancionar, y lo atribuyen a la carencia de un reglamento.

Desde el año 2002, la PGR comenzó a involucrarse en la defensa de los trabajadores del sector público, constituyéndose en una instancia de acceso directo por pedido del interesado, ante una sanción impartida por una CSC, o como instancia posterior, ante fallos del TSC. Cuando la PGR interviene en la defensa, habitualmente se falla a favor del empleado, en especial por el incumplimiento de los procesos formales por parte de la CSC, integrada por personas no letradas o que no están suficientemente entrenadas para valorar la prueba o cumplir los plazos. Esta situación también alimenta la percepción en los directivos de que es muy difícil sancionar.

No está determinado el instrumento jurídico de aplicación en caso de sanciones intermedias a contratados; como la LSC se aplica para las obligaciones, pero no para los derechos, la CSC no puede intervenir. Por ello, la práctica más extendida es la no renovación de los contratos, lo que implica la opción por la máxima sanción posible ante conductas que solo merecerían apercibimientos menores.

El cambio de gobierno, después de veinte años de gestión a cargo del mismo partido político, se constituyó en una prueba del grado de arbitrariedad del sistema. Ante las versiones del despido de unas 600 a 700 personas, el Presidente Funes ordenó la conformación de una comisión de revisión; como resultado de la auditoría realizada, se recomendó la reinstalación en sus puestos de aproximadamente 300 empleados debido a que las desvinculaciones no estaban bien documentadas; sin embargo, como no era vinculante, algunas dependencias no reinstalaron a los despedidos.

La LSC establece las causales y los procedimientos a seguir en caso de despido o destitución. Entre otras, existe la posibilidad de despido por falta notoria de idoneidad o incumplimiento reiterado de las obligaciones inherentes al cargo. Los empleados públicos muchas veces ignoran que

tienen derecho a apelar la decisión ante la CSC hasta tres días después al de la notificación del despido. La PGR tiene registro de una gran cantidad de casos en los que no se siguieron los mecanismos legales adecuados para destituir a una persona. Si el empleado acude a tiempo a la PGR para solicitar asesoría legal, es posible revertir la decisión del despido.

Raramente se despide a un contratado antes del vencimiento del contrato, porque es más largo el proceso a seguir que esperar el cumplimiento del plazo previsto. No obstante, si se le despide, corresponde la aplicación de la Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos (LRGAEP).

La LSC contempla el cese de funciones por supresión de plazas (art. 30) y el derecho al cobro en mensualidades de una indemnización. Este cobro se interrumpe si el empleado es incorporado en otro cargo de la administración nacional o municipal. En el año 2001, este beneficio fue extendido a los contratados en forma permanente.

## 2.4 Gestión del Rendimiento ▼

*Se considera la gestión del rendimiento como un proceso que incluye la planificación del rendimiento, que se traduce en la definición de pautas o estándares de rendimiento, el seguimiento activo del rendimiento a lo largo del ciclo de gestión, observando el desempeño de las personas y apoyándolo, la evaluación del rendimiento, contrastando las pautas y los objetivos de rendimiento con los resultados y la retroalimentación o feedback al empleado.*

### 2.4.1 Planificación del rendimiento (4.1)

Hace varios años que la Unidad SIRH-MH desarrolló un módulo muy flexible para la sistematización de la evaluación del desempeño, pero faltó

decisión política para su implantación. Desde que la Corte de Cuentas comenzó a exigir el cumplimiento de la evaluación de desempeño, cada jurisdicción desarrolló su propio sistema de evaluación. En Salud, la evaluación de desempeño está vinculada con el pago de escalafón: se abona un premio anual, equivalente al 5% de los salarios devengados, a cada empleado que obtenga una buena calificación, razón por la cual ningún jefe quiere asumir la responsabilidad de calificar negativamente a un dependiente (el 100% está evaluado con buenas notas), lo que refleja la debilidad de la evaluación. En el MH, los resultados de la evaluación de desempeño son insumo para elaborar los planes de capacitación. Como estrategia organizacional, también se acompaña al personal para que esté en mejores condiciones de acceder a vacantes de mayor remuneración, de modo que puedan competir en las convocatorias públicas. En el MINED, el resultado exitoso de las pruebas de rendimiento de los alumnos de 3º, 6º y 9º año generan una bonificación anual por calidad para los docentes y para la institución (AECID, FLACSO y SICA, 2009; Entrevista, 2012).

Esta descripción demuestra que la administración descentralizada de los RH ha generado diferencias notables entre jurisdicciones, con ministerios en los que el proceso de evaluación es puramente formal, y otros que agregan la valoración de aspectos cualitativos (actitud, relación con compañeros, identificación con la institución, etc.). No obstante, los criterios de evaluación han quedado desactualizados por no estar alineados a resultados, que es la metodología presupuestaria adoptada desde la presidencia de Saca. Los primeros en intentar modificar los métodos de evaluación de desempeño vigente fueron el MH y el MINED, que ya por el año 2010 empezaron a analizar la posibilidad de implantar la evaluación por resultados para alinear los desempeños individuales con los indicadores institucionales. Hacia febrero de 2012, se encontraba muy avanzado un proyecto liderado por el Área de Profesionalización del servicio civil de



la Subsecretaría de Modernización, que se propone estandarizar el sistema de evaluación de desempeño y que el mismo se realice con base en resultados. El proyecto tiene un alto grado de avance, debido a que ya se ha diseñado el sistema y se ha elaborado el Manual de Evaluación de Desempeño, y está siendo sometido a discusión con los equipos técnicos y sindicales.

#### 2.4.2 Seguimiento del rendimiento [4.2/4.3]

La LSC solo menciona las “pruebas de idoneidad” a las que deben someterse los aspirantes a ingresar a la carrera administrativa, las cuales deben ser preparadas y calificadas por la CSC. También, define, que cuando esta tarea requiera de conocimientos especiales en alguna ciencia o arte, podrá pedirse asesoramiento a otros organismos del Estado, y en su defecto, a personas particulares, y que la preparación y calificación de las pruebas estarán sujetas a un reglamento especial que indicará la forma de efectuarlas, al igual que las escalas de clasificación, entre otros aspectos.

En la práctica, está extendida la realización de evaluaciones a los aspirantes y al personal, con una frecuencia anual. En algunas instituciones, también se evalúa a los ingresantes antes de que termine el período de prueba. Los sindicatos sostienen que las evaluaciones son arbitrarias: a) el resultado es influido por la simpatía que despierte el empleado en su superior; b) el mismo trabajador puede ser evaluado como excelente un año y al siguiente ser calificado entre 0-4, solo para rescindir el contrato y disponer de la vacante; c) las evaluaciones son solicitadas a las jefaturas sin tiempo material para completarlas a conciencia y permitir el *feedback* con el empleado; d) en algunas instituciones, se utiliza una autoevaluación de los empleados, que luego es modificada por el jefe sin explicación de los motivos. Como aspecto positivo señalan, que en la actualidad, la práctica del pedido de revisión de la evaluación es más aceptada; en sentido contrario, señalan la poca utilidad de comunicar

las deficiencias del puesto, porque no se hacen mejoras (Taller, 2012).

Según los sindicatos, los directivos no prestan apoyo moral ni económico, e incluso sostienen que hay personas que soportan situaciones de maltrato para poder sostener su trabajo. La falta de apoyo es particularmente sensible en áreas de emergencia o asistenciales: no hay supervisión ni provisión de elementos básicos de trabajo, ni áreas que verifiquen el impacto en la población que tiene la tarea llevada a cabo por las dependencias. Las directivas son incorporadas en manuales de procedimientos firmados por las máximas autoridades del ministerio, pero se incluyen funciones que no tienen relación con las efectivamente desempeñadas en el puesto (Taller, 2012).

## 2.5 Gestión de la Compensación ▼

*Este subsistema de la GRH incluye la gestión del conjunto de compensaciones retributivas (salariales y extrasalariales) y no retributivas que la organización satisface a sus empleados, en concepto de contraprestación a la contribución de estos a los fines de la organización, que se expresa mediante su trabajo (Longo, 2002: 18).*

### 2.5.1 Equidad interna y competitividad externa de las remuneraciones [5.1]

La administración utiliza básicamente dos sistemas de pago: a) el denominado ‘Ley de Salarios’, que incluye a 118.714 puestos para el conjunto de la administración pública (93.454 corresponden al gobierno central y 25.260 a descentralizadas) cuya remuneración está detalladamente incluida en el Presupuesto Anual; b) por contrato, figura creada originalmente para trabajadores que desempeñaran funciones muy específicas y por un período corto, que en la actualidad comprende a 39.256 personas (25.017 de gobierno central y 14.239 de descentralizadas)

que no tienen estabilidad y cuyos contratos son renovados anualmente. Como regla general, el personal al que se retribuye por la LSC está incluido en la carrera administrativa que define la LSC o en los restantes escalafones, salvo al numeroso grupo que esta excluye. No obstante estar excluidos, la LSC define que estos servidores públicos tienen los mismos deberes, prohibiciones y responsabilidades establecidos para los comprendidos. En caso de despido, la LRGAEP protege a los empleados públicos no comprendidos en la Carrera Administrativa. Por su parte, los servidores contratados son regidos por el Código de Trabajo. Cada norma establece una instancia diferente de resolución de los conflictos (TSC, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia o Juzgado en lo Laboral), no obstante lo cual persisten situaciones no definidas. Ello genera confusión en los servidores públicos respecto de sus derechos y también errores procesales en las autoridades que deben aplicar las normas, lo que deriva en inseguridad jurídica y falta de transparencia en los procesos (AECID, FLACSO y SICA, 2009).

La LSC establece que: “los empleos se clasificarán en grupos similares en cuanto a deberes, atribuciones y responsabilidades (...), de tal manera que pueda (...) asignárseles el mismo nivel de remuneración bajo condiciones de trabajo similares”. Esta prescripción no está vigente en la carrera administrativa: si bien se avanzó en la definición de los puestos en el período 2002-2004, los que fueron actualizados a partir de 2010, todavía está pendiente la elaboración de una escala salarial que correlacione los puestos con el salario. La restricción presupuestaria impregna,

desde hace casi una década, todas las decisiones salariales. Cada año se elabora una ley de salarios conjuntamente con el presupuesto, en la que se señala el salario de cada trabajador no contratado, en tanto el sueldo de estos últimos se detalla en un anexo de acceso más restringido. No se hacen pagos adicionales por concepto de antigüedad o asistencia; solo se establece un aguinaldo anual idéntico para todos los trabajadores<sup>7</sup>.

La inequidad salarial es manifiesta para todos los actores consultados: a) las remuneraciones están ligadas al monto presupuestado de la vacante y no a un nivel determinado en la escala salarial; b) los empleados bajo el régimen de contrato pueden ganar más que un trabajador con las mismas funciones, pero con estabilidad; c) los salarios de cargos equivalentes varían tanto hacia el interior de las dependencias como entre ellas. En las jurisdicciones más dinámicas, se intenta revertir la falta de correlación entre función y salario, aplicando la movilidad entre vacantes (como en el MH), o asignando adicionales según el resultado de la evaluación del desempeño (Salud), aunque, como se dijo, dichas evaluaciones terminan siendo solo formales. Como excepción, en la carrera docente, las retribuciones guardan relación con la formación y la antigüedad.

Los salarios promedio del sector público son similares a los del sector privado, pero los entrevistados sostienen que los puestos gerenciales son mejor retribuidos en el sector privado. En la práctica, no se puede retener al personal formado con alto rendimiento, que permanece en el puesto hasta que surge una mejor oportunidad; en las entidades autónomas,

<sup>7</sup> Como regla general, el personal recibe un único concepto salarial y el aguinaldo de fin de año, que está establecido en el 150% del salario mínimo vigente hasta junio del año anterior, sin relación con el sueldo regular del empleado, lo que es percibido como inequitativo, ya que esto no sucede en la empresa privada. Algunas instituciones descentralizadas o empresas públicas agregan algunos beneficios tales como horas extras u otras prestaciones, pero el gobierno central solo las paga al personal muy operativo y que trabaja al servicio de las máximas autoridades de la institución (guardaespaldas, choferes).

esta situación es bastante diferente, ya que estas pueden conservar a los buenos empleados por el mayor nivel salarial u otros beneficios, tales como el seguro médico para todo el grupo familiar. Durante la actual administración, ante la creación del Viceministerio de Ciencia y Tecnología, se intentó reclutar a personal con conocimientos específicos, pero al momento de la contratación, rechazaron el puesto, porque los salarios eran excesivamente bajos en relación con las responsabilidades asignadas.

### 2.5.2 Eficacia del sistema de remuneraciones [5.2/5.3]

La inexistencia de relación entre la función y el salario se constituye en un incentivo negativo para el esfuerzo. La contratación se realiza según el monto de la vacante disponible, aunque las funciones se correspondan con un nivel remunerativo superior; ello deriva en la arbitrariedad salarial de abonar salarios muy diferentes por la misma función. A ello se agrega la posibilidad de inmovilidad salarial por años y también décadas, incluso cuando el empleado ha obtenido títulos profesionales, lo que agrega un elemento más de falta de incentivo al desempeño. Entre los contratados, la motivación para el rendimiento se basa en la perspectiva de la discontinuidad laboral al concluir el año.

En algunas jurisdicciones, ante la falta de escala salarial, utilizan el margen de maniobra que les permite el presupuesto: cuando se produce una vacante para una función, si esta es de mayor monto que otra similar ya ocupada, se procede a designar en la de mayor valor al empleado con experiencia y en la de menor valor al ingresante. En estos casos, la URHI debe justificar, ante la DAPSP-MH, que no hubo cambio de funciones, porque de lo contrario, no se autoriza el cambio de plaza; sin embargo, no se controla si esta situación se corresponde con la realidad. En el MH, existe una escala salarial de siete categorías conformada con el propósito de generar expectativas de desarrollo de carrera; no obs-

tante, y a los efectos de generar equidad interna, raramente se designa a los de primer ingreso en la categoría menor (lo habitual es la designación en la categoría 3, siendo 1 la superior). En el MINED, se ha logrado equiparar al personal administrativo con el docente, reconociendo un aumento del 4% cada tres años en concepto de escalafón; sin embargo, este incentivo solo reconoce la antigüedad. En el Seguro Social, también hay un incentivo similar. El personal administrativo del área de salud ha conseguido que se le reconozcan aumentos salariales por desempeño, como a los profesionales de la salud: a los de primer ingreso se les asigna el salario básico establecido en la ley, pero pueden aspirar a un 5% dependiendo del resultado de la evaluación de desempeño (5%, excelente; 4%, muy bueno; 3%, bueno), a lo que se suma un 3% por antigüedad cada cinco años; no obstante esta nueva herramienta, es un tema de agenda el desorden administrativo que genera la existencia de personal que desempeña funciones que no corresponden con el cargo, situación que anualmente el ministerio propone reparar, pero sin lograr la aprobación del MH. Los sindicatos sostienen que estas retribuciones adicionales resultaron exclusivamente de las luchas sindicales y que no responden al interés de los directivos (Taller, 2012).

En algunas dependencias, se está utilizando una nueva forma de contratación con fondos de actividades especiales, según la posibilidad del organismo de vender servicios a terceros y disponer de esos recursos. Si bien esta herramienta ha oxigenado un poco el sistema al permitir contratar personal con salarios superiores a los que se tendrían disponibles según la vacante presupuestaria, también se constituye en una fuente de arbitrariedad, porque deja en manos de un funcionario intermedio la definición de abonar más o menos salario según su exclusiva decisión.

Otro recurso que utilizan los organismos es aumentar la cantidad de funciones a cargo de un empleado, para que el MH autorice su reasignación; esto puede lograrse o no, pero las

dependencias tienen la certeza de que no será controlada la veracidad de las funciones asignadas.

Los sindicatos agregan otros desincentivos al rendimiento: a) si un empleado va superando las metas, ello se constituye en un *boomerang*, porque tendrá cada vez más trabajo; b) la plaza del que se jubila, se congela, y no se cubren los puestos de reemplazo en período de vacaciones, cuyas tareas quedan a cargo de sus compañeros; c) un empleado con experiencia, percibe un salario determinado, y uno nuevo, al que hay que enseñarle la tarea, cobra un salario muy superior (Taller, 2012).

### 2.5.3 Coherencia estratégica del sistema de remuneraciones [5.4]

La administración de salarios responde al concepto de centralización normativa y descentralización operativa, de modo que la incorporación de novedades y la liquidación de salarios es responsabilidad de cada URHI. El SIRH está íntimamente alineado con el SAFI, y contiene toda la información actualizada. El MH controla los cambios de plaza de toda la administración central y descentralizada, no autoriza aumento de salario que no se corresponda con aumento de funciones, pero como se limita a aceptar las justificaciones de la URHI, no puede asegurarse que esto elimine las prácticas incorrectas o arbitrarias. La Corte de Cuentas, el órgano de control, tiene un rol significativo en la auditoría de los procesos involucrados en la administración de RH, no obstante lo cual se constituye en un control basado en la formalidad (AECID, FLACSO y SICA, 2009).

## 2.6 Gestión del Desarrollo ▼

*En el concepto de Gestión del Desarrollo, se engloban: las políticas de promoción y carrera, que articulan los procesos por medio de los cuales las personas progresan tanto en su aportación como en el reconocimiento organizativo de la misma, y las po-*

*líticas de formación, destinadas a garantizar los aprendizajes individuales y colectivos necesarios para el logro de las finalidades organizativas, desarrollando las competencias de los empleados y estimulando su progresión profesional (Longo, 2002: 18).*

### 2.6.1 Eficacia del sistema de promoción y calidad del diseño de carrera [6.1/6.2]

La LSC establece que la base para los ascensos será la clasificación de empleos, pero nada ha variado desde el diagnóstico realizado en 2008: como no existe una escala salarial ni una carrera administrativa, las oportunidades de promoción son escasas y no extendidas a todas las instituciones. En general, el rendimiento es la variable ponderada en los pocos casos de promoción; por una vacante, compiten los empleados del nivel inferior, y aquel que cumpla las distintas etapas de la selección, obtiene el puesto, aunque no hay evidencia de mecanismos que eviten la promoción por criterios políticos. La información que ha arrojado el SIRH ha permitido reubicar a los empleados que cuentan con capacidades y conocimientos superiores a los que requiere su puesto, aunque esto en general no se ha correlacionado con mejoras salariales. Las jurisdicciones reclaman periódicamente el reconocimiento salarial de estos casos al MH, pero aún no han sido autorizados.

La elaboración de una nueva escala salarial es una de las tareas a cargo de la consultora recientemente contratada para valorar y clasificar los puestos.

### 2.6.2 Calidad de la formación y gestión de la Formación [6.3/6.4/6.5]

En la actualidad, no se cuenta con un área ni con una política global de formación y capacitación que alcance al conjunto de la administración pública. Cada institución administra esta función según sus propios criterios, metodologías y capacidades. De este modo, queda en manos de las URHI las decisiones sobre la articulación del

plan de formación y capacitación, la búsqueda de los proveedores y su financiamiento.

La conformación de la Subsecretaría de Gobernabilidad y Modernización del Estado puede comenzar a cambiar este estado de cosas. Algunas de las acciones implementadas son las siguientes: a) ante la falta de recursos, se ha apoyado en la propia red de RH para organizar capacitación cruzada: la institución que tiene docentes los pone a disposición para entrenar a empleados de otras dependencias; b) se han relevado las necesidades de capacitación de todas las unidades y se establecieron prioridades comunes a todas ellas, muchas de las cuales están ligadas a la formación gerencial; c) mediante un proyecto de cooperación triangular (España, Colombia y El Salvador), y con apoyo de la agencia de cooperación de la Cancillería Colombiana y de la Escuela Superior de Administración Pública, durante 2011 pudo dictarse un diplomado en gerencia pública (96 horas), el que fue impartido a 220 directores y gerentes de RH de todo el ejecutivo; d) se ha solicitado la asistencia técnica al INAP de España para la conformación del Instituto Nacional de Formación Pública de El Salvador. Para 2012, se tiene previsto el dictado del curso presencial ‘atención al ciudadano’ destinado a mandos medios y personas en contacto con la ciudadanía, y otro de *e-learning* para un total de sesenta personas.

## 2.7 Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales ▼

*Este subsistema abarca las relaciones que se establecen entre la organización y sus empleados en torno a las políticas y prácticas de personal cuando, por razones diversas, estas adquieren una dimensión colectiva. Incluye la gestión del clima organizativo y las prácticas de comunicación, la gestión de las relaciones laborales y la gestión de las políticas sociales (con especial énfasis en la salud laboral) (Longo, 2002:18).*

### 2.7.1 Gestión del clima y la comunicación [7.1 / 7.2]

En el marco del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y la Unión Aduanera Centroamericana, y a partir de la entrada en vigencia del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), en 2005 la Unión Europea exigió a El Salvador la ratificación de los convenios sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicalización de 1948 (Convenio N° 87) y sobre el Derecho a la Sindicación y de Negociación Colectiva de 1949 (Convenio N° 98). En tanto, como la Constitución sostenía que los únicos que podían formar sindicatos eran los patronos y trabajadores privados, y los trabajadores de las instituciones oficiales autónomas, la Corte Suprema declaró inconstitucionales a los Convenios 87 y 98. Si bien los trabajadores públicos podían formar asociaciones, al no permitirse su sindicalización tenían limitado el derecho de huelga y sus representantes carecían de fuero sindical. Por tal motivo, la ratificación de los convenios requería una reforma constitucional, para lo cual se necesitaba el voto favorable de la Asamblea Legislativa constituida, y la ratificación por dos tercios de la Asamblea Legislativa siguiente. Esto finalmente pudo concretarse en mayo de 2009, cuando estaban a punto de expirar las preferencias arancelarias de una de las principales empresas exportadoras de atún. Dicha ratificación dio por terminado el proceso jurídico que habilitó la creación de sindicatos en el sector público.

Desde entonces, se han creado más de setenta sindicatos públicos. La dispersión de los mismos reproduce la que prevalece en los sindicatos del sector privado. En los últimos años, al menos en el discurso, el movimiento sindical muestra la necesidad de consenso, pero en la práctica predomina la competencia. Por ejemplo, en el ramo de Salud, se han conformado dieciocho sindicatos que se disputan el liderazgo, ante lo cual es muy difícil concretar acuerdos. Tal como sucede en el ámbito privado, los niveles de filiación

son bajos, aunque en el sector público es apenas mayor. Las agrupaciones gremiales más fuertes son las del MH -con 1.200 trabajadores afiliados- y el Sindicato General de Empleados del Ministerio de Salud (SIGESAL), que con aproximadamente 3.000/3.500 afiliados, representa a un sector compuesto por 25.000 trabajadores, lo que permite dimensionar su representatividad.

La relación con los sindicatos se modificó sustancialmente desde el cambio de gobierno, lo cual es positivo, pero ha agregado mucha presión en demanda de reivindicaciones inmediatas. Poco después de la creación de la SEA-SME, se conformó bajo su órbita el Área de Relaciones Laborales, con el mandato de generar espacios de diálogo y cooperación con los sindicatos del sector público. Una de las primeras tareas asumidas por dicha área fue la realización de un diagnóstico sobre condiciones laborales, para lo cual se convocó a 120 líderes sindicales pertenecientes a 26 sindicatos; ello permitió relevar las percepciones sobre carrera, escala salarial, equidad salarial, prestaciones y riesgos laborales, entre otros temas que condicionan las relaciones laborales. Como parte de la metodología utilizada, al concluir la redacción del documento, se enviaron copias a todos los participantes, y posteriormente, se presentaron y validaron los resultados; los comentarios recogidos fueron incorporados a la redacción final del diagnóstico. Este proceso detectó la necesidad de crear un espacio de diálogo, razón por la cual se constituyó la Mesa Laboral, actualmente en funciones, la que es coordinada por el Área de Relaciones Laborales.

La Mesa Laboral se ha abocado a colaborar e impulsar propuestas de cambio referidas a la carrera administrativa, libertades sindicales, formación de empleados públicos, espacios para el diálogo y la participación, servicios públicos de calidad, dejando, bajo la competencia de las URHI, la resolución de los problemas puntuales. Esta pauta de trabajo ha sido difícil de comprender por parte

de los delegados gremiales, quienes entendían como incoherente el intento para fomentar relaciones laborales más democráticas cuando el mismo Estado, en otra institución, no corregía las situaciones de atropello a los trabajadores. A título de ejemplo, el sindicato del MH se retiró temporalmente de la Mesa Laboral en solidaridad con un trabajador despedido en otro órgano; si bien en la actualidad se ha reincorporado, su participación es irregular. Otras organizaciones no expresaron su disconformidad, pero en la práctica dejaron de asistir. Unas veinticinco participan regularmente y otras diez lo hacen de manera esporádica. Entre las que participan, se encuentran las asociaciones pertenecientes al MINED, Gobernación, Agricultura y Ganadería, y Obras Públicas, en tanto se está empezando a integrar la del Poder Judicial.

Por su parte, el relevamiento del clima laboral sigue a cargo de las URHI, pero no es utilizado para el desarrollo de procesos de cambio. En sentido contrario, son de mejor calidad y con más impacto los estudios que se desarrollan en las entidades autónomas.

En lo relativo a las comunicaciones, muchas dependencias se apoyan en el uso de la Intranet y de sitios electrónicos.

### 2.7.2 Equilibrio y calidad de las relaciones laborales [73]

En enero de 2012, se repartió a todas las instituciones un instructivo que da pautas sobre cómo deben abordarse las relaciones laborales; esto ha sido bien recibido por los sindicatos, y se visualiza como una acción concreta que contribuye al empoderamiento del trabajador. A título de ejemplo, en el instructivo se incluyó una disposición que aconseja la revisión de las designaciones y el pase del personal que desempeñe prestaciones permanentes al régimen de la LSC.

La Mesa Laboral se ha constituido en un ámbito privilegiado para la discusión de los distintos

instrumentos destinados a la profesionalización del servicio civil, lo que también se constituye en una señal positiva para el conjunto de los trabajadores.

La participación de los representantes sindicales se ha formalizado mediante la organización de talleres de levantamiento y valoración de puestos, cupos en el diplomado de gerencia pública, dos cursos con el ICAP sobre gestión de calidad en los que participaron setenta líderes sindicales, y seminarios para intercambiar opiniones en torno al proyecto de la nueva LSC.

**2.7.3 Gestión del conflicto laboral [7.4]**  
La LSC atribuye la resolución de los conflictos individuales a las CSC y al TSC. Debe constituirse una CSC en cada dependencia, integrada por tres miembros (uno es nombrado por el Ministro, otro por el TSC y el tercero resulta de la elección entre los empleados protegidos por la ley), con capacidad técnica y honorabilidad, y que duren dos años en la función con posibilidad de reelección. En relación con los conflictos individuales, la CSC interviene como única instancia de los casos de amonestación, y como primera instancia en el resto de las sanciones. Por su parte, el TSC está integrado por tres miembros (el presidente es nombrado por la Asamblea Legislativa; los dos restantes son designados por el Poder Ejecutivo y la Corte Suprema de Justicia), abogados, quienes desempeñan sus funciones por tres años y pueden ser reelegidos. El TSC interviene como revisor de las decisiones de la CSC, salvo cuando se alegue injusticia manifiesta.

Las modificaciones introducidas a la LSC en agosto de 2006 –cuya entrada en vigencia se produjo en mayo de 2009– otorgan al TSC la atribución de

intervenir en los conflictos colectivos. El nuevo Capítulo XII, “De los Conflictos Colectivos de Trabajo”, distingue entre los de carácter jurídico y los de carácter económico o de intereses, y dejan a las Cámaras en lo Laboral, la competencia para la resolución de los primeros, y al TSC la intervención en los segundos, mediante el trato directo, la conciliación y el arbitraje<sup>8</sup>.

Como ya se dijera, en forma gradual y con altos índices de éxito, la PGR está tomando intervención en la defensa del trabajador público, sin distinción entre incluidos o excluidos por la LSC.

El nivel de conflicto es relativamente bajo y ha mejorado en relación con el diagnóstico realizado en 2009. A esto ha contribuido, parcialmente, la constitución de la Mesa Laboral.

## 2.8 Organización de la Función de Recursos Humanos ▼

*Este recorrido por los subsistemas que integran la GRH debe completarse con el análisis de los mecanismos de administración del sistema, y en concreto con el de la distribución de las decisiones sobre el personal por parte de los diferentes actores responsables (Longo, 2002: 18).*

**2.8.1 Responsabilización de los directivos [8.1]**  
En el año 2002, tuvo lugar el Programa de Desarrollo de Competencias Directivas, dirigido a unos 550 directivos y gerentes del órgano ejecutivo, que incluyó el entrenamiento en teoría de las competencias, clima organizacional, estilos de dirección, planes individuales de desarrollo, así como el diagnóstico y entrega de informes individuales de competencias a cada uno de los

<sup>8</sup> Actualmente, las instituciones se encuentran en procesos de contratación colectiva, y hasta el momento, el mecanismo para resolver conflictos de carácter jurídico no se ha utilizado. El primer contrato colectivo de trabajo se concretó en el mes de diciembre de 2011 –entre el Ministerio de Hacienda y el Sindicato de Trabajadores del Ministerio de Hacienda (SITRAMHA) –, de modo que todavía no se tiene experiencia (Entrevista, 2012).

capacitados; este programa facilitó el proceso posterior de clasificación de puestos, y los procesos de cambio iniciados en tres ministerios. Desde entonces y hasta 2011, salvo algunas acciones colaterales referidas a la formación en ética gubernamental, no se realizaron estrategias para mejorar la responsabilización de los directivos.

Como ya fue mencionado, en 2011 se desarrolló un Diplomado en Gerencia Pública, del que participaron 220 directores y gerentes de RH de todo el ejecutivo. Se estima que esto, así como la constitución de la red de RH -pensada como espacio de contención e intercambio de conocimientos y propuestas por parte de los directivos-, se constituyen en un indicio esperanzador de cambios a futuro.

**2.8.2 Institucionalidad del servicio civil [8.2]**  
Entre 1997 y 2007, la Unidad Técnica Coordinadora, dependiente de la Secretaría Técnica de Modernización, fue la responsable de la administración del préstamo del BIRF 4082-ES. En el período 2008-2009, el ASE-STP se ocupó del seguimiento de los temas relacionados con la modernización de RH, pero esta función ocupaba un rol secundario en el ámbito de la Secretaría Técnica debido a la preeminencia de otros programas. Una de las metas del componente modernización de RH era la creación y definición de las funciones de una unidad de gerencia central para la administración de RH del órgano ejecutivo, meta que no pudo ser alcanzada durante la vigencia del préstamo. Como contrapartida, el programa consiguió la creación de una URHI en cada una de las organizaciones

en las que funciona el SIRH, lo cual significó la superación del objetivo inicial en cuanto a la cantidad de instituciones involucradas.

Hacia 2008, aplicando el principio de centralización normativa y descentralización operativa, el SIRH se mostraba vigoroso en lo relativo al soporte técnico central del sistema, a cargo del SIRH del MH, pero frenado en cuanto a la gestión estratégica de todo el proceso<sup>9</sup>. Esta situación se modificó sustancialmente desde la asunción del nuevo gobierno, en junio de 2009. El presidente Funes resolvió la creación de la SAE-SGME y puso al frente de la misma a uno de los funcionarios más cercanos. Hasta principios de 2010, la Secretaría no pudo contar con algo más que un par de asistentes. Entre febrero y abril de 2010, dentro de la Subsecretaría de Gobernabilidad y Modernización del Estado, se conformaron las áreas de Fortalecimiento Institucional y Gestión de la Calidad, Reforma Política y Participación Ciudadana, Profesionalización del Servicio Civil, Relaciones Laborales y Gestión de Conflictos; estas dos últimas son las más involucradas en los procesos de cambio del SC salvadoreño. Para dirigir el área de servicio civil, fue convocado un técnico de larga trayectoria, quien, según sus actuales colegas, se constituye en la 'memoria viva' de todo el proceso realizado a partir de la contratación de Hay Group, en 2002. De modo que su promoción también significó la revalorización de la temática, que pasó a constituirse en un tema prioritario para la agenda política de la SAE-SGME.

El aumento de las competencias y del personal asignado a la Subsecretaría de Modernización hizo

<sup>9</sup> Los últimos logros importantes de la ASE-STP se remontan al período 2002-2004, cuando operó de contraparte de la empresa consultora contratada para el diseño de los distintos subsistemas del Sistema de Gestión de RH y organizó un programa de desarrollo de competencias directivas para medio millar de funcionarios de nivel directivo y gerencial del Órgano Ejecutivo. De hecho, en el cierre de informe, después de once años de asistencia, el BM calificó al componente ARH como "moderadamente satisfactorio", porque sus logros fueron parciales, excediéndose en lo relativo al manejo de la información y el aspecto presupuestario del rubro personal, pero inconcluso en cuanto a los aspectos más ligados a la institucionalización de la función de RH.



necesario conseguir un nuevo espacio físico: en la actualidad, ocupa un inmueble cercano a la Casa Presidencial, aunque el Subsecretario conserva un despacho en dicha Casa para conservar la coordinación con las más altas autoridades. También, la Subsecretaría sigue ocupando los salones disponibles en la Casa Presidencial, por el efecto simbólico que ello conlleva en las relaciones con los sindicatos.

La Subsecretaría de Modernización ha logrado ganar un lugar en la consideración de los sindicatos del sector público. Esto es percibido como un área que tiene impacto en las decisiones de más alto nivel, aunque les preocupa que ese trabajo no tenga continuidad ante un cambio de administración. Sin embargo, advierten que hasta ahora sus acciones no han derivado en cambios concretos, ya que en dos años solamente ha podido emitir un Instructivo de Relaciones Laborales; mientras, todavía se carece de un ámbito que controle que estas disposiciones se cumplan. A pesar de esta crítica, los sindicatos destacan que la Subsecretaría pudo generar un espacio en el que los trabajadores pueden participar del proceso de cambio.

En la actualidad, la Subsecretaría de Modernización está trabajando sobre la propuesta de una nueva ley reguladora del servicio civil. En octubre de 2011, se contrató a una firma jurídica responsable de elaborar el proyecto de una norma cuya denominación aún no ha sido definida (las opciones son la LSC o la Ley de Función Pública). La firma ya presentó su plan de trabajo y se ha conformado un comité técnico-jurídico de instituciones del órgano ejecutivo e instituciones autónomas, el que fue presentado a la Comisión de Trabajo y Previsión Social de la Asamblea Legislativa y a los representantes nombrados por la Corte Suprema de Justicia. Esto derivó en la designación de un representante de la Corte para integrar el Comité, y se está a la espera de

un representante de la Asamblea Legislativa. La consultoría estaría terminada en julio-agosto de 2012 para luego iniciar el proceso de consulta a la sociedad civil.

Se espera presentar la nueva ley en forma conjunta con su reglamento para evitar los problemas que derivan de la inexistencia de este instrumento en la LSC vigente; en este orden, son indispensables los avances técnicos que se están realizando para la definición de los instrumentos que soportarán los distintos subsistemas.

Se prevé que la nueva ley disponga la creación de dos instituciones: el organismo rector de la función pública (que hoy formalmente no existe, aunque sus funciones son asumidas por la Subsecretaría), y el Instituto Nacional de Formación Pública, con competencia en la formación y en la certificación para el crecimiento vertical y horizontal en la carrera. Para llegar a este punto de desarrollo, se han organizado jornadas de discusión con sindicatos en las que estos realizan aportes a la redacción de la nueva ley. Cuando en octubre de 2010 se formuló la propuesta de redacción de la misma, algunos sindicatos la rechazaron argumentando que debía aplicarse la ley actual, y en ese orden, dar vida a las CSC a partir de la organización de las pruebas de selección y sugerencia de las ternas (procedimiento que si bien está regulado, nunca se aplicó). Por el contrario, desde la Subsecretaría, se planteó la necesidad de imprimir una nueva dinámica e implantar una administración renovada del empleo público; en tal sentido, insistió en la necesidad de fortalecer los vacíos que tiene la ley vigente (carencia de organismo rector y de instituto de capacitación, alcance limitado ya que no se aplica en las autónomas ni en el gobierno local, pobreza en la concepción de los derechos sindicales, etc.). Durante todo este proceso, corrieron rumores erróneos respecto de la ley, que hubo que salir a desmentir.

## ► 3. ÍNDICES PARA LA EVALUACIÓN DE LOS SISTEMAS DE SERVICIO CIVIL

A continuación, se muestran los resultados de los índices en 2004, 2008 y los obtenidos a partir del presente relevamiento, para facilitar el análisis comparativo de la evolución en los últimos ocho años.

► **Cuadro No. 1:**

Índices para la evaluación de los sistemas de servicio civil  
2004-2008-2012

ÍNDICE	PUNTUACIÓN		
	2004	2008	2012
EFICIENCIA	0	25	25
MÉRITO	13	33	33
CONSISTENCIA ESTRUCTURAL	13	30	43
CAPACIDAD FUNCIONAL	17	24	27
CAPACIDAD INTEGRADORA	10	30	40
ÍNDICE DE DESARROLLO BUROCRÁTICO*	11	29	34

\* Promedio lineal de los cinco índices.

### 3.1 Índice de Desarrollo Burocrático (IDB) ▼

El índice agregado de **Desarrollo Burocrático** se incrementó en aproximadamente un 18%, pasando de los 29 puntos obtenidos en la medición 2008 a los 34 actuales. Si bien El Salvador sigue perteneciendo al grupo de países de muy baja calificación de la región, es el que más ha mejorado respecto de la lectura inicial realizada en 2004. También, es destacable que ninguno de los subsistemas haya involucionado: salvo Eficiencia y Mérito, que se han mantenido en los niveles alcanzados en 2008, todos los restantes se han incrementado.

El índice de mejor desempeño es Consistencia Estructural, que además se incrementó en un 42%, seguido de Consistencia Estructural, que también mostró un aumento del 33%; ambos índices superan los 40 puntos. Por su parte, el índice de Mérito, que era el de mejor *performance* en 2008, solamente logró mantenerse en los 33 puntos. Capacidad Funcional, que era el más bajo en la lectura anterior, pudo crecer 3 puntos (llegando a 27), superando levemente a Eficiencia que, con 25 puntos, no se modificó.

### 3.2 Eficiencia (E) | ▼

*Evalúa el grado de optimización de la inversión en capital humano que resulta detectable en el sistema de servicio civil, así como su congruencia con las magnitudes de la política fiscal y con la situación de los mercados de referencia. En la nueva versión calibrada de la metodología, se relaciona con cuatro puntos críticos.*

► **Cuadro No. 2:**  
Puntos críticos del Índice de Eficiencia  
2008-2012

ÍNDICE	No.	PUNTO CRÍTICO	PUNTUACIÓN	
			2008	2012
Eficiencia	1.3	No existen, en general, excedentes o déficits significativos de personal.	1	1
	1.4	El coste global de las plantillas públicas se sitúa dentro de parámetros razonables y compatibles con la economía del país.	2	2
	5.2	Los costes salariales no son excesivos, en relación con los de mercado, en ningún sector o nivel de puestos.	2	2
	6.5	La formación es objeto de evaluación, que se extiende a la satisfacción producida a los participantes, a la relación entre resultados y costes, y al impacto producido sobre el rendimiento de las personas en el puesto de trabajo.	0	0

### 3.3 Mérito (M) | ▼

El índice de **Eficiencia** no ha registrado cambios respecto del valor alcanzado en 2008, medición que había reportado un aumento considerable. El Salvador fue uno de los países de la región más impactados, en 2009, por la crisis económica de Estados Unidos. La recaudación tributaria descendió, pero el gasto público aumentó debido a la necesidad de paliar los efectos adversos de la crisis económica. A ello se sumó la flexibilización del férreo control fiscal que dominó la gestión anterior, a partir de la asunción del nuevo gobierno.

*Evalúa el grado en el que el sistema de servicio civil incorpora, en sus diferentes políticas y prácticas, garantías de uso de criterios de profesionalidad, que protegen a aquellas de la arbitrariedad, la politización y la búsqueda de rentas. En la nueva versión calibrada de la metodología, se relaciona con tres puntos críticos.*

► **Cuadro No. 3:**  
 Puntos críticos del índice de Mérito  
 2008-2012

ÍNDICE	No.	PUNTO CRÍTICO	PUNTUACIÓN	
			2008	2012
Mérito	3.1	El reclutamiento para la provisión de los puestos de trabajo es abierto, de derecho y de hecho, a todos los candidatos que reúnan los requisitos exigidos. Estos se establecen por razones de idoneidad, apreciadas técnica y no arbitrariamente.	2	2
	3.2	Existen los procedimientos y mecanismos de garantía necesarios para evitar la arbitrariedad, la politización y las prácticas de patronazgo o clientelismo, a lo largo de todo el proceso de incorporación.	1	1
	3.5	No existen despidos o rescisiones de empleo, que afectando a puestos de trabajo de carácter profesional, se deban a meras razones de cambio del color político de los gobiernos.	2	2

El índice de **Mérito** no ha registrado cambios respecto del valor alcanzado en 2008, medición que había reportado un aumento considerable respecto de 2004.

### 3.4 Consistencia Estructural ▼

*Mide el grado de solidez e integración sistémica del servicio civil y abarca tres dimensiones: (a) Coherencia estratégica: que es la vinculación de los procesos y prácticas de gestión del empleo público a las prioridades estratégicas gubernamentales; (b) Consistencia directiva: que es el grado de desarrollo de la función de dirección, la que permite imprimir consistencia transversal a las decisiones en el Estado; y (c) Consistencia de procesos: que es la consistencia entre las diferentes áreas de decisión que abarca la gestión de RH. En la nueva versión calibrada de la metodología, se relaciona con ocho puntos críticos.*

El índice de **Consistencia Estructural** es el que más creció en relación con el nivel alcanzado en 2008, pasando de 30 a 43 puntos. Esto se explica básicamente por la mejora en: a) Coherencia estratégica, debido a la introducción de cierta flexibilidad presupuestaria, la conformación de la unidad central, la actualización de la descripción de puestos y la creatividad para desarrollar acciones de capacitación con escasos recursos; b) Consistencia directiva, por la creación de la SAE-SGME, y el prestigio ganado por esta entre los representantes de los sindicatos y los responsables de las URHI; c) Consistencia de procesos, originada en el importante avance alcanzado en la descripción y valoración de puestos.

► **Cuadro No. 4:**  
**Puntos críticos del Índice de Consistencia Estructural**  
**2008-2012**

ÍNDICE	No.	PUNTO CRÍTICO	PUNTUACIÓN	
			2008	2012
Coherencia estratégica	1.1	Las previsiones de la planificación de personal se desprenden ordinariamente de prioridades y orientaciones estratégicas de la organización. El grado de adecuación entre unas y otras es ordinariamente alto.	2	2
	1.6	Las políticas, decisiones y prácticas de personal, en cada una de las áreas de la GRH, obedecen a intenciones conscientemente prefiguradas en un proceso de planificación.	1	2
	6.4	La inversión en formación se realiza mediante planes basados en el diagnóstico de necesidades y diseñados para apoyar prioridades claras de la organización.	1	2
Consistencia directiva	8.1	Los directivos se responsabilizan y ejercen adecuadamente sus responsabilidades como gestores de las personas adscritas a su esfera de autoridad formal.	1	1
	8.2	Los servicios centrales responsables del sistema de SC son percibidos por el resto de la organización como una instancia que aporta valor al logro de los objetivos comunes.	0	2
Consistencia de procesos	1.2	Los sistemas de información sobre el personal permiten un conocimiento razonable de las disponibilidades cuantitativas y cualitativas de RRHH existentes y previsibles en el futuro, en los diferentes ámbitos organizativos y unidades.	3	3
	2.2	La clasificación y jerarquización de los puestos responde a criterios racionales y adaptados a cada entorno organizativo.	2	3
	5.4	Las decisiones relativas a la administración de salarios se adoptan con arreglo a criterios preestablecidos y de forma coherente con los parámetros de diseño estructural de la organización.	2	2

### 3.5 Capacidad Funcional ▼

*Mide la capacidad del sistema de servicio civil para influir positivamente en el comportamiento de los empleados públicos. Este atributo del sistema se forma por la agregación de tres dimensiones: (a) Competencia: la competencia de los RH, que alude a la eficacia con que se aseguran, en el empleo público, niveles adecuados de cualificación profesional; (b) Eficacia incentivadora: refleja el grado en el que las políticas y prácticas de gestión de las personas contienen estímulos a la productividad, el aprendizaje y la calidad del servicio, (c) Flexibilidad: es el grado en que dichas políticas y prácticas facilitan la adaptación de las organizaciones públicas a los cambios y la puesta en marcha de innovaciones. Se relaciona con catorce puntos críticos.*

► **Cuadro No. 5:**  
**Puntos críticos del Índice de Capacidad Funcional**  
**2008-2012**

ÍNDICE	No.	PUNTO CRÍTICO	PUNTUACIÓN	
			2008	2012
<b>Competencia</b>	1.5	La tecnificación de las dotaciones es la adecuada a un entorno de sociedad del conocimiento. Hay un peso significativo del trabajo cualificado en la composición de las plantillas.	2	2
	2.3	Los perfiles incluyen la selección de las competencias que en cada caso se consideran clave para el éxito en el desempeño del titular del puesto.	2	3
	3.3	La selección se basa en la existencia de perfiles de competencias de los ocupantes de los puestos que deben ser cubiertos.	1	1
	5.1	La estructura de retribuciones es adecuada para atraer, motivar y retener a las personas dotadas con las competencias necesarias, en los diferentes tipos de puestos que la organización precisa.	1	1
<b>Eficiencia incentivadora</b>	4.1	La dirección define ordinariamente pautas o estándares de rendimiento esperado de las personas, acordes con las prioridades y estrategia de la organización. En consecuencia, los empleados conocen los aspectos de su contribución por los que serán específicamente valorados.	1	1
	4.2	A lo largo del ciclo de gestión, la dirección sigue, observa y apoya activamente las mejoras del rendimiento de las personas, suministrando recursos o removiendo obstáculos cuando es necesario.	0	0
	4.3	El rendimiento de las personas es evaluado por la organización, contrastándolo con los estándares de rendimiento esperado.	1	1
	5.3	Los mecanismos de retribución utilizados estimulan en las personas el esfuerzo, el rendimiento individual o de grupo, y el aprendizaje y desarrollo de competencias.	1	1
	6.1	Los criterios y mecanismos de promoción vinculan esta al rendimiento, al potencial y al desarrollo de competencias.	0	0
	6.3	La formación apoya el desarrollo de aprendizajes colectivos, que consolidan avances en la capacidad organizativa para enfrentar los problemas y suministrar respuestas eficaces.	2	2
<b>Flexibilidad</b>	2.1	El diseño de los puestos obedece a criterios de gestión, más que a consideraciones legales o a acuerdos colectivos. El marco legal y los convenios laborales se limitan a establecer un marco amplio, dentro del cual el trabajo se organiza con arreglo a las necesidades organizativas.	2	3
	3.4	Los mecanismos de movilidad, funcional y geográfica, permiten responder con flexibilidad a las necesidades de redistribución de efectivos.	2	2
	3.6	Existe la posibilidad de rescindir la relación de empleo por razones técnicas, económicas u organizativas objetivamente acreditadas, que obliguen a la amortización de puestos de trabajo.	2	2
	6.2	Existen fórmulas alternativas a las carreras estrictamente jerárquicas, como las carreras horizontales o en el puesto, basadas en el reconocimiento de la excelencia profesional, sin necesidad de incrementar la autoridad formal de los afectados.	0	0

El índice de **Capacidad Funcional** tuvo una leve mejora en relación con los valores alcanzados en el diagnóstico 2008, debido a los crecimientos en Competencia y Flexibilidad. Esto responde a la mejora de calidad y a la ampliación del alcance de la descripción de puestos, que ya excede al propio Órgano Ejecutivo.

### 3.6 Capacidad Integradora ▼

*Evalúa la eficacia con que el sistema de servicio civil parece capaz de asegurar la armonización de las expectativas e intereses de los diferentes actores (dirección, empleados y otros grupos de interés), incrementando el sentimiento de pertenencia y reduciendo la conflictividad. Se relaciona con cuatro puntos críticos.*

► **Cuadro No. 6:**  
Puntos críticos del Índice de Capacidad Integradora 2008-2012

ÍNDICE	No.	PUNTO CRÍTICO	PUNTUACIÓN	
			2008	2012
Capacidad Integradora	7.1	La organización se ocupa de conocer el clima laboral, evaluándolo periódicamente mediante el uso de instrumentos fiables.	1	1
	7.2	La organización dispone de instrumentos específicos de comunicación destinados a reforzar la percepción de pertenencia y la implicación de los empleados en el proyecto organizativo global.	1	1
	7.3	Las relaciones laborales se orientan, habitual y preferentemente, a la transacción y concertación, y no a la confrontación ni a la descalificación del adversario.	2	3
	7.4	El grado de conflictividad laboral no es excesivo, ni por el número de conflictos ni por los efectos de los mismos o por la contundencia de los medios utilizados.	2	3

El incremento del índice **Capacidad Integradora** tuvo un aumento casi tan importante como el alcanzado por el de Consistencia Estructural, al pasar de 30 a 40 puntos. Esto obedeció a los avances realizados en las relaciones laborales, con la constitución de un área específica

dentro de la Subsecretaría de Gobernabilidad y Modernización del Estado, la conformación de un espacio de diálogo permanente con un gran número de sindicatos del sector público, y la redacción y distribución de un instructivo dedicado a la temática.

## ► 4. CONCLUSIONES

### 4.1. Análisis de áreas causales ▼

Los altos niveles de pobreza extrema y de inseguridad son los problemas prioritarios de El Salvador. Si bien se carece de datos recientes, se estima que la pobreza no pudo descender de los valores de 2010, cuando afectaba a casi la mitad de la población. En relación con la criminalidad, pudo reducir levemente la tasa de homicidios, abandonando el primer lugar ahora ocupado por Honduras. Estos comportamientos aún impiden visualizar el nivel de impacto que la mejora del servicio civil pudo haber generado en los índices de desarrollo.

Como se observó en el primer Barómetro, la influencia y el poder de los partidos políticos tradicionales siguen vigentes, a pesar de lo cual las ‘barridas’ en el último cambio de gobierno fueron menores a las esperables ante un cambio de partido dominante. Si bien no fue muy exitoso el proceso, debe valorarse positivamente el gesto del gobierno de investigar las causas de los despidos denunciados como arbitrarios.

La evaluación general del sistema superó en cinco puntos a la lograda en el 2008, alcanzando un IDB de 34 puntos, triplicando así el valor obtenido en la primera medición (en el 2004).

Desde 2009, el mayor logro fue la creación de la SAE y de sus áreas dependientes, la asignación a esta de los temas de servicio civil y el fortalecimiento institucional a partir de la asignación de más RH y materiales. Con este equipo técnico, se

continuaron e incluso revitalizaron procesos que estaban estancados por falta de voluntad política. Sobre esta base, se pudieron concretar los siguientes avances: a) conformación de una Red Estratégica de RH, integrada por los responsables de las URHI y coordinada por la Subsecretaría de Modernización (SM); b) flexibilidad presupuestaria para cubrir vacantes de áreas prioritarias; c) actualización de descripción de puestos para mejorar la selección del personal, con algunas dependencias que avanzaron hasta la valoración; d) pase de parte del plantel contratado al régimen de la LSC; e) constitución de la Mesa Laboral, y elaboración y difusión del instructivo sobre Relaciones Laborales.

Por otra parte, se ha avanzado en el diseño, desarrollo o generación de consensos, pero todavía no están implementados: a) avances en la elaboración de una nueva LSC y su reglamento; b) estandarización del sistema de evaluación de desempeño con base en resultados.

### 4.2 Recomendaciones ▼

El Órgano Ejecutivo de El Salvador acertó en su estrategia de conducción, combinando tres buenas prácticas: establecimiento de objetivos claros, disposición de recursos y delegación de autoridad. En relación con esta estrategia, la recomendación principal es “no innovar”, salvo en lo relativo a la asignación de más recursos



humanos y materiales. El incremento del plantel podría acelerar los tiempos de diseño y coordinación de una cartera de proyectos muy ambiciosa en relación con la dimensión del equipo.

La principal deuda pendiente del servicio civil salvadoreño es garantizar el ingreso por mérito. Sin embargo, entre las múltiples iniciativas en curso, no hay alguna que pueda colaborar a mejorar ese aspecto todavía incipiente. Ese debe ser el espacio a explorar en la nueva ley, de modo que las prescripciones no queden en letra muerta. Este esfuerzo implicará necesariamente acuerdo con los actores internos y externos, y en este sentido sería recomendable revisar la mecánica de la Mesa Laboral: si bien debe focalizarse en la discusión de nuevas herramientas, debería concebirse algún canal paralelo que se ocupe de la resolución de conflictos laborales individuales. Los sindicatos valoran mucho el rol de la SAE-SGME, y del aporte que ha realizado la redacción y difusión del Instructivo de Relaciones Laborales, pero les resulta complejo abstraerse de las vulneraciones concretas y concentrarse exclusivamente en la discusión de los derechos laborales.

Por otro lado, han habido avances en términos de la valoración de puestos, que permitirían afrontar el reto que sigue: la elaboración de una escala salarial que relacione esfuerzo con salario. El contexto de restricción económica no debe ser óbice para construir distintos escenarios de impacto fiscal. De hecho, superado lo peor de la crisis, la equidad vigente entre el promedio del salario público y el privado se constituiría al momento presente en el óptimo para realizar un cambio que puede ser gradual y solo aplicable a los casos de mayor inequidad interna.

Por último, la implantación de un nuevo modelo de evaluación de desempeño, y la planificación estratégica de la formación y el desarrollo serían dos iniciativas, que junto a un nuevo régimen

de remuneraciones, permitiría al servicio civil pasar a otro nivel de desarrollo. Estos cambios deben darse sobre bases firmes, evitando diseños sofisticados que no puedan después gestionarse con las capacidades existentes, como acostumbra suceder con los modelos de evaluación, ni la creación de nuevas instituciones como solución mágica, como suele proponerse para garantizar coherencia estratégica en la capacitación.

En definitiva, todas estas acciones deben articularse en una planificación de largo plazo que permita que el impulso reciente que muestra el servicio civil salvadoreño en la dirección de la profesionalización, se consolide en una política de Estado.

## ► 5. INDICADORES

### ► 1. Tasa de designaciones políticas

I. Cargos que prevén designación política en la Administración Central	No disponible	
II. Total de cargos administrativos de la Administración Central	14.998	De conformidad con la Clasificación del Personal por Actividad y lo que corresponde a plazas a tiempo completo en el Gobierno Central para el año 2012, el total del Personal Administrativo es de 14.998 plazas, equivalente a un costo anual de US\$152,569,335 (Fuente: Sumarios de la Sección A de la Ley de Presupuesto 2012).
I / II (en porcentaje)	No disponible	

### PESO FISCAL DEL EMPLEO PÚBLICO

### ► 2. Nómina salarial del Gobierno Central / Producto Interno Bruto

I. Gastos obligados en servicios personales de la Administración Central (millones)	US\$1.031,9	El monto total anual de las plazas del Gobierno Central para el año 2012 es de US\$1.031.854.140, con cuyo monto se financiará un total de 118.471 plazas (Fuente: Sumarios de la Sección A de la Ley de Presupuesto 2012).
II. PIB (millones)	US\$24.394,0	Fuente: Supuestos de Indicadores Macroeconómicos proyectados por el FMI. El dato que se presenta corresponde al PIB nominal.
I / II (en porcentaje)	4,23%	

### INCENTIVOS DEL SERVICIO CIVIL

### ► 3. Compresión vertical de los salarios

I. Asignación mensual de la máxima categoría (mensual)	US\$5.311,52	El salario máximo que se establece en la Ley de Salarios 2012, le corresponde al Director General del Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) y asciende a US\$5.311,52 mensuales (Fuente: Ley de Salarios 2012).
II. Asignación mensual del categoría mínima (mensual)	US\$151- US\$200,99	De acuerdo con la información que se presenta en la Sección A de la Ley de Presupuesto 2012 (Sumario No. 9 Estratificación de Plazas a Tiempo Completo), la asignación mensual de la categoría mínima está comprendida en el rango de US\$151.00 a US\$200.99 (Fuente: Ley de Presupuesto 2012). Para el cálculo de la compresión vertical, se toma el promedio de ambas cifras.
I / II	30,18	

## INCENTIVOS DEL SERVICIO CIVIL

### ▶ 4. Sueldo gubernamental promedio del Gobierno Central / PIB per cápita

I. Sueldo promedio Administración Central (anual)	US\$8.709,76	Este cálculo se efectuó dividiendo el costo total a que ascienden las plazas del Gobierno Central entre el número total de las mismas (Año 2012).
II. PIB per cápita (anual)	US\$4.246,78	Total PIB nominal dividido entre la población total.
<b>I / II</b>	<b>2,05</b>	

## INCENTIVOS DEL SERVICIO CIVIL

### ▶ 5. Sueldo gubernamental promedio del Gobierno Central / sueldo promedio del sector privado

I. Sueldo promedio de la Administración Central (mensual, en US\$)	US\$725,81	Sueldo promedio de la Administración Central (anual) dividido por doce meses.
II. Sueldo promedio del sector privado (US\$)	US\$750,00	Fuente: Entrevista 2012, con base en información de empresa consultora que comenta que el dato es de una muestra de empresas relativamente grandes y no hay gran volumen de puestos de bajo salario (maquila, por ejemplo).
<b>I / II</b>	<b>0,97</b>	

## DOTACIÓN DE SERVICIO CIVIL

### ▶ 6. Número total de empleados públicos en el Gobierno Central / población total

I. Número total de empleados públicos en la Administración Central	118.471	Corresponde al total de plazas del Gobierno Central a tiempo completo (Fuente: Sumarios de la Sección A de la Ley de Presupuesto 2012).
II. Población Total	5.744.113	Fuente: VI Censo de Población, año 2007, Dirección General de Estadísticas y Censos, Ministerio de Economía.
<b>I/II (en porcentaje)</b>	<b>2,06%</b>	

### ▶ 7. Gasto público total del Gobierno Central (excluye pensiones y servicio de la deuda) / Número total de empleados públicos del Gobierno Central

I. Gasto público total de la Administración Central (millones)	US\$3.434,7	Cálculo efectuado a partir del Sumario 7: Composición Económica del Gasto por Fuentes de Financiamiento, Sección A de la Ley de Presupuesto 2012.
I. Número total de empleados públicos de la Administración Central	118.471	Corresponde al total de plazas del Gobierno Central a tiempo completo (Fuente: Sumarios de la Sección A de la Ley de Presupuesto 2012).
<b>I / II</b>	<b>US\$28.986</b>	

## ► 6. TABLA DE SÍNTESIS

Categorías	Situación diciembre 2008	Situación enero 2012
<b>Contexto</b>	<p>El presidente Elías Antonio Saca González, elegido para el período 2004-2009, terminaba con dos décadas de gobierno ininterrumpido del partido ARENA. Su plan de gobierno, "País Seguro: 2004-2009", hacía hincapié en generar un país seguro, moderno e integrado al mundo, y en reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida a partir de la orientación proporcionada por los objetivos del milenio.</p> <p>Los avances realizados desde el diagnóstico realizado en 2004 se basaron en la consolidación del SIRH y su interfaz con el SIAFI, ambos dependientes del MH. Los progresos en la implantación de procesos de selección y evaluación de desempeño se sustentaron en el desarrollo descentralizado de las URHI y los controles formales del MH y la Corte de Cuentas.</p>	<p>El candidato extrapartidario del FMNL, Carlos Funes, asumió su mandato 2009-2014, en un contexto de alto impacto local por la recesión económica de Estados Unidos. La pobreza, que se había reducido durante la década de 1990, no dejó de crecer desde el 2006, alcanzando al 47% de la población. La inseguridad es el otro gran flagelo, por el accionar de las 'maras', ahora contratadas por los carteles mejicanos para la distribución de droga y armas, lo que ha penetrado a algunas instituciones públicas.</p> <p>Con el propósito de reforzar las instituciones, Funes creó la Secretaría para Asuntos Estratégicos para mejorar la gobernabilidad democrática, modernizar el Estado, dar transparencia a la gestión y encarar procesos de descentralización y desarrollo local. Las elecciones intermedias de marzo de 2012 resultaron poco favorables para el partido oficial, que perdió escaños en la Asamblea Legislativa y proyección territorial.</p>
<b>Marco legal</b>	<p>Decreto Ley 507 –Ley del Servicio Civil-, sancionada en 1961, sufrió catorce reformas, la última de las cuales data de 2006 y fue realizada con el propósito de incorporar herramientas para la resolución de los conflictos colectivos de trabajo. Nunca fue reglamentada.</p> <p>Decreto Ley 450 -Ley Reguladora de la Garantía de Audiencia de los Empleados Públicos no comprendidos en la Carrera Administrativa- de 1990.</p> <p>Código de Trabajo.</p>	<p>Se mantuvo la normativa de base vigente en el diagnóstico anterior.</p> <p>Se está trabajando sobre la propuesta de una nueva LSC y su reglamento: en 2011, se contrató la firma jurídica responsable de elaborar el proyecto y se conformó un comité técnico-jurídico con representantes de distintas instituciones; en agosto de 2012, se iniciaría el proceso de consulta a la sociedad civil (universidades, diversas ONG y sindicatos).</p>

Categorías	Situación diciembre 2008	Situación enero 2012
<b>Análisis Organizativo de la Función RH</b>	<p>Inexistencia de una unidad central de RH. Profusión de actores: a) Unidad Técnica Coordinadora del Área de Seguimiento Estratégico dependiente de la Secretaría Técnica de Modernización (ASE-STP); b) Unidades de RH Institucionales (URHI), encargadas del manejo descentralizado del SIRH; c) División Análisis del Personal del Sector Público, dependiente de la Dirección General de Presupuesto del MH (DAPSP-MH), que revisa y autoriza las designaciones; d) Comisiones de Servicio Civil (CSC), unidades que se conforman en cada una de las dependencias públicas para dar seguimiento y solución a asuntos conflictivos que involucren a un trabajador; e) el Tribunal del Servicio Civil (TSC), cuya función principal es conocer, en recurso de revisión y de nulidad, las resoluciones definitivas pronunciadas por las CSC; f) la Coordinación Nacional Unidad de Defensa de los Derechos del Trabajador - Procuraduría General de la República (PGR), brinda asesoría legal a los trabajadores públicos; g) la Corte de Cuentas, órgano de contraloría cuya función es supervisar que los fondos públicos destinados al pago de salarios se utilicen de manera adecuada, y de establecer sanciones para quienes hagan uso indebido de dichos fondos.</p>	<p>Creación de la Secretaría para Asuntos Estratégicos y, bajo su dependencia, de la SM, en la órbita presidencial. Entre febrero y abril de 2010, se conformaron cinco áreas, dos de ellas con competencia directa en el servicio civil: Profesionalización del Servicio Civil, y Relaciones Laborales. Se integró al personal técnico que venía trabajando en la temática del SC, dotándolo de más recursos.</p> <p>Actores que intervienen: las mismas áreas que en el diagnóstico 2008, salvo el reemplazo de la Unidad Técnica Coordinadora (ASE-STP), ya discontinuada por la actual SM.</p> <p>El Área de Profesionalización del Servicio Civil es la responsable del sistema de GRH. El Área de Relaciones Laborales se ocupa de promover mecanismos y procesos de diálogo con las organizaciones sindicales del sector público.</p> <p>Conformación de una Red Estratégica de RH, integrada por los responsables de las URHI y coordinada por la SM. Comparten recursos de capacitación.</p>
<b>Planificación</b>	<p>La planificación se basa centralmente en la gestión del SIRH y su articulación con el SIAFI, y en control del gasto público.</p>	<p>El rol del MH sigue siendo central en la administración del SIRH y del SIAFI. La planificación ha mejorado por: a) introducción de cierta flexibilidad presupuestaria para cubrir vacantes en áreas prioritarias; b) conformación de una unidad central que posibilite coordinar el SC excesivamente descentralizado; c) actualización de descripción de puestos que mejora la selección del personal.</p> <p>Alta incidencia de contratados (21% en administración central, con salarios 26% superiores al personal bajo la LS; en descentralizados, 36%, pero con salarios inferiores). El presupuesto 2012 incluyó 23.232 plazas más que el de 2009. En el ejercicio 2012, se estima 35% destinado al gasto salarial.</p>

Categorías	Situación diciembre 2008	Situación enero 2012
<b>Organización del Trabajo</b> ►	Relevamiento y elaboración del diseño de puestos terminado, pero sin relación con la escala salarial.	Actualización y descripción de todos los puestos de la Administración Central, con participación sindical; algunos ministerios avanzaron hasta valoración y clasificación, definición de los perfiles y revisión de manuales. En 2011, se contrató a una consultora para realizar la valoración de los puestos (concluyó tres ministerios, 10% de los cargos). En 2012, se contrató a la consultora que apoyará en la valoración de puestos en ministerios restantes, y revisión de perfiles de puestos comunes.
<b>Gestión del Empleo</b> ►	Se implantaron procesos de selección, cuyo cumplimiento formal es controlado por la DAPSP-MH y la Corte de Cuentas. No existen auditorías que avalen que la selección de los candidatos —realizada por las URHI— respeta la igualdad de oportunidades para el acceso.	<p>Se sostienen los procesos de selección en algunas instituciones, pero los sindicatos cuestionan su veracidad debido a la escasa transparencia. En algunas jurisdicciones, la plaza se asigna siguiendo un orden de prioridad: a) empleados del organismo que quieran aspirar a una plaza de mayor jerarquía y remuneración; b) jóvenes que realizaron pasantía laboral; c) base de datos de CV; d) concurso externo con publicación en periódicos. Solo se hace concurso externo si no se logra cubrir la vacante con candidatos de los primeros tres grupos.</p> <p>El nuevo gobierno envió directivas para trasladar al personal de la modalidad de contrato a la LSC para aumentar la estabilidad laboral. En paralelo, subsisten prácticas de despido de personal ante el cambio de autoridades políticas. El gobierno instauró, con relativo éxito, una comisión de revisión.</p>
<b>Gestión del Rendimiento</b> ►	Se implantaron procesos de evaluación de desempeño, cuyo cumplimiento formal es controlado por la Corte de Cuentas. No existen auditorías que avalen la objetividad de la evaluación realizada por los jefes y procesada por las URHI.	<p>La administración descentralizada ha generado diferencias entre jurisdicciones: en algunas, el proceso de evaluación es puramente formal, y en otras, agregan valoración de aspectos cualitativos. Pero en todas ha quedado desactualizado por no estar alineado a los resultados, que es la metodología presupuestaria adoptada. Los sindicatos sostienen que las evaluaciones son arbitrarias.</p> <p>Existe proyecto de estandarización del sistema de evaluación de desempeño con base en los resultados, liderado por la SM, con importante grado de avance.</p>

Categorías	Situación diciembre 2008	Situación enero 2012
<b>Gestión de la Compensación</b>	<p>Existen inequidades internas y externas. Los salarios se ajustan a las partidas presupuestarias y no existe correlación entre puestos y remuneraciones.</p>	<p>Subsisten las inequidades internas y externas. No se puede retener al personal formado con alto rendimiento, salvo en entidades autónomas (mayores salarios y beneficios). No existen incentivos al esfuerzo. Algunos sectores, por presión sindical, han conseguido aumentos diferenciales.</p> <p>La consultora contratada para la clasificación de puestos deberá hacer un análisis del mercado público por nivel de clasificación de puestos para detectar puestos de mayor inequidad salarial.</p>
<b>Gestión del Desarrollo</b>	<p>En la actualidad, es desarrollado en forma descentralizada por las distintas jurisdicciones, salvo algunas iniciativas transversales como socializar la Ley de Ética Gubernamental.</p>	<p>Información del SIRH ha permitido reubicar a los empleados que cuentan con capacidades superiores, pero sin correlación con mejoras salariales.</p> <p>La capacitación sigue descentralizada, aunque desde el Gobierno Central se ha logrado: a) compartir recursos dentro de la Red de RH; b) relevar necesidades de capacitación y establecimiento de pautas comunes; c) dictar Diplomado en Gerencia Pública (220 directores RH, por cooperación internacional); d) solicitar asistencia técnica al INAP-España para la creación de Instituto Nacional de Formación Pública de El Salvador.</p>
<b>Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales</b>	<p>Aún no está vigente la reforma constitucional que permita la sindicalización de los empleados públicos (se prevé para mediados de 2009). En la actualidad, el grado de conflictividad es relativamente bajo.</p>	<p>En agosto de 2009, se ratificó la reforma constitucional que habilitó la creación de sindicatos en el sector público. Desde entonces, se crearon más de setenta. Como en el ámbito privado, los niveles de filiación son bajos.</p> <p>Se realizó un diagnóstico sobre condiciones laborales (participaron 120 líderes de 26 sindicatos) y se constituyó la Mesa Laboral, coordinada por el Área de Relaciones Laborales, abocada a colaborar e impulsar propuestas de cambio.</p> <p>Se elaboró y repartió un instructivo sobre Relaciones Laborales a todas las instituciones. El nivel de conflicto es relativamente bajo y ha mejorado en relación con el diagnóstico realizado en 2008.</p>

## ► 7. ANEXOS

### ▼ Anexo I. Valoración de puntos críticos

Subsistemas	Longo 2002	Longo-lacoviello 2010	ÍNDICES	PUNTOS CRÍTICOS	El Salvador 2008	El Salvador 2012
1. Planificación ▼	2	1.1	Consistencia Estructural	Las previsiones de la planificación de personal se desprenden ordinariamente de prioridades y orientaciones estratégicas de la organización. El grado de adecuación entre unas y otras es ordinariamente alto.	1	2
	4	1.2	Consistencia Estructural	Los sistemas de información sobre el personal permiten un conocimiento razonable de las disponibilidades cuantitativas y cualitativas de RRHH existentes y previsibles en el futuro, en los diferentes ámbitos organizativos y unidades.	1	3
	6	1.3	Eficiencia	No existen, en general, excedentes o déficits de personal significativos	2	1
	7	1.4	Eficiencia	El coste global de las plantillas públicas se sitúa dentro de parámetros razonables y compatibles con la economía del país	2	2
	9	1.5	Capacidad Funcional	La tecnificación de las dotaciones es la adecuada a un entorno de sociedad del conocimiento. Hay un peso significativo del trabajo cualificado en la composición de las plantillas	2	2
	11	1.6	Consistencia Estructural	Las políticas, decisiones y prácticas de personal, en cada una de las áreas de la GRH, obedecen a intenciones conscientemente prefiguradas en un proceso de planificación.	1	2
2. Organización del Trabajo ▼	13	2.1	Capacidad Funcional	El diseño de los puestos obedece a criterios de gestión, más que a consideraciones legales o acuerdos colectivos. El marco legal y los convenios laborales se limitan a establecer un marco amplio, dentro del cual el trabajo se organiza con arreglo a las necesidades organizativas.	0	3
	17	2.2	Consistencia Estructural	La clasificación y jerarquización de los puestos responde a criterios racionales y adaptados a cada entorno organizativo	1	3
	20	2.3	Capacidad Funcional	Los perfiles incluyen la selección de las competencias que en cada caso se consideran clave para el éxito en el desempeño del titular del puesto.	1	3



Subsistemas	Longo 2002	Longo-Iacoviello 2010	ÍNDICES	PUNTOS CRÍTICOS	El Salvador 2008	EL Salvador 2012
3. Gestión del Empleo ▼	24	3.1	Mérito	El reclutamiento para la provisión de los puestos de trabajo es abierto, de derecho y de hecho, a todos los candidatos que reúnan los requisitos exigidos. Estos se establecen por razones de idoneidad, apreciadas técnica y no arbitrariamente.	2	2
	25	3.2	Mérito	Existen los procedimientos y mecanismos de garantía necesarios para evitar la arbitrariedad, la politización y las prácticas de patronazgo o clientelismo, a lo largo de todo el proceso de incorporación.	1	1
	29	3.3	Capacidad Funcional	La selección se basa en la existencia de perfiles de competencias (v. glosario) de los ocupantes de los puestos que deben ser cubiertos.	2	1
	35	3.4	Capacidad Funcional	Los mecanismos de movilidad, funcional y geográfica, permiten responder con flexibilidad a las necesidades de redistribución de efectivos.	0	2
	38	3.5	Mérito	No existen despidos o rescisiones de empleo, que afectando a puestos de trabajo de carácter profesional, se deban a meras razones de cambio del color político de los gobiernos.	0	2
	40	3.6	Capacidad Funcional	Existe la posibilidad de rescindir la relación de empleo por razones técnicas, económicas u organizativas objetivamente acreditadas, que obliguen a la amortización de puestos de trabajo.	2	2
4. Gestión del Rendimiento ▼	42	4.1	Capacidad Funcional	La dirección define ordinariamente pautas o estándares de rendimiento esperado de las personas, acordes con las prioridades y estrategia de la organización. En consecuencia, los empleados conocen los aspectos de su contribución por los que serán específicamente valorados.	1	1
	45	4.2	Capacidad Funcional	A lo largo del ciclo de gestión, la dirección sigue, observa y apoya activamente las mejoras del rendimiento de las personas, suministrando recursos o removiendo obstáculos cuando es necesario.	0	0
	46	4.3	Capacidad Funcional	El rendimiento de las personas es evaluado por la organización, contrastándolo con los estándares de rendimiento esperado.	1	1
5. Gestión de la Compensación ▼	54	5.1	Capacidad Funcional	La estructura de retribuciones es adecuada para atraer, motivar y retener a las personas dotadas con las competencias necesarias, en los diferentes tipos de puestos que la organización precisa.	1	1
	57	5.2	Eficiencia	Los costes salariales no son excesivos, en relación con los de mercado, en ningún sector o nivel de puestos.	2	2
	58	5.3	Capacidad Funcional	Los mecanismos de retribución utilizados estimulan en las personas el esfuerzo, el rendimiento individual o de grupo, y el aprendizaje y desarrollo de competencias.	2	1
	59	5.4	Consistencia Estructural	Las decisiones relativas a la administración de salarios se adoptan con arreglo a criterios preestablecidos y de forma coherente con los parámetros de diseño estructural de la organización.	1	2

Subsistemas	Longo 2002	Longo-lacoviello 2010	ÍNDICES	PUNTOS CRÍTICOS	El Salvador 2008	EL Salvador 2012
6. Gestión del Desarrollo ▼	67	6.1	Capacidad Funcional	Los criterios y mecanismos de promoción vinculan esta al rendimiento, el potencial y el desarrollo de competencias.	0	0
	70	6.2	Capacidad Funcional	Existen fórmulas alternativas a las carreras estrictamente jerárquicas, como las carreras horizontales o en el puesto, basadas en el reconocimiento de la excelencia profesional, sin necesidad de incrementar la autoridad formal de los afectados.	0	0
	72	6.3	Capacidad Funcional	La formación apoya el desarrollo de aprendizajes colectivos, que consolidan avances en la capacidad organizativa para enfrentar los problemas y suministrar respuestas eficaces.	0	2
	75	6.4	Consistencia Estructural	La inversión en formación se realiza mediante planes basados en el diagnóstico de necesidades y diseñados para apoyar prioridades claras de la organización.	1	2
	76	6.5	Eficiencia	La formación es objeto de evaluación, que se extiende a la satisfacción producida a los participantes, a la relación entre resultados y costes, y al impacto producido sobre el rendimiento de las personas en el puesto de trabajo.	0	0
7. Gestión de Relaciones Laborales y Sociales ▼	77	7.1	Capacidad Integradora	La organización se ocupa de conocer el clima laboral, evaluándolo periódicamente mediante el uso de instrumentos fiables.	1	1
	81	7.2	Capacidad Integradora	La organización dispone de instrumentos específicos de comunicación destinados a reforzar la percepción de pertenencia y la implicación de los empleados en el proyecto organizativo global.	0	1
	84	7.3	Capacidad Integradora	Las relaciones laborales se orientan, habitual y preferentemente, a la transacción y concertación, y no a la confrontación ni a la descalificación del adversario.	2	3
	86	7.4	Capacidad Integradora	El grado de conflictividad laboral no es excesivo, ni por el número de conflictos ni por los efectos de los mismos o por la contundencia de los medios utilizados.	2	3
8. Organización Función RH ▼	92	8.1	Consistencia Estructural	Los directivos se responsabilizan y ejercen adecuadamente sus responsabilidades como gestores de las personas adscritas a su esfera de autoridad formal.	1	1
	93	8.2	Consistencia Estructural	Los servicios centrales responsables del sistema de SC son percibidos por el resto de la organización como una instancia que aporta valor al logro de los objetivos comunes.	2	2

## ANEXO II. FICHA TÉCNICA DEL INFORME

### ▼ Fecha de Finalización del informe

Fecha del diagnóstico anterior: diciembre 2008

Fecha de la revisión: enero 2012

### ▼ Consultores

Coordinación: Francisco Longo y Mercedes Iacoviello

Equipo de trabajo: Mónica Iturburu y Yanina Azzolina

### ▼ Fuentes de obtención de la información

#### Documentos

AECID, FLACSO y SICA (2009). *Informe Barómetro. Servicio Civil y Función Pública en Centroamérica y República Dominicana.*

BID - DRP (2006). *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina.* Koldo Echebarría (Ed.). BID. Diálogo Regional de Política. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Departamento de Integración y Programas Regionales. Departamento de Desarrollo Sostenible. Washington, D. C.

BID - DRP (2008). *Report on the civil service in the Caribbean,* InterAmerican Development Bank, Regional Policy Dialogue. Mercedes Mateo Díaz and Koldo Echebarría (Eds.). Washington, D. C.

CEPAL (2011). *Panorama Social en América Latina.* Naciones Unidas. [www.eclac.org](http://www.eclac.org)

CLAD-ONU (2003). *Carta Iberoamericana de la Función Pública.* Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio de 2003. Respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Resolución N° 11 de la “Declaración de Santa Cruz de la Sierra”) Bolivia, 14-15 de noviembre.

CSJ (2011) *Epidemiología de los homicidios en El Salvador. Año 2010.* Corte Suprema de Justicia. El Salvador. [www.csj.gov.sv/IML/2011/PDF/imlanuario2010.pdf](http://www.csj.gov.sv/IML/2011/PDF/imlanuario2010.pdf)

Diplomado en Gerencia Pública (2011). *Informe Final.* El Salvador.

ICAP (2010). *Estadísticas de Empleo Público bajo el Régimen de Servicio Civil.* ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública (58-59): 227-267, 2010. [http://biblioteca.icap.ac.cr/rcap/58\\_59/cifras.pdf](http://biblioteca.icap.ac.cr/rcap/58_59/cifras.pdf)

- Informe de la Gestión Financiera del Estado 2010. *Gobierno de El Salvador*. [http://www.transparenciafiscal.gob.sv/portal/page/portal/PTF/Presupuestos\\_Publicos/Presupuestos\\_ejecutados/2010/CAPITULO\\_I\\_2010.pdf](http://www.transparenciafiscal.gob.sv/portal/page/portal/PTF/Presupuestos_Publicos/Presupuestos_ejecutados/2010/CAPITULO_I_2010.pdf)
- Iraheta, Víctor (2011). *El Premio Nacional a la Calidad en El Salvador*. Subsecretaría de Gobernabilidad y Modernización del Estado. Secretaría para Asuntos Estratégicos (SAE). El Salvador.
- Longo, Francisco (2002). *Marco analítico para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil*. Documentos de la Tercera Reunión de la Red de Gestión Pública y Transparencia, Washington, D. C., Noviembre 14-15.
- Longo, Francisco y Mercedes Iacoviello (2010). *Evaluación del grado de implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública en los países de América Latina*. Documento preparado para la Reunión de Ministros de Función Pública del Centro Latinoamericano para el Desarrollo (CLAD). Buenos Aires, 1 y 2 de julio.
- Ministerio de Hacienda (2010). *Informe de la Gestión Financiera del Estado 2010*. Ministerio de Hacienda. Gobierno de El Salvador. [http://www.transparenciafiscal.gob.sv/portal/page/portal/PTF/Presupuestos\\_Publicos/Presupuestos\\_ejecutados/2010/CAPITULO\\_I\\_2010.pdf](http://www.transparenciafiscal.gob.sv/portal/page/portal/PTF/Presupuestos_Publicos/Presupuestos_ejecutados/2010/CAPITULO_I_2010.pdf)
- Morales Carbonell, José A. (2010). *Profesionalización del Servicio Civil del Órgano Ejecutivo en El Salvador*. Documento presentado en el XV Foro organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) y la Dirección General de Servicio Civil (DGSC) de Costa Rica. <http://www.onsec.gob.gt/descargas/XV%20Foro/documentos/Ponenciaelsalvadorjoseantoniomoralescarbonell.pdf>
- Sauma, Pablo (2002). *La pobreza en Centroamérica en los 90*. RUTA (Regional Unit for Technical Assistance). [unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan027275.pdf](http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan027275.pdf)
- STP (2010a). *Informe de El Salvador*. Secretaría Técnica de la Presidencia. Ministerio de Hacienda. Gobierno de El Salvador. Documento presentado en el XV Foro organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) y la Dirección General de Servicio Civil (DGSC) de Costa Rica. <http://www.onsec.gob.gt/descargas/XV%20Foro/documentos/Informe%20el%20salvador.pdf>
- STP (2010b). *Estadísticas de El Salvador*. Secretaría Técnica de la Presidencia. Ministerio de Hacienda. Gobierno de El Salvador. Documento presentado en el XV Foro organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) y la Dirección General de Servicio Civil (DGSC) de Costa Rica. <http://www.onsec.gob.gt/descargas/XV%20Foro/documentos/Estadisticas%20el%20salvador.pdf>
- Subsecretaría de Gobernabilidad y Modernización del Estado (2012). *Sistema de Gestión y Evaluación del Rendimiento del Órgano Ejecutivo*. Secretaría para Asuntos Estratégicos de la Presidencia. El Salvador.

## ▼ Normativa

- Constitución de la República de El Salvador.
- Decreto Legislativo N° 574 del 5-2-52. Ley Orgánica del Cuerpo Diplomático de El Salvador.
- Decreto Legislativo N° 665 del 7-3-96. Ley de la Carrera Docente.
- Decreto Legislativo N° 536 del 11-10-2001. Ley de la Carrera Judicial.
- Decreto Legislativo N° 831 del 11-3-94. Ley de Creación de Escalafón del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.
- Decreto Legislativo N° 472 del 18/10/1995. Ley de la Carrera Militar.
- Decreto Legislativo N° 1038 del 27 de abril de 2006. Ley de Ética Gubernamental.
- Decreto Ley N° 507 de 1961, sancionado por el Directorio Cívico Militar de El Salvador.
- Decreto Legislativo N° 1039, Ley de la Carrera Administrativa Municipal, del 26-5-2006.
- Decreto Legislativo N° 450 del 8-3-90.
- Decreto Legislativo N° 516 del 23-11-95. Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado.
- Decreto Legislativo N° 17 del 4-3-40. Ley de Asetos, Vacaciones y Licencias de los Empleados Públicos.
- Convenio N° 87. Sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicalización de 1948.
- Convenio N° 98. Sobre el Derecho a la Sindicación y de Negociación Colectiva de 1949.
- Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado. Decreto Legislativo N° 516 del 23-11-95.

## ▼ Sitios electrónicos consultados

AECID	<a href="http://www.aecid.es/">http://www.aecid.es/</a>
Banco Mundial	<a href="http://www.worldbank.org">www.worldbank.org</a>
CLAD	<a href="http://www.clad.org.ve">www.clad.org.ve</a>
Enciclopedia Wikipedia	<a href="http://es.wikipedia.org">http://es.wikipedia.org</a>
FLACSO	<a href="http://www.flacso.org/">http://www.flacso.org/</a>
Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP)	<a href="http://www.icap.ac.cr/Principal/tabid/102/Default.aspx">http://www.icap.ac.cr/Principal/tabid/102/Default.aspx</a>
Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)	<a href="http://www.sica.int/sgsica/">http://www.sica.int/sgsica/</a>
Presidencia de El Salvador	<a href="http://www.presidencia.gob.sv">www.presidencia.gob.sv</a>
Ministerio de Hacienda	<a href="http://www.mh.gob.sv/">http://www.mh.gob.sv/</a>
Secretaría Técnica de la Presidencia	<a href="http://tecnicapresidencia.gob.sv/#">http://tecnicapresidencia.gob.sv/#</a>
Secretaría para Asuntos Estratégicos de la Presidencia	<a href="http://asuntosestrategicos.presidencia.gob.sv/">http://asuntosestrategicos.presidencia.gob.sv/</a>
Tribunal de Servicio Civil	<a href="http://www.tsc.gob.sv/index.php">http://www.tsc.gob.sv/index.php</a>
Corte Suprema de Justicia	<a href="http://www.csj.gov.sv">www.csj.gov.sv</a>
Index Mundi	<a href="http://www.indexmundi.com">www.indexmundi.com</a>
Prensa	<a href="http://www.lapagina.com.sv/">http://www.lapagina.com.sv/</a> <a href="http://www.americaeconomia.com">www.americaeconomia.com</a> <a href="http://www.mauriciofunes.org/">http://www.mauriciofunes.org/</a>

▼ Entrevistas y talleres de trabajo

Actividad	Asistentes
<b>Reunión de apertura</b>	Lic. Ernesto Zuñiga Lic. Danilo Flores
<b>Entrevista a sindicatos</b>	Digna Morena Ventura Chacón, Sindicato de Trabajadores y Trabajadoras del Instituto Nacional de Pensiones de los Empleados Públicos (SITINPEP) Francisco Salvador García Trujillo, SITINPEP Keith Jason Najarro Reyna, SITINPEP Mariaelena Margarita Pineda, Asociación de Trabajadores Administrativos del MINED (ATRAMEC) Edgardo Arquimides Guanique, ATRAMEC Etel Patricia Marroquin, ATRAMEC Mario Enrique López Viscarra, Asociación Nacional de Trabajadores del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (ANTMSPAS) Remberto Montes Prieto, Sindicato de Trabajadores del Cuerpo de Bomberos de El Salvador (SINTRACBES) Amílcar Bautista, SINTRACBES Miguel Antonio Escobar Domínguez, SINTRACBES
<b>Taller con funcionarios del servicio civil</b>	Ernesto V. Zúniga, Responsable del Área de Profesionalización del SC Danilo Ernesto Flores, Responsable del Área de Relaciones Laborales del SC Katya Castillo, Área de Relaciones Laborales del SC Judith Quezada, Área de Profesionalización del SC Liliana Juárez, Área de Profesionalización del SC Katherine Huevo, Área de Profesionalización del SC Malyn de Mata, Área de Profesionalización del SC
<b>Taller con Directores de Oficinas de RH y otras instituciones</b>	Glenda Cedy Buendía, Ministerio de Hacienda Beatriz de Revelo, Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales Julio César Rivera Galán, Ministerio de Obras Públicas Guadalupe de Salazar, Ministerio de Economía Saúl Antonio Alemán, Ministerio de Gobernación María Eugenia Saravia de Arias, Ministerio de Salud Francelia Margarita Rodríguez de Sánchez, Ministerio de Salud William César Cabrera Colocho, Ministerio de Hacienda Vladimir Stalin Marciano Melendez Evelyn Patricia Gómez de Membreño, PGR Elmer Enrique Arias Pacheco, Corte de Cuentas José Ernesto Guzmán, Corte de Cuentas Orlando Zelada, Ministerio de Salud Pública Paula Victoria Barrera Campos, Ministerio de Salud Pública, representante TSC Jose Alfredo Molina Comayagua, Comisión del Servicio Civil del Ministerio de Salud Pública (representante de los trabajadores) Gerardo Alberto Ramos Díaz, Comisión del Servicio Civil del MH Francisco Armando Meléndez, Ministerio de Hacienda, representante TSC Israel Enrique Meléndez Echeverría, Ministerio de Hacienda, CSC, representante de los empleados
<b>Taller con académicos, organizaciones de la Sociedad Civil y universidades</b>	Marjorie de Chávez, Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico (FUSADES) Héctor Carrillo, Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD) Elnor Crespín Elías, Universidad Francisco Gavidia