



**LOS REGÍMENES ESPECIALES DE
CONTRATACIÓN
EN EL GOBIERNO CENTRAL DE HONDURAS
Resumen ejecutivo**

Preparador por Norberto E. García

Tegucigalpa, septiembre de 2005

Las opiniones y conceptos expresados en este documento son los del autor y no necesariamente representan el punto de vista de la Fundación para la Inversión y Desarrollo de Exportaciones (FIDE)

RESUMEN

El trabajo tiene por objeto analizar los compromisos legales pendientes de implementación que corresponden a los regímenes especiales de contratación del Gobierno Central, verificar el impacto fiscal esperado para el 2006-2008 y sugerir un conjunto de políticas orientadas a implementar efectivamente las disposiciones legales vigentes y un conjunto de medidas adicionales, que permitan evitar un desequilibrio fiscal significativo y establecer las bases de una política de remuneraciones del Gobierno Central.

A partir de la década de los 90, se aprueban en Honduras un conjunto de regímenes especiales de contratación y remuneraciones para diferentes gremios del gobierno central, conocidos como los Estatutos Laborales de los docentes, médicos, enfermeras profesionales, odontólogos, microbiólogos, químicos y farmacéuticos y trabajadores sociales. (El personal de la Universidad Autónoma de Honduras también posee un Estatuto, pero no pertenece al Gobierno Central). Lo fundamental de estos regímenes son las cláusulas económicas de los mismos, que sustraen a los beneficiarios del régimen del servicio civil y le otorgan una serie de beneficios que en pocos años han generado una presión considerable sobre los recursos fiscales.

Es así que, como consecuencia del efecto de los Estatutos y del aumento del empleo asociado, en el período 1998-2002, el gasto en remuneraciones del Gobierno Central se elevó a un ritmo de 25 por ciento anual, muy por encima de: i) la suma de la tasa de crecimiento del PIB y de los precios; y ii) de la disponibilidad de recursos fiscales.

Con el paso del tiempo, el impacto sobre las Remuneraciones del Gobierno Central, es significativo, porque las remuneraciones correspondientes a estos regímenes especiales de contratación crecieron más rápido que las restantes. Hacia el 2002, un 50 por ciento del empleo del Gobierno Central y un 70 por ciento de las remuneraciones pagadas por el mismo, correspondió al personal cubierto por los Estatutos.

En 1997-2002, como consecuencia del impacto de los Estatutos, el gasto en Remuneraciones del Gobierno Central, se elevó desde el 6.1 por ciento del PIB a precios corrientes en 1997 hasta un 10.8 por ciento en el 2002, lo que evidencia la creciente presión que se traslada directamente como exceso de gasto fiscal – casi cinco puntos porcentuales del PIB en cinco años. Este fuerte incremento se manifiesta en el déficit fiscal, genera un exceso de demanda agregada que presiona sobre precios internos, tipo de cambio real e importaciones. La presión sobre el tipo de cambio real implica un efecto negativo sobre la competitividad de Honduras.¹ Adicionalmente, el alza de salarios del Gobierno Central influye sobre el crecimiento del salario mínimo y los salarios del sector privado – ya que incide como indicador en las negociaciones respectivas, lo que refuerza las presiones mencionadas previamente.

Los estatutos contribuyen también a desarticular la política de remuneraciones y recursos humanos del Gobierno Central, ya que sus cláusulas económicas anulan la posibilidad de establecer un sistema de incentivos por rendimientos y méritos para los gremios docentes

¹ Como en toda economía pequeña y abierta, el exceso de demanda provoca un crecimiento de los precios de no transables más rápido que el de los transables, y esto provoca la presión sobre el tipo de cambio real.

y de la salud – y obligan al Gobierno a disminuir recursos para el resto del personal del Gobierno Central – Servicio Civil, Defensa y Policía.

En ese contexto, el Gobierno ha perdido paulatinamente la capacidad de control sobre la política de remuneraciones del Gobierno Central y se ha visto obligado a concentrar sus energías en negociaciones y medidas tendientes a atenuar el impacto creciente de los Estatutos, las cuales son adoptadas en el 2002, 2003 y 2004. Estas negociaciones se manifiestan en un nuevo marco legal, que consigue frenar la presión ascendente y el gasto en Remuneraciones del Gobierno Central, con ello se reduce del 10.8 por ciento del PIB en el 2002, al 10.6 por ciento en el 2003 y al 10.1 por ciento en el 2004.

El marco legal vigente, proviene de las normas aprobadas en el 2002, 2003 y 2004. En especial, *La Ley de Reordenamiento Retributivo* del Gobierno Central de diciembre del 2003, y la modificación a la misma del 2004, que establecen la normativa vigente para todos los regímenes especiales. Entre otras cosas, se reforman totalmente las cláusulas económicas de los llamados Estatutos Laborales. Así, establecen: i) el sueldo base y los colaterales de antigüedad y calificación para los docentes para el 2004, 2005 y 2006; ii) el sueldo de los médicos; iii) el reajuste por inflación esperada desde el 2005 en adelante para todos los sindicatos de la salud y a partir del 2007 para los docentes; iv) otorga facultades a la Secretaría de Finanzas, para hacer cumplir las disposiciones legales y responsabiliza de su ejecución a las Secretarías de estado; v) establece la incorporación de los colaterales y sueldo base a un salario integral y la necesidad de establecer escalas salariales para cada régimen especial; vi) establece la necesidad de una Comisión Gobierno Magisterio para acordar el procedimiento de incorporación de los colaterales al salario integral, que debería haberse formado en diciembre del 2004; y vii) establece un compromiso Gobierno – Magisterio para mejorar aspectos sustantivos de la carrera docente, incluyendo la evaluación del docente.

No obstante, existen factores asociados al marco legal vigente y compromisos legales pendientes de implementación que generan presiones adicionales sobre los recursos fiscales en el 2005-2008, los cuales deberían ser previstos desde el 2006 para evitar que se concreten. Estos son:

- i) La necesidad de implementar el marco legal vigente, sin lo cual, existe la alta probabilidad de desbordes por presiones de reajuste. Existen numerosos temas que no han sido implementados efectivamente en las Secretarías de Estado de Salud y de Educación y en las entidades con personal cubierto por los regímenes especiales.
- ii) El marco legal estableció para las *nuevas* solicitudes de colaterales de antigüedad y calificación, un techo de L 120 millones para el segundo semestre del 2004, y de L 240 millones para el 2005 y 2006 respectivamente. No obstante, en la práctica, las nuevas solicitudes devengadas en el segundo semestre del 2004 y principios del 2005, ya han absorbido esa suma – ya que una vez devengada es recurrente en el presupuesto correspondiente de los años siguientes. Esto ha generado una presión en ciernes, para el 2006 y años siguientes, por las nuevas solicitudes que se devenguen en el 2005-2006.
- iii) El nuevo marco legal estableció por un lado la congelación de los colaterales de antigüedad para el 2004-2006, y por otra, que los mismos se incorporarían al salario integral a partir de principios del 2007, sobre la base de un procedimiento a ser establecido por la Comisión Gobierno – Magisterio. El tema que emerge, es si

los colaterales se incorporarán reajustados por la inflación esperada en 2005 y 2006, o si se incorporarán congelados.

Una cuantificación de las presiones sobre las cuentas fiscales de los tres factores aludidos en el párrafo previo, señalan que aún con hipótesis muy optimistas, implicarían un incremento de las Remuneraciones Gobierno Central equivalente a 0.6 por ciento del PIB en el 2006, 1 por ciento en el 2007 y 1.2 por ciento en el 2008. Esto constituye un exceso muy grande – más de L 1000 millones en el 2006 y llegaría a casi L 2400 millones en el 2008- lo cual sobrepasa significativamente las metas fiscales para la cuenta Remuneraciones Gobierno Central, para las cuentas de Gasto Corriente y el Déficit Fiscal, para esos años. Este exceso sería mayor a medida que se vayan incumpliendo más y más disposiciones del marco legal vigente.

Vale la pena señalar que la reciente condonación de la deuda externa de Honduras, no hace espacio para un incremento de las Remuneraciones del Gobierno Central. Por un lado, el compromiso es destinar recursos hacia la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP). Por el otro, las negociaciones con los países del Club de París establecen porcentajes variables de recursos que pueden destinarse a la ERP y a fondos fiduciarios (*trust funds*) para cancelar la deuda externa. Pero en los años recientes, Honduras no efectuó pagos efectivos de amortización de esas deudas, por lo que en las cuentas fiscales se incrementaban los atrasos de pagos (*arrears*), como forma de contabilizar la situación. En forma paradójica la condonación, por la parte que se destine a la ERP, implicará un gasto ahora efectivo, que incrementará el gasto fiscal, reduciendo el espacio para incrementar el gasto corriente.

Las medidas correspondientes al marco legal vigente pendientes de implementación, son:

- i) Salario integral con todos los colaterales integrados – excepto zona y riesgos ocupacionales;
- ii) Comisiones Gobierno – Sindicatos, para establecer la forma de unir los colaterales al salario integral;
- iii) Escalas Salariales con categorías según responsabilidad para cada régimen especial;
- iv) Reajuste colectivo por inflación esperada a partir de Enero del 2007 para todos;
- v) Fortalecimiento de todas las medidas en las Secretarías de Estado de Salud y Educación y entidades en las que existe personal sujeto a regímenes especiales;
- vi) Compromiso de trabajo conjunto entre el Gobierno y los gremios magisteriales para establecer mejoras sustantivas en la docencia – formación de los docentes, currículo, materiales, participación de los padres, infraestructura, supervisión y evaluación del trabajo docente, y transparencia de todos los pasos que se adopten y sus resultados.

Además de lo anterior, se estiman necesarias las siguientes medidas de política para enfrentar el problema:

- i) Un reajuste individual a partir de un monto agregado fijado por la Secretaría de Finanzas y que se distribuiría entre el personal de Ecuación y de Salud, de acuerdo con características individuales de mérito y desempeño. El monto total a establecer por la Secretaría de Finanzas no debería superar el 0.1 por ciento del PIB para los docentes y el 0.028 por ciento del PIB para el personal de la Salud. En la práctica, se propone un gasto adicional de 0.128 por ciento el PIB, para poder negociar toda la implementación del marco legal vigente y de las medidas adicionales que se proponen a continuación, y ahorrar de ese modo un 0,6 por ciento del PIB en el 2006, un 1 por ciento en el 2007 y un 1.2 por ciento en el 2008 – o cifras aún mayores si se concretan desbordes significativos.
- ii) Un despliegue en el tiempo del pago de las nuevas solicitudes de colaterales devengadas en el 2004-2006, para reducir su impacto anual.
- iii) Un descongelamiento parcial de los colaterales de antigüedad y calificación docente antes de incorporarlos al salario integral.
- iv) El levantamiento de un Censo e informatización de todas las variables correspondientes a remuneraciones y recursos humanos en Ecuación y Salud.
- v) El congelamiento transitorio de plazas docentes y de salud, para el gasto recurrente, no para la ampliación de servicios contemplada en la ERP.
- vi) Creación de incentivos monetarios a la jubilación efectiva y anticipada – y aporte al IMPREMA.
- vii) Traslado de unidades escolares a municipalidades y juntas de padres de familia, sin que esto afecte negativamente la calidad de la educación.
- viii) Acceso a viviendas sociales para personal docente y de la salud en edad joven y sin vivienda propia, o que se encuentre cercano jubilarse y sin vivienda propia.
- ix) Establecer lineamientos para la transición hacia una política de recursos humanos y remuneraciones para el Gobierno Central.
- x) Iniciar el diseño y negociación de las medidas planteadas en el párrafo previo y en este párrafo, lo antes posible una vez asumida la nueva Administración en el 2006.

Todas las medidas enunciadas configuran un menú, y el énfasis en unas u otras es un tema de decisión política y de negociación.

Las consecuencias de no adoptar las medidas enunciadas u otras alternativas en su reemplazo que tengan un efecto similar, son muy serias. A título de ejemplo, el desequilibrio fiscal que se generaría es de una magnitud tal, que si se intentara ajustarlo vía reducción de recursos para la Estrategia de Reducción de la Pobreza, este ajuste implicaría un recorte de L 1004 millones en el 2006; L 1827 millones en el 2007 y L 2380 millones en el 2008. Alternativamente, el Gobierno debería permitir un déficit fiscal más alto – de 0.6, 1, y de 1.2 por ciento del PIB para los años 2006, 2007 y 2008 - con su consiguiente impacto sobre la inflación y el tipo de cambio real, lo cual coincidiría

García, N. 2005. *Los regímenes especiales de contratación en el gobierno central de Honduras. Resumen Ejecutivo.*

exactamente con los primeros años del CAFTA. Esto señala claramente, la urgente necesidad de desplegar un conjunto de medidas para evitar estos desequilibrios.