



**Mejorando la Eficiencia de los Recursos Humanos en el Estado:
Informe sobre Empleo Público y Política Salarial en
Centroamérica, Panamá y la República Dominicana**

Informe de País: Honduras

Informe Final

Junio 2014

Tabla de Contenidos

Siglas y acrónimos	iii
Equipo y Agradecimientos.....	iv
Resumen Ejecutivo	v
1. Introducción	1
1.1. Motivación del Estudio	1
1.2. Contexto Fiscal	2
2. Análisis de la Administración Central	8
2.1 Masa salarial	8
2.2 Empleo Público	13
2.3 Política salarial.....	18
3. Análisis Sectorial	22
3.1 Servicio Civil	22
3.2 Educación.....	30
3.3 Salud	43
3.4 Seguridad Pública	51
4. Conclusiones y Recomendaciones de Política	54
Referencias.....	58
Anexos	59
Anexo 1. Lista de entrevistados	59
Anexo 2. Metodología del estudio	62
Anexo 3: Gestión de Recursos Humanos en el Estado	82
Anexo 4: Inversiones según el clasificador presupuestario (SEFIN).....	90

Siglas y acrónimos

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CID	Región de Centroamérica, México, Panamá y la República Dominicana
DEI	Dirección Ejecutiva de Ingresos
DGSC	Dirección General de Servicio Civil
EPM	Encuesta de Propósitos Múltiples
FTE	Funcionarios a Tiempo Completo
INPREMA	Instituto Nacional de Previsión del Magisterio
INE	Instituto Nacional de Estadísticas
INJUPEMP	Instituto Nacional de Jubilación y Pensiones de los Empleados Públicos
IPM	Instituto de Previsión Militar
LSC	Ley de Servicio Civil
PASCE	Programa de Ajuste Social y Calidad Educativa
PEA	Población Económicamente Activa
PIB	Producto Interno Bruto
RRHH	Recursos Humanos
SAD	Sistema de Administración Docente
SEFIN	Secretaría de Finanzas
SEPLAN	Secretaría de Planificación (eliminada a fines de 2013)
UDEM	Unidad de Modernización de SEFIN
UNAH	Universidad Nacional de Honduras
VHC	Valor Hora de Clase

Equipo y Agradecimientos

Este informe fue preparado por un equipo multidisciplinario del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) integrado por: Víctor Dumas (Especialista en Gestión Pública y autor principal del informe), Magdalena Rojas Wettig (Analista en Gestión Pública, IFD/ICS), Alejandro Quijada (Economista de País, CHO/CID), Osmel Manzano (Economista, CID/CID), Rudy Loo-Kung (Economista, CID/CID), Emmanuel Abuelafia (Economista, CID/CID), Alejandro Izquierdo (Economista, RES/RES), Alejandro Morduchowicz (Especialista en Educación, CGU/EDU), Javier Luque (Especialista en Educación, CHO/EDU), Hugo Godoy (Especialista en Salud, CHO/SPH), Belinda Perez Rincón (Especialista en Finanzas Públicas, CHO/FMM), César Rivera Arteaga (Especialista en Seguridad Ciudadana, CHO/ICS), María José Jarquín (Especialista en Gestión Pública, IFD/ICS), Gary Reid (Consultor experto en servicio civil) y César Cáceres (Consultor local). El equipo fue liderado por Mariano Lafuente (Especialista en Gestión Pública, IFD/ICS).

El equipo agradece especialmente a las autoridades del Gobierno de Honduras, a todos los entrevistados (listados en el Anexo 1) y muy especialmente a Hugo Castillo y Elizabeth Rivera (SEFIN), Juan Miguel Pérez y Yesenia Martínez (SEP), y Carlos Ponce (DGSC), por el tiempo y dedicación brindados a la preparación del estudio. También a Gina Montiel, Ian Walker, Carlos Santiso, Humberto Gobitz, Mauricio García Mejía, Christian Schuster, Juan Carlos Vallarino, Ayatima Hernández y María Elena Cabrera, por las orientaciones y apoyo recibido.

Resumen Ejecutivo

- i. **Honduras es uno de los países de América Latina que dedica un mayor porcentaje de su producto interno bruto (PIB) y de su presupuesto en remunerar a sus funcionarios públicos de la administración central (9,4% y 41,9% respectivamente en 2013).** El advenimiento de la crisis financiera global el año 2008-09 (junto con la crisis política del país) trajo consigo un significativo empeoramiento de la situación fiscal en el país ocasionado fundamentalmente por la combinación de, por un lado, una significativa caída en sus ingresos fiscales y, por otro, la implementación de generosos acuerdos salariales plurianuales suscritos con el magisterio durante el año 2006, los que significaron un aumento salarial anual equivalente al 20% real entre el 2007 y 2009. Es importante notar que si bien los profesionales del sector salud también han gozado de importantes aumentos salariales, su menor número de empleados (en comparación con los docentes) ha generado un menor impacto sobre las finanzas públicas.
- ii. **A partir del año 2010, la administración realizó esfuerzos significativos y en la dirección correcta por contener el crecimiento de la masa salarial y mantener bajo control el déficit fiscal.** Estos esfuerzos incluyeron el congelamiento de los salarios de los docentes por 2 años, generando ahorros cercanos al 7% de la masa salarial anual, sucedido por ajustes basados en el nivel de inflación. Del mismo modo, el sector salud parece haber comenzado a tomar medidas de reducción de costos durante el 2013 a través de, por ejemplo, suspender la implementación de un aumento salarial plurianual otorgado a los odontólogos en el 2012. Estos esfuerzos, sumados al crecimiento económico, llevaron a una baja de la masa salarial equivalente a casi 2 puntos porcentuales del PIB.
- iii. **Pese a estos esfuerzos, el aumento de los niveles de endeudamiento acompañado de déficits fiscales persistentes han puesto a Honduras en una situación de mayor vulnerabilidad a shocks económicos adversos, en un contexto en el que cada vez se hace más difícil conseguir fuentes de financiamiento.** La deuda pública pasó del 21% del PIB en 2008 a 42% en 2013. El mercado de crédito doméstico se encuentra en un estado de agotamiento, con un excesivo uso de deuda flotante, en particular vinculada a cotizaciones previsionales.
- iv. **El aumento de los gastos rígidos, en particular los salarios, han reducido significativamente el espacio fiscal para gastos de inversión, lo que probablemente presente un importante desafío al crecimiento económico de largo plazo de la economía del país.** Si bien es crucial remunerar adecuadamente a los servidores públicos para atraer, motivar y retener a los mejores en la provisión de servicios clave como educación y salud, por ejemplo, los niveles salariales deben ser competitivos con el mercado laboral local y, para hacer fiscalmente sostenible a la masa salarial, deben estar alineados a la capacidad fiscal del país.
- v. **Considerando que el número total de empleados públicos se ha mantenido relativamente constante entre 2007 y 2013, el crecimiento señalado en la masa salarial es atribuible fundamentalmente a aumentos salariales reales.** Estos aumentos salariales han sido de distinta magnitud y tomado distinta forma dependiendo del sector:
 - a. En *Educación*, el aumento se concentró fundamentalmente entre los años 2007 y 2009 (acuerdo salarial PASCE negociado el 2006), con un ajuste por inflación desde 2012, pero para el período 2005-2013 el salario promedio subió un 21% en términos reales.

- b. En *Salud* el aumento ha sido más paulatino e incremental. El gasto en salarios llegó a aumentar un 22% en términos reales entre 2007 y 2013. Una característica de los aumentos salariales en Salud es que estos no han beneficiado de igual manera a las diferentes ocupaciones del sector, siendo los microbiólogos y químico-farmacéuticos (en total, menos de 300 funcionarios) quienes más se han beneficiado.
 - c. En el *Servicio Civil* (empleados administrativos no adscritos a estatutos especiales), la evidencia indica que también se han beneficiado de aumentos salariales totalizando un 7% real entre 2007 y 2013. Estos aumentos se han dado de forma heterogénea siguiendo su nivel jerárquico. Aquellos funcionarios en la parte más baja de la escala salarial han recibido incrementos vinculados a aumentos del salario mínimo así como a acuerdos salariales progresivos otorgados anualmente. Aquellos en el nivel medio sólo han recibido aumentos vinculados a los aumentos progresivos antes mencionados. Por otro lado, aquellos en la parte más alta han visto su salario promedio incrementarse gracias a negociaciones bilaterales entre el empleado y el empleador. Este último mecanismo de negociación bilateral puede haber permitido atraer y retener capital humano de mayor calidad. Un efecto colateral de esta política ha sido la generación de importantes distorsiones e inequidades dentro de la administración centralizada, pues ha tendido a favorecer a contrataciones recientes versus el personal de mayor antigüedad, y se ha concentrado en secretarías con mayor disponibilidad de recursos (por ejemplo, SEFIN).
 - d. En *Seguridad*, la falta de acceso a información de la Policía Nacional no hizo posible un análisis más detallado del sector; con todo, la evidencia parecería indicar un aumento importante del gasto total en remuneraciones durante el 2013.
- vi. **Estos aumentos salariales en todos los sectores han contribuido, sin lugar a dudas, a aumentar el atractivo de trabajar en el sector público, en particular comparando sus niveles de remuneraciones con el sector privado.** Si se compara el salario promedio para ciertas ocupaciones en el sector público con sus equivalentes en el sector privado se puede apreciar que en casi todos los casos los salarios del sector público son iguales o muy superiores a aquellos del sector privado. Esta tónica parece ser particularmente clara entre docentes, los profesionales de la salud y en los niveles más bajos del servicio civil (operativo y administrativo). Sólo los niveles profesionales y ejecutivos del servicio civil parecieran recibir salarios levemente inferiores a aquellos declarados por sus colegas del sector privado. Este suele ser el caso en la mayoría de los aparatos públicos en Latinoamérica. Si se ha de profesionalizar la administración pública y atraer gente de calidad a cargos de responsabilidad se hace necesario evitar que dicha disparidad siga aumentando en el tiempo.
- vii. **Por otro lado, la distribución territorial de los recursos humanos tiene potencial para mejorar la eficiencia en su uso, en particular en los sectores a cargo de la entrega de servicios.** Tanto en salud como en educación los funcionarios de prestación de servicios (docentes, médicos, enfermeras) tienden a estar excesivamente concentrados en el departamento de Francisco Morazán (Tegucigalpa). Si bien esta tendencia es de esperar dada la mayor densidad y tasa de urbanización de dicho departamento, llama la atención que el departamento de Cortés (San Pedro Sula) posee cifras de docentes y profesionales de salud por habitante muy inferiores a las de Francisco Morazán. Por ejemplo, en educación tienen un nivel de cobertura

similar (72 y 79% respectivamente) pero con tasas de población en edad escolar por docente diametralmente opuestas (más de 70 en Cortés y menos de 40 en Francisco Morazán). En atención primaria de salud, Francisco Morazán cuenta con 2,9 profesionales de la salud cada 10.000 habitantes mientras que Cortés tiene 0,9. Esta evidencia sugeriría que se podrían alcanzar importantes ganancias en eficiencia si se distribuyera personal a dichas regiones donde existe menor concentración, o si en su defecto, se limitara la contratación de personal en aquellas donde parece haber abundancia. Esto parece ir en línea con medidas que está tomando la Secretaría de Educación.

viii. En base a los hallazgos descriptos en este informe se sugiere, entre otras medidas:

1. *Determinar como techo de futuros aumentos salariales en todos los regímenes el costo de vida o inflación, al menos hasta la mejora de la situación fiscal.* Esta medida debería darse de forma general, con excepción de aquellos puestos donde se percibe una menor competitividad y se identifiquen problemas de retención. Como referencia, el congelamiento nominal de los salarios, en base a la inflación de 2013, hubiera arrojado ahorros en torno del 0,6% del PIB.
2. *Modificar la legislación rectora de los estatutos especiales para que contemplen aumentos indexados a la inflación esperada en la legislación.* Si bien las autoridades en SEFIN ya se han movido en esta dirección, aún persisten algunos con ajustes automáticos indexados al salario mínimo (docentes) o a porcentajes pre-establecidos (el estatuto de los químico-farmacéuticos contempla un aumento de 20% anual). Esta legislación debería ser revertida, dado que estos incrementos automáticos ignoran de forma sistemática cualquier evidencia sobre si estas remuneraciones están por debajo, por encima o al nivel de lo que se requiere para lograr consistencia y competitividad entre los distintos puestos.
3. *Poner límite a la proliferación de nuevos estatutos especiales y avanzar en la consolidación de ellos.* Esto se podría dar, por ejemplo, a través de un estatuto único para los profesionales y funcionarios del sector salud (donde se encuentra la mayoría de los estatutos) que mantenga constante la relatividad salarial entre las distintas ocupaciones. La existencia de múltiples estatutos con reglas diferentes ha generado distorsiones importantes entre ocupaciones de un mismo sector y además contribuye a generar incentivos perversos de cara a sucesivas negociaciones salariales, con cada agrupación o gremio compitiendo entre sí para lograr una mayor extracción de beneficios (“*leap frogging*”), en vez de tomar como referencia el costo de vida o las remuneraciones en el sector privado para ocupaciones que requieren calificaciones similares.
4. *En lo específico del sector de educación:* (i) congelar de forma temporal las plazas de docentes en ciertos departamentos con un menor número de alumnos por docente, considerando la baja en la tasa de la natalidad que tiene impacto en la matrícula; (ii) limitar la creación de nuevas plazas a la ampliación de la cobertura de educación pre-escolar a nivel nacional y, a nivel de secundaria (educación media), a un número limitado de departamentos donde la cobertura escolar en dicho nivel está por debajo del promedio nacional; (iii) reasignar docentes entre departamentos para incrementar cobertura sin abrir nuevas plazas; (iv) evitar contrataciones por hora de clase para los grados 7° a 9° para

facilitar la administración de las remuneraciones; y (v) eliminar cualquier adicional por licenciatura para aquellos docentes que ingresaron luego de que se estableció esta calificación como un prerrequisito mínimo para ingresar a la profesión.

5. *En lo específico del Sector Salud:* (i) congelar el salario real de los microbiólogos y de los químicos farmacéuticos, lo que requerirá modificar la provisión contenida en el estatuto que considera un ajuste automático de 20% anual (lo que genera inequidades dentro del sector, no tiene sustento técnico alguno y genera incentivos para que otros gremios tomen como piso dicho aumento salarial); (ii) reasignar profesionales del sector salud entre departamentos, en línea con las recomendaciones hechas para el sector de educación y los hallazgos en el sector salud; y (iii) Realizar mediciones detalladas por departamento de la productividad en el sector (número de prestaciones por profesional de la salud) y llevar registros constantes para informar decisiones relacionadas a la creación de nuevas plazas.
6. *En lo que hace a Seguridad Ciudadana:* debido a que no se contó con la información de la nómina pero se registró un incremento importante en la masa salarial del sector – probablemente producido por un incremento del número de efectivos policiales más que por aumentos reales– se recomienda profundizar los esfuerzos que se encontraban en preparación en 2013 por dimensionar, controlar de forma efectiva y transparentar las posiciones existentes, su ubicación en el territorio y sus remuneraciones, en línea con los logros de gestión relacionados con la implementación del sistema SAD en Educación.
7. *En lo que hace al Servicio Civil:* (i) establecer tasas de reemplazo selectivas como política de empleo público, poniendo en funcionamiento un sistema de atrición (no reemplazo) para aquellas posiciones de niveles operativo y técnico, y priorizando los recursos disponibles para la contratación de profesionales y mandos medios y superiores en instituciones prioritarias para seguir avanzando en la profesionalización de la administración pública - a mediados de 2013 más del 70% del personal del servicio civil estaba clasificado como operativo (conserjes, secretarias, choferes, vigilantes y auxiliares, entre otros); (ii) mantener la flexibilidad en la determinación salarial de directivos y ejecutivos en instituciones prioritarias, por su bajo impacto fiscal y alto impacto potencial en la gestión; (iii) descomprimir las remuneraciones mediante el ajuste de los salarios de aquellos directivos, ejecutivos y profesionales de mayor jerarquía y desempeño satisfactorio en instituciones clave, de alguna forma selectiva y viable jurídicamente (costo estimado es de 0,3% del PIB si se toma solo a directivos y ejecutivos u otra opción para mejorar la compresión salarial, de costo neutral, sería incrementar los salarios en el nivel jerárquico más alto por inflación y mejorar la compresión a través de congelar el resto de las remuneraciones).
8. *A nivel general, fortalecer la capacidad institucional de los entes rectores del empleo público y la política salarial del Estado.* En particular, de la SEFIN y la DGSC, para realizar análisis permanentes sobre esta materia con el fin de informar y racionalizar los procesos de negociación salarial y de análisis de posibles medidas en esta área. En este sentido, la implementación de un modelo de empleo público y política salarial que se base en la información obtenida para este informe para construir escenarios de distintas medidas potenciales podría ser una herramienta de alto valor agregado.

1. Introducción

1.1. Motivación del Estudio

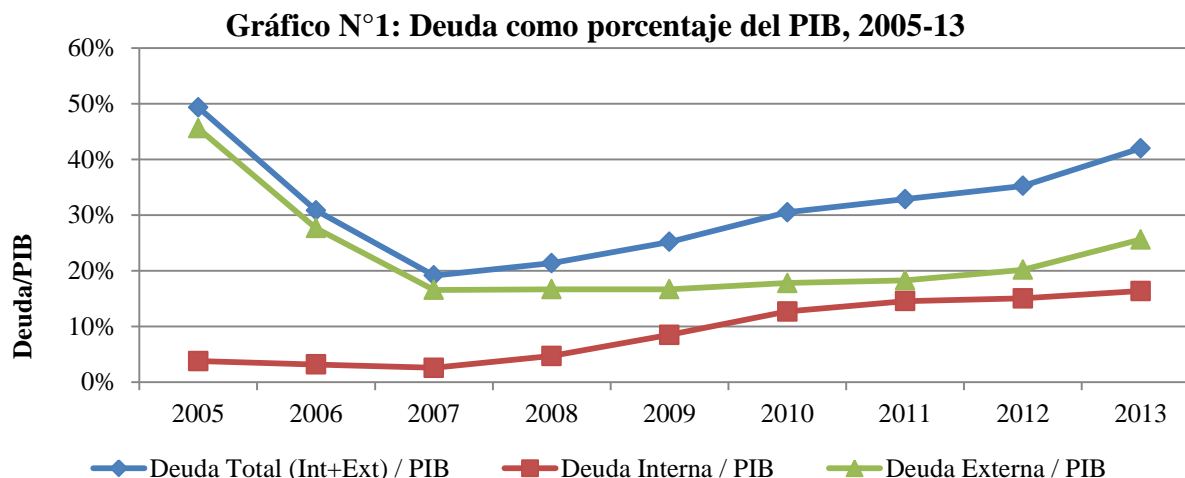
1. **El presente informe forma parte de un estudio a nivel regional sobre la sostenibilidad de la masa salarial que los Ministros de Finanzas de los países de la región de Centroamérica y la República Dominicana solicitaron al BID durante la reunión de Gobernadores en Guatemala en marzo del 2013.** En un análisis en profundidad de la evolución del gasto público en la región entre 2007 y 2012 (BID, 2013) se identificó el crecimiento significativo del gasto en remuneraciones en los países de la región y se planteó la necesidad de profundizar el análisis sobre este segmento del gasto.
2. **La motivación se funda en la coyuntura macro-fiscal en la que se encuentran los países de la región, en particular, con posterioridad a la crisis financiera global del año 2008-09.** El incremento en remuneraciones pudo haber estado impulsado por el deseo de estimular las economías de los países como respuesta a la crisis financiera global, y debido a las condiciones favorables de endeudamiento. Los déficits fiscales generados como consecuencia de los estímulos fiscales y de la caída en los ingresos fiscales ocasionados por la contracción de las economías altamente dependientes del crecimiento económico de Estados Unidos, se han financiado en gran medida con la emisión de instrumentos de deuda pública. En un contexto de liquidez internacional donde las tasas han alcanzado bajos históricos, el costo financiero de pedir prestado de los mercados internacionales ha resultado muy conveniente; sin embargo, la situación de déficits fiscales ha dejado a muchos países excesivamente vulnerables ante eventuales alzas en las tasas de interés internacional. Una eventual alza de tasas obligaría a los países a reducir o eliminar sus déficits primario lo que podría resultar muy complejo pues la expansión del gasto con el fin de estimular la economía, se ha dado en partidas consideradas rígidas a la baja, como por ejemplo, los salarios.
3. **Este estudio busca aplicar rigor técnico y un análisis profundo de la realidad de la masa salarial, el empleo público y la política salarial en cada país a fin de informar el proceso de toma de decisiones que las autoridades de cada país que probablemente puedan llegar a enfrentar para incrementar la eficiencia de los recursos humanos en el Estado.** ¿Qué tan sostenible es la política de remuneraciones tal como está? ¿Es adecuada la evolución del número de empleados públicos en relación a la capacidad fiscal y a los estándares internacionales? ¿Cuáles son las principales variables de política pública a considerar al momento de tomar decisiones sobre contratación de nuevo personal, negociar incrementos salariales o al momento de realizar ajustes que sean viables políticamente y sostenibles en el tiempo?
4. **Para lograr sus objetivos, el estudio se basa en una metodología diseñada específicamente para este informe.** La metodología, resumida en el Anexo 2, requiere información cuantitativa de empleo público (número de empleados, distribución por institución y en el territorio), política salarial (estructura de las remuneraciones, negociaciones salariales) e información estadística sobre resultados en los sectores de enfoque: educación, salud y seguridad.

5. **Este informe se basa en fuentes de información gubernamentales – principalmente en la base de datos de la nómina del sector público– haciendo un análisis cuantitativo y cualitativo del empleo público y la política salarial de la administración central en Honduras.** El período que cubre el informe es 2005-2013 cuando la información disponible así lo permite, o algunos años dentro de ese período cuando no. El informe se enfoca en la administración central como objeto de estudio, con un enfoque tanto general como sectorial. Este informe no analizará los sistemas de pensiones.
6. **El Informe está estructurado en cuatro secciones.** Esta primera sección introductoria describe el alcance y motivación del estudio y presenta un contexto macro-fiscal de Honduras. La sección 2 analiza el empleo público, los salarios y el nivel de gasto en remuneraciones en la administración central de Honduras a nivel consolidado. La Sección 3 proporciona similar información pero con un enfoque sectorial: servicio civil (empleados administrativos), Educación, Salud y, en menor medida debido a la menor información disponible, Seguridad. Por último, la Sección 4 presenta algunas conclusiones y recomendaciones basadas en la evidencia presentada en el informe.

1.2 Contexto Fiscal

7. **Antes de entrar a discutir en detalle los aspectos fundamentales de la política salarial, su sostenibilidad en el tiempo y la gestión de los recursos humanos (RRHH) en el Estado, es importante dedicar algún tiempo a entender el contexto macro-fiscal en el que dichos elementos operan.** El Gráfico N°1 da cuenta de la evolución de la deuda pública en Honduras. En el gráfico se puede distinguir dos claras tendencias. La primera, de consolidación fiscal, entre los años 2005 y 2007; la segunda, de un aumento sostenido de la deuda pública a partir del año 2008, gatillada por la crisis financiera global que tuvo lugar hacia fines del año 2008. Durante esta segunda etapa, el gasto público ha sido financiado, casi en su totalidad, por deudas contraídas en el mercado doméstico, las que pasaron de representar un 2,6% del PIB en el año 2007 a 16% en el año 2013, y con la emisión de bonos soberanos el año 2013 por un total de US\$ 1.000 millones, que vino a elevar la deuda externa a 26% del PIB.¹

¹ En marzo del 2013 el gobierno de Honduras realizó una primera colocación de bonos soberanos por US\$500 millones y en Diciembre del mismo año se hizo una segunda emisión por igual monto.



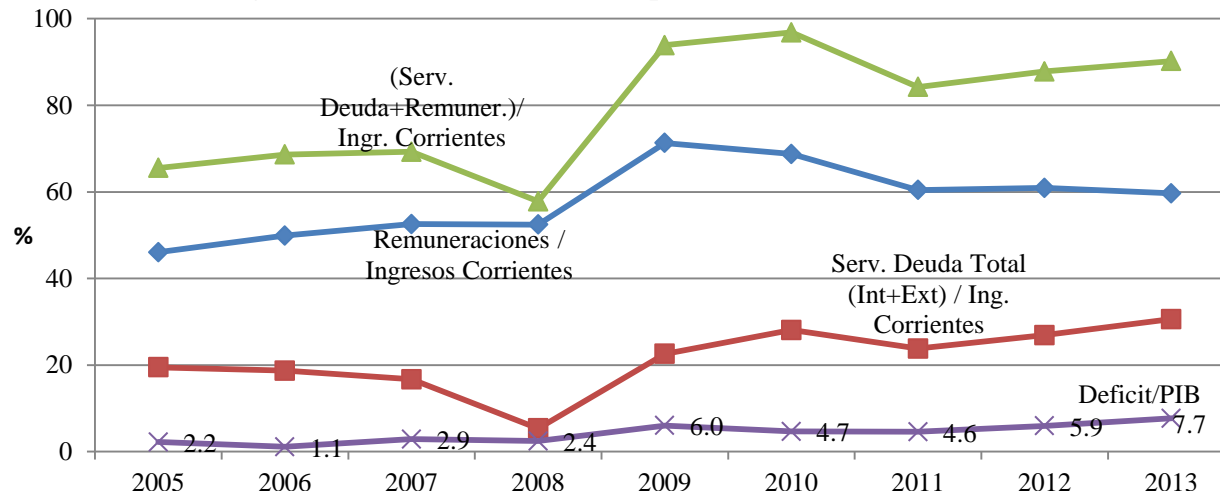
Fuente: Elaboración propia con datos de SEFIN

8. **La liquidez en los mercados internacionales ha permitido que la banca privada Hondureña financie los déficits fiscales de los últimos 5 años (2009-13).** Si bien dicha deuda en su mayoría está denominada en moneda local (en 2013, el 64% de la deuda pública interna fue absorbida por los institutos de previsión públicos y 18% por el sistema bancario), cualquier dificultad de liquidez por parte del Estado podría dañar a la banca nacional, a los tenedores de depósitos bancarios y a los jubilados del sector público. De igual forma, una repentina alza de tasas en Estados Unidos (shock externo) podría secar los mercados del crédito lo que encarecería significativamente el financiamiento de los actuales niveles de déficit fiscal.

9. **Un análisis del déficit fiscal y las principales partidas de gasto público, como las remuneraciones y el servicio de deuda, dan cuenta de la gran rigidez que enfrenta Honduras (Gráfico No. 2).** El porcentaje de ingresos corrientes destinado al servicio de la deuda (principal e intereses) comienza con una etapa de consolidación donde dicho porcentaje desciende de 20% en 2005 a poco más del 5% en el año 2008, para luego volver a niveles en torno a 25% en los años que siguieron a la crisis financiera global. La contracción económica sufrida el año 2009, sumada al aumento de los niveles de gasto para estimular la economía resultaron en un aumento significativo del déficit fiscal que pasó de 2,4% del PIB en el año 2008 a 6% en el año 2009 (el año 2013 el déficit se situó en 7,7% del PIB). También durante el 2009 se puede apreciar un aumento significativo en remuneraciones las que pasaron de representar el 52% de los ingresos corrientes en el 2008, a poco más del 71% en el año 2009. La lenta reactivación de la economía (aumento de la recaudación fiscal) unida a recientes esfuerzos por contener la masa salarial² ha permitido que las remuneraciones se estabilicen en torno al 60% de los ingresos tributarios. Con todo, dicha cifra se encuentra cerca de 10 puntos porcentuales por encima de la tendencia exhibida antes de la crisis financiera del 2009.

² Dentro de estos esfuerzos cabe destacar la promulgación del Decreto Legislativo 220/2010 que facultó al Ejecutivo suspender por espacio de dos años la indexación entre aumentos en el Salario Mínimo e incrementos automáticos en los salarios de funcionarios públicos regulados por leyes especiales o estatutos profesionales. Dicha medida virtualmente congeló el salario de los docentes, lo que generó ahorros importantes.

Gráfico N°2: Remuneraciones y Servicio de Deuda como porcentaje de Ingresos Corrientes; Deficit como porcentaje del PIB (2005-2013)

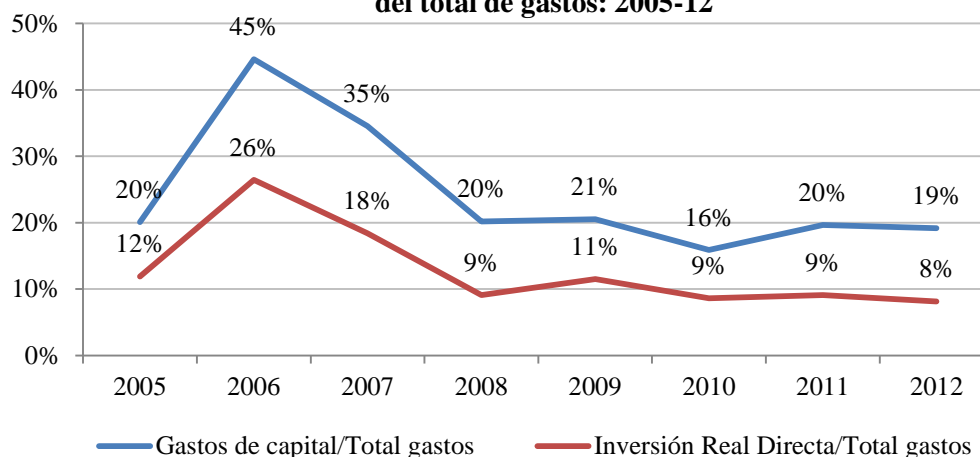


Fuente: Elaboración propia con datos de SEFIN

10. **La combinación de este aumento en el nivel de gasto en remuneraciones unido a un mayor gasto financiero ha provocado que cerca del 90% de la recaudación tributaria entre el 2009 y 2012 sea destinada a estas dos partidas, lo que representa más de 20 puntos porcentuales por encima de su valor pre-crisis.** Dicho de manera muy cruda, el Estado Hondureño recauda impuestos para pagar deuda y para pagarle a los empleados públicos, lo que prácticamente no deja espacio fiscal para inversión pública, ni para el financiamiento de una red de protección social (subsidios y transferencias) destinados a sostener a los sectores más vulnerables de la población. Si bien el año 2006 con un total de 26% destinado a inversión puede ser una excepción en cuanto a su alto nivel relativo, la evolución de la inversión pública en Honduras post-crisis efectivamente refleja esta tendencia (ver Gráfico N°3).³

³ Cabe notar que los niveles de inversión real, financiada en su mayoría por fuentes de financiamiento externa, también ha sufrido una caída significativa a partir del año 2008.

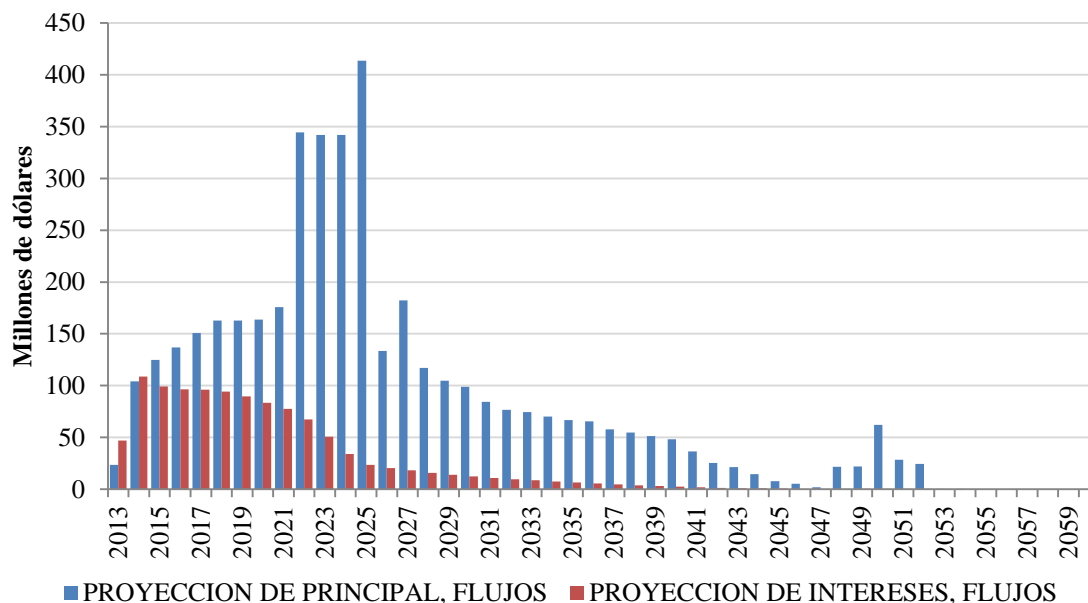
Gráfico N°3: Inversión Pública y Transf. de Capital como porcentaje del total de gastos: 2005-12



Fuente: Elaboración propia

11. **Como factor de rigidez adicional, se anticipa que en los próximos años el gasto financiero asociado a la cartera de endeudamiento existente se incrementará significativamente.** Además del no despreciable riesgo de un aumento repentino en la tasa de interés en Estados Unidos (el cual encarecería aún más el financiamiento del déficit fiscal y el costo de cualquier esfuerzo de *debt roll-over*), para el 2014 se anticipa la necesidad de destinar más de US\$ 200 millones para el pago de principal y de intereses (ver Gráfico N°4). El anticipado empeoramiento de los indicadores financieros de liquidez del sector público, unido a la creciente dificultad de acceder al crédito en el mercado financiero doméstico podría eventualmente provocar mayores tensiones fiscales en caso que el Estado Hondureño no pueda levantar los recursos necesarios en el mercado internacional. La alternativa de monetización del déficit, y la consecuente inflación que esta acción provocaría podría contribuir, en el corto plazo, al manejo financiero de la deuda; sin embargo, su efecto final dependerá del porcentaje de la deuda doméstica que este indexada (a mayor porcentaje, menor efecto expropiación a tenedores de la deuda) y del grado de indexación de los salarios en el sector público (a mayor indexación más difícil generar ahorro fiscal en el tiempo).

Gráfico N°4: Servicio de Principal, Interés y Comisiones del Gobierno Central (2013-2060)



Fuente: BID

12. **Además, desde el 2011 a la fecha, el sector público ha estado acumulando deudas con proveedores, contratistas en proyectos de inversión e incluso vinculada a salarios y cotizaciones previsionales de funcionarios públicos, denominada “deuda flotante”.** Corresponde a deuda de corto plazo que se arrastra de un año fiscal al siguiente y que el tesoro público debe pagar con fondos provenientes de, ya sea la colocación de algún instrumento de deuda pública (por ejemplo, letra o bono del tesoro) o con los ingresos fiscales generados en el nuevo año fiscal (tributarios o no tributarios). Al cierre del año 2012, el sector público arrastró una deuda superior a los 13.000 millones de Lempiras, equivalente a poco menos del 15% del gasto total de dicho año (ver gráfico N°5a). De este total, 4.209 millones de Lempiras o el 32% corresponde a obligaciones contraídas con funcionarios públicos, ya sea mediante la postergación del pago de cotizaciones con institutos de seguridad social (INJUPEMP o IMPREMA) o salarios devengados y aún no pagados. Esta cifra representa el 12% del total gastado en remuneraciones durante el año, o si se prefiere, equivalente a un mes y medio de la nómina de salarios.

13. **Del total de la deuda flotante asociada a salarios, un 71% corresponde a funcionarios del ministerio de Educación (ver gráfico N°5b); y un 37% corresponde a la postergación del pago de cotizaciones previsionales (1.890 millones de Lempiras).** La colocación de instrumentos de deuda pública emitidos durante el año 2013, sumado a la recaudación fiscal permitió hacer rollover de esta deuda de corto plazo; sin embargo el nivel de gastos del 2013 volvió a superar los ingresos fiscales y se estima que alrededor de US\$ 300 millones de la reciente emisión de bonos soberanos ira dirigida al pago de deuda flotante.

Gráfico 5a: Deuda Flotante 2012

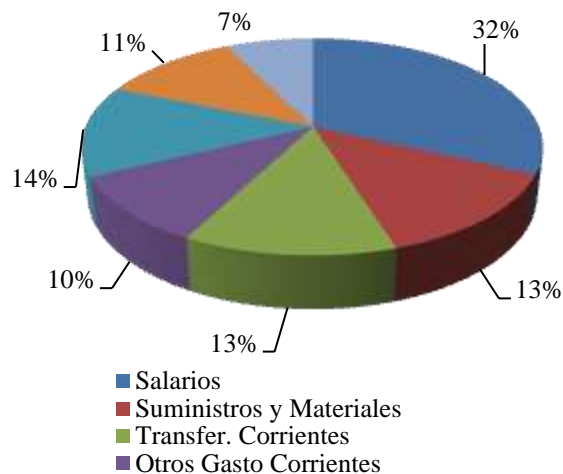
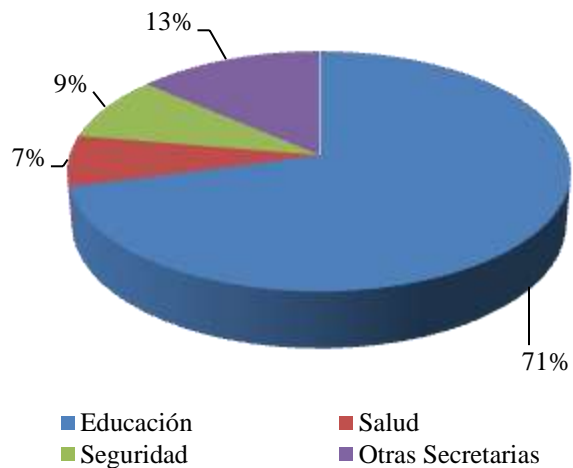


Gráfico 5b: Deuda Flotante 2012 - Salarios



Fuente: SEFIN

14. La descripción macro-fiscal presentada en esta Introducción tuvo por finalidad proporcionar una visión general del contexto inmediato en el cual se enmarca la masa salarial Hondureña, los desafíos que enfrenta y las eventuales consecuencias en caso de que ésta no se encuadre dentro de las restricciones presupuestarias que aseguren la sostenibilidad financiera del país. Lo que resta de este informe será dedicado a describir en mayor detalle la situación de empleo público y política salarial en el sector público Hondureño.

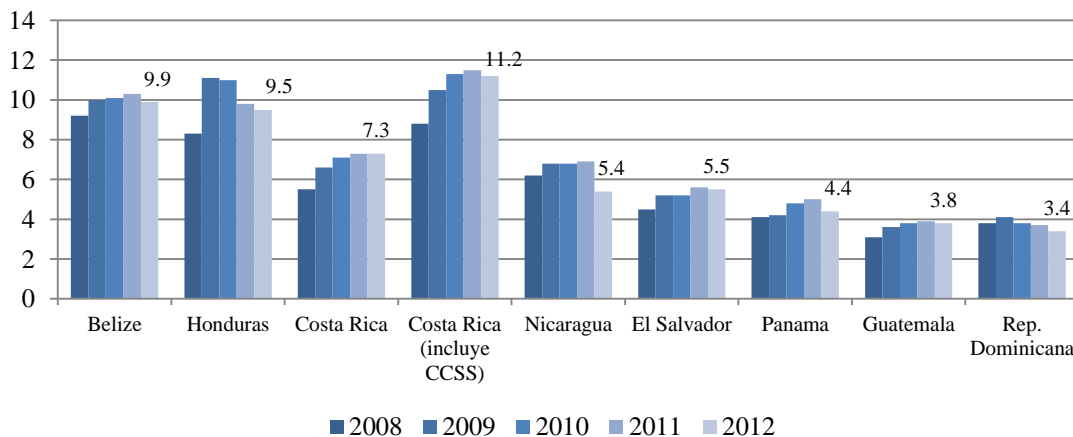
2. Análisis de la Administración Central

15. **Dentro del Sector Público civil en Honduras existen 8 estatutos o regímenes laborales principales en operación.** La gran mayoría de ellos están vinculados al sector salud. Estos son: el Estatuto del Servicio Civil (1967); el Estatuto del Médico (1985, reformado el 1997); el Estatuto de los Odontólogos (1993); el Estatuto de los Químico-Farmacéuticos (1994); el Estatuto del Docente (1997); el Estatuto de los Microbiólogos (1997); el Estatuto de los Trabajadores Sociales (1997); y el Estatuto de la Enfermera Profesional (1999)
16. **A estos 8 estatutos o regímenes, se les suman otros dos: el estatuto para funcionarios de la Policía Nacional y el recientemente creado para de la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI).**⁴ A la fecha, la aplicación del estatuto de la DEI se encuentra en proceso de implementación y se están elaborando los correspondientes manuales y procedimientos que establece el estatuto. Adicionalmente, los auxiliares de enfermería se encuentran realizando gestiones para que se apruebe un régimen laboral separado que establezca sus propios derechos y norme su relación laboral con la administración pública centralizada. Por el momento, a marzo de 2014, estos funcionarios se rigen por el estatuto del servicio civil.
17. **Este capítulo analizará el gasto total en remuneraciones de estos estatutos (masa salarial), el nivel de empleo público (cantidad de empleados) y la política de remuneraciones aplicada en los años 2005 y 2013 en base a la información disponible.**

2.1 Masa salarial

18. **En 2012 Honduras era, luego de Belice y de Costa Rica (si se incluye la prestación de los servicios de salud), el país de Centroamérica con la administración central que más gastaba en salarios como porcentaje del PIB (ver Gráfico N°6).** También era de los más altos en América Latina y el Caribe, solamente superado por Jamaica, Paraguay y otros países pequeños del Caribe.

Gráfico N°6: Masa Salarial Gobierno Central como % del PIB (2008-2012)



Fuente: FMI

⁴ Acuerdo N°1184 del 7 de Marzo de 2012 y autorizado en la Decreto Legislativo N°17 del 2010.

19. **Las importantes subas (2008-2009) y bajas (2010-2012) de este indicador registradas en el caso de Honduras se debe tanto al aumento y contención del gasto como a variaciones en el PIB.** Estas variaciones significativas ya se originaban en 2006, con fuertes incrementos reales en la masa salarial, que mientras se combinaban con el crecimiento acelerado de la economía no tenían un impacto muy fuerte en el ratio masa salarial/PIB. Sin embargo, el importante aumento real en remuneraciones del sector público en 2009 combinado con la falta de crecimiento llevó a que se disparara el indicador. Lo opuesto ocurrió en 2011: reducción real de la masa salarial combinada con crecimiento económico del 5% (ver Cuadro No. 1).

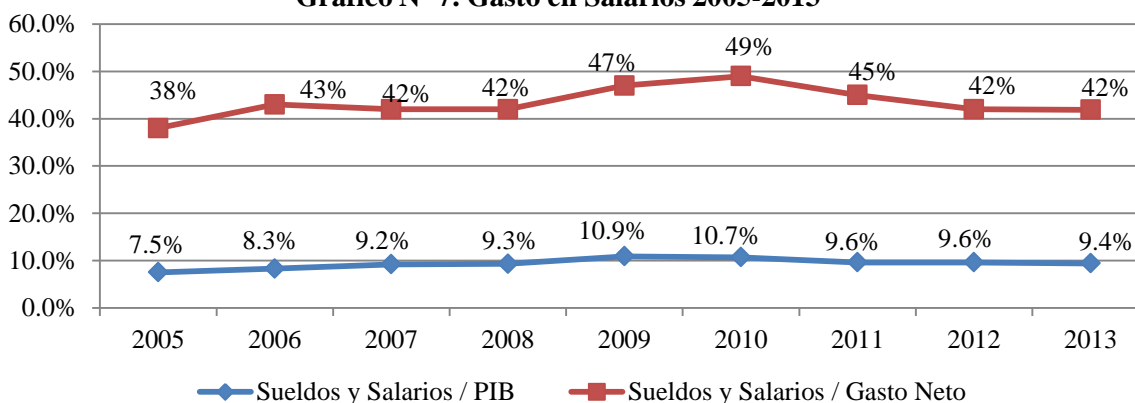
Cuadro No. 1. Honduras: Variaciones reales en el PIB y en la masa salarial

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Crecimiento Real Masa Salarial	17%	18%	2%	16%	2%	-6%	2%	-1%
Crecimiento Real del PIB	6%	6%	1%	0%	4%	5%	3%	1%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de SEFIN

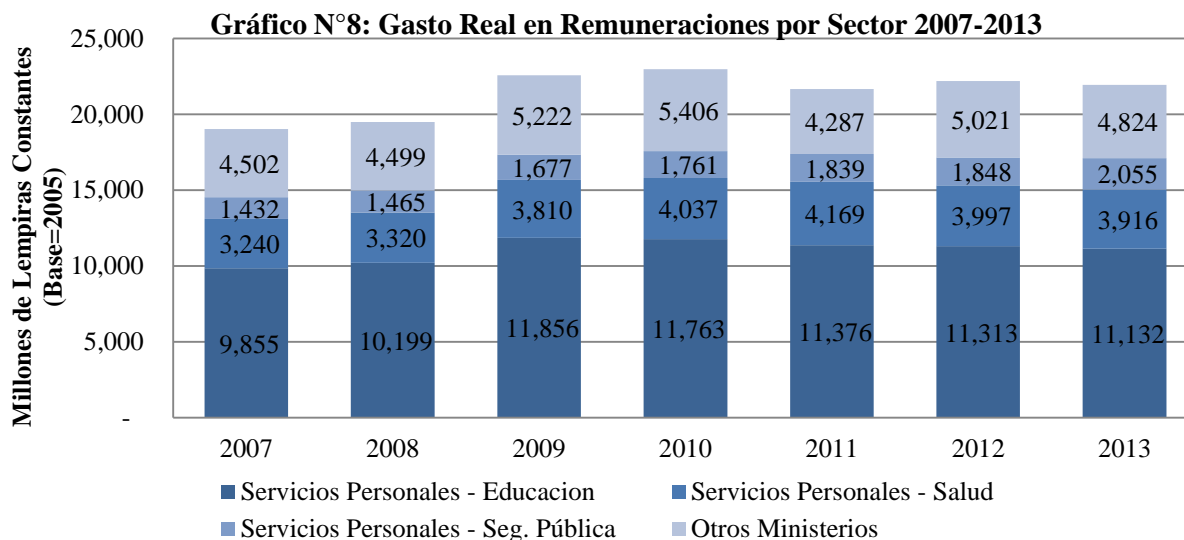
20. **La masa salarial representa, además, una parte importante del gasto público, con el 42% en 2012, cuando el promedio de América Latina para ese mismo año era de 26% (BID, 2014).** Gracias a los recientes esfuerzos por contener el gasto en remuneraciones, el máximo de 49% alcanzado en 2010 ha registrado una importante disminución en los años 2011 y 2012 (ver Gráfico N°7).

Gráfico N° 7. Gasto en Salarios 2005-2013

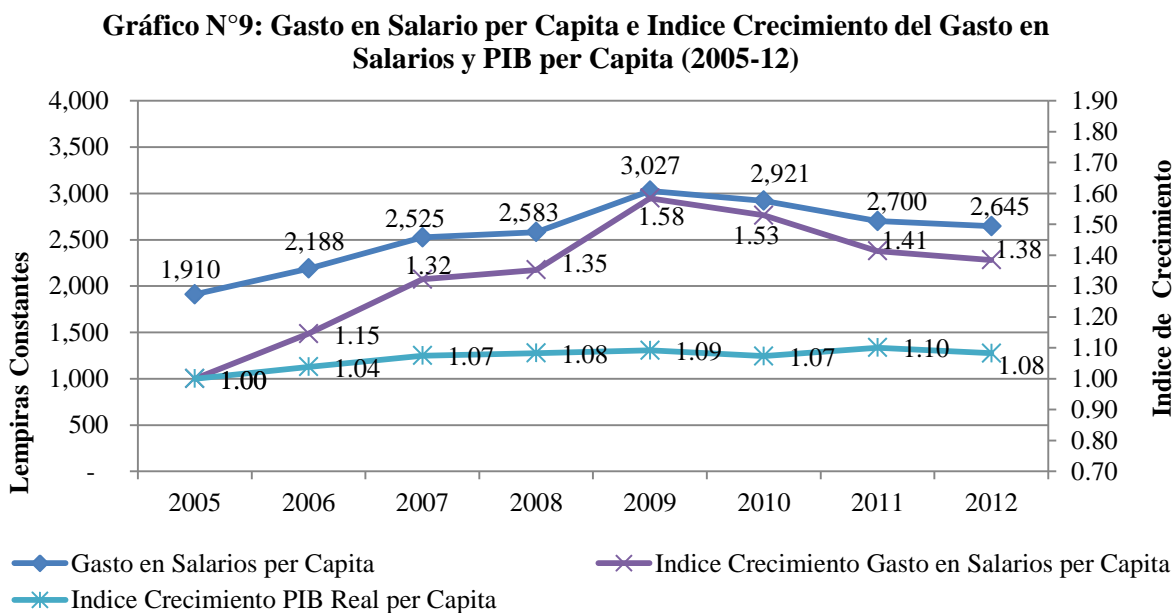


Fuente: BID en base a datos de SEFIN

21. **Al analizar la masa salarial real en Honduras entre 2007-2013 se aprecia un incremento marcado a nivel general entre 2007 y 2010, seguido de una contención entre 2011 y 2013 (Gráfico No. 8).** En el caso de Educación, luego del máximo alcanzado en 2009 (\$11.856 millones de Lempiras) el gasto real ha disminuido lenta pero consistentemente. Por otro lado, el gasto en remuneraciones en Salud se incrementó hasta alcanzar su cifra más alta el año 2011 (\$4.170 millones de Lempiras) para luego descender los años 2012 y 2013. Por último, la masa salarial real en seguridad ha aumentado consistentemente (pasó de \$1.432 millones de lempiras en el año 2007 a \$2,055 en el año 2013), aumento equivalente a poco más de un 6% anual.



22. **Este incremento real de la masa salarial está por encima del ritmo de crecimiento de la población y de la economía.** El gasto en remuneraciones per cápita se incrementó 38% entre 2005 y 2012, mientras que el PIB per cápita lo hizo en 8,3% solamente (ver Gráfico N°9). Entre los años 2005 y 2009, el gasto por habitante registró un crecimiento acumulado real cercano al 60%, mientras que el PIB real per cápita sólo aumentó en poco más de 9%. A partir del 2010, los esfuerzos por contener el gasto en remuneraciones han reducido la brecha pero esta continúa siendo significativa.



Fuente: Elaboración propia

23. **En cuanto a la estructura de la masa salarial a nivel general, no se han observado grandes cambios en los últimos cuatro años – el salario base ha representado un porcentaje cercano**

al 60% del gasto total (ver Gráficos N°10 y N°11). El restante 40% corresponde al pago por conceptos de Bono Decimotercer y Decimocuarto Mes (12% aproximadamente), Aportes Patronales (9%) y Aportes Adicionales (14%), Complementos (5%) y Otros (1%). Ninguno de estas remuneraciones complementarias al salario base son variables, en el sentido de que estos estén sujetos al desempeño individual de funcionarios o colectivos de una institución, o al desempeño de la economía o los ingresos tributarios. Tampoco se orientan a incorporar una prima para ocupaciones específicas con mayor demanda en el mercado o inclusive atraer al personal a ubicaciones geográficas desventajosas (el bono por zonaje o zona de frontera es el 8%). Tanto los bonos, como los aportes patronales, adicionales y complementos son calculados en función del salario base del funcionario y son otorgados en función del cargo desempeñado o el cumplimiento de algún requisito particular (por ejemplo, calificación académica o lo ya mencionado sobre zonaje).

Gráfico N° 10: Gasto Total en Remuneraciones 2010-13

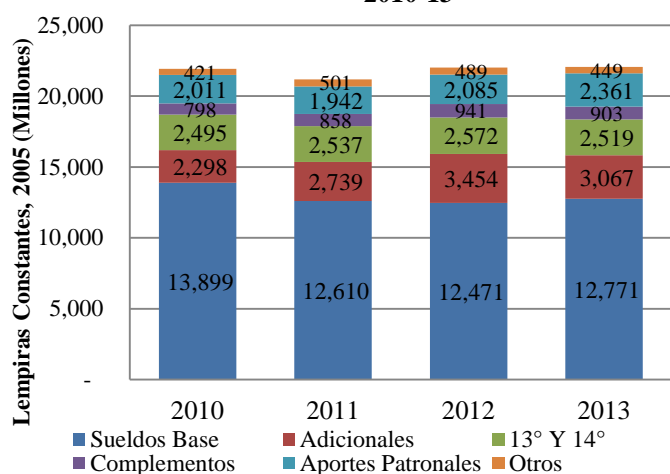
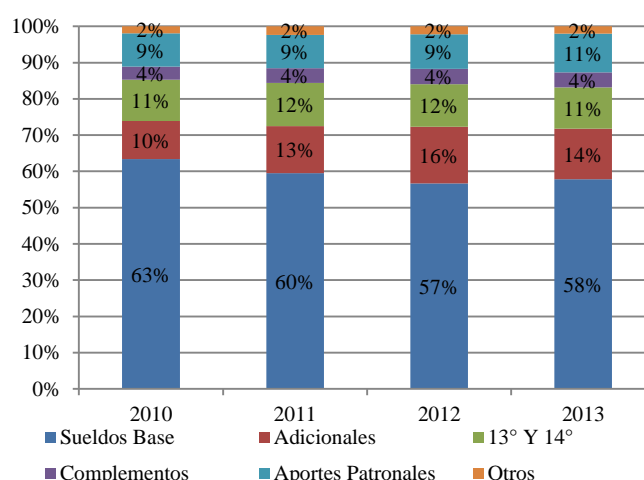


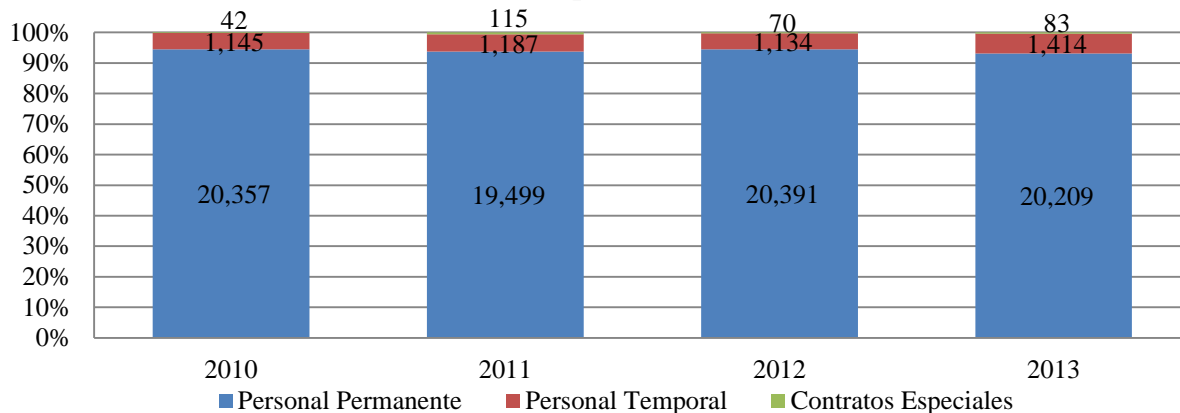
Gráfico N°11: Composición Gasto Total en Remuneraciones 2010-13



Fuente: Elaboración propia

24. **No existe demasiada flexibilidad en cuanto a la modalidad de vinculación contractual relacionada al gasto en salarios.** Contrario a tendencias en otros países de la región donde se ha expandido el gasto en contratados y contenido el gasto en personal permanente, en Honduras, del gasto total en salarios cerca del 95% corresponde al pago de personal permanente, mientras que solamente el 5% corresponde a pagos de personal temporal (ver gráfico N°12).

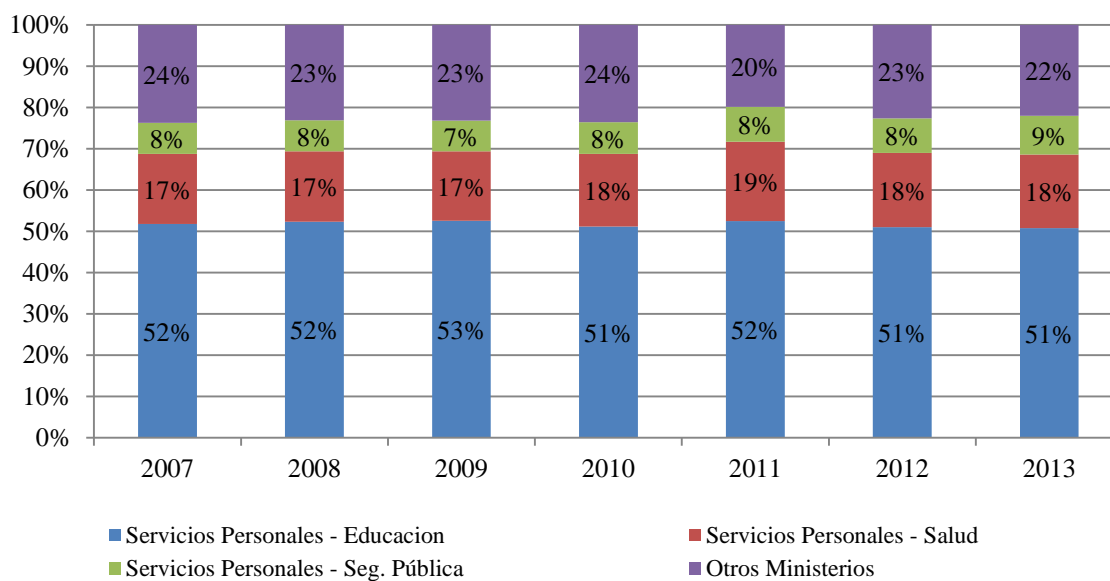
Gráfico N° 12: Gasto en Salarios según Tipo de Contrato 2010-13
(Millones de Lempiras Constantes, 2005)



Fuente: Elaboración propia

25. Finalmente, en términos de la contribución sectorial al gasto total en salarios, Educación representa poco más del 50% del gasto total en salarios, seguido por Salud (cerca del 18%) y Seguridad Ciudadana (aproximadamente 7%). El restante 25% se distribuye entre las restantes instituciones de la Administración Central.

Gráfico N°13: Porcentaje del Gasto Total en Salarios de Educación, Salud, Seguridad Pública y Otros (2007-2013)



Fuente: Elaboración propia en base a SEFIN

26. En resumen:

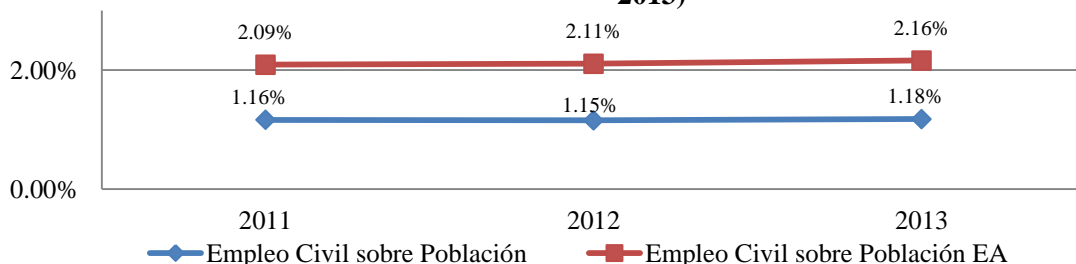
- La masa salarial de la administración central en Honduras en relación a su presupuesto y a la economía del país, pese a haber disminuido entre 2011-2013 aún se encuentra muy por encima del de otros países de la región, y es uno de los más altos de América Latina.

- Entre los años 2006 y 2009 se produce el mayor crecimiento del gasto total en salarios.⁵
- A partir del año 2010 se realiza un esfuerzo por contener el gasto en remuneraciones.
- Existe un alto nivel de rigidez salarial asociado a mecanismos automáticos de ajustes contenidos en los diferentes estatutos laborales, pese a que durante los últimos años se han realizado esfuerzos por alcanzar acuerdos salariales que desvinculen aumentos al salario mínimo y reemplazarlos por inflación. En el caso de los docentes, y en ausencia de una modificación al artículo 49 del Estatuto del Docente, la indexación sigue siendo en función del salario mínimo. El estatuto de los Químico-Farmacéuticos establece un aumento salarial de 20% anual independiente de la tasa de inflación esperada o efectiva.
- Aproximadamente el 60% del gasto total en remuneraciones corresponde al pago del salario base. Ha venido bajando, lo que desconecta la función efectivamente realizada de su remuneración correspondiente, y asocia una mayor parte del gasto a otros factores. La excepción está fundamentalmente en el sector educación y salud, donde existen algunos complementos asociados a la calificación académica y al tipo de funciones que se desempeñan.
- Cerca del 95% de los salarios pagados en la Administración Centralizada corresponde a funcionarios permanentes, lo que hace que cualquier futuro esfuerzo de reducir el gasto en remuneraciones a través de la eliminación de plazas temporales tenga un impacto menor.
- Más del 50% del gasto total en remuneraciones en la administración central corresponde a funcionarios que se desempeñan en el Sector Educación (en línea con la gran mayoría de las administraciones públicas donde los docentes están mapeados al gobierno central).

2.2 Empleo Público

27. **El empleo público civil en Honduras (excluyendo a la policía) correspondía al 1,18% de la población del país en 2013, cifra que se ha mantenido relativamente constante entre 2011 y 2013 (ver gráfico N°14).** Por otro lado, el empleo público corresponde al 2,1% de la población económicamente activa (PEA, población entre los 15 y 65 años de edad), también manteniéndose relativamente estable.

Gráfico N°14: Empleo Público Civil sobre Población Total y PEA (2011-2013)



Fuente: Elaboración propia

⁵ Más adelante se podrá apreciar que dicho crecimiento se debe fundamentalmente al aumento del valor hora clase otorgado a los docentes a través del acuerdo alcanzado con el magisterio y ratificado en el “Acta Especial, Propuesta Salarial y Programa de Ajuste Social y Calidad Educativa (PASCE)” y publicado en Noviembre de 2006

28. **El número de empleados públicos permanentes en la administración central (excluyendo docentes y temporales) ha registrado una leve y aparente baja entre los años 2010 y 2013 (Cuadro N°2).** La gestión de la nómina del Hospital Escuela de UNAH, salió de la nómina de la administración central a fines de 2012 y sus salarios pasaron a ser financiados con una transferencia corriente que la Secretaría de Salud realiza en forma directa a la UNAH. La aparente disminución de funcionarios del Servicio Civil (6%, fundamentalmente personal administrativo y auxiliares de enfermería del Hospital Escuela) y de profesionales de la salud (entre el 5 y 18%) es por ende artificial y podría mover a confusión.

Cuadro N°2: Empleo Público Civil según Estatuto (2009-2013)

	2009	2010	2011	2012	2013	Variación 2012-13
Empleo Público (excluye Docentes y Funcionarios Temporales)	26.471	29.146	30.035	29.766	27.762	-6,70%
Estatuto del Servicio Civil (Acuerdos Permanentes)	22.641	24.838	25.568	25.341	23.863	-5,80%
Estatuto del Médico	2.204	2.395	2.483	2.404	2.134	-11,20%
Estatuto de las Enfermeras Profesionales	1.104	1.293	1.325	1.380	1.196	-13,30%
Estatuto del Odontólogo	183	226	242	246	234	-4,90%
Estatuto del Microbiólogo	133	162	184	172	140	-18,60%
Estatuto de las Trabajadoras Sociales	132	143	144	137	118	-13,90%
Estatuto del Químico Farmacéutico	74	89	89	86	77	-10,50%
<i>Trabajadores Temporales (Contratos y Jornal)</i>	<i>3.728</i>	<i>4.879</i>	<i>5.230</i>	<i>4.447</i>	<i>10.255</i>	130,60%
<i>Estatuto del Docente</i>	<i>N.D</i>	<i>N.D.</i>	<i>58.154</i>	<i>62.580</i>	<i>64.000</i>	2,30%
Total Gobierno Central (inc. Docentes)	30.199	34.025	93.419	96.793	102.017	5,40%

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por la DGSC y SEFIN (docentes). Promedio anual basado en cifras mensuales de empleo provenientes de la nómina. Las cifras de docentes corresponden a la dotación de funcionarios (número de docentes registrados en SAD que reciben una remuneración mensual) y no a equivalentes de tiempo completo (FTE). No incluye Policía Nacional (no suministrada).

29. **Las únicas excepciones a esta leve tendencia a la baja se puede apreciar en el número de docentes y de empleados temporales.** En el caso de los docentes, aumentaron en poco más de 5.800 funcionarios entre el 2011 y 2013. Dicho crecimiento, mucho mayor entre 2011 y 2012, se debe a la implementación del Censo de Docentes y del SAD para el pago de salarios. Debido a que durante el 2011, el SAD se encontraba en su fase piloto, no todos los docentes habían hecho su traslado e inscripción a dicho sistema por lo que es posible que la cifra obtenida del SAD sea levemente inferior a la real. Entre los años 2012 y 2013 el número de docentes aumenta en poco menos de 1.500 funcionarios (2,4% anual) lo que parece ser más consistente con la tasa efectiva y el nivel de gasto.
30. **En el caso de los temporales, el aumento de esas contrataciones provendría fundamentalmente de un aumento en el número de jornaleros en el Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Comunicaciones, y por aumento del personal a contrato en el Ministerio de Salud (probablemente asociado a arreglos contables asociados al traspaso del**

Hospital Escuela). Si se excluye del total del Cuadro N°2 a los Docentes y a los trabajadores temporales, y se toma en cuenta la transferencia del Hospital Escuela a la UNAH, tenemos que el empleo público se ha mantenido constante entre los años 2010 y 2013 (en torno a los 30.000 funcionarios).

31. **Pese a este incremento en jornaleros en 2013, la proporción de empleados con contratos temporales es relativamente baja, tanto en el servicio civil como en salud y en el sector docente.** Alrededor del 95% del total de horas impartidas por docentes corresponden a horas contratadas bajo la figura de acuerdos permanentes, mientras que el restante 5% corresponde a horas de interinato y docentes en calidad de sustitutos.⁶ Esta distribución es bastante estable en el tiempo y los porcentajes son prácticamente los mismos para los docentes que cumplen funciones administrativas (ver Cuadro N°3). Dentro del servicio civil y los estatutos de salud, de acuerdo a la información suministrada por la DGSC, el aumento del número de contratos temporales (contratos y jornales) registrado durante el año 2013 se explica casi en su totalidad por el aumento registrado en las secretarías de Salud (alrededor de 3.000 nuevos contratos) y de Obras Públicas, Transporte y Comunicaciones (3.483 nuevos jornales).

Cuadro N°3: Empleo Público Civil según Tipo de Contrato (2009-2013)

	2009	2010	2011	2012	2013
Servicio Civil+ Estatutos Salud:	30.199	34.025	35.265	34.212	38,017
Acuerdos Permanentes	26.471	29.146	30.035	29.766	27.762
Contratos	2.430	3.633	4.167	3.406	6.141
Jornales	1.298	1.246	1.064	1.040	4.113
<i>Docentes:</i>			<i>53.471</i>	<i>57.421</i>	<i>58.788</i>
Interino			1.818	2.649	2.776
Permanente			51.103	54.032	55.372
Substituto			550	740	640
<i>Docentes Administrativos:</i>			<i>4.683</i>	<i>5.159</i>	<i>5.212</i>
Interino			111	163	187
Permanente			4.527	4.957	5.001
Substituto			45	39	24
Total Docentes			58.154	62.580	64.000
% del Empleo con Acuerdo Permanente	87,7%	85,7%	91,7%	91,7%	86,4%

Fuente: Elaborado por los autores con datos proporcionados por la DGSC. Nota: Distribución de Personal Docente y Docente Administrativo fue realizado en función de número de horas clase en cada tipo contractual. El número total de docentes se basa en aquellos registrados en SAD que recibían una remuneración mensual y no en un cálculo de FTE (equivalentes a tiempo completo).

32. **Analizando la variación en el empleo público por institución de la administración central entre 2009 y 2013, se aprecia también un nivel relativamente constante en la gran mayoría**

⁶ Un mismo docente puede tener más de un contrato por lo que es posible que en uno de ellos sea como acuerdo permanente mientras que el segundo sea como sustituto. A fin de evitar que un mismo docente sea contabilizado dos veces, se optó por construir este indicador utilizando el número de horas totales impartidas según cada tipo de contrato.

de las secretarías e instituciones (ver Cuadro N°4). La excepción más destacable corresponde al aumento del empleo registrado en la Secretaría de Educación, en particular en la planta de docentes (más adelante en este informe se examinará si dicho aumento se debe al crecimiento vegetativo de la población escolar, a un aumento de cobertura o una reducción del tamaño promedio de cada clase). Se destaca también el aumento en el empleo durante el 2013 en la Secretaría de Obras Públicas (aumento en jornales ya descripto) y la disminución en la Secretaría de Salud (transferencia del Hospital Escuela).

Cuadro N°4: Empleo Público Civil por Institución de la Administración Centralizada (2009-2013)

	2009	2010	2011	2012	2013
TOTAL	30,199	34,025	93,419	96,792	102,017
Secretaría de Educación			65,197	69,485	70,819
Servicio Civil (Acuerdos Permanentes)	4,887	4,934	4,999	5,055	5,068
Contratos y Jornales	1,748	2,356	2,044	1,850	1,751
Personal Docente (Titulo II)	N/A	N/A	58,154	62,580	64,000
Secretaría de Salud	16,541	18,062	18,319	17,776	18,812
Servicio Civil (Acuerdos)	12,793	13,835	13,924	13,370	11,902
Contratos y Jornales	2	2	15	10	3,097
Estatutos del Sector Salud	3,746	4,225	4,380	4,396	3,813
Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Com.	957	927	958	989	4,576
Acuerdos Permanentes	894	884	868	863	862
Contratos	63	42	90	126	231
Jornales	-	-	-	-	3,483
Dirección Ejecutiva de Ingresos	-	-	3,299	2,779	2,705
Secretaría de Finanzas	1,942	3,368	777	841	794
Secretaría del Interior y Población	752	804	961	778	741
Secretaría de Relaciones Exteriores	358	388	458	422	411
Secretaría de Despacho Presidencial	125	114	261	333	316
Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación	32	73	134	290	298
Secretaría de Seguridad (no incluye Policía)	176	159	160	160	160
Secretaría de Defensa Nacional (personal civil)	46	47	46	47	46
Otros organismos de la Administración Central	2,636	2,796	2,851	2,892	2,339

Fuente: Elaborado por autores con datos proporcionados por la DGSC y SEFIN. El número total de docentes se basa en aquellos registrados en SAD que recibían una remuneración mensual y no en un cálculo de FTE (equivalentes a tiempo completo).

33. **Este nivel constante en los últimos cuatro años muestra que existiría un buen control en la práctica sobre la creación de nuevas plazas permanentes en el servicio civil, que requiere de la concurrencia de SEFIN y de la DGSC.** Las normas requieren que antes de que una plaza sea ofrecida o llamada a concurso se requiere que: (i) SEFIN autorice la creación de la plaza asignándole a ésta contenido presupuestario y un número de puesto; y (ii) el Departamento de Clasificación de Puestos y Salarios al interior de la DGSC elabore un dictamen de clasificación en el que se señale que la descripción de puesto corresponde al grado y salario presupuestado. Las áreas de RRHH en cada entidad son las responsables de llevar un control interno respecto al

número de plazas existentes y su estatus de acuerdo a las disposiciones señaladas en la Ley de Presupuestos de cada año. Además la disponibilidad de información respecto a plazas existentes y vacantes otorga a SEFIN la habilidad de analizar y evaluar en base a méritos técnicos las solicitudes de expansión de plazas presentadas por cada ministerio de línea.

34. **Esta baja en el servicio civil también refleja los esfuerzos del gobierno por reducir el número de plazas administrativas.** En la ley de presupuesto de cada año existe una disposición general en el área de recursos humanos que define qué hacer con las plazas vacantes. Por ejemplo, para el año 2013⁷ especificaba que se debían cancelar al menos un 60% de las plazas vacantes existentes al 31 de diciembre de 2012, excepto por aquellas plazas del servicio docente, de atención en salud y en el área de seguridad. Se pedía a todas las instituciones, además, cancelar el 50% de todas aquellas plazas que quedaren vacantes por motivo de cesantía a excepción de las plazas de dirección.
35. **En cuanto a las reclasificaciones (o promociones) que podrían tener un impacto en la masa salarial, la cantidad de plazas por grupo y por nivel las define cada secretaría de estado junto con SEFIN, de acuerdo a la disponibilidad presupuestaria.** En este sentido, no existe una estructura organizacional predefinida.
36. **En resumen:**
- El empleo público como porcentaje de la población se ha mantenido relativamente constante durante el período.
 - En torno al 90% del empleo público civil corresponde a funcionarios con acuerdo permanente.
 - El Ministerio de Educación, incluyendo personal docente y no docente, concentra cerca del 70% del empleo público civil (excluida la Policía). Además, sólo el Ministerio de Educación registra un aumento sostenido en sus niveles de empleo durante el período. En el resto de las reparticiones, el empleo se ha mantenido constante o ha disminuido levemente durante lo que va del 2013. El peso que, en el nivel de empleo y gasto salarial, tiene la Secretaría de Educación hace que cualquier esfuerzo por asegurar la sostenibilidad de la masa salarial inevitablemente contemple la implementación de medidas en dicho sector.
 - Si bien el análisis de la nómina sugeriría una disminución del empleo público permanente excluyendo a los docentes durante el año 2013, se ha mantenido prácticamente inalterado desde el 2010 dando muestras de un buen nivel de control de la creación de nuevas plazas (el cambio se debe a la transferencia del Hospital Escuela a la UNAH).
 - Durante el año 2013 también se incrementó de manera significativa el personal a jornal, en particular dentro de la Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Comunicaciones.

⁷ Ley de Presupuesto de 2013. Ver capítulo 7, artículo 132

2.3 Política salarial⁸

37. **Existen importantes debilidades en la política salarial que atentan contra la sostenibilidad de la masa salarial.** La primera de ellas es la fragmentación que existe en término del número de agrupaciones con los que SEFIN debe negociar. Esta fragmentación tiene su origen en la proliferación de estatutos especiales que se dio durante los años 90. La existencia de múltiples estatutos especiales tiende a generar una serie de problemas al momento de negociar aumentos salariales:

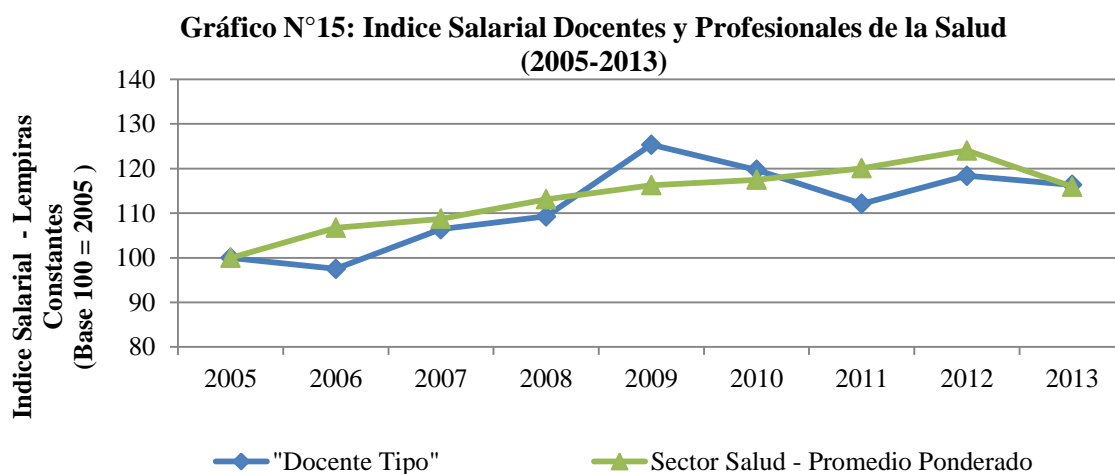
- Diferentes mecanismos de ajustes salariales: cada estatuto establece su propio mecanismo de ajuste, por ejemplo, indexación al salario mínimo, a la inflación o un porcentaje fijo para cada año. En Honduras, este ha sido un problema pues cada estatuto establecía su propio mecanismo de ajuste. En el año 2003, la Ley de Reordenamiento del Sistema Retributivo del Gobierno Central vino a homologar los mecanismos de ajustes para varios estatutos, en particular dentro del sector salud. Con todo, aún existentes estatutos con mecanismos especiales, por ejemplo: (i) los docentes tienen su salario base indexado al salario mínimo, y; (ii) los químicos farmacéuticos reciben un aumento de 20% anual independiente de la tasa de inflación.
- Incentivos para utilizar la negociación de un estatuto como piso para las negociaciones de otros: este fenómeno denominado “*leap frogging*” puede provocar el crecimiento exponencial de la masa salarial especialmente si la negociación con todos los gremios o sindicatos (estatutos) se da en distintos momentos. En la práctica, este es un fenómeno que se ha dado en Honduras.
- Expansión del número de frentes de negociación permite que agrupaciones más pequeñas logren concesiones importantes: este es el caso de estatutos como el de los microbiólogos y el de los químicos-farmacéuticos (explicado en mayor nivel de detalle en el sector salud). El bajo número de funcionarios que incluyen estos estatutos hace que su impacto sobre el crecimiento en la masa salarial sea insignificante si se le compara con el de los docentes. Producto de esta situación, y con el fin de reducir el número de flancos, las autoridades presupuestarias pueden optar por otorgar concesiones a estos grupos a fin de concentrarse en frentes donde los ahorros potenciales son mayores. Esta estrategia de corto plazo genera inequidades en el mediano plazo y establece precedentes para futuras negociaciones con otros estatutos (ver punto anterior de “*leap frogging*”).

38. **Una de las dificultades de analizar la evolución de los salarios en la administración central es lograr información de precisión en el sector educación.** Para hacerlo, se debe controlar por el número de horas que cada docente imparte. Por ejemplo, los profesores de secundaria tienden a trabajar un mayor número de horas que los de primaria y pre-básica. De esta manera, si se toma

⁸ La presente sección utiliza tres fuentes de información del sector público de Honduras. La primera proviene de la DGSC y contiene información sobre salarios provenientes de la nómina mensual de los empleados públicos (excepto docentes) entre enero del 2009 y Agosto de 2013. La segunda fuente proviene de la Unidad de Modernización (UEM) en SEFIN y del Sistema de Administración Docente (SAD) que contiene información de salarios de los docentes entre Julio del 2011 y Agosto del 2013. Por último, la tercera fuente corresponde a los Anuarios de SEFIN que en su análisis del gasto corriente incluye información respecto de salarios promedio y negociaciones salariales con los distintos sindicatos desde 2005 a 2013.

como referencia el salario promedio durante el período, no es posible aislar el efecto en el salario que es producto de una mayor remuneración (por ejemplo, el aumento del valor hora clase o VHC o de algún otro complemento) de una variación en el número de horas impartidas. A fin de poder aislar y cuantificar la variación en el salario de los docentes se realizó una simulación en la que se calcula la evolución salarial de un “docente tipo” o representativo.⁹ Este efecto también se da entre algunos profesionales de la salud, en especial los médicos y odontólogos; sin embargo, dado su menor peso en la masa salarial y número de componentes salariales se consideró que el salario promedio era una medida aproximada de suficiente precisión.

39. **En términos sectoriales, si bien los salarios de educación y salud han aumentado en similar magnitud entre 2005 y 2013, éstos lo han hecho a paso muy disímil (ver Gráfico N°15).** Por un lado, el salario de los docentes aumento rápidamente hasta el 2009 para luego descender y registrar un aumento de 16% durante todo el periodo. Por otro lado, el sector salud registra igual aumento durante el período pero su evolución es una de sostenido aumento hasta el 2012, seguida de un significativo descenso el 2013.

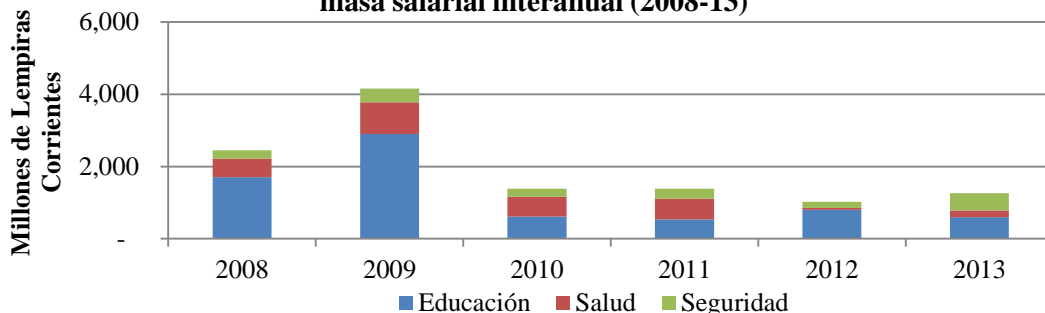


Fuente: Anuarios SEFIN, DGSC y simulación de salario “docente tipo” realizada por autores

40. **Si bien el aumento salarial de docentes y profesionales de la salud ha sido muy similar en términos porcentuales, su efecto sobre las finanzas públicas ha sido muy distinto dado el peso específico que cada sector tiene sobre la masa salarial.** El Gráfico N°16 da cuenta de la “contribución” de cada sector al crecimiento de la masa salarial interanual. En el gráfico se puede apreciar como este crecimiento se debe fundamentalmente a los aumentos salariales en educación realizados entre los años 2007 y 2009 los que representaron más de 4.500 millones de lempiras o 55% del crecimiento del gasto total en remuneraciones en dicho periodo, para luego reducirse considerablemente aunque manteniendo cierta inercia. En el gráfico también se aprecia como los aumentos en salud han sido de menor monto pero constantes en el tiempo

⁹ El docente tipo imparte 156 horas de clase al mes (considerado a tiempo completo), el año 2012 poseía 18 años de antigüedad (corresponde al promedio de los docentes), posee su licenciatura en pedagogía lo que lo hace elegible para recibir el complemento por calificación académica (en el año 2012, el 71% de los docentes recibe algún monto por este concepto). En forma adicional al salario base, antigüedad y calificación, este docente tipo sólo recibe Aguinaldo, Decimocuarto salario y vacaciones según el estatuto, es decir, no recibe ninguno de los otros complementos como zonaje, méritos profesionales, cargo directivo, funciones administrativas u otros complementos (que representa menos del 5% del gasto total en personal en educación).

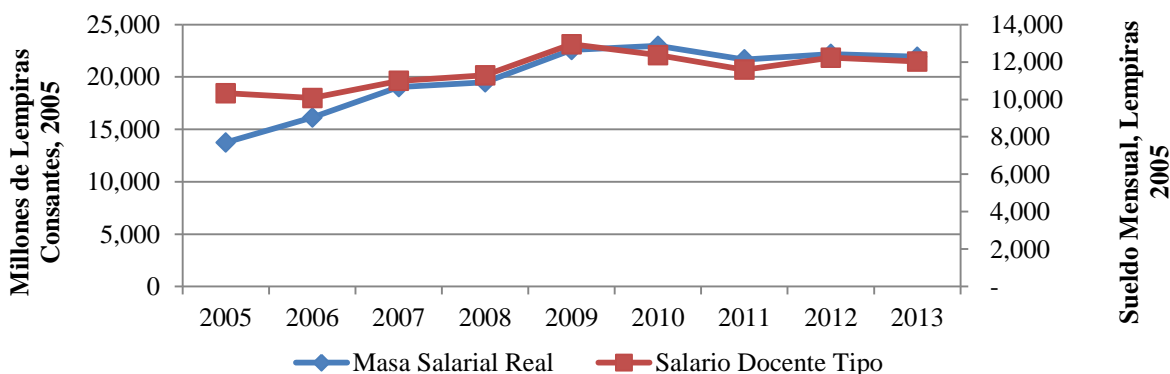
Gráfico N° 16: Aportes relativos de cada sector al crecimiento de la masa salarial interanual (2008-13)



Fuente: Elaboración propia en base a información de SEFIN

41. **El alto peso que representan los docentes en la masa salarial, sumado al patrón de incremento que han tenido sus salarios sugiere que es éste el factor más significativo al momento de explicar el comportamiento de la masa salarial en Honduras.** Como se señaló en las secciones anteriores, la evolución de la masa salarial en Honduras no parece estar vinculada a un aumento en los niveles de empleo, de hecho, con excepción de Educación, el empleo se ha mantenido constante o disminuido. Tampoco parece ser consecuencia de la evolución de los salarios vinculados a los estatutos especiales del sector salud ya que estos representan un porcentaje muy bajo del empleo público; ni tampoco a la evolución de los salarios del servicio civil. Dicho de otra manera, los aumentos salariales otorgados a los docentes constituyen el principal factor que llevó al empeoramiento de la situación fiscal y sostenibilidad de la masa salarial entre los años 2006 y 2009, pero también constituyen la principal fuerza detrás de la mejora lograda durante los últimos años. El Gráfico N°17, a continuación, presenta la alta correlación que existe entre los salarios de los docentes (representado por el salario del “Docente Tipo” simulado en función de los aumentos salariales conseguidos por el magisterio en el período 2005-2013) y la evolución del gasto real en salarios en la administración central durante el mismo período.

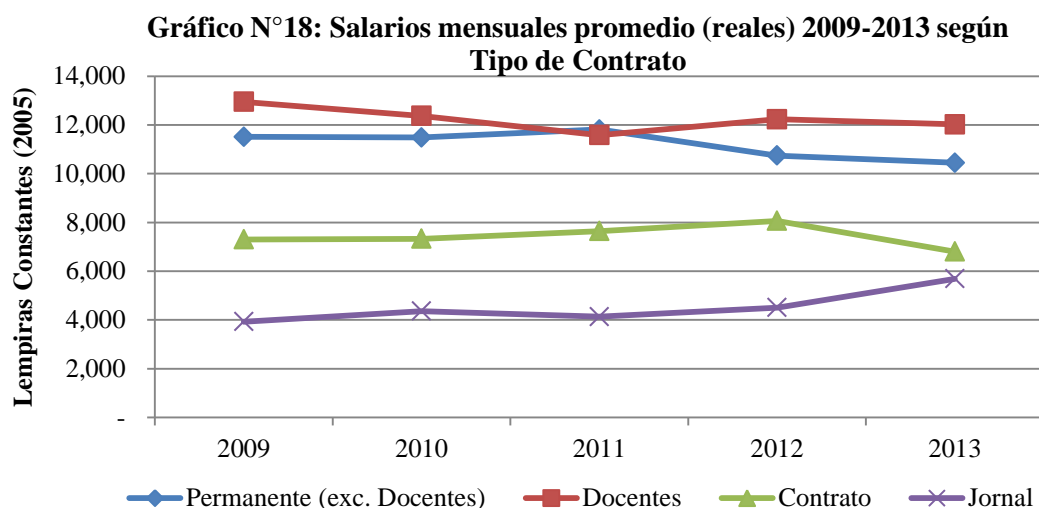
Gráfico N°17: Evolución Masa Salarial y Sueldo Real de Docentes 2005-2013



Fuente: SEFIN y simulación realizada por autores en base a incrementos salariales de los docentes

42. **En cuanto a la evolución de las remuneraciones por tipo de contrato, entre los años 2009 y 2013 se ha logrado frenar e incluso reducir el crecimiento real de los salarios (ver Gráfico N° 18).** Durante este período, el salario de los funcionarios permanentes (servicio civil más

estatutos de salud) es el que ha registrado una mayor disminución real, levemente superior al 9%. Los docentes, por otro lado, han visto sus remuneraciones disminuir poco menos de un 7% real durante el mismo período; cifra muy similar a aquella de los funcionarios a contrato. Sólo aquellos funcionarios a jornal han visto su salario elevarse.



Fuente: DGSC y simulación de salario “docente tipo” realizada por autores en base a aumentos anuales

43. En resumen:

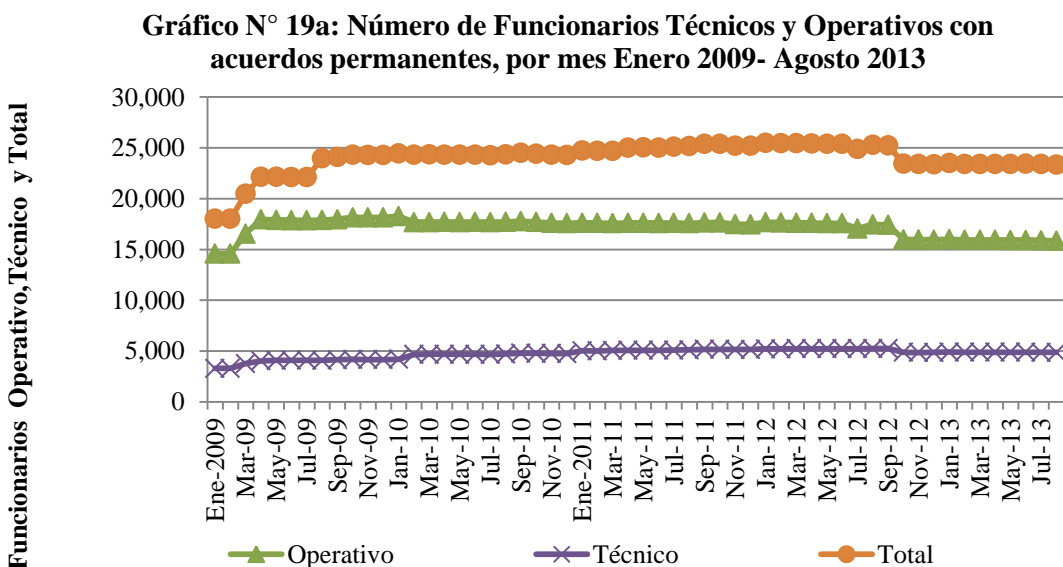
- Los procesos de negociación salarial con los distintos gremios y sindicatos han resultado en aumentos salariales dispares dentro del sector público, siendo los docentes y algunos estatutos del sector salud, los que más han mejorado su situación salarial.
- Si bien la fuente de los problemas de sostenibilidad por los que atraviesa Honduras hoy se encuentra en los aumentos salariales logrados por los docentes el año 2006, la clave detrás de la mejora incremental en la viabilidad fiscal de la masa salarial que ha tenido lugar a partir del 2010, se encuentra en el congelamiento de los salarios impuesto a los docentes el año 2010 y que se extendió hasta fines del 2012.

3. Análisis Sectorial

44. Esta tercera parte del informe tiene por objetivo profundizar en el análisis de la evolución del empleo y los salarios de los funcionarios públicos en el servicio civil (empleados administrativos) y en los sectores de Salud, Educación y Seguridad.

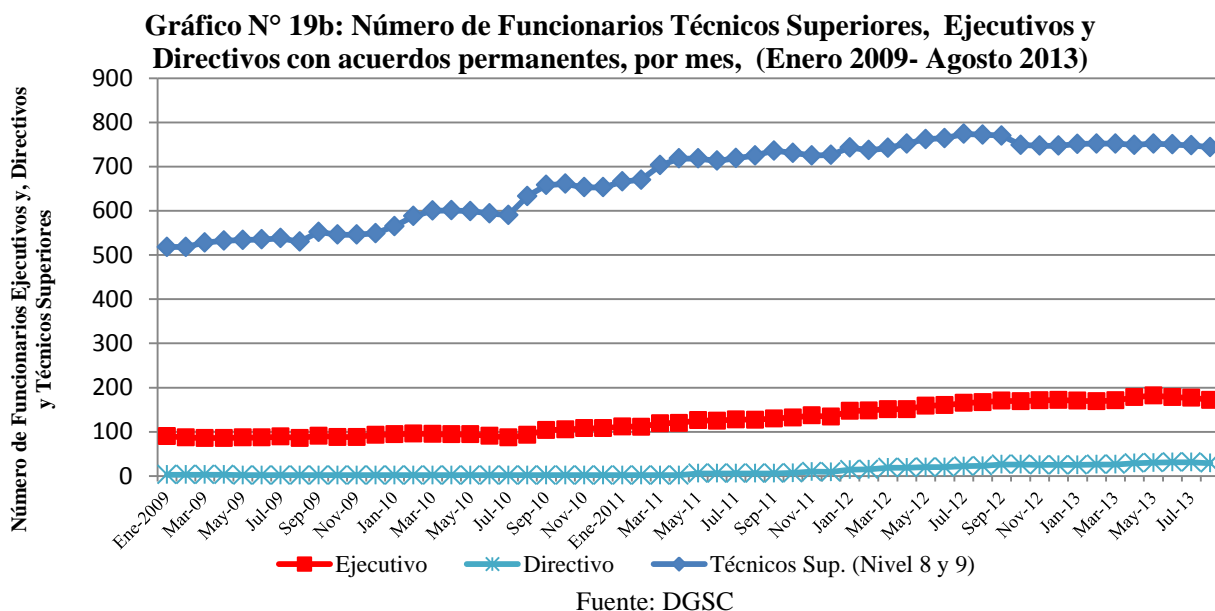
3.1 Servicio Civil

45. **El Servicio Civil incluye a aquellos empleados públicos regidos por la Ley del Servicio Civil, es decir, los empleados administrativos de todas las instituciones de la administración central no regidos por estatutos especiales.** Aunque dentro de este régimen pueden existir distintas modalidades de contrato, esta sección se avoca a analizar la evolución del empleo entre aquellos funcionarios contratados vía acuerdos permanentes, los que representan alrededor del 85% del total de funcionarios adscritos al estatuto del servicio civil.
46. **El personal permanente del servicio civil se organiza en cuatro grandes grupos.** El grupo Directivo contiene 2 niveles (13 y 12) y en ella se ubica a los altos mandos de las secretarías. El grupo Ejecutivo cuenta con dos niveles (11 y 10) e incluye a asesores y asistentes especiales. El grupo Técnico contiene 4 niveles (9 al 5) y comprende a los técnicos de laboratorio, algunos ingenieros y economistas. Por último, el grupo de Apoyo técnico administrativo u Operativo cuenta con 4 niveles (4 al 1) e incluye a conserjes, secretarías, choferes, vigilantes y auxiliares, entre otros. A su vez, al personal de confianza, que tiene contrato temporario, se lo denomina como “excluido”.
47. **Durante gran parte del período 2009-2013 el empleo permanente en el servicio civil se ha mantenido constante y bordeando los 25.000 funcionarios, la enorme mayoría de los cuales pertenecen al grupo de apoyo administrativo (ver gráfico N°19a).** Las principales variaciones en el período corresponden a incorporaciones o traspasos de centros del sector salud (octubre 2012).



Fuente: DGSC

48. Si bien el número de funcionarios operativos y técnicos se ha mantenido relativamente constante, el personal clasificado como Directivo y Ejecutivo ha aumentado considerablemente a partir de mediados del 2010 (Gráfico N°18b). Entre Julio del 2010 y Junio del 2013, el número de funcionarios Ejecutivos se duplicó pasando de 87 a 178. Con todo, la proporción de funcionarios “Ejecutivos” y “Directivos” es menor al 1% del total del empleo dentro del servicio civil lo que parece ser excesivamente baja. La ampliación del empleo también se ha dado en los niveles superiores del grupo técnico (niveles 8 y 9), el que entre igual periodo se elevó de 518 en Enero del 2009 a 750 en Junio del 2013.



49. Parte de la explicación respecto al aumento en el número de Ejecutivos dice relación con la creación de nuevas secretarías y su dotación; por otro lado, también se puede apreciar el aumento del número de plazas en esta categoría en algunos ministerios, en especial, en SEFIN y en Relaciones Exteriores (ver Cuadro N°5). Más allá de los números y el impacto sobre el gasto total en remuneraciones que éste aumento pueda tener (bastante insignificante), el elemento más relevante tiene que ver con la composición del empleo a nivel agregado y la habilidad del sector público de ofrecer plazas con funciones directivas y ejecutivas a salarios competitivos. En este sentido no parece del todo problemático que secretarías como finanzas hayan aumentado el número de plazas en esta categoría, ni tampoco que en el año 2012 recién se hayan creado algunas en la Secretaría de Seguridad. El esfuerzo podría ser interpretado como un avance hacia la profesionalización de la gestión pública. Obviamente, el efecto final va a depender de otros elementos como la capacidad de selección de funcionarios idóneos de acuerdo a sus méritos y su retención y promoción de acuerdo a su desempeño. Por otro lado, este esfuerzo podría haber ido acompañado de un análisis por sector para determinar tasas de (no) reemplazo de las posiciones a nivel operativo (por ejemplo, la supresión del puesto con la jubilación o renuncia de su ocupante). Este tipo de medidas podría traer ahorros y generar aumentos en la productividad. Viendo los números de personal operativo a nivel agregado, no parece haber sido el caso.

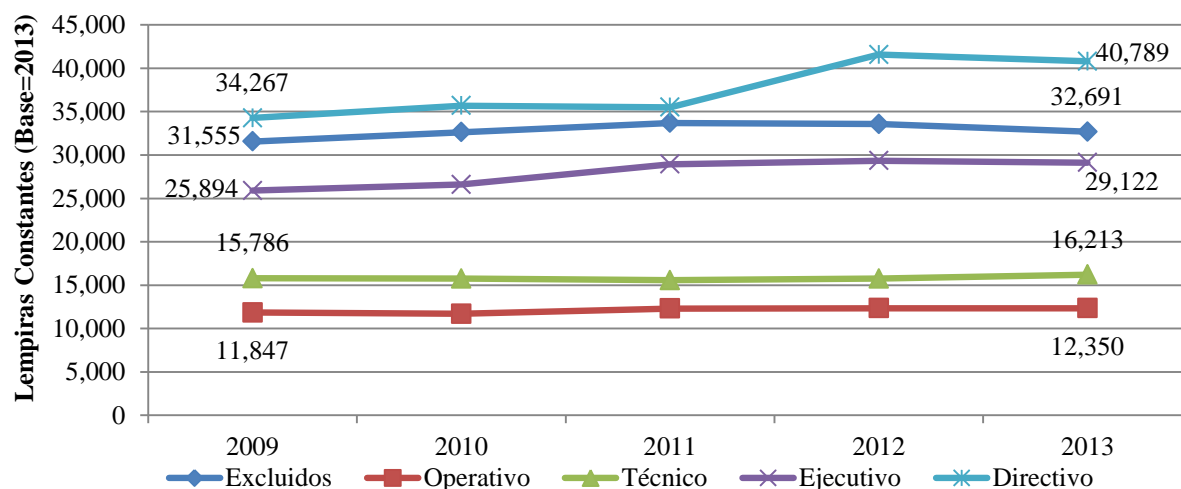
Cuadro N°5: Plazas “Ejecutivas” según Institución de la Administración Central (2009-2013)

	2009	2010	2011	2012	2013
Centro Nacional de Educación para el Tránsito	6	6	6	6	6
Secretaría de Agricultura y Ganadería			3	6	8
Secretaría de Cultura, Artes y Deportes	3	3	4	4	4
Secretaría de Despacho Presidencial	8	8	10	11	12
Secretaría de Educación	5	5	7	6	6
Secretaría de Finanzas	29	28	34	43	43
Secretaría de Industria y Comercio	8	9	9	10	11
Secretaría de los Pueblos Indígenas y Afro-Hondureños			6	5	5
Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda	13	11	10	12	15
Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente				5	6
Secretaría de Relaciones Exteriores	10	10	15	18	18
Secretaría de Salud	8	9	9	9	8
Secretaría de Seguridad				6	7
Secretaría de Trabajo y Seguridad Social	1	1	1	1	5
Secretaría del Interior y Población	3	3	3	6	8
Secretaría Técnica de Planificación y Cooperación Externa		8	13	14	15
Total	94	101	130	161	175

Fuente: DGSC

50. En base a la información detallada de la nómina proporcionada por la DGSC, la evolución de las remuneraciones mensuales promedio por segmento durante los últimos 5 años marca un incremento para los niveles directivo y ejecutivo, y una relativa estabilidad para los grupos técnico, operativo y excluido (Gráfico N°20). Los funcionarios de las categorías Operativas y Técnicas han visto su salario promedio mantenerse constante desde 2009 mientras que la de funcionarios Directivos y Ejecutivos ha aumentado en 19% y 12% real, respectivamente (4,4 y 3% cada año). Estas cifras llaman la atención pues desde el año 2004, los funcionarios del servicio civil cuyo salario mensual es superior a 25,000 Lempiras sólo han recibido un aumento salarial equivalente a 900 Lempiras otorgado a mediados del año 2012 (SEFIN).

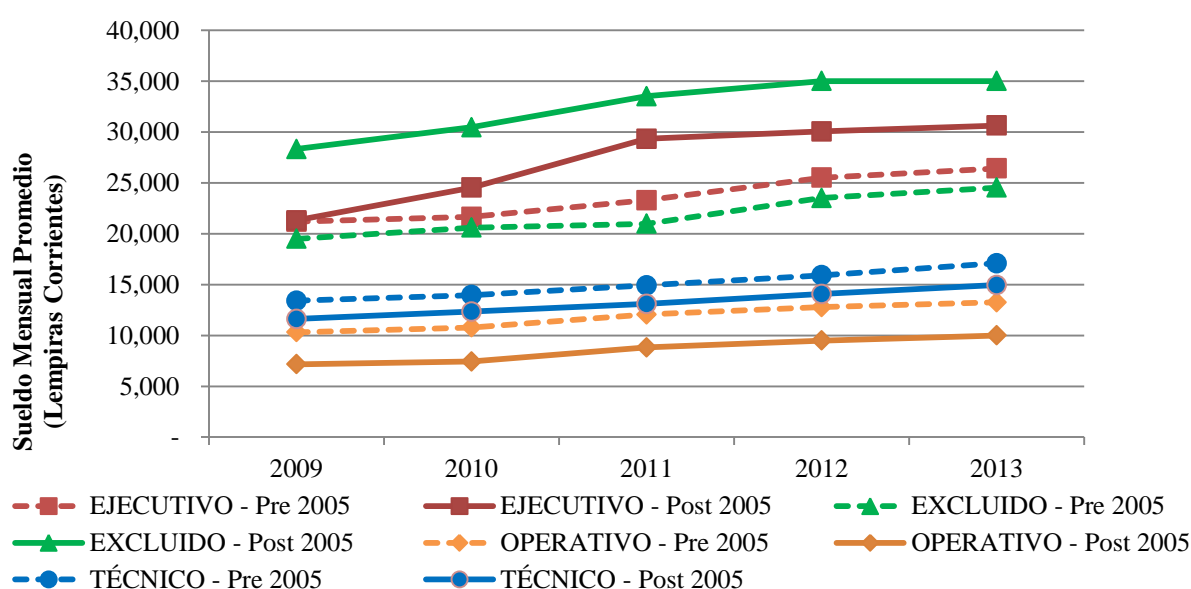
Gráfico N°20: Remuneracion Promedio del Servicio Civil según Grupo



Fuente: DGSC

51. Esta aparente contradicción se explica por el incremento del número de funcionarios de tipo ejecutivo y directivo que se sumaron al servicio civil con posterioridad al 2005 y que negociaron remuneraciones superiores a las de sus pares (gráfico N°21). Es probable que la erosión del salario real descrita en la simulación anterior haya hecho más difícil reclutar personal idóneo para llenar puestos ejecutivos y de confianza (Excluidos) por lo que las autoridades dentro de cada secretaría optaron por elevar el salario ofrecido a potenciales candidatos.¹⁰ A niveles más bajos como de apoyo operativo es al revés: con una mayor antigüedad las remuneraciones son superiores. Lo mismo sucede para aquellos funcionarios pertenecientes al grupo “Técnico”. La brecha se explica en gran medida debido a que los aumentos salariales alcanzados vía acuerdo no modifican el salario base establecido por la DGSC.

Gráfico N°21: Salario Mensual por Grupo según año de Ingreso a la Administración Pública (2009-13)



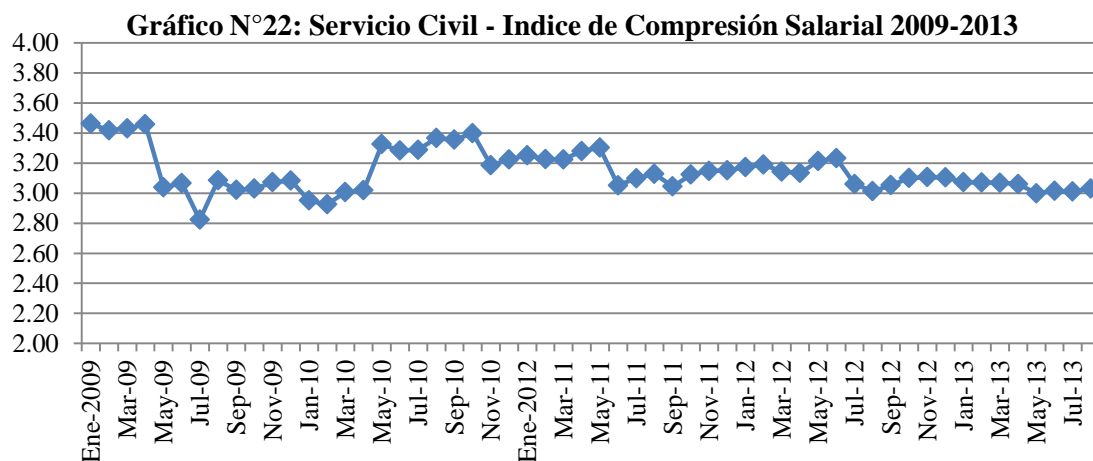
Fuente: DGSC

52. El gráfico N°22 viene a confirmar lo previamente señalado en relación a la evolución que ha tenido el índice de compresión salarial de los funcionarios del servicio civil en Honduras. El gráfico presenta la relación entre la remuneración total mensual promedio de los funcionarios pertenecientes a los niveles más altos (Directivos y Excluidos) dividido por de aquellos en el nivel más bajo de ingresos (Operativo 1). En el gráfico se puede apreciar que, entre los años 2009 y 2013, el salario promedio de aquellos en la parte alta de la escala salarial ha fluctuado entre 2,8 y 3,4 veces el de aquellos en la parte más baja de la escala salarial. Este valor es muy bajo comparado con la práctica internacional, que sugieren que dicho índice sea al menos de 7.¹¹ Esto implica que un mayor nivel de responsabilidad no sería acompañado de una remuneración

¹⁰ Cabe señalar que si bien existe una escala de salarios elaborada por la DGSC, ésta no está sancionada por ley y es sólo de carácter indicativo. En la práctica, los salarios para los funcionarios del servicio civil parecen estar más determinados por la situación del mercado laboral y las disponibilidades presupuestarias de cada secretaría.

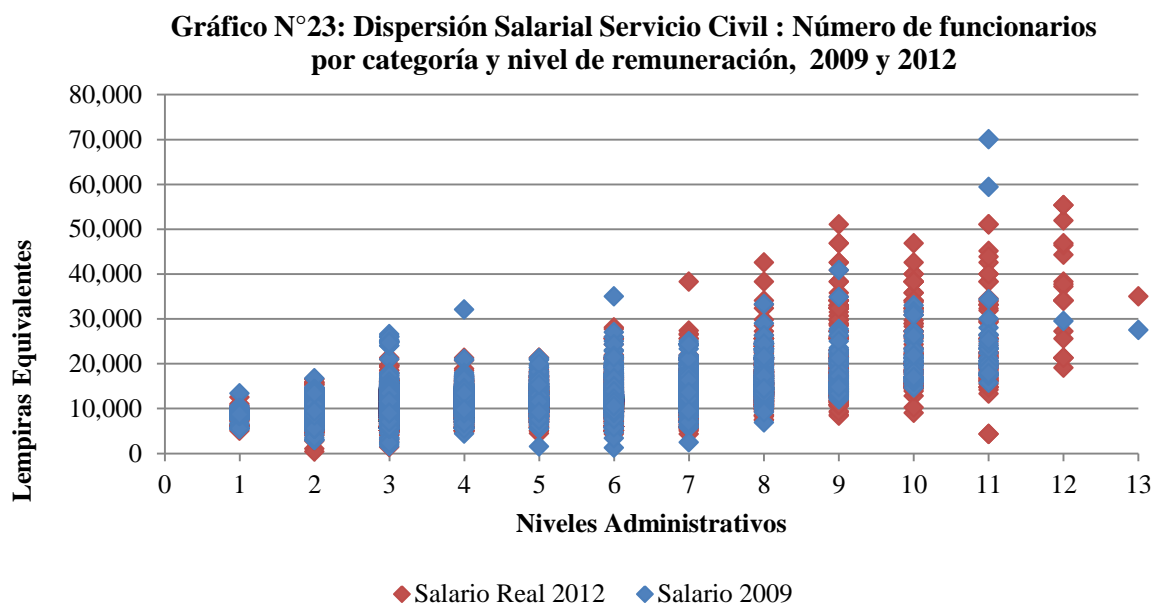
¹¹ Véase, por ejemplo, Schiavo-Campo (1997). Sin embargo, no existe en la literatura evidencia empírica de que ese nivel sea el adecuado.

acorde, desincentivando el desempeño y generando posibles inequidades verticales. También es evidencia de la eventual dificultad que pudiera existir para atraer gente de excelencia para llenar vacantes a dicho nivel.



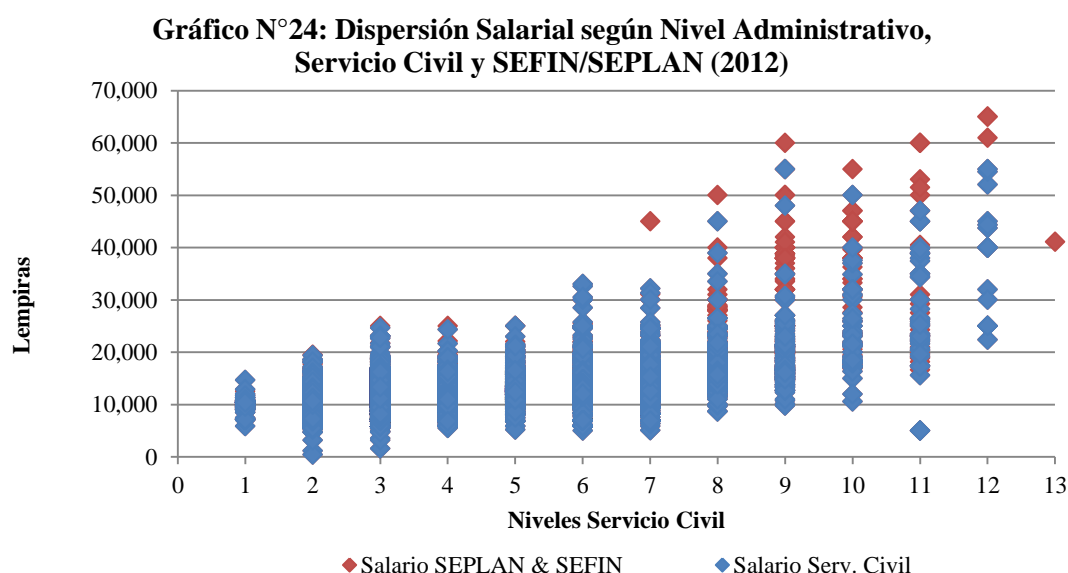
Fuente: DGSC

53. **La política de compensación tiene impacto directo en la atracción pero también en la retención de personal idóneo: resulta clave ofrecer una compensación competitiva a los funcionarios (con respecto al sector privado, como se analiza más abajo) y que sea percibida como justa internamente en la administración.** Con respecto a este último punto, el servicio civil de Honduras registra un amplio grado de solapamiento en los rangos salariales de los distintos niveles administrativos (ver niveles 1 al 8 en el Gráfico N°23) que se daba en 2009 pero que se mantuvo en 2012.



Fuente: DGSC

54. **Este alto grado de solapamiento en el rango salarial de los distintos niveles administrativos puede generar importantes inequidades horizontales entre funcionarios.**¹² En el Gráfico N°23 se puede apreciar cómo, en el año 2009, los funcionarios en la parte alta del Nivel 6 (Técnico VI) recibían un salario superior a la mayoría de funcionarios en el Nivel 11 (Ejecutivo XI), lo que constituye una inequidad de tipo vertical. Esta situación puede contribuir a desmoralizar a la fuerza laboral, disminuir el atractivo de avanzar o desarrollar una carrera en la administración pública, y por ende, hacer más difícil la retención de talento. A su vez, se registran fuertes inequidades horizontales. El rango salarial de un funcionario de nivel 11 oscila entre 70,000 Lempiras y menos de 20,000. Si la descripción funcional de los puestos de nivel 11 es bastante similar (responsabilidades y funciones muy similares), entonces no hay una misma remuneración entre un nivel de responsabilidad similar, ya sea entre diferentes secretarías o dentro de una misma institución.
55. **Al mismo tiempo, esto indica que el servicio civil de Honduras cuenta con un importante nivel de flexibilidad para determinar las remuneraciones de los funcionarios a nivel gerencial en instituciones clave, seguramente mejorando el potencial de atracción y retención de capital humano idóneo.** Por ejemplo, los salarios más altos dentro de las categorías superiores en 2012 fueron pagados a funcionarios de SEFIN y SEPLAN (eliminada a fines de 2013), lo que puede resultar natural debido a las responsabilidades de estas agencias centrales en el gobierno y el perfil necesario de los funcionarios que deben desempeñar funciones gerenciales en estas instituciones. Esto no se dio en los niveles más bajos del escalafón. La ausencia de una escala unificada, en este sentido, flexibiliza el proceso de reclutamiento y permite atraer personal a puestos clave en la administración (aunque también puede generar una importante dispersión y potenciales inequidades). Al mismo tiempo, no parece haber generado distorsiones entre secretarías en niveles de menor responsabilidad.



Fuente: DGSC

¹² Esto asume que la descripción funcional de cada nivel coincide con el grado que fue asignado, o dicho de otra manera, que la descripción funcional coincida con el nivel asignado.

56. **En línea con la compresión salarial detectada, las remuneraciones que reciben los funcionarios del servicio civil a nivel operativo suelen ser superiores a las de sus equivalentes en el sector privado, pero a nivel profesional ocurre lo contrario.** La comparación, realizada a nivel de 6 ocupaciones cuyas funciones debiesen ser relativamente similares en ambos sectores (3 de orden técnico-profesional y 3 de apoyo), debe ser tomada como una aproximación dado que la información respecto al salario prevalente en el sector privado para estas 6 ocupaciones se tomó de un promedio nacional (que incluye al sector público).¹³ El Cuadro N°5 proporciona detalles respecto de las 6 ocupaciones analizadas: (i) Secretarías; (ii) Guardias de Seguridad; (iii) Cocineros; (iv) Abogados; (v) Contadores, y; (vi) Informáticos. En el cuadro se puede apreciar cómo, en el sector público, las ocupaciones de orden más operativo o de apoyo tienden a recibir salarios superiores al promedio nacional; mientras que lo contrario sucede para las ocupaciones de orden técnico-profesional. En promedio, el segmento Técnico/Profesional del sector público recibe cerca de un 10% menos que el promedio nacional. Esta brecha no parece ser excesiva si se toma en cuenta que trabajar en el sector público habitualmente ofrece otros beneficios no monetarios. La realidad descrita en el Cuadro N°5 se da con bastante frecuencia en los países de América Latina.¹⁴

57. **En resumen:**

- Si bien el empleo de funcionarios pertenecientes al servicio civil se ha mantenido relativamente constante durante los últimos años, su composición parece excesivamente sesgada hacia personal de orden operativo y técnico. Si además de los funcionarios ejecutivos y directivos, se incluye a los niveles superiores del escalafón técnico (niveles 8, 9) y a los funcionarios de carácter “Excluido”, su proporción fluctúa entre el 5,6% y 6% del total. Si bien se debería realizar un análisis sectorial detallado que va más allá del alcance de este estudio, es muy probable que dicho desbalance y sesgo hacia funcionarios operativos atente contra la eficacia y eficiencia de las políticas públicas.
- Adicionalmente, a la falta de plazas para funcionarios de mayores responsabilidades y capacidad técnica se suma la caída que durante la última década ha sufrido el salario real que perciben los funcionarios en posiciones de mayor responsabilidad. Si bien, este problema ha sido enfrentado a través del ofrecimiento de salarios más altos a personal contratado en los últimos años; esta “solución” habría ocasionado importantes inequidades horizontales entre funcionarios de mayor antigüedad y aquellos contratados

¹³ Los datos fueron recolectados a través de los módulos de ingreso y de empleo de la Encuesta de Propósitos Múltiples (EPM) aplicada por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) en Mayo de los años 2010 a 2012, mientras que el promedio salarial en el sector público se obtuvo de la nómina salarial proporcionada por la DGSC. La razón de no calcular un salario promedio para el sector privado yace en la dificultad de calcular promedios salariales en base a un número muy limitado de observaciones. La estimación que se haga utilizando promedios nacionales es más bien conservadora pues el salario privado se ubicaría al otro extremo del promedio nacional, encima o por debajo dependiendo donde se ubique el salario del sector público respecto de la media nacional y del peso que tenga el empleo público sobre el total.

¹⁴ Es importante tener en cuenta que en la Encuesta de Hogares, el ingreso proveniente de la ocupación principal del hogar encuestado es auto declarado por lo que es posible que el monto no corresponda a la realidad; en especial si existe algún incentivo a sub-declarar el ingreso, por ejemplo, por motivos tributarios. Además, aunque no exista un acción deliberada de sub reportar, es posible que cada encuestado proporcione el salario neto o liquido en lugar del bruto lo que también introduciría discrepancias. Esta tendencia en América Latina tiene larga data – véase, por ejemplo, Reid y Scott (1994).

más recientemente; y habría contribuido a elevar la rotación de personal en dichos puestos y, de ser así, consecuentemente habría contribuido a la pérdida de memoria institucional en el sector público.¹⁵

- El índice de compresión salarial para Honduras es bajo si se compara con la práctica internacional. Este bajo índice, sumado a la caída en el salario real percibida por los funcionarios en posiciones de alta responsabilidad con ingreso previo a 2005, probablemente constituye un obstáculo importante para la atracción y retención de talento en puestos claves de la administración.¹⁶
- En línea con este hallazgo, existe un solapamiento de salarios entre varios niveles jerárquicos, llevando a inequidades verticales (menor remuneración en un nivel jerárquico superior), posiblemente también afectando de forma negativa la atracción y retención en esos niveles.
- La ausencia de una escala salarial actualizada otorga flexibilidad para atraer y retener talento a nivel gerencial (que es donde más se ha usado esta flexibilidad). Como es de esperar, las Secretarías de mayor influencia son capaces de ofrecer salarios más altos (por ejemplo, SEFIN).
- Tal y como es la tónica en la mayoría de los aparatos públicos en Latinoamérica, los puestos de menor rango registran salarios promedios superiores a sus equivalentes del sector privado; mientras que aquellos de orden técnico-profesional, de dirección y ejecutivos tienden a recibir un salario inferior al de sus símiles en el sector privado. Si se ha de profesionalizar la administración pública y atraer gente de calidad a cargos de responsabilidad se hace necesario evitar que dicha disparidad siga aumentando en el tiempo.

¹⁵ No se contaba con estadísticas confiables de rotación de altos funcionarios públicos en Honduras. A modo de referencia, en Chile, el promedio de tasa de rotación anual del sistema de alta dirección pública era muy alta entre 2004-2010, en torno al 50%. En el Reino Unido y en Estados Unidos, estas tasas rondaban entre 8 y 11% en 2011 según diferentes estudios, un nivel más razonable y que compromete menos la memoria institucional – véase, Servicio Civil de Chile (2011), Chamberlein (2011) e Institute for Government (2011), respectivamente.

¹⁶ El año 2012 se fijó una reducción de salarios equivalente al 11% para todos aquellos funcionarios cuyo salario fuese superior a 50,000 Lempiras. Si bien dicha medida puede haber contribuido a reducir la masa salarial, lo más probable es que el efecto haya sido muy marginal dado el bajo número de funcionarios que afectó y a que no toma en consideración la productividad o el salario de mercado del funcionario.

Cuadro N°5: Salario Promedio a nivel Nacional y en el Sector Público para ocupaciones seleccionadas (2010-2012), cifras en Lempiras corrientes.

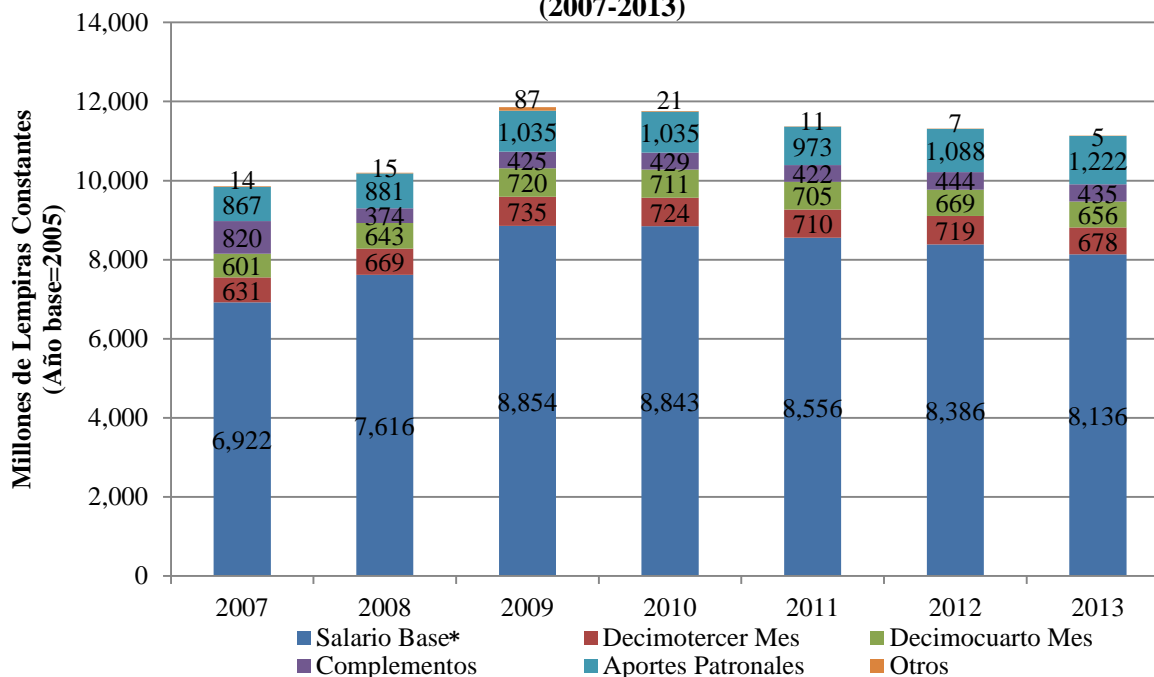
		2010	2011	2012	Promedio 2010-12	Comparación Salarios
Ocupaciones pertenecientes al Grupo Operativo	EPM – Secretarias	HNL 9,872	HNL10,198	HNL 9,855	HNL 9,975	Salarios públicos 11% superiores.
	Secretarias Sector Público	HNL 10,118	HNL11,124	HNL 11,948	HNL 11,063	
	EPM - Guardias de Seguridad	HNL 8,366	HNL 8,378	HNL 8,423	HNL 8,389	Salarios públicos 14% superiores.
	Guardias de Seguridad SP	HNL 8,650	HNL 9,610	HNL 10,303	HNL 9,521	
	EPM – Cocineros	HNL 7,861	HNL 7,314	HNL 6,660	HNL 7,279	Salarios públicos 40% superiores.
	Cocineros Sector Público	HNL 9,361	HNL 10,254	HNL 10,941	HNL 10,185	
Ocupaciones pertenecientes al Grupo Técnico	EPM –Abogados	HNL 20,568	HNL 22,123	HNL 22,426	HNL 21,706	Salarios públicos 10% inferiores.
	Abogados Sector Público	HNL 18,725	HNL 19,491	HNL 20,179	HNL 19,465	
	EPM –Contadores	HNL 14,590	HNL 15,169	HNL 15,191	HNL 14,983	Salarios públicos 12% inferiores.
	Contadores Sector Público	HNL 12,126	HNL 13,236	HNL 14,022	HNL 13,128	
	EPM – Informáticos	ND	HNL 19,816	HNL 20,496	HNL 20,156	Salarios públicos 9% inferiores.
	Informáticos Sector Público	HNL 14,893	HNL 20,661	HNL 19,567	HNL 18,374	

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares Mayo 2010, Mayo 2011 y Mayo 2012 y DGSC

3.2 Educación

58. **En esta sección se profundiza en la situación de empleo y salarios de los docentes.** En este sentido, se presenta información adicional sobre: (i) el gasto total en remuneraciones dentro del sector y en otras partidas como inversión; (ii) los niveles de empleo en el sector; (iii) la evolución y composición de las remuneraciones de los docentes, y; (iv) cómo se compara dicha remuneración con la de sus símiles del sector privado.
59. **El gasto total en remuneraciones para los docentes registró un incremento del 20% real entre 2007 y 2009, para luego bajar a un nivel de 1,55% anual entre 2010 y 2013 (ver Gráfico N°25a).** Estos incrementos se canalizaron con la implementación del acuerdo salarial alcanzado en forma simultánea a la creación del programa PASCE. Dicho programa elevó significativamente el valor hora clase que reciben los docentes y estableció que, a partir del año 2010, sucesivos aumentos estarían vinculados al salario mínimo. El congelamiento o suspensión de dicha indexación al salario mínimo aprobada mediante decreto ejecutivo 224 de Octubre del 2010, permitió poner freno al crecimiento del gasto en remuneraciones en este sector.

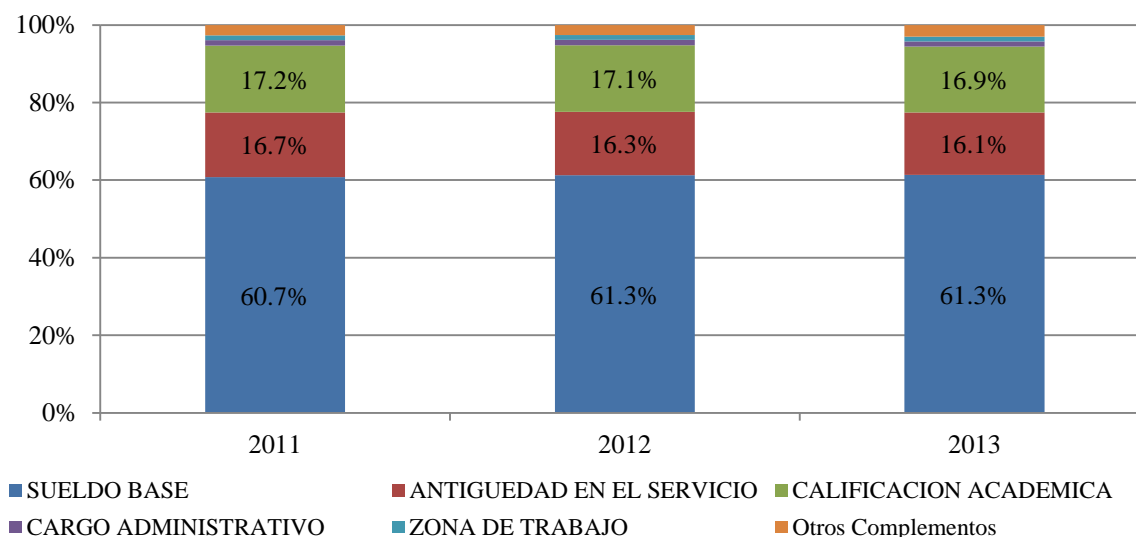
**Gráfico N°25a: Gasto real en remuneraciones en Educación por componente ,
(2007-2013)**



Fuente: SEFIN. *Incluye antigüedad y calificación académica (ver gráfico N°25b para detalle)

60. En términos de la composición del gasto en remuneraciones docentes, el salario base representaba aproximadamente el 60% de la remuneración total entre 2011 y 2013 (ver gráfico N°25b). Las partidas de antigüedad en el servicio y de calificación académica se mantuvieron estables en los últimos años y representaban un 33%, con otros rubros como zona de trabajo y otros complementos equivalentes aproximadamente al 7%.

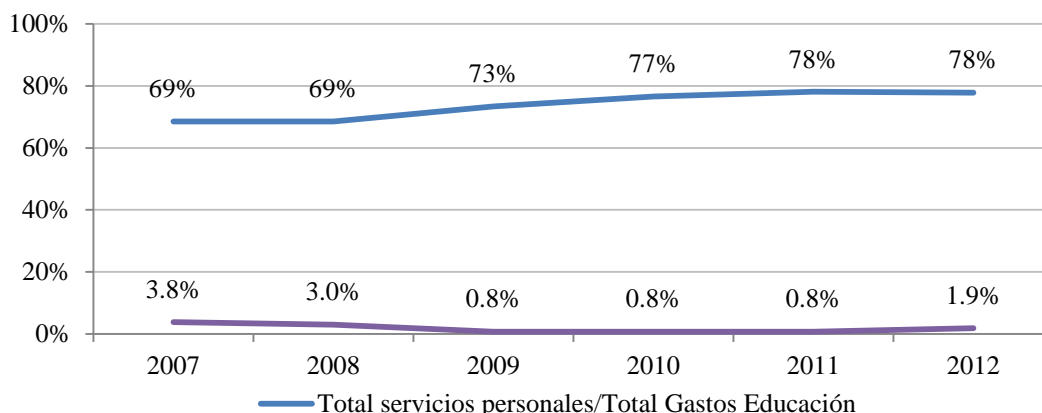
Gráfico N°25b: Composición del Salario Total Promedio (excluye Aportes Patronales y Aguinaldos) según tipo de complemento salarial, 2011-13



Fuente: SAD

61. **El gasto en remuneraciones en la Secretaría de Educación como porcentaje del gasto total en la institución aumentó del 69% en 2007 al 78% en 2012, con un claro efecto de desplazamiento sobre el gasto de mantenimiento e inversión (ver Gráfico N°26).** Durante el mismo período el porcentaje de gastos destinados a inversión y a transferencias de capital se redujo de 3,8% en el 2007 a solo 0,8% durante el 2011, con una leve mejoría el año 2012 cuando llegó a 1,9% del total de gastos de la Secretaría. Esta caída, que incluye fuentes de financiamiento externas, también se dio en términos absolutos. La mayoría de los gastos de inversión en educación se han financiado a través de donantes y cooperantes externos, y esta proporción aumentó considerablemente durante el período analizado.

Gráfico N°26: Proporción gasto total en remuneraciones e Inversión en Educación 2007-12

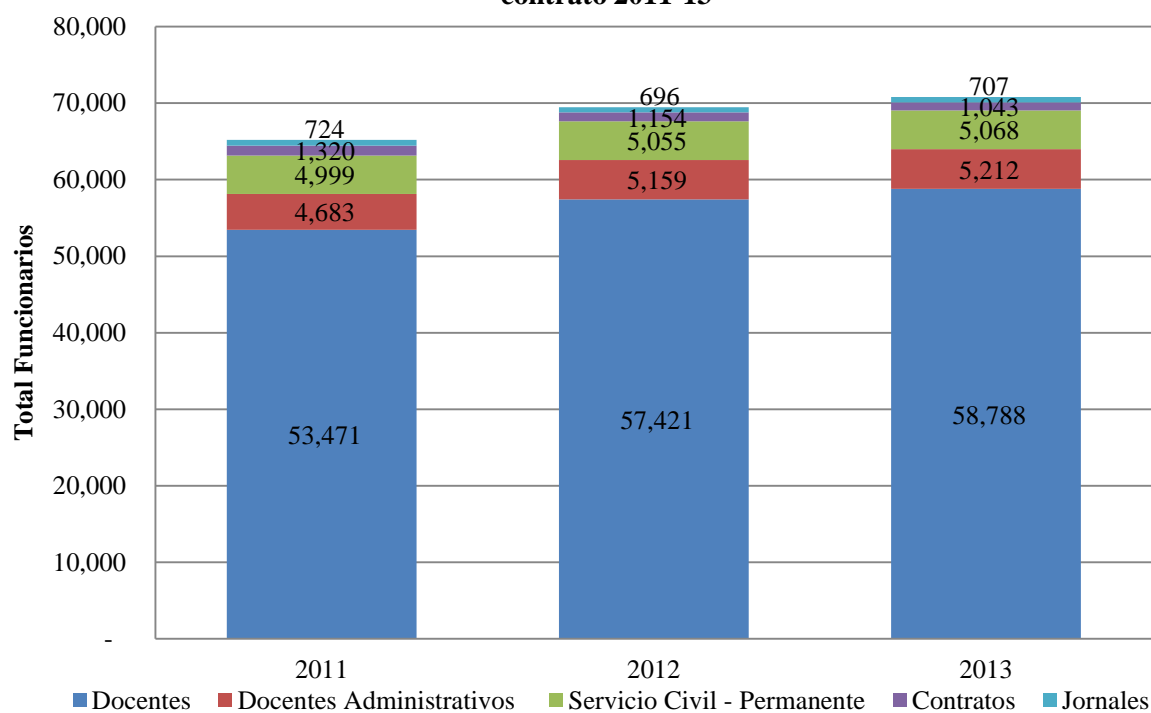


Fuente: SEFIN

62. **Hasta 2011, la determinación del número exacto de docentes pagados por la Secretaría de Educación había sido difícil de monitorear, y se había hecho principalmente a través de diferentes censos como esfuerzos aislados.** A partir del 2011, con la implementación de la nueva aplicación para el pago de los docentes (SAD), se comenzó a exigir a los docentes que se registrasen en un nuevo sistema y que identificaran una cuenta corriente mediante la cual se les depositaría su salario mensual. Tras algunas resistencias por parte del Magisterio, el programa se puso en marcha de manera piloto el 2011 y para el 2013 ya estaba operando en su totalidad. Los datos de empleo y salarios que se presentan en este informe corresponden a información obtenida de dicho sistema. Esto explica que la información solo exista a partir del año 2011.
63. **El empleo en el sector educación, entre los años 2011 y 2013 ha registrado un leve pero sostenido aumento.** En el Gráfico N°27 se puede apreciar cómo el total de funcionarios del sector pasó de poco más de 65.000 en el 2011 a más de 70.000 en el 2013. El aumento se explica fundamentalmente por un aumento en el número de docentes entre el 2011 y 2012 (Nota: efecto implementación piloto del SAD). Entre el año 2012 y 2013 el número de docentes y de funcionarios totales se incrementó en 2%, cifra probablemente más precisa que la del 2011 dada la completa implementación del SAD. Durante el período la relación entre docentes y docentes administrativos se ha mantenido constante en torno a 11 docentes por docente administrativo. Del mismo modo la relación entre docentes y funcionarios del servicio civil (fundamentalmente en el nivel central) también se ha mantenido constante y en torno a 8,5. Si se considera tanto a

docentes en funciones administrativas como a funcionarios del servicio civil, la relación de docentes a este grupo es cercana a 5.

Gráfico N°27: Empleo en el Sector de Educación según funciones y tipo de contrato 2011-13



Fuente: Sistema Administración de Docentes (SAD) en SEFIN y DGSC.

64. **Cerca del 95% de los docentes tiene un contrato de funcionario permanente.** El 5% restante se distribuye entre personal interino y sustituto, 4% y 1% respectivamente (ver Gráfico N°28).
65. **El 56% de los docentes se desempeña en el nivel primario (si agregamos a aquellos que lo hacen en el nivel básico la cifra supera el 61%) mientras que el 30% lo hace en el nivel medio y el 9% en pre-básico (ver Gráfico N°29).** El mayor crecimiento en el empleo se ha dado en el nivel básico donde el número de docentes de tiempo completo (FTE) se incrementó más de 8% entre el 2012 y 2013, seguido por los docentes del nivel medio que se incrementaron en 5% durante el mismo periodo. Entre el 2012 y 2013, el total de docentes FTE se incrementó en 3,6%, cifra superior al aumento de 2% indicado si se mide el número de funcionarios (Gráfico N°25): la diferencia se debe a que un mismo número de docentes ahora imparte un mayor número promedio de horas de clase.

Gráfico N°28: Docentes según tipo de contrato 2011-13

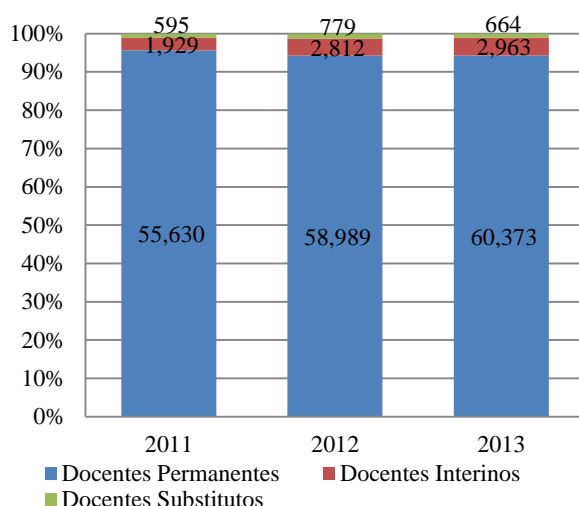
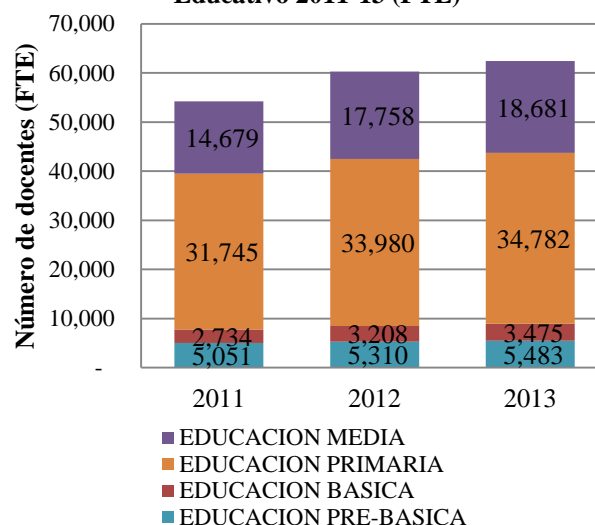


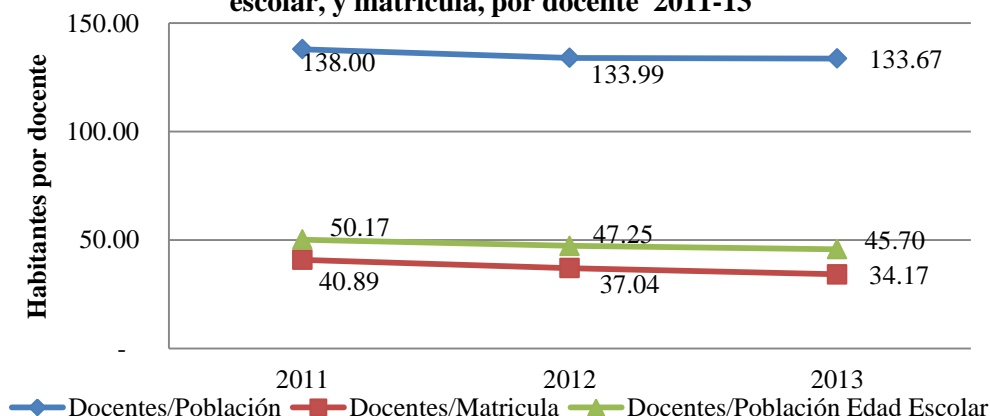
Gráfico N°29: Docentes por Nivel Educativo 2011-13 (FTE)



Fuente: SAD en SEFIN (Nota: FTE es el equivalente a Funcionarios a Tiempo Completo)

66. **La tasa de docentes respecto de variables demográficas como población total, población en edad escolar y matrícula ha disminuido de manera sostenida desde el año 2011 a la fecha (ver Gráfico N°30).** En el año 2013 existía un docente cada 133 habitantes; más importante, en el mismo año la relación de docentes a población en edad escolar (5 a 19 años) fue de 1 docente cada 45 niños, y si se toma la matrícula inicial del 2013, el número de alumnos por docente fue de 34. La caída en el número de alumnos por docente que se registró en los últimos dos años se debería a una combinación de factores: en primer lugar el cambio demográfico asociado a una disminución en la tasa de natalidad, lo que ha reducido la población en edad escolar entre 2011-2013 (y se espera que continúe disminuyendo)¹⁷; en segundo lugar un aumento en el número de docentes; y en tercer lugar, el mayor número de horas promedio que cada docente imparte.

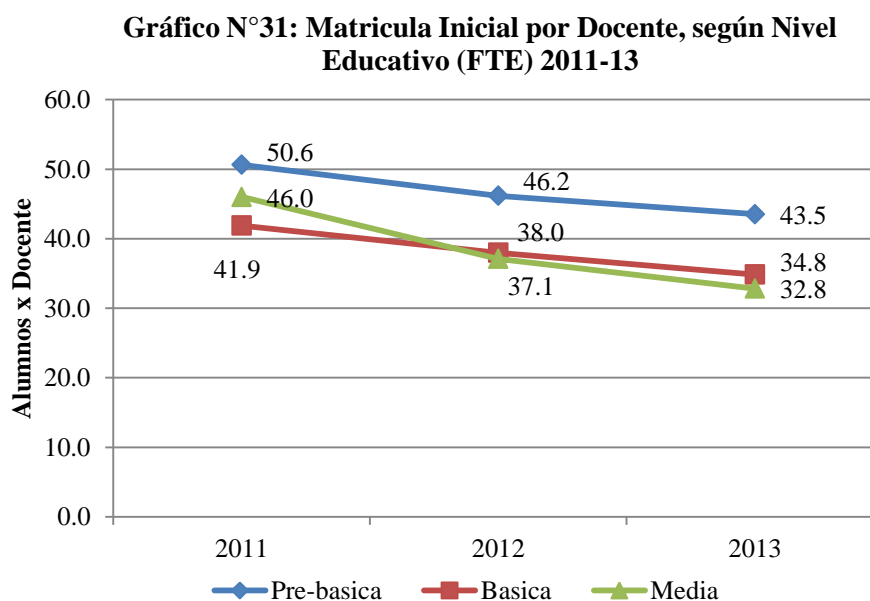
Gráfico N°30: Número de habitantes, población en edad escolar, y matrícula, por docente 2011-13



Fuente: SAD

¹⁷ Fuente: INE <http://www.ine.gob.hn/index.php/datos-y-estadisticas/estadisticas-sociales-y-demograficas/indicadores-demograficos-3>

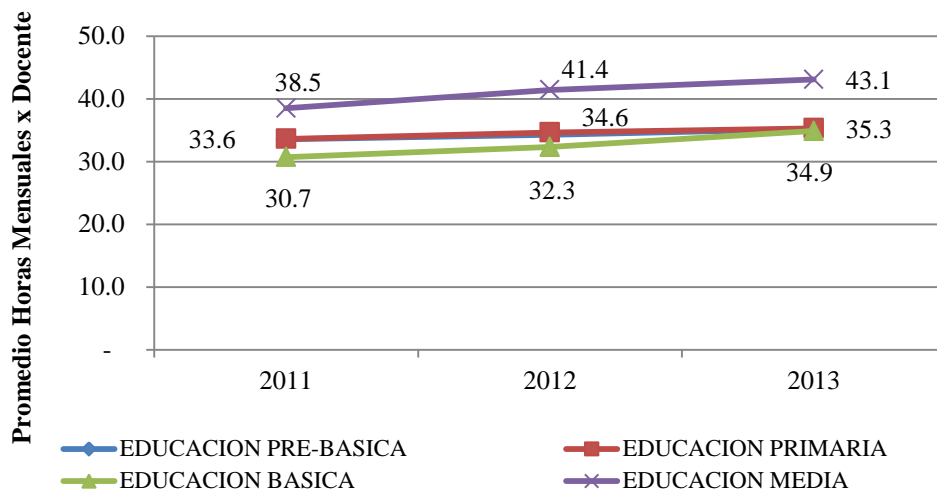
67. **La caída en el número de alumnos por docente se ha dado en todos los niveles educativos – en el nivel pre-básico es donde el número de alumnos por docente es significativamente mayor que en los otros niveles.** Entre los años 2011 y 2013, el número de alumnos por docente en el nivel pre-básico pasó de 50,6 a 43,5; por otro lado, el mismo indicador en el nivel medio pasó de 46 en el 2011 a 32,8 en el 2013. El descenso es igualmente significativo si sólo se toman en consideración los dos últimos años donde se observa una caída de 12% para el nivel medio, 8% en el nivel básico y una caída de 6% en pre-básico (ver Gráfico N °31).



Fuente: SAD

68. **Entre los años 2011 y 2013, el número promedio de horas de clase que un docente de nivel medio imparte a la semana aumentó de 38,5 a 43,1 lo que equivale a un aumento de 12% en dos años (ver Gráfico N°32).** El mismo fenómeno pero en menor intensidad se ha dado en los otros niveles donde la cifra ha convergido a 36 horas, consideradas como jornada completa. La normativa en Honduras permite a los docentes trabajar dos jornadas en establecimientos educacionales públicos e incluso una tercera jornada los fines de semana (programa de educación a distancia). La ampliación en la oferta educativa de nivel medio habría sido, en gran medida, llenada con profesores existentes en lugar de abrir la posibilidad para que nuevos docentes postulen a dichas vacantes. Esto es relevante desde un punto de vista de la eficiencia porque el estatuto permite a un docente trabajar a jornada plena que equivale a 312 horas al mes (equivalente a dos tandas completas cada una de 156 horas). Esto equivale a 14 horas diarias, lo que hace dudar de su mayor productividad. Por otro lado, desde un punto de vista de ahorro, el docente promedio es 25% más caro que uno sin antigüedad que podría ocupar nuevas horas de clase.

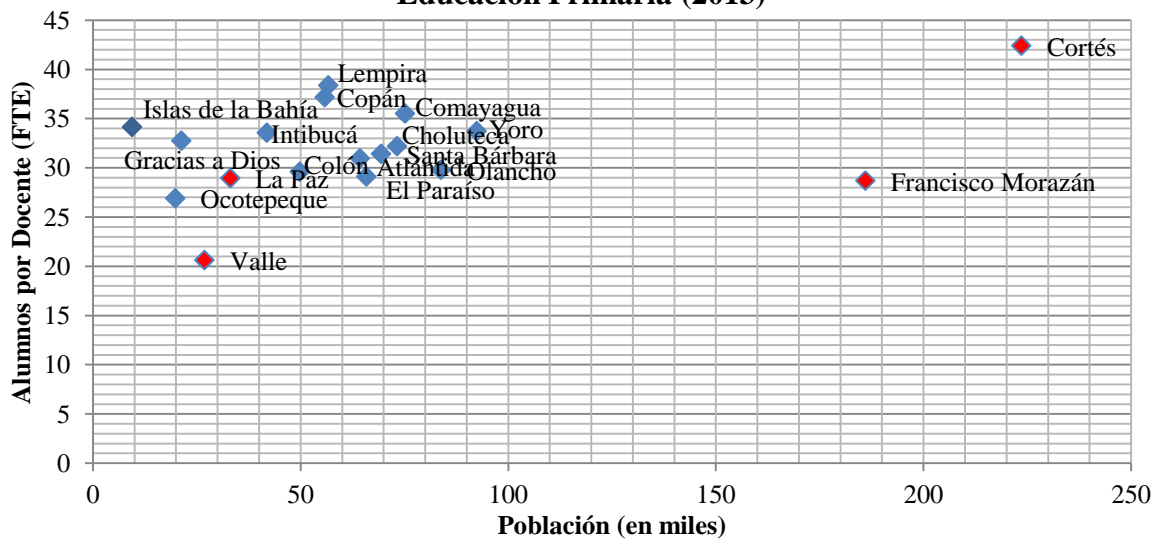
Gráfico N°32: Promedio Horas Semanales por Docente según Nivel Educativo (2011-13)



Fuente: SAD

69. **La relación de alumnos por docente presenta un importante nivel de heterogeneidad a nivel departamental en la primaria (ver Gráfico N°33).** Si bien la relación ha disminuido consistentemente en todos los departamentos entre 2011 y 2013, existe bastante heterogeneidad entre ellos, incluso en departamentos que cuentan con similar nivel de matrícula. Por ejemplo, el departamento de Valle con una matrícula en el 2013 de 27.000 alumnos registra un promedio de 20 alumnos por docente, mientras que en el Departamento de La Paz (matrícula de 33.000) dicho indicador es de 28. La disparidad es más evidente si se compara a los dos departamentos de mayor matrícula, Cortés y Francisco Morazán: durante el 2013, en el primero habían 42 alumnos por docente mientras que en el último la cifra llegaba a 28.

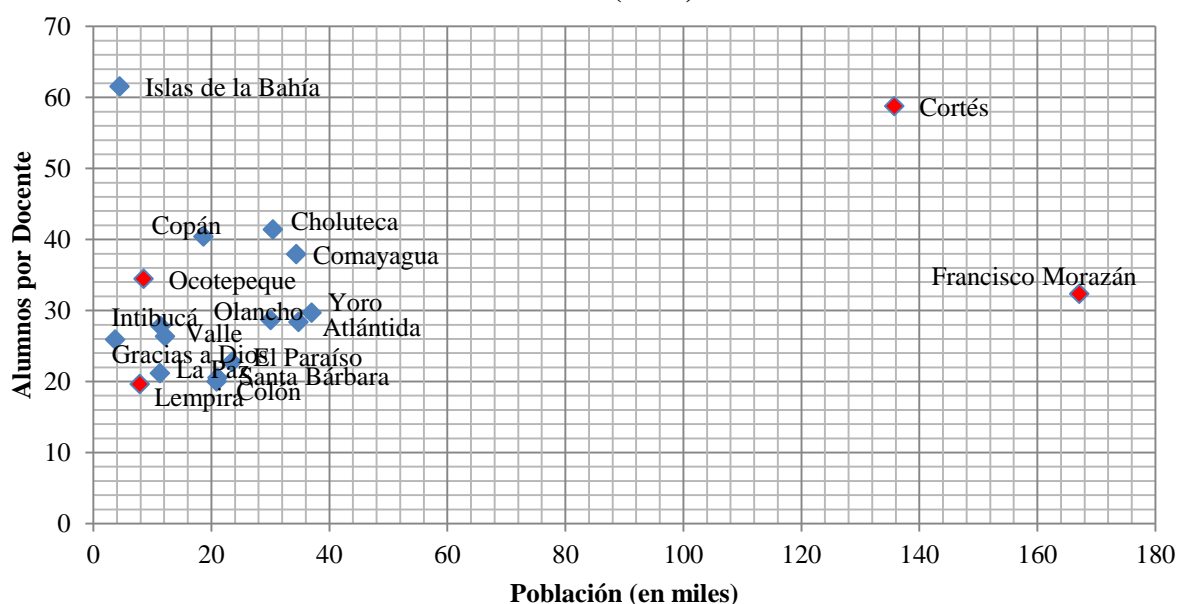
Gráfico N°33: Alumnos x Docente (FTE) según Departamento - Educación Primaria (2013)



Fuente: SAD y MEP

70. **La heterogeneidad entre departamentos en la distribución de recursos humanos docentes es aún más significativa a nivel de enseñanza media (ver Gráfico N°34).** Con una matrícula muy similar (en torno a 8.000 alumnos), los departamentos de Lempira y Ocotepeque registran 19 y 34 alumnos por docente respectivamente. Los departamentos de Cortés y Francisco Morazán, ambos muy similares en términos de población y porcentaje de población en área urbana registran índices de 58 y 32 alumnos por docente, respectivamente. La gran heterogeneidad en la distribución territorial del recursos docentes entre los departamentos de similares características hace pensar en la posibilidad de obtener ganancias en eficiencia mediante la redistribución de los recursos, o en su defecto, mediante mejoras en la planificación escolar a fin de limitar el aumento de plazas en algunos departamentos e intentar redistribuir hacia donde dicho recurso parece ser más escaso.¹⁸

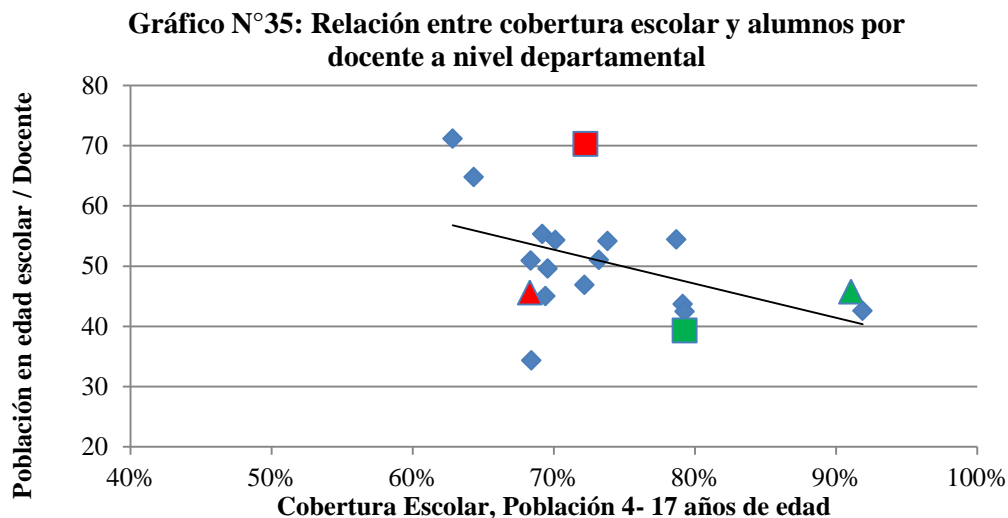
Gráfico N°34: Alumnos x Docente a Nivel Departamental - Educación Media (2013)



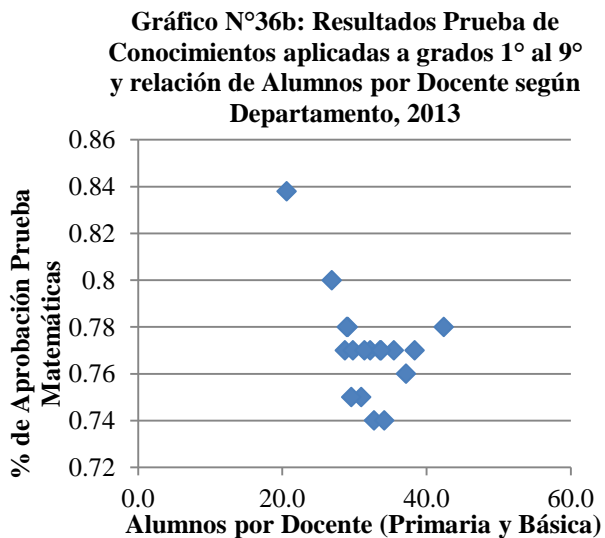
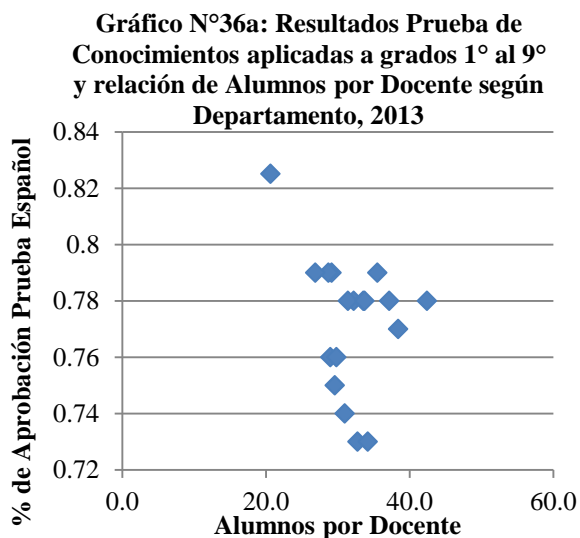
Fuente: SAD y MEP

71. **La significativa heterogeneidad entre departamentos en cuanto a alumnos por docente también se verifica si se considera la cobertura escolar (porcentaje de la población efectivamente matriculado según edad o nivel educativo).** El Gráfico N°35 presenta el nivel de cobertura escolar de la población entre los 4 y 17 años de edad en cada departamento y la disponibilidad del recurso docente medido en términos de población en edad escolar por docentes. En el gráfico se puede apreciar cómo dos departamentos con igual disponibilidad de docentes poseen niveles de cobertura diametralmente opuestos (triángulos rojo y verde). En efecto, los departamentos de Gracias a Dios y Ocotepeque ambos poseen cerca de 45 habitantes en edad escolar por docente, sin embargo el primero registra una cobertura superior al 91%, mientras que el segundo sólo alcanza un 68%. Asimismo, los departamentos de Cortés y Francisco Morazán (cuadrado rojo y verde respectivamente) alcanzan niveles de cobertura relativamente similares (72 y 79% respectivamente) pero con tasas de población por docente diametralmente opuestas (más de 70 en Cortés y menos de 40 en Francisco Morazán).

¹⁸ Siempre tomando en cuenta en el análisis la dispersión geográfica, ruralidad o condición de zona remota y la topografía del territorio.



72. **El menor número de alumnos por docente en Honduras tiene una correlación positiva con los resultados de aprendizaje en matemáticas, pero no así en español (ver gráficos N°36a y 36b).** El cruce entre la información previamente analizada y los resultados en pruebas de aprendizaje por departamento en un informe reciente (Secretaría de Educación, 2013) refleja esta tendencia. Sin embargo, este análisis debe tomar en cuenta que, además del tamaño de la clase, otros factores como el entorno familiar y la calidad del docente tienen un impacto enorme en los resultados. De hecho, la correlación podría ser explicada por un efecto de auto-selección (los mejores docentes podrían preferir trabajar en departamentos con clases de menor tamaño).



Fuente: Datos de empleo del SAD y Secretaría de Educación (2013)

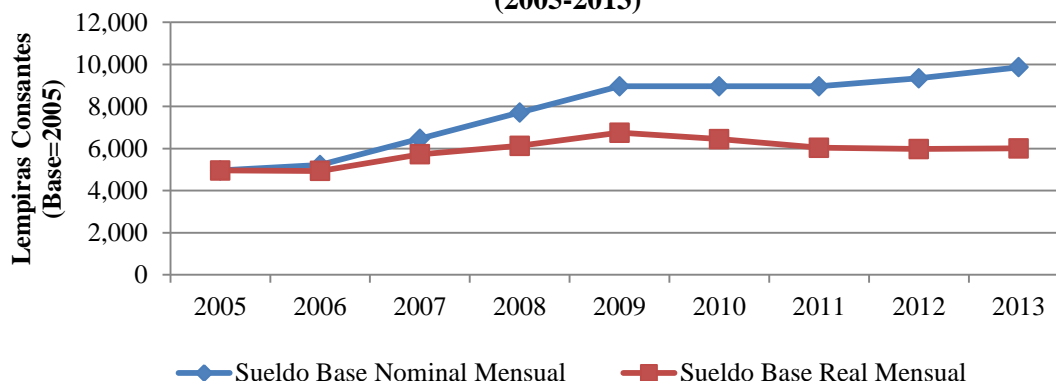
73. En resumen, los principales hallazgos del análisis del empleo público en educación:

- Entre el año 2012 y 2013, el número total de docentes se incrementó en 2%; sin embargo, debido a que también se incrementó el número de horas que imparte cada docente, el crecimiento en términos de horas a tiempo completo equivalió a 3,6% y se dio en todos los niveles educativos.
- El crecimiento en el número de docentes y de horas equivalentes se dio en un contexto de disminución de la matrícula escolar ocasionado por los cambios demográficos de la última década (disminución de la tasa de natalidad). Como consecuencia del aumento en el número de docentes y la caída en la matrícula, el número alumnos por docente ha disminuido de manera sostenida en el tiempo y, para los niveles de primaria y secundaria, se ubicó por debajo de los 35.
- Pareciera existir bastante heterogeneidad entre los distintos departamentos, tanto en términos de la distribución de los recursos docentes como de los resultados que dicha distribución es capaz de lograr. Esta evidencia apunta, por ejemplo, a que el número de docentes ubicados en Francisco Morazán es excesivamente superior al de Cortés siendo que ambos concentran un número similar de estudiantes.
- En términos de cobertura escolar, si bien parece existir una relación directa entre el número de docentes por alumno y el grado de cobertura escolar, también existe gran heterogeneidad entre los distintos departamentos: algunos donde habría abundancia de docentes (pocos alumnos por docente) alcanzan niveles de cobertura escolar muy bajos, mientras que otros donde “escasean los docentes” son capaces de abarcar a casi la totalidad de la población en edad escolar. A su vez, se percibe una correlación entre mejor rendimiento de los alumnos en matemáticas con un número menor de alumnos por docente.
- En términos de la administración de los recursos humanos, las unidades regionales priorizarían la asignación de horas adicionales a docentes existentes, en lugar de reclutar nuevos docentes. El fenómeno se da especialmente en el nivel educativo medio (a veces también entre 7º y 9º grado y hace más compleja la administración).

74. Si bien en la sección 2 de este informe se presentó evidencia del peso y efecto que aumentos salariales en el sector educación han tenido sobre la sostenibilidad y crecimiento de la masa salarial en Honduras, esta sección profundizará sobre la evidencia presentada anteriormente.

75. Si bien entre los años 2005 y 2013 los incrementos salariales logrados por el magisterio han significado un aumento equivalente en términos reales de 21% (2,4% real cada año), su nivel máximo se dio en 2009 – desde ese año ha venido reduciéndose. El salario base real de los docentes alcanzó su nivel más alto el año 2009, situándose en torno a las 6.755 lempiras; cifra 36% superior a la del año 2005 (crecimiento de 8% real anual). A partir del año 2010, y como fruto del congelamiento salarial aplicado a los docentes, dicha cifra disminuyó consistentemente hasta alcanzar su nivel actual (ver Gráfico N °37).

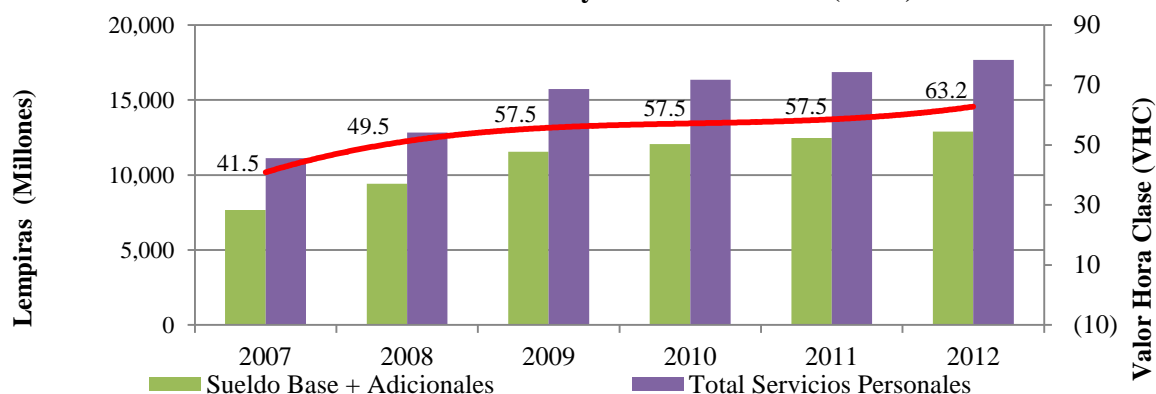
**Gráfico N°37: Salario Base Mensual Docentes (nominal vs. real)
(2005-2013)**



Fuente: SEFIN

76. Los aumentos al valor hora clase (VHC) negociados por el magisterio constituyen la principal explicación detrás de la evolución del gasto en remuneraciones de docentes. El Gráfico N°38 da cuenta precisamente de la correlación entre el VHC y el gasto total en remuneraciones. Esto debido a que si bien el número de docentes se ha incrementado, lo ha hecho a una tasa significativamente menor en comparación con la de los salarios.

Gráfico N°38: Servicios Personales y Valor Hora Clase (VHC) 2007-2012

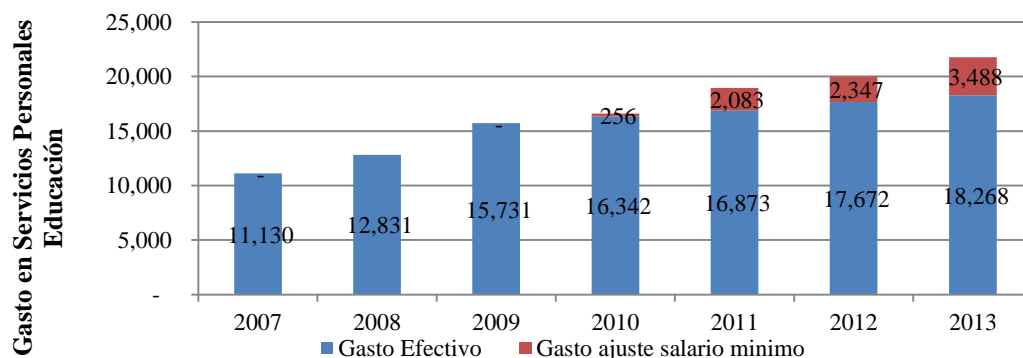


Fuente: SEFIN

77. En el acuerdo salarial alcanzado en Noviembre del 2006 se estableció un aumento del VHC equivalente a 8 lempiras para cada año entre el 2007 y 2009, lo que representó un aumento nominal promedio de 20% cada año. Dicho acuerdo estableció que a partir del 2010 el VHC sería reajustado en la misma proporción que lo hiciese el salario mínimo del sector privado. En Octubre de 2010, y mientras se discutía el incremento del salario mínimo, se promulgó el Decreto Legislativo 224 que suspendió la aplicación del aumento salarial a los docentes basado en el salario mínimo. Dicho congelamiento se aplicó durante dos años y sólo a fines del 2012 se le otorgó a los docentes un aumento salarial basado en la inflación para ese año únicamente. El ahorro fiscal producto de dicho congelamiento del VHC fue significativo y sólo en el 2011 y 2012 se ahorraron más de 2.000 millones de lempiras cada año (ver Gráfico N°39).

Este ahorro es equivalente al 6,7% de la masa salarial de la administración central por año. Durante el año 2013, el ahorro fue de casi 3.500 millones de Lempiras equivalentes al 0,9% del PIB.

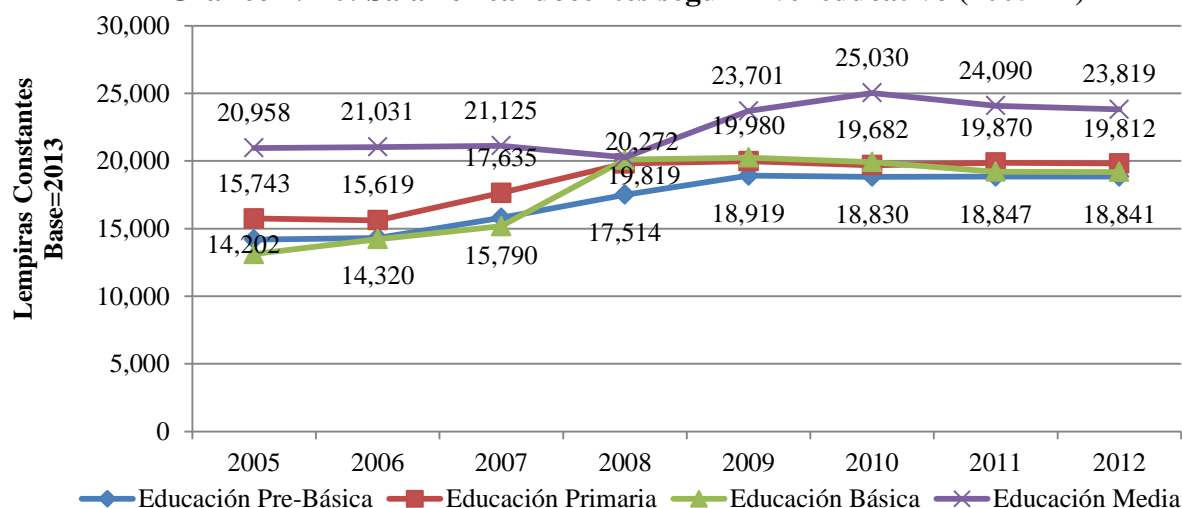
Gráfico N°39: Simulación Gasto Total en Educación 2010-13 basado en aumentos efectivos al salario mínimo



Fuente: SEFIN y cálculo basado en estimaciones de los autores

78. Finalmente, si bien a partir del año 2001 el VHC es el mismo para todos los niveles educativos, el salario promedio final de un docente en cada nivel educativo depende del número de horas o jornadas laborales que realiza. El Gráfico N°40 da cuenta de un fenómeno interesante y es que los docentes de media son capaces de ajustar su oferta laboral (horas que imparten) a la evolución del VHC a fin de mantener un salario real constante o creciente. En efecto, entre el 2005 y 2009 cuando el VHC se incrementó significativamente, los docentes de media mantuvieron su salario promedio constante lo que significa que redujeron el número de horas impartidas; sin embargo hacia el 2010 (congelamiento del VHC) su salario promedio se incrementó y la brecha respecto al resto de los docentes volvió a ampliarse. En el caso de los docentes de educación básica, su incremento entre 2006 y 2008 se debería a un aumento del número de horas de clase impartidas, que se habría estabilizado desde 2008 en adelante.

Gráfico N°40: Salario real docentes según nivel educativo (2005-12)



Fuente: SEFIN

79. En resumen, los principales hallazgos de la política salarial del sector educación son:

- Entre el 2005 y 2009, el salario promedio de un docente se incrementó en un 8% real cada año. Los esfuerzos por contener la masa salarial en el sector (congelamiento de salarios) permitieron revertir dicha tendencia de forma tal que el crecimiento para todo el periodo 2005-12 fuese sólo de 2,4% real cada año.
- Las medidas de contención de la masa salarial, en particular el congelamiento del VHC, significaron un ahorro de más de 4.500 millones de Lempiras entre Noviembre del 2010 y fines del 2012. El ahorro anual para los años 2011 y 2012 equivale a más del 6% del total de la masa salarial de la administración central.

80. En comparación con remuneraciones para ocupaciones similares en el sector privado, la brecha salarial a favor de los docentes del sector público en comparación con la de aquellos que se desempeñan en el sector privado se estima en 29% (ver Cuadro N°6). A diferencia de las ocupaciones en el servicio civil, el mayor número de observaciones en la EPM 2012 en las ocupaciones de docencia permitió calcular un salario mensual promedio para cada sector. Si bien en el cálculo se hizo el esfuerzo por comparar grupos similares (ver nota al pie), es posible que persistan algunas diferencias entre los docentes en ambos sectores, por ejemplo, en cuanto a los años de experiencia. Finalmente, como dato adicional, el número de docentes desempleados o sub-empleados que actualmente existen en Honduras unido a la aspiración de conseguir un trabajo en establecimientos públicos, podría ser evidencia que el salario en dicho sector se encuentra por sobre la remuneración de mercado.

Cuadro N°6: Salario Promedio de docentes en el Sector Privado y en el Sector Público, cifra en Lempiras Corrientes¹⁹

	Sector Privado	Sector Público	Brecha
Profesor Secundaria	HNL 12,313	HNL 15,549	26%
Profesor Primaria	HNL 9,490	HNL 11,514	21%
Todos los Docentes	HNL 10,744	HNL 13,829	29%

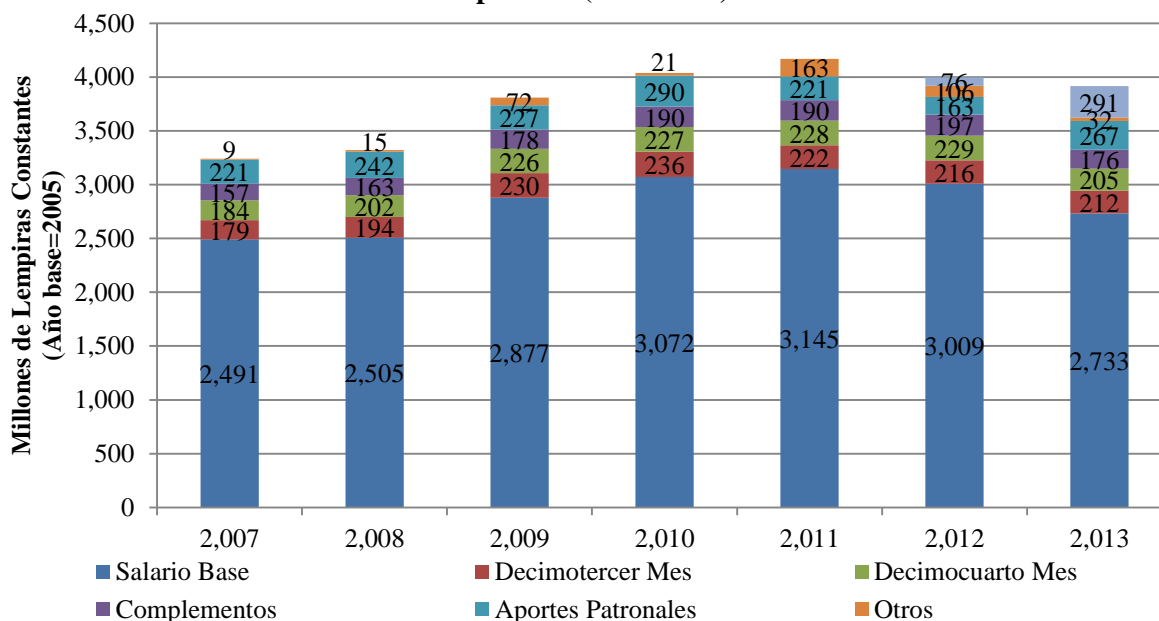
Fuente: Encuesta Permanente de Hogares Mayo 2012

¹⁹ El promedio considera docentes que laboran más de 36 horas a la semana y poseen un título de Educación Superior (Técnico o Universitario). El número promedio de horas impartidas por cada grupo es muy similar, siendo 44 y 43 horas a la semana para docentes del sector público y privado respectivamente. Una posible explicación es que la composición del empleo sea muy distinta entre ambos sectores, siendo el sector público el que concentra una mayor proporción de docentes de mayor experiencia y antigüedad lo que sumado a los beneficios asociados a dicha condición explicaría una buena parte de la brecha.

3.3 Salud

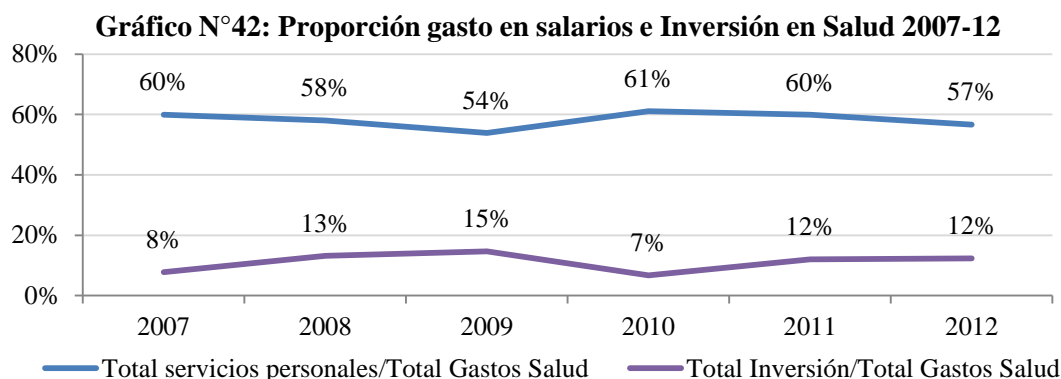
81. Esta sección profundiza en la evidencia presentada en la sección 2 respecto a la evolución del gasto total en remuneraciones, el empleo y los salarios del sector salud, y presenta una comparación de salarios de profesionales de la salud en el sector público en comparación con el promedio nacional para dichas ocupaciones.
82. En forma similar al sector de educación, la evolución de la masa salarial en el sector salud registra un aumento significativo entre los años 2007 y 2011 para luego estabilizarse y ser levemente contenido durante el año 2012 y 2013. En efecto, entre el año 2007 y 2011, el gasto total en remuneraciones aumentó un 29% en términos reales, lo que equivale a un 6,5% real cada año (ver Gráfico N°41). A partir del año 2012 se reduce como resultado de los esfuerzos por contener el crecimiento de la masa salarial. Más adelante se verá que el empleo en el sector se ha mantenido relativamente constante durante todo el período por lo que el crecimiento en el gasto total en remuneraciones entre el 2007 y 2011 se explica fundamentalmente por los aumentos salariales. Otro dato que vale la pena destacar es que, en el sector de salud, el salario base representa aproximadamente un 75% del gasto total en remuneraciones, siendo dicha proporción estable durante todo el período analizado. El resto del gasto en remuneraciones corresponde a los aportes patronales, decimotercer y decimocuarto salario.

Gráfico N°41: Gasto Total Real en Remuneraciones en Salud, por componente (2007-2013)



Fuente: SEFIN. Las cifras incluyen una estimación del componente salarial asociado a la transferencia corriente que recibe la UNAH por la administración del Hospital Escuela realizado en Octubre del 2012.

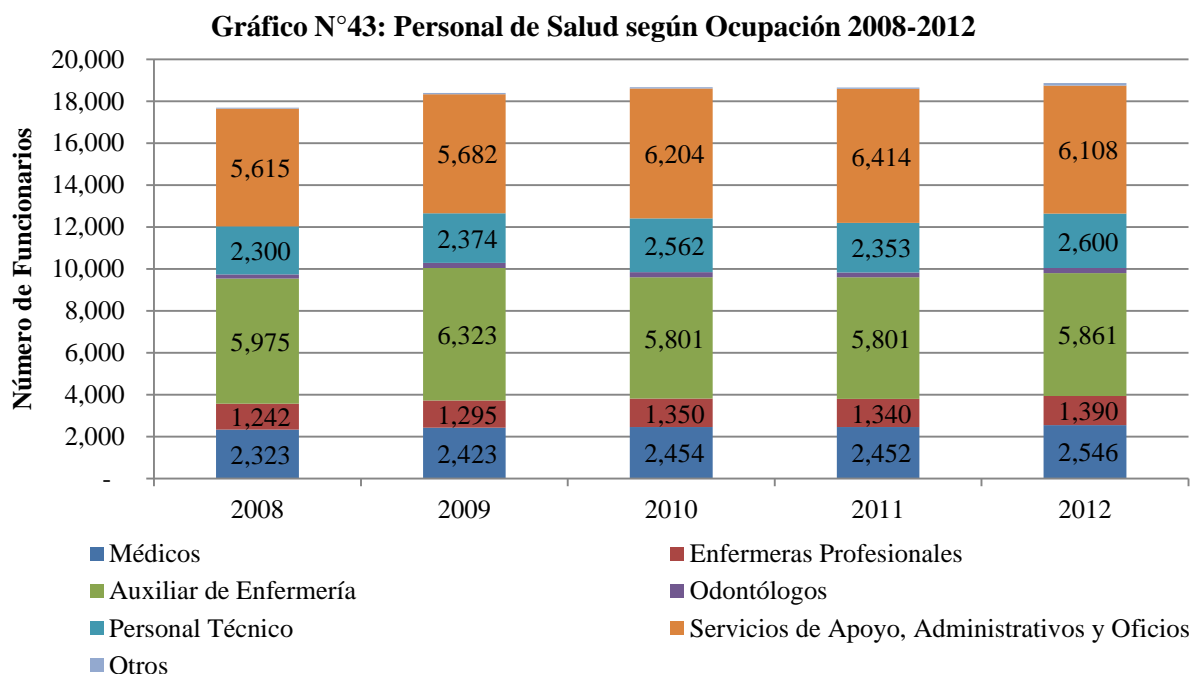
83. Entre los años 2007 y 2012, el porcentaje del presupuesto total del sector salud destinado a salarios ha fluctuado entre 54 y 61% (ver Gráfico N°42). Si bien esta cifra es inferior a la del sector educación, la prestación de servicios de salud es más intensiva en bienes y servicios que en personal. La proporción del presupuesto destinado a remuneraciones alcanza su nivel más bajo en el 2009. Dicha caída es aún más destacable si se considera que durante 2009 se registró un aumento significativo del gasto en remuneraciones en el sector salud (gráfico anterior).



Fuente: SEFIN

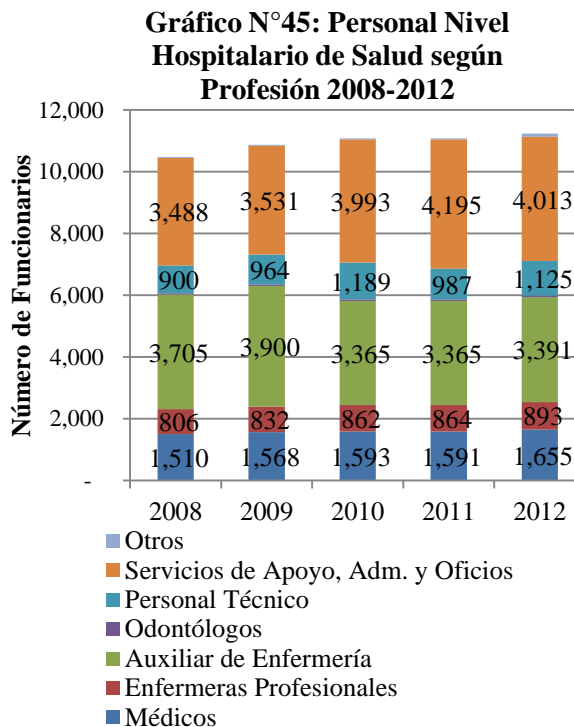
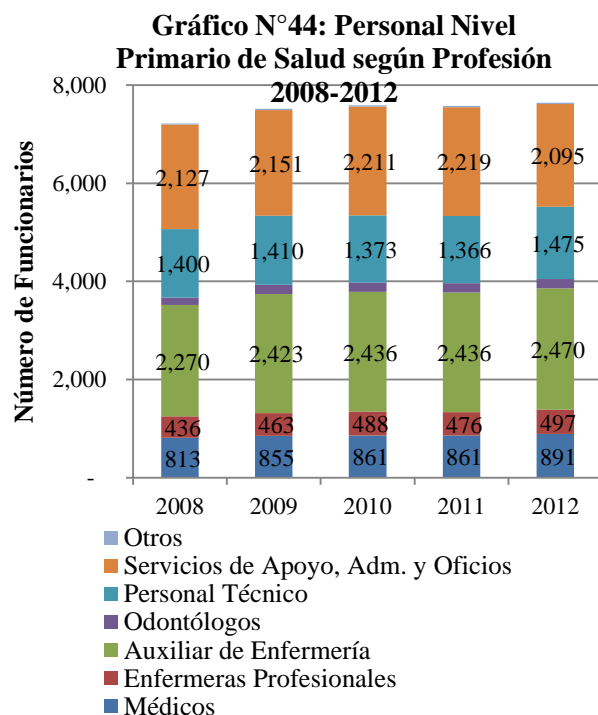
84. **Al igual que en Educación, en Salud se puede ver un efecto desplazamiento de la inversión por el mayor gasto en remuneraciones; sin embargo, nunca cayó a los niveles vistos en Educación y después de la crisis se ha mantenido en un 12% de los gastos totales.** Durante los años previos a la crisis, la proporción del presupuesto total destinada a inversión física y a gastos de capital se incrementó de 8% en el 2007 a 15% en el 2009. Sin embargo, estas tendencias se revirtieron a partir de la crisis y en el año 2010 disminuye significativamente el gasto en inversión desplazado por el incremento en remuneraciones (que se eleva a 61%). Dichas tendencias se mantuvieron durante el 2011 y sólo comenzaron a revertirse a partir del año 2012. En cuanto al presupuesto destinado a materiales, suministros y servicios no personales, la crisis no la afectó y se mantuvo entre 21 y 23% del gasto total; sin embargo dicha proporción comenzó a caer a partir del 2012.
85. **El empleo en el sector salud se ha mantenido relativamente constante durante todo el período entre el 2008 y 2012 (ver Gráfico N°43).²⁰** En efecto, durante todo el período 2008-2012 el empleo aumentó en promedio 1,6% cada año. La composición del empleo durante dicho período también se ha mantenido estable: se ha mantenido una relación de un funcionario de apoyo o administrativo cada dos funcionarios “de blanco”. En términos de la relación de médicos a personal de enfermería, dicha relación también se ha mantenido estable durante el período y ha oscilado entre 3,1 y 2,9 enfermeras por médico (se incluye a las auxiliares de enfermería).

²⁰ Es necesario precisar que a diferencia de la presentación realizada en la introducción donde se utilizó información proveniente de la nómina salarial de la DGSC organizada en términos de los estatutos del sector salud, esta sección utiliza información de empleo por ocupación y nivel de atención proveniente de los anuarios estadísticos del Ministerio de Salud la que incluye todos los establecimientos de salud del país (incluido el Hospital Escuela de la UNAH).

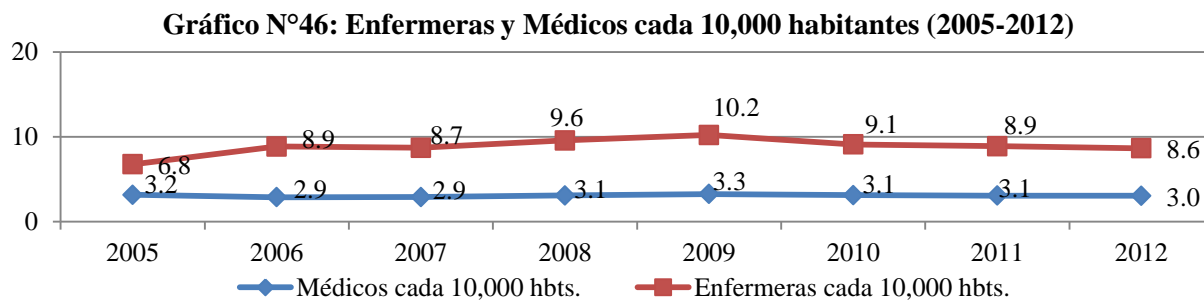


Fuente: Anuarios Estadísticos de Salud 2008-2012

86. **La evolución del número de funcionarios por nivel de atención – primario u hospitalario – se incrementó al mismo ritmo durante 2008-2012.** Esta expansión osciló entre el 6 y 7% y 1,6% anual). En el caso del nivel primario, en 2012 se redujo la cantidad de funcionarios de apoyo y administrativos (ver gráfico N°44). El número de enfermeras por médico a nivel primario corresponde a 3,3 lo que es levemente superior al promedio para todo el sistema de salud debido al tipo de prestaciones de ese nivel. A nivel hospitalario, el número de médicos se incrementó en 10%, el de enfermeras profesionales 11% y el de personal de apoyo y administrativo se elevó 15% entre 2008 y 2012 (ver gráfico N°45). Por otro lado, durante el mismo período el número de enfermeras auxiliares se redujo en 8%.



87. En términos del número de funcionarios de salud por habitante, en Honduras existen 3 médicos cada 10.000 habitantes; cifra que se ha mantenido constante durante todo el período entre los años 2005 y 2012. Por otro lado, si se incluye el número de enfermeras, dicha cifra fluctúa entre los 9 y 10 profesionales de salud cada 10.000 habitantes (ver Gráfico N°46). Esta cifra está muy por debajo de las 23 que considera la Organización Mundial de la Salud como necesarias para mantener un sistema de salud (no se computa al sector privado).

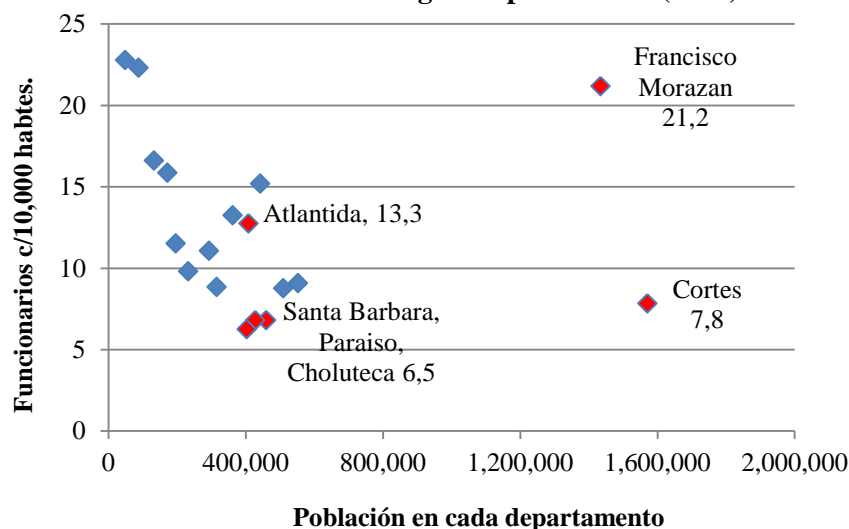


Fuente: Anuarios Estadísticos de Salud e INE

88. El promedio a nivel nacional esconde una considerable variabilidad entre los distintos departamentos en Honduras (ver Gráfico N°47 con el indicador de profesionales de salud por habitante respecto de la población total para cada uno de los departamentos de Honduras). Por ejemplo, en departamentos de similar población, como Santa Bárbara, El Paraíso y Choluteca, se disponía de 6,5 enfermeras y médicos cada 10,000 habitantes en 2012, mientras que en el departamento de Atlántida, siendo muy similar en tamaño, registraba cerca de 13. Es posible que parte de la explicación tenga que ver con la distribución y tamaño de los

hospitales en cada departamento; sin embargo, no se explica que el departamento de Francisco Morazán posea prácticamente 3 veces el número de profesionales por habitante que el departamento de Cortés siendo que ambos incluyen importantes centros urbanos con población cercana a 1,5 millones de habitantes.

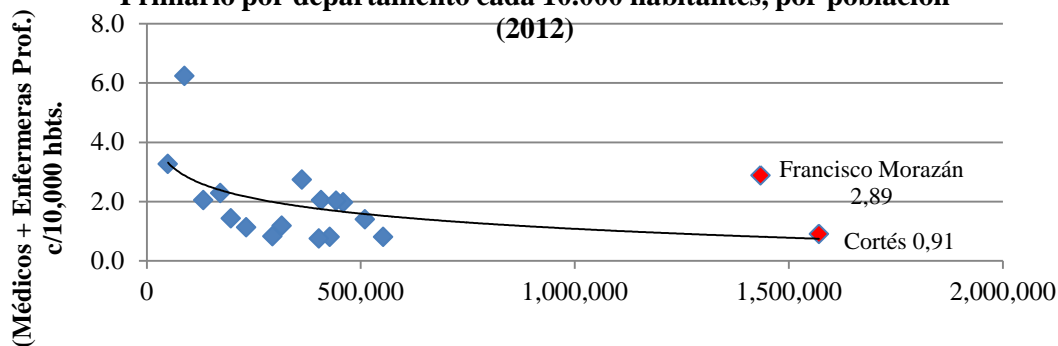
Gráfico N°47: Médicos + Enfermeras cada 10.000 habitantes según Departamento (2012)



Fuente: Anuarios Estadísticos de Salud e INE

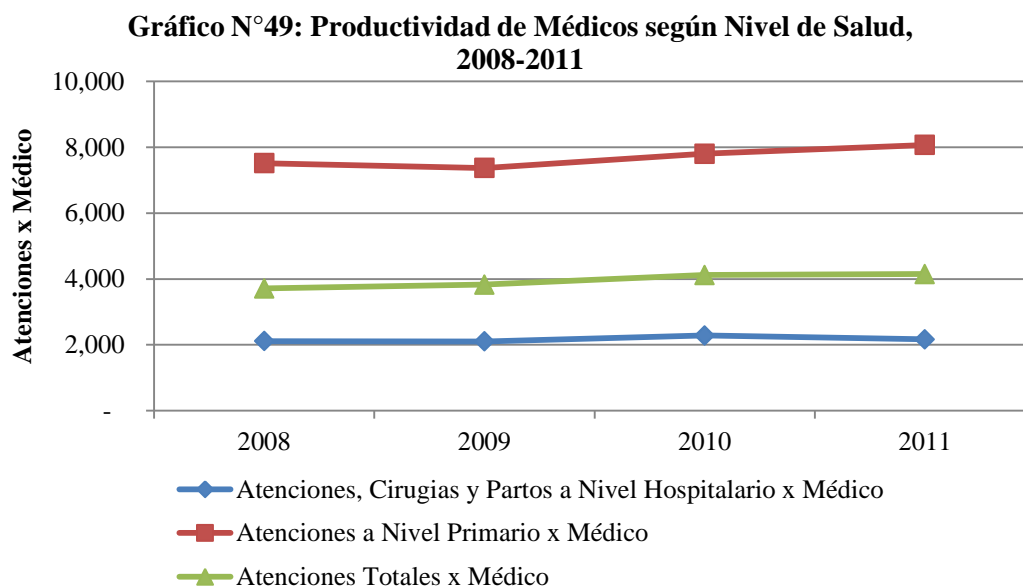
89. La concentración de profesionales de la salud en Francisco Morazán comparado a otros departamentos podría obedecer en gran medida a que la mayoría de los hospitales nacionales que se encuentra en Tegucigalpa, pero esta sobrerrepresentación sucede también al nivel de atención primaria (ver Gráfico N°48). Para ese nivel, el departamento de Francisco Morazán también mantiene un nivel muy por encima del departamento de Cortés siendo que ambos poseen población muy similar (Francisco Morazán 2,89 versus 0,91 de Cortés).

Gráfico N° 48: Médicos y Enfermeras Profesionales en el Nivel Primario por departamento cada 10.000 habitantes, por población (2012)



Fuente: Anuarios Estadísticos de Salud e INE

90. Se registró una mayor productividad de los médicos del sector salud entre 2008 y 2011, medida en cuanto al aumento del número de atenciones o consultas que un médico realiza a nivel primario, a nivel secundario (incluye cirugías y partos) y a nivel agregado (ver gráfico N°49). El aumento ha sido más significativo entre los profesionales pertenecientes al nivel de atención primario de salud. Esta misma tendencia se refleja cuando se hace este mismo cálculo sumando a las enfermeras profesionales.²¹



Fuente: Anuarios Estadísticos de Salud 2008-2011

91. **En resumen, los principales hallazgos en cuanto a empleo público en el sector salud:**

- Entre el 2008 y 2012, el empleo ha registrado sólo un leve aumento equivalente a un 1,6% anual.
- El número promedio de médicos y enfermeras cada 10,000 habitantes es cercano a 11 lo que dista significativamente de la cifra recomendada por la OMS que equivale a 23.
- Un tercio del personal en salud se desempeña en el nivel de atención primario mientras que dos tercios lo hace en los niveles secundario y terciario. Por otro lado la relación de personal “de blanco” (incluido técnicos) a funcionarios de apoyo y administrativos es de 2 a 1.
- Al igual que en educación, existe un alto nivel de dispersión en cuanto a la distribución de los RRHH en salud entre los distintos departamentos. Nuevamente, se aprecia una alta concentración de personal en el Departamento de Francisco Morazán. Si bien esto es en parte debido a la ubicación de la mayoría de los hospitales nacionales (nivel de atención

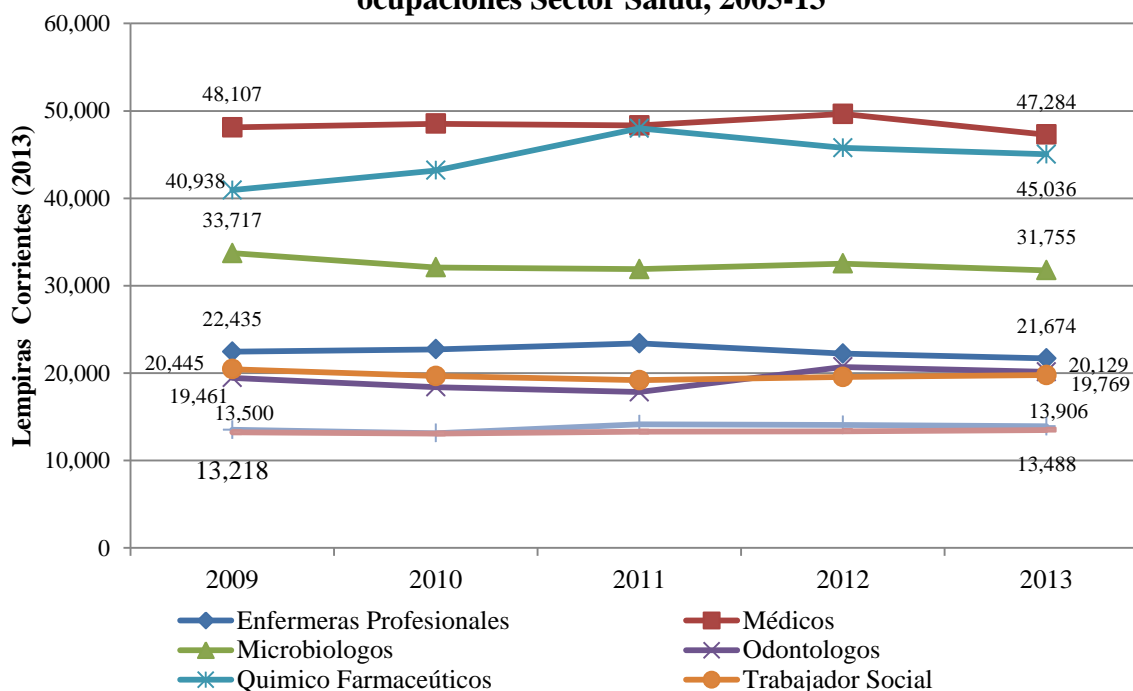
²¹ No se ha realizado un análisis de productividad por departamento debido a la falta de información (a nivel primario es complejo y la información disponible para los niveles secundario y terciario es por hospital) y al hecho que los ciudadanos suelen desplazarse de su ciudad de origen para recibir algunos servicios de salud (como cirugías o consultas especializadas).

terciario) en Tegucigalpa, la distribución de personal al nivel de atención primario también es poco equitativa.

- En términos de productividad del personal de salud, la evidencia muestra un leve aumento, en particular en el nivel de atención primario donde, entre los años 2008 y 2011, el número de atenciones por profesional de la salud se elevó en poco más de 2% cada año.

92. En cuanto a la evolución de la política salarial en el sector salud, entre 2005 y 2013 se ha registrado una gran disparidad de los ajustes salariales otorgados en el tiempo entre las distintas ocupaciones, lo que ha modificado substancialmente la relatividad salarial (relación entre las remuneraciones de las ocupaciones) en el sector (ver gráficos N°50a y b). Por ejemplo, un Químico-Farmacéutico gana prácticamente lo mismo que un médico y prácticamente el doble que un odontólogo. Esta situación en gran medida se debe a un ajuste automático de 20% anual fijado en su estatuto. Estos incrementos significaron un incremento del 75% en el salario real de los Químicos-Farmacéuticos, mientras que los médicos han visto su salario real permanecer prácticamente constante.²² Por otro lado, las auxiliares de enfermería, a pesar de no tener estatuto propio y estar dentro del servicio civil, han podido asegurar incrementos salariales importantes, a tal punto que desde el 2005, su salario real se ha incrementado en 37%.

Gráfico N°50a: Remuneración Real Mensual Promedio para ocupaciones Sector Salud, 2005-13

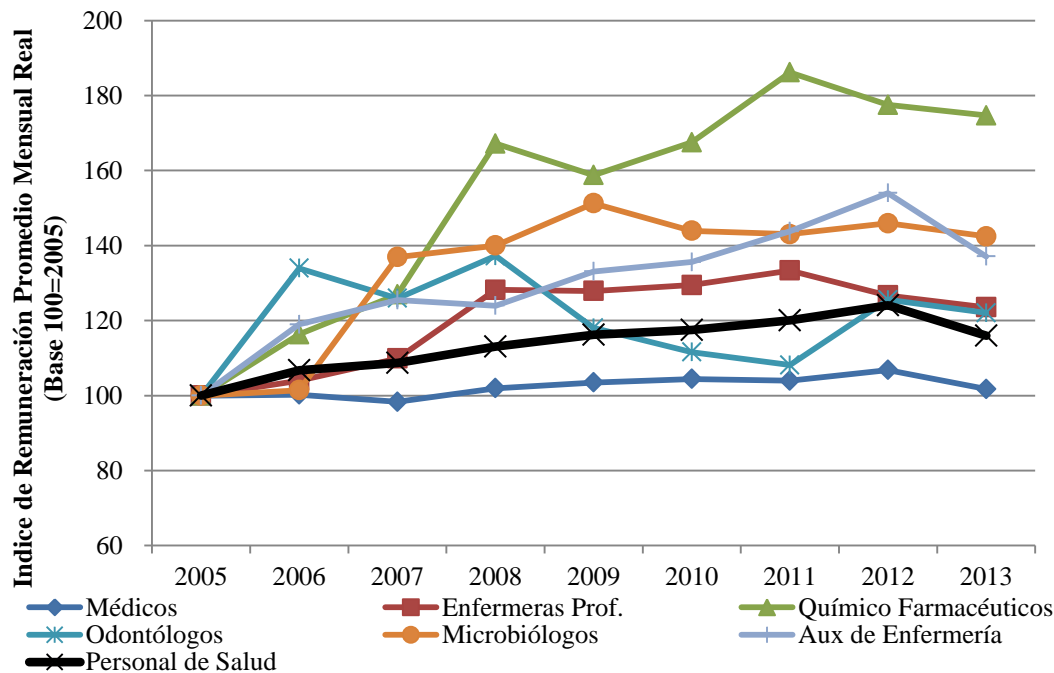


Fuente: SEFIN

²² De acuerdo a las entrevistas, es posible que los médicos hayan ajustado su jornada de trabajo y la remuneración promedio refleje un salario real prácticamente constante pero una carga de horas más baja.

93. A nivel general, la remuneración real ponderada para los profesionales del sector salud aumentó un 16% entre los años 2005 y 2013 lo que equivale a 2,4% real cada año. Dicho índice registró una caída importante en el año 2013 equivalente a 6,5%.

Gráfico N°50b: Índice de Remuneración Promedio Mensual para Personal de Salud, 2005-13



94. En cuanto al diferencial de remuneraciones con el sector privado, la evidencia de la EPM indica que el salario mensual promedio de un médico que trabaja en el sector público es aproximadamente 60% superior al del promedio nacional capturado a través de la EPM del INE (ver Cuadro N°7). En el caso de las enfermeras, aquellas que trabajan en el sector público parecerían recibir un salario promedio mensual que es entre un 33 y 48% superior al promedio nacional (ver Cuadro N°8).

Cuadro N°7: Salario Promedio a nivel Nacional y en el Sector Público para Médicos, cifras en Lempiras corrientes

	2010	2011	2012
EPM – Médicos	HNL 26,698	ND	HNL 29,167
Médicos Sector Público	HNL 41,051	HNL 43,621	HNL 46,959
Médicos Sector Público tiempo completo	HNL 43,309	HNL 45,997	HNL 49,051
Brecha Salarial	58%	ND	65%

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares Mayo 2010, Mayo 2011 y Mayo 2012

Cuadro N°8: Salario Promedio a nivel Nacional y en el Sector Público para Enfermeras, cifras en Lempiras corrientes

	2010	2011	2012
EPM – Enfermeras	HNL 14,327	HNL 14,086	ND
Enfermeras Profesionales – DGSC	HNL 19,137	HNL 20,807	HNL 21,223
Brecha Salarial	33%	48%	ND

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares Mayo 2010, Mayo 2011 y Mayo 2012

95. En resumen, el análisis de las remuneraciones en el sector salud arroja los siguientes hallazgos:

- Las remuneraciones reales de las ocupaciones del sector salud se han incrementado de manera sostenida durante todo el período, incluso por un período de tiempo superior al de los docentes, y sólo han comenzado a disminuir durante el año 2013.
- Parte importante del aumento sostenido en algunas de estas ocupaciones es su pequeño tamaño en términos de la totalidad del empleo público por lo que su congelamiento no acarrea ahorros importantes. Por ejemplo, los grupos de químico farmacéuticos y microbiólogos representan un parte ínfima del empleo si se le compara con los docentes. El costo de abrir un frente adicional de conflicto y negociación con estos pequeños grupos es muy superior a los eventuales beneficios fiscales, lo que les ha permitido pasar más desapercibidos; sin embargo, su verdadero costo radica en el efecto demostrativo que sus aumentos acarrearán en el largo plazo y su potencial para fijar el piso de negociación de otros sindicatos más numerosos.
- El punto mencionado en el párrafo anterior ha modificado significativamente la relatividad salarial en el sector, a tal punto que un químico farmacéutico ha visto aumentar su salario real en 75% en el período 2005-2013, mientras que los médicos han permanecido constantes y los odontólogos han recibido aumentos
- Si bien es probable que los ingresos de la EPM para el sector privado puedan haber sido sub-reportados, la amplitud de la brecha salarial sugeriría que los profesionales de la salud en el sector público reciben sueldos muy por encima de la media de sus pares en el sector privado.

3.4 Seguridad Pública

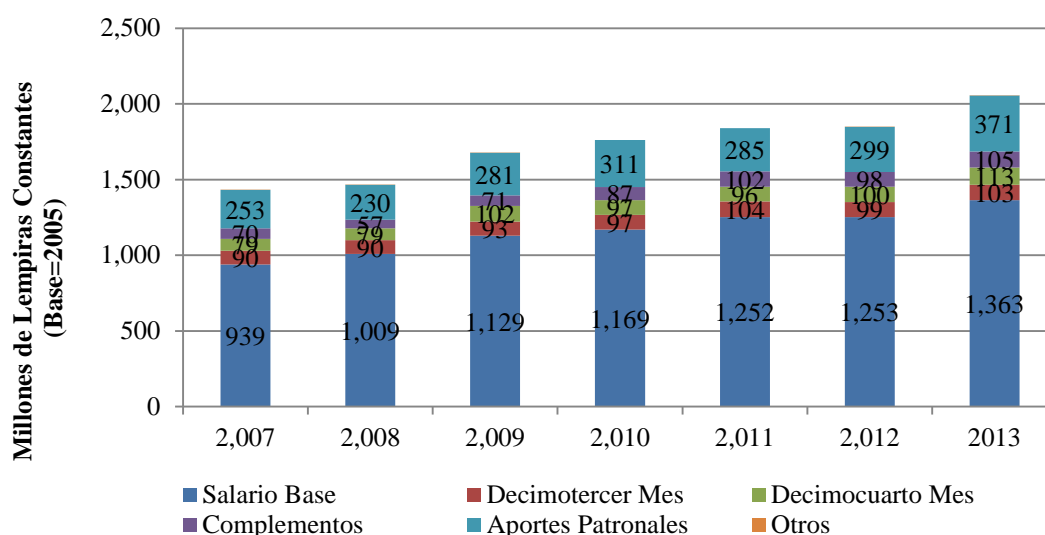
96. La presente sección sólo se concentra en la información de ejecución fiscal. Esto se basa en que la información respecto de la nómina de empleados y salarios no está incluida en los datos proporcionados por la DGSC y al equipo no le fue posible acceder a ella a pesar de las gestiones realizadas tanto ante la Secretaría de Seguridad Pública, como ante el Instituto de Previsión Militar (IPM).

97. El sector seguridad ha sido considerado un eje fundamental de la política de Estado durante las últimas administraciones. En la actualidad se habla de cerca de 15,000 funcionarios uniformados (es decir, aproximadamente el 13% de la totalidad de empleados del

gobierno central), aunque no fue posible confirmar dicha cifra ni saber exactamente cómo ha evolucionado durante los últimos años. En el año 2013, se informó que el ejército iba a formar un cuerpo especial dedicado a cumplir funciones de seguridad interna, pero las fuerzas armadas no son parte de este estudio.

98. Entre los años 2007 y 2013 la masa salarial del Ministerio de Seguridad se incrementó en cerca de 44% (en términos reales), lo que equivale a 6,2% real cada año, en el contexto de un incremento presupuestario total del 40% y 5,8% respectivamente (ver Gráfico N°51). Al no contar con los datos de la nómina, se hace imposible saber si dicho crecimiento se debe a mejoras salariales o si, en efecto, aumentó el número de policías en servicio y en qué medida.

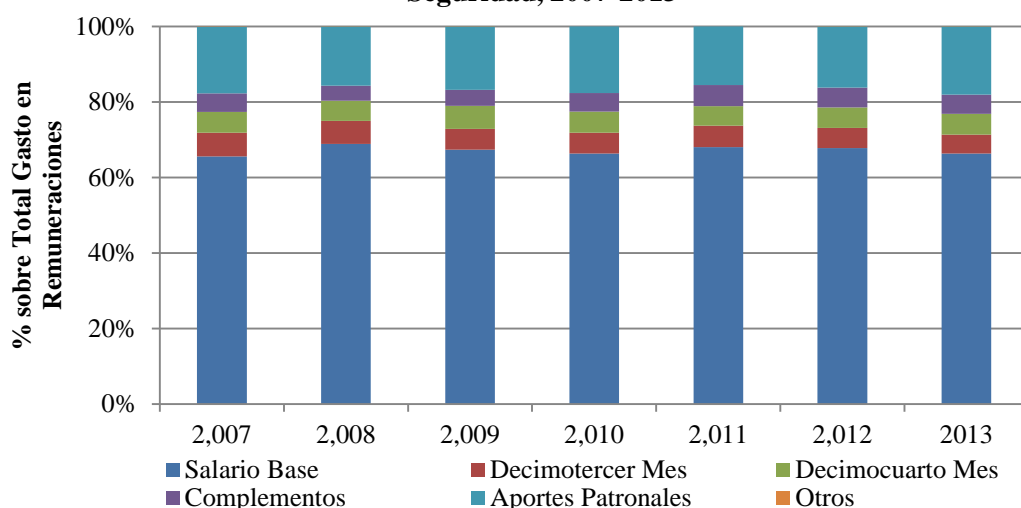
Gráfico N°51: Gasto Total Real en Remuneraciones en Seguridad, 2007-2013



Fuente: SEFIN

99. En términos de la composición del gasto en salarios, el salario base representa poco menos del 70% de la masa salarial (ver Gráfico N°52). A diferencia de Educación y Salud, los aportes patronales del sector seguridad representan un monto proporcionalmente mayor al de los otros sectores, esto se debe a que la tasa actuarial de reemplazo en el sector seguridad (al igual que en las FFAA) es significativamente más alta que entre los empleados civiles (18% versus 12%), en parte por la estructura piramidal de dicho estamento y los beneficios de jubilación a temprana edad que se ofrecen.

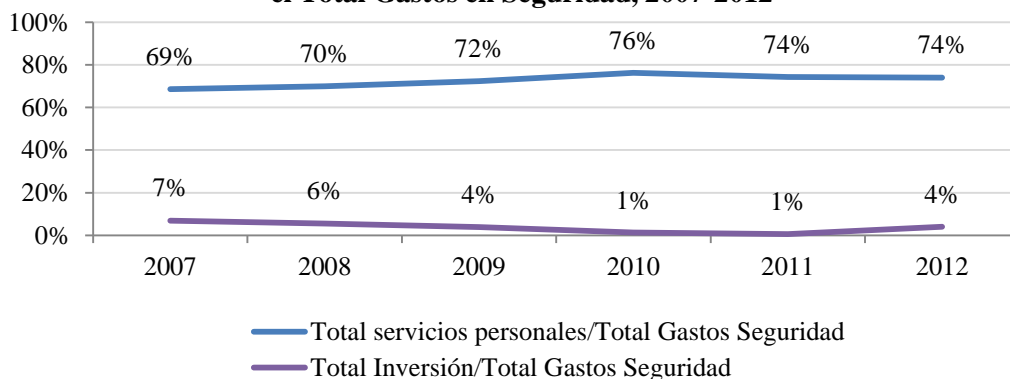
Gráfico N°52: Composición del Gasto Total en Remuneraciones en Seguridad, 2007-2013



Fuente: SEFIN

100. Finalmente, entre los años 2007 y 2012 el gasto en remuneraciones pasó de representar el 69% del gasto total en el sector a 74%, generando un efecto de desplazamiento sobre los gastos de inversión (ver Gráfico N°53). En el año 2012, la proporción de los gastos de capital subió hasta alcanzar el 4% del total de gastos del sector.²³ La relación inversa entre los gastos en salarios y los de capital entre 2007 y 2011 pareciera sugerir un leve desplazamiento de estos últimos a costa de los primeros.

Gráfico N°53: Participación de Gasto en Salarios y en Inversión sobre el Total Gastos en Seguridad, 2007-2012



Fuente: SEFIN

²³ El Anexo 3 contiene un detalle de lo considerado como inversión para este caso

4. Conclusiones y Recomendaciones de Política

101. **La actual situación macro-fiscal en Honduras es de alta vulnerabilidad: un déficit fiscal en torno al 8% del PIB en un contexto en el que cada vez se hace más difícil conseguir fuentes de financiamiento (agotamiento del mercado de crédito doméstico y excesivo uso de deuda flotante en particular vinculada a cotizaciones previsionales) auguran un escenario fiscal de alto riesgo.** La situación podría empeorar rápidamente en caso de la ocurrencia de un shock externo, por ejemplo, ante el alza en la tasa de interés internacional que eleve el costo de financiar los déficits o seque los mercados internacionales.
102. **La situación fiscal por la que actualmente atraviesa Honduras es, en parte, el resultado de una política de salarial excesivamente expansiva en un contexto de reducción de los ingresos fiscales del país como consecuencia de la crisis financiera global.** Como se mostró en este estudio, la expansión del gasto en remuneraciones tiene su origen en el otorgamiento de incrementos salariales reales fundamentalmente en el sector educación, y en menor medida, en salud. Durante el período analizado para el cual se cuenta con datos (2009-2013), el nivel de empleo público, o la cantidad de funcionarios totales, se ha mantenido relativamente constante, en particular en el servicio civil.
103. **Durante los últimos 3 años, Honduras (y las autoridades en SEFIN) han comenzado a tomar medidas en la dirección correcta.** Estas medidas han producido ahorros importantes. En particular, el congelamiento de los salarios de los docentes en el 2010 generó ahorros cercanos al 7% de la masa salarial anual durante los años 2011 y 2012. Del mismo modo, el sector salud parece haber comenzado a tomar medidas de reducción de costos durante el 2013 (probablemente forzados por la situación de déficit fiscal). Por ejemplo, se suspendió la implementación de un aumento salarial plurianual otorgado a los odontólogos en el 2012.
104. **A continuación se ofrecen algunas opciones de política para mejorar la eficiencia de los recursos humanos en el sector público de Honduras basadas en la evidencia recogida en este informe.** Varias de estas medidas requerirán un análisis de economía política, algunas requerirán modificaciones legales y otras son de gestión. También de un análisis en mayor detalle sobre la magnitud de su impacto en la masa salarial (quizás con la ayuda de un modelo de empleo público y política salarial que se encontraba en preparación en marzo de 2014). Pero se espera que todas estas medidas contribuyan a mejorar la sostenibilidad fiscal de la masa salarial y sean útiles en un contexto macroeconómico desfavorable.
105. **Educación.** Un sector donde pareciese ser razonable seguir generando ahorros es Educación, dónde se concentra más del 50% del gasto total en salarios. Además, durante los últimos años, la reducción en la tasa de natalidad, unida a la contratación de docentes adicionales, ha contribuido a un significativo descenso en la relación de alumnos por docente. Este ratio ya se ubica a niveles bastante razonables (aproximadamente 30 alumnos por docente) en la mayoría de los departamentos). En este sentido se recomiendan las siguientes medidas:
 - Congelar los salarios de los docentes en términos muy similares a aquellos acordados en el Decreto 224 de 2010, en base un ajuste igual o menor a la inflación (esperada a futuro), y cumplirlo, para generar credibilidad y certidumbre. Idealmente se debería introducir una modificación en el estatuto docente para reflejar este criterio, pero como alternativa

la desindexación del valor de la hora clase con respecto al salario mínimo del sector privado se podría implementar de forma temporal como ha venido operando hasta ahora.

- En una situación de alta tensión fiscal, el congelamiento nominal del salario de los docentes (como ya se hizo) podría traer un nivel de ahorros mayor. Como referencia, en 2013 hubiera representado un ahorro del 0,3%.
- Congelar de forma temporal las plazas de docentes en ciertos departamentos, en especial en Francisco Morazán (asegurando controles adecuados para evitar la creación de plazas en otros departamentos que luego reciban un pase a Tegucigalpa).
- Limitar la creación de nuevas plazas a la ampliación de la cobertura de educación pre-escolar a nivel nacional y, a nivel de secundaria (educación media), a un número limitado de departamentos dónde la cobertura escolar en dicho nivel está por debajo del promedio nacional.
- Congelar de forma temporal las plazas docentes para los niveles de primaria y básica principalmente (debido a la tasa de natalidad reducida), aplicable a todos los departamentos o a un grupo selecto de los mismos.
- Reasignar docentes entre departamentos. En ausencia de un programa de ampliación de la cobertura escolar (para el que probablemente no hay recursos disponibles) como medida para incrementar cobertura se sugiere trabajar en la reasignación de docentes existentes en regiones donde abundan y trasladarlos a regiones donde la cobertura es baja o donde la tasa de alumnos por docente es muy alta (por ejemplo en el Departamento de Cortés).
- Promover la contratación de profesores por tiempo completo entre los grados 7° a 9°, de forma evitar la contratación por hora de clase y así simplificar la administración de recursos humanos en este nivel, facilitando un mejor control.
- Eliminar cualquier adicional por licenciatura para aquellos docentes que ingresaron luego de que se estableció esta calificación como un prerrequisito mínimo para ingresar a la profesión, y limitar las partidas adicionales por maestría u otros estudios sin autorización previa de MINEDU sobre la necesidad de contar con dicha calificación.

106. **Salud.** Si bien el sector cuenta con una cantidad de empleados mucho menor, sus múltiples estatutos han registrado los mayores incrementos salariales en los últimos años. En esta línea, se recomiendan las siguientes medidas:

- Congelar el salario real de los microbiólogos y de los químicos farmacéuticos. Esto requerirá modificar la provisión contenida en el estatuto del químico farmacéutico que considera un ajuste automático de 20% anual. Dicha provisión genera inequidades dentro del sector, no tiene sustento técnico alguno y genera incentivos para que otros gremios tomen como piso dicho aumento salarial. Si bien el ahorro esperado de esta iniciativa es casi insignificante (son 220 funcionarios de un total cercano a 100 mil), es probable que

logre financiar el aumento salarial otorgado a los odontólogos (actualmente suspendido) y que ayude a reducir las expectativas de negociación de otros grupos.

- Evitar la creación de nuevos estatutos y, en el largo plazo, intentar consolidarlos en uno para los profesionales de la salud, o al menos consolidarlos en cuanto a la metodología para determinar ajustes salariales, guardando una relatividad salarial adecuada en comparación con el mercado. La posible creación de un estatuto para auxiliares de enfermería es un tema que requiere de atención inmediata.
- Reasignar profesionales del sector salud entre departamentos, en línea con las recomendaciones hechas para el sector de educación y los hallazgos en el sector salud.
- Realizar mediciones detalladas por departamento de la productividad en el sector (número de prestaciones por profesional de la salud) y llevar registros constantes para informar decisiones relacionadas a la creación de nuevas plazas.

107. **Seguridad.** Debido a que no se contó con la información de la nómina pero se registró un incremento importante en la masa salarial del sector –probablemente producido por un incremento del número de efectivos policiales más que por aumentos reales– se recomienda profundizar los esfuerzos que se encontraban en preparación en 2013 por dimensionar y controlar de forma efectiva las posiciones existentes y su ubicación en el territorio, en línea con los logros de gestión relacionados con la implementación del sistema SAD en Educación.

108. **Servicio Civil.** Pese a que el Decreto Ejecutivo 29 del 2012 estableció la reducción de 11% en el sueldo de los empleados públicos que devengaban un monto igual o mayor a 50.000 Lempiras; esta medida probablemente no generará un ahorro significativo de recursos debido a que afectará a un número muy reducido de funcionarios y podría dificultar la atracción y retención de talentos en puestos claves del gobierno. En este sentido se sugiere:

- Establecer tasas de reemplazo selectivas como política de empleo público, poniendo en funcionamiento un sistema de atrición (no reemplazo) para aquellas posiciones de niveles operativo y técnico, y priorizando los recursos disponibles para la contratación de profesionales y mandos medios y superiores en instituciones prioritarias. Teniendo en cuenta que las desvinculaciones son muy pocas por año (120 en promedio – ver Anexo 3) y que no se esperaría un alto número de jubilaciones en el corto plazo²⁴ resulta fundamental evitar crear nuevas plazas. De esta forma la estructura piramidal del sector público, con una muy ancha base, debería ir evolucionando, de forma gradual y en el mediano plazo, hacia un esquema más adecuado.
- Para aquellas plazas operativas y técnicas que sea indispensable reemplazar, fijar el salario de entrada para nuevos funcionarios por debajo del nivel actual y más en línea con

²⁴ Las bases de datos de personal no contaban con información de la fecha de nacimiento de los funcionarios, sino solamente con la fecha de ingreso a la función pública. En este sentido, se plantea esta hipótesis teniendo en cuenta que más del 80% del personal ingresó a la administración pública con posterioridad a 1990, y que sólo el 0,5% de los docentes tenían 65 años o más a agosto de 2013.

el promedio del mercado laboral nacional, ya que estos se encuentran muy por encima de su valor de mercado.

- Mantener la flexibilidad en la determinación salarial de directivos y ejecutivos en instituciones prioritarias, por su bajo impacto fiscal y alto impacto potencial en la gestión.
- Intentar ajustar los salarios de aquellos directivos, ejecutivos y profesionales de mayor jerarquía y desempeño satisfactorio en instituciones clave al nivel de las más recientes contrataciones, de alguna forma selectiva y viable jurídicamente (y que no gatille solicitudes de otros empleados por los mismos ajustes). Por ejemplo, a través de solicitarles la renuncia o la suspensión de sus posiciones actuales y vinculándolos con otra modalidad. El costo estimado de descomprimir las remuneraciones para llegar a una tasa de 7 entre el promedio de la remuneración total en los niveles 10 al 13 (directivos y ejecutivos) y el promedio de remuneración total en el nivel 1 (operativo) es de 0,03% del PIB (aproximadamente el 0,3% de la masa salarial). Si se decidiese incrementar los salarios a ese nivel para los niveles 8 al 13 (incluyendo el estamento superior del nivel técnico) su costo sería del 0,15% del PIB (o el 1,7% de la masa salarial). Otra opción para mejorar la compresión salarial, de costo neutral, sería incrementar los salarios en el nivel jerárquico más alto por inflación y congelar el resto de las remuneraciones a nivel nominal, aunque políticamente sería menos viable.

109. **A nivel general, se recomienda fortalecer la capacidad institucional de los entes rectores del empleo público y la política salarial del Estado.** En particular, de la SEFIN y la DGSC, para realizar análisis permanentes sobre esta materia con el fin de informar y racionalizar los procesos de negociación salarial y de análisis de posibles medidas en esta área.
110. **El gobierno que asumió en Honduras a comienzos de 2014 tiene desafíos importantes por delante, uno de los cuales es asegurar la sostenibilidad y viabilidad de las finanzas públicas en el corto y mediano plazo.** Este documento ha tenido por finalidad proporcionar información objetiva, completa y detallada respecto de la situación actual y contribuir al debate asociado a las opciones de política disponibles.

Referencias

- AECID y SICA (2012).** *2do Informe Barómetro de la Profesionalización del Empleo Público en Centroamérica y República Dominicana.*
- BID (2014).** *Hacia una mayor capacidad institucional del Estado: Diagnóstico de los Sistemas de Servicio Civil en América Latina.* Washington, DC.
- Chamberlein, Laura (2011).** [*Public Sector Turnover Rates Indicate Restraint from Redundancies*](#), *Personnel Today*.
- Institute for Government (2011).** [*Analysis of Civil Service Turnover Rates*](#), *Whitehall Monitor*, No. 11.
- Reid, Gary and Graham Scott (1994).** *Public Sector Human Resource Management: Experience in Latin America and the Caribbean and Strategies for Reform*, Report No. 12839, Latin America and the Caribbean Technical Department, Regional Studies Program, The World Bank.
- Schiavo-Campo, Salvatore (1997).** *Government Employment and Pay: A Global and Regional Perspective*, Banco Mundial. Washington, DC.
- Secretaría de Educación del Gobierno de Honduras (2013).** *Informe: Primera evaluación del desempeño docente en Honduras.* Sub-Secretaría de Asuntos Técnico Pedagógicos, Dirección General de Evaluación de la Calidad de la Educación. Tegucigalpa.
- Servicio Civil de Chile (2011).** [*Seminario Internacional sobre Alta Dirección Pública 2011*](#). Santiago, Chile.

Anexos

Anexo 1. Lista de entrevistados

- Secretaría de Finanzas

Nombre	Cargo
Hugo Castillo	Asesor del ministro, SEFIN
Elizabeth Rivera	Directora UPEG, SEFIN
Jorge Navarro	Asesor del Secretario de Estado, SEFIN
Juan Nolasco	Director, Unidad de Modernización, SEFIN
Douglas Guzman	Unidad de Control y Seguimiento de Nóminas – Dirección General de Presupuestos
Dulis Patricia Córdova	Tesorería, SEFIN

- Secretaría de Educación

Nombre	Cargo
Doctor Juan Miguel Perez	Gerente de administración financiera, Secretaría de Educación
Lic. Yesenia Martinez	Encargada de Recursos Humanos, Secretaría de Educación
Licda.Ivonne Rodríguez	Sub-Gerente de Recursos Humanos Secretaría de Educación

- Dirección General Servicio Civil

Nombre	Cargo
Israel Rodriguez	Director General, Dirección General Servicio Civil
Carlos Ponce	Jefe de Departamento SIARH, DGSC
Patricia Reyes	Jefe de Departamento de Evaluación, Selección y Adiestramiento, DGSC
María Nieves	Asesora Consejo de Servicio Civil
Nancy Hernández	Analista de puestos y salarios, DGSC

- Instituto Nacional de Estadísticas

Nombre	Cargo
Horacio Lovo	Gerente Estadísticas Sociales y Demográficas, INE

- Secretaría de Salud

Nombre	Cargo
Sandra Becker	Subgerencia de Recursos Humanos de la Secretaría de Salud
Georgina Díaz	jefe departamento de estadísticas, Secretaría de Salud
Jacobo Arguello	Jefe del Depto. de Desarrollo de RRHH de la Secretaría de Salud
Soad Orozco	Gerente Administrativa, Secretaría de Salud
Erick Villanueva	Encargado de Presupuesto, Secretaría de Salud

- Secretaría de Seguridad

Nombre	Cargo
General Mirna Suazo	Pagadora de la Policía Nacional, Secretaría de Seguridad
Lic. Marcia Morán	Gerente Administrativa, Secretaría de Seguridad
Blanca Pineda	Subgerente de Presupuesto, Secretaría de Seguridad
Celea Pavón	Analista de Recursos Humanos, Secretaría de Seguridad
Marjorie de Majano	Directora de planificación, Secretaría de Seguridad

- Secretaría de Defensa Nacional

Nombre	Cargo
Gustavo Amador	Coronel, Subauditor jurídico militar de las Fuerzas Armadas
Olga Irias	Secretaria general de la Secretaría de Defensa
Glenda Figueroa	Subgerente de Presupuesto de Secretaria de Defensa Nacional

- IPM

Nombre	Cargo
Federico Centeno	Gerente Coronel del Instituto de Previsión Militar (IPM)
Fredy Pineda	Jefe División de Recursos Humanos, IPM
Tte Coronel Mazzoni	División de prestaciones y sociales

- Secretaría de Trabajo y Seguridad Social

Nombre	Cargo
Marta Galo	Gerente administrativa, Secretaría de Trabajo y Seguridad Social
Ogla Reyes Cruz	Subgerente de Recursos Humanos, Secretaría de Trabajo y Seguridad Social
Fanny Aguilar	Encargada del Departamento Legal, Secretaría de Trabajo y Seguridad Social

- INJUPEMP

Nombre	Cargo
Lic. Douglas Zavalah	Jefe de IT, INJUPEMP
Edith Andino	Abogada, INJUPEMP

- Tribunal Superior de Cuentas

Nombre	Cargo
Elsa Bocanegra	Directora de Recursos Humanos, Tribunal Superior de Cuentas
Marta Lizardo de Cerda	Subdirectora de Administración de Personal, Tribunal Superior de Cuentas
Ritza Solorzano	Asistente de dirección, Tribunal Superior de Cuentas

- DEI

Nombre	Cargo
Dilcia Paz Salcedo	Subgerente de Recursos Humanos, DEI
Oskar Luis Lanza	Asesor legal del Departamento de RRHH, DEI

- Otros

Nombre	Cargo
Carlos Hernández	Secretario Ejecutivo, Asociación para una Sociedad más justa (Transformemos Honduras)
Martha Ivonne Romero	Directora, CADERH
Migdonia Ayestas Cerna	Directora del Observatorio de la Violencia y Diplomados Universitarios

Anexo 2. Metodología del estudio

Este Anexo describe la metodología del presente estudio. El objetivo de la metodología es lograr identificar los desafíos y riesgos del empleo público y masa salarial que enfrentan estos países, además de identificar los factores que limitan sistemáticamente la capacidad de los países estudiados para enfrentar estos desafíos y riesgos, y finalmente medir los impactos directos más probables (en particular en términos de ahorros o costos) de una serie de alternativas enfocadas a enfrentar estos desafíos y riesgos.

El estudio se acotó a la administración central del sector público, y específicamente revisó en profundidad los tres sectores que representan la mayor proporción de gasto en personal, los que son salud, educación y seguridad pública. Se analizó el empleo público y la masa salarial del sector público desde el año 2005 al 2012 (considerando los periodos pre-crisis, crisis y post crisis).

Los cinco análisis que se consideraron para el estudio son:

1. Análisis de los agentes de la demanda de empleo: Se consideraron las magnitudes agregadas del empleo público y masa salarial, para el sector público en su conjunto y sectores específicos (educación, salud y seguridad pública). Adicionalmente se analizaron los funcionarios del servicio civil, aduanas, y la administración tributaria. Los datos se examinaron tanto para: (a) cambios durante el período de estudio 2005-12, y (b) magnitudes relativas a los datos similares en los países de referencia. Véase tabla 1 para un detalle de cada variable.
2. Análisis de la intensidad laboral: Las proporciones de los insumos de empleo (empleo público y masa salarial) en relación a los valores similares de insumos complementarios (por ejemplo, gasto en inversión pública) refleja el grado de la intensidad laboral de cada país. Por un lado, permitió identificar posibles desplazamientos de gasto de inversión en relación al gasto en personal; y por otro lado, se observó cómo se encuentra la intensidad laboral en relación de las normas regionales e internacionales. Véase tabla 2 para un detalle de cada variable.
3. Análisis de la eficiencia laboral: Se compararon indicadores de resultado normalizados con datos similares de los países de referencia, tanto en forma transversal y en el tiempo. Este análisis de productividad relativa de los recursos humanos por sector permitió un análisis en detalle del país además de una comparación con otros países de la región. Véase tabla 3 para un detalle de cada variable.
4. Análisis de la varianza de la eficiencia laboral: La varianza de los indicadores normalizados de: (a) la intensidad laboral y (b) productividad de los funcionarios en el gobierno y en los sectores cubiertos por este estudio, permitió estudiar qué tan eficientes son los países en relación al uso de los recursos humanos. Véase tabla 4 para un detalle de cada variable.
5. Análisis de la estructura salarial: Permite analizar las estructuras salariales lo que puede ser causa de ineficiencias en el gasto en personal.

Adicionalmente, se realizaron análisis cualitativos en relación a la gestión de recursos humanos (GRH), la cual es prerequisite para un gasto eficiente en personal. Los cuatro ejes centrales de una eficiente GRH son: (i) sostenibilidad fiscal de la masa salarial, (ii) atraer y retener al capital humano necesario, (iii) fomentar el desempeño, y (iv) garantizar prácticas de GRH despolitizadas y meritocráticas. La medición del cumplimiento de estos objetivos se realizó a través de dos análisis:

1. Análisis del rendimiento de la GRH
2. Análisis del diseño e implementación del sistema de GRH

Tabla 1: Análisis de los agentes de la demanda de empleo

Unidad de análisis	Variable que normaliza	Indicador de productividad del funcionario	Interpretación
<i>Gobierno a nivel general y Sectores</i>			
Empleo	Población	Empleo público/Población a. Gobierno a nivel general a. Funcionarios permanentes b. Funcionarios temporarios b. Educación a. Funcionarios permanentes b. Funcionarios temporarios c. Salud a. Funcionarios permanentes b. Funcionarios temporarios d. Seguridad Pública a. Funcionarios permanentes b. Funcionarios temporarios	En comparación con normas internacionales
Empleo	Fuerza laboral	Empleo público/Fuerza Laboral a. Gobierno a nivel general a. Funcionarios permanentes b. Funcionarios temporarios b. Educación a. Funcionarios permanentes b. Funcionarios temporarios c. Salud a. Funcionarios permanentes b. Funcionarios temporarios d. Seguridad Pública a. Funcionarios permanentes b. Funcionarios temporarios	En comparación con normas internacionales
Masa salarial	PIB	Masa salarial/PIB a. Gobierno a nivel general	En comparación con normas

Unidad de análisis	Variable que normaliza	Indicador de productividad del funcionario	Interpretación
		a. Funcionarios permanentes b. Funcionarios temporarios b. Educación a. Funcionarios permanentes b. Funcionarios temporarios c. Salud a. Funcionarios permanentes b. Funcionarios temporarios d. Seguridad Pública a. Funcionarios permanentes b. Funcionarios temporarios	internacionales
Sectores			
<i>Administración de aduanas</i>			
Empleo	Valor de las importaciones + exportaciones	Empleo de la administración de aduanas / Valor de las importaciones & exportaciones a. Funcionarios permanentes b. Funcionarios temporarios	En comparación con normas internacionales
Masa salarial	Valor de las importaciones + exportaciones	Masa salarial de la administración de aduanas / Valor de las importaciones & exportaciones a. Funcionarios permanentes b. Funcionarios temporarios	En comparación con normas internacionales
<i>Administración tributaria</i>			
Empleo	PIB	Empleo de la administración tributaria/PIB a. Funcionarios permanentes b. Funcionarios temporarios	En comparación con normas internacionales
Masa salarial	PIB	Masa salarial de la administración tributaria/PIB a. Funcionarios permanentes b. Funcionarios temporarios	En comparación con normas internacionales
Masa salarial	Ingresos tributarios	Masa salarial de la administración tributaria/Ingresos tributarios a. Funcionarios permanentes b. Funcionarios temporarios	En comparación con normas internacionales
<i>Servicio Civil</i>			
Empleo	Empleo gobierno a nivel general	Empleo del servicio civil / empleo gobierno a nivel general a. Funcionarios permanentes b. Funcionarios temporarios	En comparación con normas internacionales

Unidad de análisis	Variable que normaliza	Indicador de productividad del funcionario	Interpretación
Masa salarial	Empleo gobierno a nivel general	Masa salarial del servicio civil / empleo gobierno a nivel general a. Funcionarios permanentes b. Funcionarios temporarios	En comparación con normas internacionales

Tabla 2: Análisis de la intensidad laboral

Objetivo	Fundamento	Indicador de desempeño
Masa salarial no está desplazando otros gastos del presupuesto (por ejemplo, inversión)	La excesiva concentración de los gastos en masa salarial puede desplazar los gastos en otros insumos, como capital y los gastos de funcionamiento no salariales	Masa salarial real como % del gasto presupuestario total: a. Gobierno General b. Educación c. Salud d. Seguridad Pública
Masa salarial no está desplazando los gastos de inversión	La excesiva concentración de los gastos en masa salarial puede desplazar los gastos en inversiones de capital, que pueden ser de especial importancia para la productividad del personal	Masa salarial real como % del gasto en inversión (sólo inversiones físicas): a. Gobierno General b. Educación c. Salud d. Seguridad Pública
Masa salarial no está desplazando otros gastos del presupuesto (por ejemplo, inversión)	La excesiva concentración de los gastos en masa salarial puede desplazar los gastos en otros insumos, como capital y los gastos de funcionamiento no salariales	Masa salarial real / presupuesto del gasto en insumos no salariales: a. Gobierno General b. Educación c. Salud d. Seguridad Pública

Tabla 3: Análisis de la eficiencia laboral

Unidad de análisis	Variable que normaliza	Indicador de productividad del funcionario	Interpretación
<i>Sector salud</i>			
<i>Evidencia en resultados</i>			
Atenciones a pacientes	Personal de salud	Atenciones mensuales según Nivel de Atención de Salud: a. Hospitales b. Centro de Atención Primaria	En comparación con normas internacionales
Atenciones a pacientes	Doctores	Atenciones mensuales según Nivel de Atención de Salud:	En comparación

Unidad de análisis	Variable que normaliza	Indicador de productividad del funcionario	Interpretación
		a. Hospitales <ul style="list-style-type: none"> i. Atención ambulatoria /(# Doctores + #Enfermeras) ii. Exámenes de laboratorio/#Técnicos de laboratorio (Microbiólogos) o (Exámenes de laboratorio + Rayos X)/(#Técnicos en salud) b. Centro de Atención Primaria: Atención ambulatoria/doctor	con normas internacionales
Cirugías	Hospitales	Cirugías mensuales por hospital	En comparación con normas internacionales
Cirugías	Doctores	Cirugías mensuales por doctor	En comparación con normas internacionales
<i>Evidencia en productividad del funcionario</i>			
Inmunizaciones	Población (por segmento)	Inmunizaciones/población relevante por tipo de vacuna: <ul style="list-style-type: none"> 1) Polio (menores de 1 año) 2) DPT o Pentavalente (menores 18 meses) 3) DPT or Pentavalente (4-5 años) 4) SRP (menores 2 años) 5) TT/TDAP/DPT (Embarazadas) 	En comparación con normas internacionales
Trabajadores de la salud	Población	Trabajadores de la salud / Población <ul style="list-style-type: none"> a. Médicos / población b. Enfermeras / población c. Técnicos / población d. Trabajadores de salud de centros comunitarios / población e. Personal administrativo-gerencial / población f. Dentistas / población 	En comparación con normas internacionales
Masa salarial de los trabajadores de la salud	Población	Masa salarial de los trabajadores de la salud / Población <ul style="list-style-type: none"> a. Médicos / población b. Enfermeras / población c. Técnicos / población 	En comparación con normas internacionales

Unidad de análisis	Variable que normaliza	Indicador de productividad del funcionario	Interpretación
		d. Trabajadores de salud de centros comunitarios / población e. Personal administrativo-gerencial / población f. Dentistas / población	
Trabajadores de la salud	Visitas de pacientes y tratamientos dentales	Trabajadores de la salud / Visitas de pacientes a. Médicos / (cirugías, además de visitas de pacientes ambulatorios) b. Enfermeras / (cirugías, además de visitas de pacientes ambulatorios) c. Técnicos / (cirugías, además de visitas de pacientes ambulatorios) d. Trabajadores de salud de centros comunitarios / visita ambulatoria e. Personal administrativo-gerencial / visita del paciente f. Dentistas /tratamientos dentales	En comparación con normas internacionales
Masa salarial de los trabajadores de la salud	Visitas de pacientes y tratamientos dentales	Masa salarial de los trabajadores de la salud / Visitas de pacientes a. Masa salarial de los médicos / (cirugías, además de visitas de pacientes ambulatorios) b. Masa salarial de enfermeras / (cirugías, además de visitas de pacientes ambulatorios) c. Masa salarial de técnicos / (cirugías, además de visitas de pacientes ambulatorios) d. Masa salarial de trabajadores de salud de centros comunitarios / visita ambulatoria e. Masa salarial de personal administrativo-gerencial / visita del paciente f. Masa salarial de dentistas /tratamientos dentales	En comparación con normas internacionales
El personal de salud total, excluyendo los dentistas	Doctor	El personal de atención de salud total por médico, por hospital	En comparación con normas internacionales
Personal administrativo-	Doctor	Personal administrativo-gerencial en el	En comparación

Unidad de análisis	Variable que normaliza	Indicador de productividad del funcionario	Interpretación
gerencial en el sector salud		sector salud por médico, por hospital	con normas internacionales
Técnicos del sector Salud	Empleo en el sector Salud	Técnicos del sector Salud / Empleo en el sector Salud, por hospital	En comparación con normas internacionales
Camas de hospital	Ocupación	Tasas de ocupación de camas de hospital	En comparación con normas internacionales
Estadía promedio hospitalaria	Hospital	Duración promedio de la estadía hospitalaria /hospital	En comparación con normas internacionales
Sector Educación			
<i>Evidencia en resultados</i>			
Cobertura según Nivel Educativo	Población en edad escolar por nivel educativo	Matriculas/Población en edad escolar: a. Primario b. Secundario	Tasas de matrícula más altas indican una mejor cobertura de educación
Tasas de Graduación según Nivel Educativo	Alumnos por cohorte, según Nivel Educativo	Porcentaje de la cohorte de estudiantes que avanza de un nivel de escolaridad al siguiente: a. Primario a secundario b. Secundario a terciario	Tasas de matriculación más altas indican un mayor logro educativo
Tasas de repetición según Nivel Educativo	Alumnos según Nivel Educativo	Alumnos repitentes como % del total de matrículas, según Nivel Educativo a. Primario b. Secundario	Tasas de repetición más bajas indican un mayor logro educativo
Tiempo en sala de clases, según Nivel Educativo	Promedios para escuelas, promediados entre todas las escuelas dentro de un determinado nivel educativo	a. Días efectivos de clases al año según Nivel Educativo (en práctica) i. Primario ii. Secundario b. Horas efectivas de clase/días de clase, según Nivel Educativo (en práctica) i. Primario ii. Secundario	Mayor tiempo en el aula contribuyen a un mayor aprendizaje
<i>Evidencia en productividad del funcionario</i>			
Matrículas según Nivel	Masa salarial según Nivel Educativo	Matriculas/Población en edad escolar por masa salarial, según Nivel	Las tasas de matrícula más altas por gastos

Unidad de análisis	Variable que normaliza	Indicador de productividad del funcionario	Interpretación
Educativo		Educativo: a. Primario b. Secundario	masa salarial sugieren cobertura de la educación más eficiente
Tasas de Graduación según Nivel Educativo	Masa salarial según Nivel Educativo	Porcentaje de la cohorte de estudiantes que avanza de un nivel de escolaridad al siguiente por masa salarial según Nivel Educativo: a. Primario a secundario b. Secundario a terciario	Las tasas de matrícula más altas por gastos masa salarial sugieren un mayor logro educativo
Tasas de repetición según Nivel Educativo	Masa salarial según Nivel Educativo	Alumnos repitentes como % del total de matrículas por masa salarial, by level of schooling: a. Primario b. Secundario	Tasas de repetición más bajas indican un mayor logro educativo
Tiempo en sala de clases, según Nivel Educativo	Masa salarial según Nivel Educativo	Tiempo en sala de clases por masa salarial, según Nivel Educativo: a. Días efectivos de clases al año según Nivel Educativo (en práctica) a. Primario b. Secundario b. Horas efectivas de clase/días de clase, según Nivel Educativo (en práctica) a. Primario b. Secundario	Mayor tiempo en el aula contribuyen a un mayor aprendizaje
Personal del sector Educación	Población en edad escolar	Personal del sector Educación / Población en edad escolar	En comparación con normas internacionales
Masa salarial del sector Educación	Población en edad escolar	Masa salarial del sector Educación / Población en edad escolar	En comparación con normas internacionales
Docentes	Población en edad escolar	Docentes / Población en edad escolar según Nivel Educativo: a. Primario b. Secundario	En comparación con normas internacionales
Masa salarial de los docentes	Población en edad escolar	Masa salarial de los docentes / Población en edad escolar según Nivel Educativo:	En comparación con normas internacionales

Unidad de análisis	Variable que normaliza	Indicador de productividad del funcionario	Interpretación
		a. Primario b. Secundario	
Personal no docente	Personal del sector Educación	Personal no docente / Personal del sector Educación	En comparación con normas internacionales
Masa salarial del personal no docente	Masa salarial del sector Educación	Masa salarial del personal no docente / Masa salarial del sector Educación	En comparación con normas internacionales
Promedio de alumnos por docente	Docentes	Promedio de alumnos por docente según Nivel Educativo: a. Primario b. Secundario	En comparación con normas internacionales
Alumnos	Clases	Promedio del tamaño de las salas de clase (alumnos por clase): a. Urbano b. Rural	En comparación con normas internacionales
Absentismo	Horas necesarias de enseñanza en el aula	Tasas de ausentismo de los docentes	En comparación con normas internacionales
<i>Seguridad Pública</i>			
<i>Evidencia en impacto</i>			
Crímenes resueltos	Crímenes reportados	Crímenes resueltos / crímenes reportados por tipo de delito, según el tipo de ordenamiento jurídico: a. Homicidios b. Crímenes contra la vida c. Crímenes contra la propiedad	En comparación con normas internacionales
Crímenes reportados formalmente-acusaciones (denuncias)	Población	Formal reported crimes-accusations (denuncias)/actual crime incidence, by type of crime, by type of legal system (accusatory vs. adversarial): a. Homicidios b. Crímenes contra la vida Crímenes contra la propiedad	En comparación con normas internacionales
Consultas formales / investigaciones efectuadas por la policía a	Total de investigaciones realizadas por la policía	Consultas formales / investigaciones efectuadas por la policía a petición de la Oficina del Fiscal por tipo de delito, según el tipo de ordenamiento jurídico:	En comparación con normas internacionales

Unidad de análisis	Variable que normaliza	Indicador de productividad del funcionario	Interpretación
petición de la Oficina del Fiscal		a. Homicidios b. Crímenes contra la vida c. Crímenes contra la propiedad	
Costo de la delincuencia	Compañías	Costo promedio de la delincuencia a las empresas.	En comparación con normas internacionales
<i>Evidencia en productividad del funcionario</i>			
Fuerza policial	Población	Policía/ Población	En comparación con normas internacionales
Masa salarial de la policía	Población	Masa salarial/ Población	En comparación con normas internacionales
Personal administrativo	Policía	Personal administrativo por policía	En comparación con normas internacionales
Absentismo en la policía	Horas requeridas para trabajar	Tasas de absentismo	En comparación con normas internacionales

Tabla 4: Análisis de la varianza de la eficiencia laboral

Unidad de análisis	Variable que normaliza	Indicador de productividad del funcionario	Interpretación
<i>Sector salud</i>			
<i>Evidencia en resultados</i>			
Atenciones a pacientes	Personal de salud	Varianza entre establecimientos de atenciones mensuales según Nivel de Atención de Salud: c. Hospitales a. Centro de Atención Primaria	Una mayor varianza sugiere ineficiente asignación de personal de salud a través de las unidades de salud comparables
Atenciones a pacientes	Doctores	Varianza entre establecimientos de atenciones mensuales por doctor según Nivel de Atención de Salud: a. Hospitales b. Centro de Atención Primaria	Una mayor varianza sugiere una asignación ineficiente de médicos a través de las

Unidad de análisis	Variable que normaliza	Indicador de productividad del funcionario	Interpretación
			unidades de salud comparables
Imunizaciones	Población (por segmento)	Varianza en Inmunizaciones/población relevante por tipo de vacuna: 6) Polio (menores de 1 año) 7) DPT o Pentavalente (menores 18 meses) 8) DPT or Pentavalente (4-5 años) 9) SRP (menores 2 años) a) TT/TDAP/DPT (Embarazadas)	En comparación con normas internacionales
<i>Evidence on worker productivity</i>			
Trabajadores de la salud	Pacientes	Varianza entre establecimientos de salud en Trabajadores de la salud por paciente según Nivel de Atención de Salud: c. Hospitales iii. Atención ambulatoria /(# Doctores + #Enfermeras) iv. Exámenes de laboratorio/#Técnicos de laboratorio (Microbiólogos) o (Exámenes de laboratorio + Rayos X)/(#Técnicos en salud) a. Centro de Atención Primaria: Atención ambulatoria/doctor	Una mayor varianza sugiere la asignación ineficiente de tipos específicos de trabajadores de la salud a través de las unidades de salud comparables
Total de trabajadores de la salud	Doctor	Varianza del personal de atención de salud total por médico según Nivel de Atención de Salud a. Hospital b. Centro de Atención Primaria	En comparación con normas internacionales
Personal administrativo-gerencial en el sector salud	Doctor	Varianza del personal administrativo-gerencial en el sector salud por médico, según Nivel de Atención de Salud: a. Hospital b. Centro de Atención Primaria	Una mayor varianza sugiere la asignación ineficiente del personal de administración y servicios de gestión a través de las unidades de salud comparables
Técnicos del sector Salud	Doctores y enfermeras	Varianza entre centros de salud similares en los técnicos, médicos y enfermeras, según el tipo de centro de atención	Una mayor varianza sugiere la asignación

Unidad de análisis	Variable que normaliza	Indicador de productividad del funcionario	Interpretación
		médica: a. Hospital b. Centro de Atención Primaria	ineficiente de los técnicos de la salud en relación con los médicos y enfermeras a través de las unidades de salud comparables
Camas de hospital	Ocupación	Varianza en tasas de ocupación de camas de hospital	Una mayor varianza sugiere asignación ineficiente de camas a través de los hospitales
Estadía promedio hospitalaria	Hospital	Varianza de la estadía promedio hospitalaria /hospital	Una mayor varianza sugiere ineficiente gestión de la estadía hospitalaria
<i>Sector Educación</i>			
<i>Evidencia en resultados</i>			
Cobertura según Nivel Educativo	Población en edad escolar por nivel educativo	Varianza entre escuelas en matriculas/Población en edad escolar: c. Primario d. Secundario	Una mayor varianza sugiere el uso ineficiente de los recursos en las escuelas con bajas tasas de matrícula
Tasas de Graduación según Nivel Educativo	Alumnos según Nivel Educativo	Varianza en los porcentajes de la cohorte de estudiantes que avanza de un nivel de escolaridad al siguiente: c. Primario a secundario a. Secundario a terciario	Tasas de matrícula más altas indican un mayor logro educativo
Tasas de repetición según Nivel Educativo	Alumnos según Nivel Educativo	Varianza en alumnos repitentes como % del total de matrículas, según Nivel Educativo c. Primario a. Secundario	Tasas de repetición más bajas sugieren mayores logros educativos
Tiempo en sala de clases, según	N/A	a. Varianza entre escuelas en días efectivos de clases al año según Nivel Educativo (en práctica)	Mayor tiempo en el aula contribuyen a

Unidad de análisis	Variable que normaliza	Indicador de productividad del funcionario	Interpretación
Nivel Educativo		a. Primario b. Secundario b. Varianza entre escuelas en horas efectivas de clase/días de clase, según Nivel Educativo (en práctica) a. Primario b. Secundario	un mayor aprendizaje
<i>Evidencia en productividad del funcionario</i>			
Docentes por escuela, según tipo de escuela	Población en edad escolar	Varianza en docentes / Población en edad escolar según Nivel Educativo: a. Primario b. Secundario	Una mayor varianza sugiere una asignación ineficiente de docentes a través de tipos similares de escuelas
Masa salarial de los docentes	Población en edad escolar	Varianza en Masa salarial de los docentes / Población en edad escolar según Nivel Educativo: a. Primario b. Secundario	Una mayor varianza sugiere una asignación ineficiente de de los salarios de los maestros a través de tipos similares de las escuelas
Personal no docente	Personal del sector Educación	Varianza en Personal no docente / Personal del sector Educación	Una mayor varianza sugiere una asignación ineficiente de la composición de personal de educación a través de las unidades de organización similares
Masa salarial del personal no docente	Masa salarial del sector Educación	Varianza en Masa salarial del personal no docente / Masa salarial del sector Educación	Una mayor varianza sugiere una asignación ineficiente de los recursos de personal de educación a través de las unidades de

Unidad de análisis	Variable que normaliza	Indicador de productividad del funcionario	Interpretación
			organización similares
Promedio de alumnos por docente	Docentes	Varianza en Promedio de alumnos por docente según Nivel Educativo: a. Primario b. Secundario	Greater variance suggests inefficient allocation of teachers across similar types of classrooms
Clases	Alumnos	Varianza en Promedio del tamaño de las salas de clase	Una mayor varianza sugiere una asignación ineficiente de los docentes a través de tipos similares de aulas

Tabla 5: Indicadores básicos de desempeño del Sistema GRH

Objetivo	Fundamento	Indicador de desempeño
1. Atraer y retener al capital humano necesario		
<i>Retener al capital humano necesario</i>		
Asegurar bajas tasas anuales de rotación del personal.	Baja tasas de rotación anual de incorporaciones recientes sugieren que el funcionario considera el empleo público lo suficientemente atractivo como para permanecer dentro de la administración pública.	Las tasas promedio de rotación anual de incorporaciones recientes (dentro de los últimos 3 años). a. Personal permanente b. Personal temporario
2. Prácticas de GRH que fomenten el desempeño		
Personal que realmente trabaja	Alto ausentismo es una señal de que el personal no está lo suficientemente motivado para trabajar.	Tasa de ausentismo promedio en un grupo determinado de personal.
3. Prácticas de GRH despolitizadas y meritocráticas		
Rotación en el servicio público no está relacionado con los cambios en el liderazgo político	Tasas de rotación trimestral de servicio público que crecen inmediatamente después de un cambio en el liderazgo político sugieren que los nombramientos de la administración pública y las salidas están influenciados significativamente por presiones políticas.	Tasas de rotación trimestrales (o anuales) de servicio público durante el año no electoral o post-electoral
Tasas de despido en el servicio	Tasas de rotación trimestral de servicio público que crecen inmediatamente	Tasas de despido trimestrales (o anuales) de servicio público durante el año no electoral o

Objetivo	Fundamento	Indicador de desempeño
público no están relacionados con los cambios en el liderazgo político	después de un cambio en el liderazgo político sugieren que los nombramientos de la administración pública y las salidas están influenciados significativamente por presiones políticas.	post-electoral del personal permanente

Tabla 6: Indicadores opcionales de desempeño del Sistema GRH

Objetivo	Fundamento	Indicador de desempeño
1. Atraer y retener al capital humano necesario		
<i>Atraer al capital humano necesario</i>		
Garantizar condiciones de empleo atractivas.	Baja variación en el número promedio de los postulantes calificados por la apertura de un puesto sugiere la coherencia en condiciones atractivas.	Número pro medio de candidatos calificados por posición disponible por año (sólo los sectores de educación y seguridad)
<i>Retener al capital humano necesario</i>		
Asegurar que las tasas anuales de rotación del personal son consistentes	Variación mínima en las tasas de rotación anual entre las incorporaciones recientes en todo tipo de posiciones sugiere que los trabajos son atractivos entre los tipos de posiciones, mientras que, gran variación en esas mismas tasas de rotación sugiere que los tipos de posiciones con mayores tasas de rotación son menos atractivas que las que tienen las tasas de rotación más bajas.	La variación en las tasas de rotación anual específica por título entre las incorporaciones recientes. (sólo sector Salud) <ul style="list-style-type: none"> a. Personal permanente b. Personal temporario
2. Prácticas de GRH que fomenten el desempeño		
La variación en las tasas de rotación anual específica por título entre las incorporaciones recientes (sólo sector Salud)	Procedimientos de contratación y selección competitivos mejoran la transparencia, la equidad y las probabilidades de que las prácticas de gestión de personal sean basados en el mérito	% de vacantes cubiertas a través de anuncios y procedimientos competitivos <ul style="list-style-type: none"> a. Personal permanente
Prácticas de evaluación del desempeño eficaces	Las evaluaciones de desempeño son una condición necesaria pero no suficiente para que las prácticas de gestión de recursos humanos basados en el mérito.	% de personal permanente que completaron las evaluaciones anuales de desempeño, por nivel o carrera
	La variación en las evaluaciones de desempeño es una condición necesaria pero no suficiente para un proceso eficaz de evaluación del desempeño.	% de las evaluaciones de desempeño que cae en cada categoría de calificación, por la nivel o carrera
Desvincular a funcionarios que obtienen bajos resultados de desempeño	A medida que las prácticas de gestión de recursos humanos mejoran, los servidores públicos con bajo desempeño deben salir del servicio público, mejorando así la calidad media de los servidores públicos a	% de los funcionarios públicos permanentes que reciben la calificación de desempeño más bajo en dos años sucesivos que han abandonado el servicio público en el año siguiente.

Objetivo	Fundamento	Indicador de desempeño
	través del tiempo.	

Tabla 7: Marco de análisis del diseño e implementación del Sistema de GRH

Objetivo	Fundamento	Indicador de diseño e implementación del Sistema de GRH
1. Masa salarial fiscalmente sostenible		
Adecuada discreción para ajustar los niveles de empleo, según sea necesario	Cuanto mayor sea la proporción de personal que sólo pueden ser despedidos por causa justificada, más difícil será para el gobierno ajustar los niveles de empleo en el momento oportuno, en respuesta a restricciones fiscales más estrictas.	Porcentaje de funcionarios que sólo puede ser despedido según causa justificada (por ejemplo, bajo rendimiento, condena por corrupción, etc) para cada uno de los siguientes: <ul style="list-style-type: none"> a. Relación para el empleo en toda la administración pública b. Relación para el empleo en sector educación c. Relación para el empleo en sector salud d. Relación para el empleo en sector Seguridad Pública
Gastos financieros por ajustar el los niveles de empleo no son excesivos	Altos costos por despido dificultan al Gobierno ajustar los niveles de empleo en el momento oportuno	El costo promedio por despido por empleado despedido, mediante (a) el personal permanente, y (b) los trabajadores temporarios para cada uno de los siguientes: <ul style="list-style-type: none"> a. Empleo en toda la administración pública b. Empleo en el sector Educación c. Empleo en el sector Salud d. Empleo en el sector Seguridad Pública
Costos de transacción por ajustes en el empleo no son excesivos	Altos costos de transacción para despedir a personal hacen que sea más difícil para el Gobierno ajustar los niveles de empleo en el momento oportuno	Percepción del porcentaje de despidos resultantes de los procesos judiciales, (a) el personal permanente, y (b) los trabajadores temporarios para cada uno de los siguientes: <ul style="list-style-type: none"> a. Empleo en toda la administración pública b. Empleo en el sector Educación c. Empleo en el sector Salud d. Empleo en el sector Seguridad Pública
Costos de transacción por ajustes en el empleo no son excesivos	Altos costos de transacción para despedir a personal hacen que sea más difícil para el Gobierno ajustar los niveles de empleo en el momento oportuno	Porcentaje de procesos judiciales resultantes en despidos ganados por el trabajador despedido, (a) el personal permanente, y (b) los trabajadores temporarios para cada uno de los siguientes: <ul style="list-style-type: none"> a. Empleo en toda la administración pública b. Empleo en el sector Educación c. Empleo en el sector Salud d. Empleo en el sector Seguridad Pública

Objetivo	Fundamento	Indicador de diseño e implementación del Sistema de GRH
Congelación de las contrataciones son factibles en la práctica	Congelación de las contrataciones (parcial o completa) proporciona una herramienta útil para los gobiernos para ajustar los niveles de empleo en respuesta a restricciones fiscales.	Número y duración de las congelaciones de contratación impuestas entre 2008-2013, para cada uno de los siguientes: a. Empleo en toda la administración pública b. Empleo en el sector Educación c. Empleo en el sector Salud d. Empleo en el sector Seguridad Pública
Restricciones transversales de facto en materia de despidos y recortes salariales no son excesivos	Un gran número de sindicatos del sector público tienden a hacer que las negociaciones sobre cuestiones salariales y de empleo sean más difíciles, lo que contribuye a un control más débil de la masa salarial.	Number of public sector unions within each of the following: a. Empleo en toda la administración pública b. Empleo en el sector Educación c. Empleo en el sector Salud d. Empleo en el sector Seguridad Pública
Restricciones transversales de facto en materia de despidos y recortes salariales no son excesivos	Un gran número de empleados públicos sindicalizados se correlaciona con un mayor poder de los sindicatos, lo que tiende a hacer que las negociaciones sobre cuestiones salariales y de empleo sean más difíciles, lo que contribuye a un control más débil de la masa salarial.	Percepción del porcentaje de empleados públicos sindicalizados dentro de cada uno de los siguientes: a. Empleo en toda la administración pública b. Empleo en el sector Educación c. Empleo en el sector Salud d. Empleo en el sector Seguridad Pública
Restricciones transversales de facto en materia de despidos y recortes salariales no son excesivos	Una mayor cantidad de huelgas (acciones colectivas) sugieren un mayor poder de los sindicatos públicos, lo que tiende a hacer que las negociaciones sobre cuestiones salariales y de empleo sean más difíciles, lo que contribuye a un control más débil de la masa salarial.	Percepción del número total de días de trabajo perdidos por huelgas (u otras formas de acción colectiva) al año en cada uno de los siguientes: a. Empleo en toda la administración pública b. Empleo en el sector Educación c. Empleo en el sector Salud d. Empleo en el sector Seguridad Pública
2. Atraer y retener al capital humano necesario		
Remuneración competitiva	Remuneración más competitiva hace que el empleo público sea más atractivo	Promedio del salario total de los empleados públicos como porcentaje del "PIB por persona empleada (dólares constantes al 1990 PPA)", por (a) el personal permanente, y (b) los trabajadores temporarios para cada uno de los siguientes: a. Empleo en toda la administración pública b. Empleo en el sector Educación c. Empleo en el sector Salud d. Empleo en el sector Seguridad Pública
La consistencia en la competitividad de la remuneración	La consistencia en la competitividad de la remuneración total a través de los tipos de posiciones garantiza que la administración	Proporción del salario total del sector público sobre la remuneración del sector privado para el mismo tipo de posición (nivel de

Objetivo	Fundamento	Indicador de diseño e implementación del Sistema de GRH
total entre los distintos tipos de posiciones	pública se encuentra en una mejor posición para atraer a todos los tipos de habilidades que necesita. Si no se garantiza dicha coherencia hace que sea difícil atraer y retener a esos conjuntos de habilidades para las que la remuneración del sector público es relativamente menos competitiva.	responsabilidad, etc) por (a) el personal permanente, y (b) el personal temporario para cada uno de los siguientes conjuntos de los empleados públicos : a. Empleo en toda la administración pública b. Empleo en el sector Educación c. Empleo en el sector Salud d. Empleo en el sector Seguridad Pública
Concentración de la remuneración en los elementos del salario ligado a los requerimientos de capital humano de la posición	Concentrar la remuneración en esos elementos de compensación que están alineados a los requerimientos de capital humano de la posición hace que sea más fácil y menos costoso para asegurar la coherencia de la competitividad de la remuneración total a través de los tipos de posiciones.	El salario base promedio (y otros elementos que estén claramente vinculados a las habilidades y responsabilidades de la posición) como porcentaje de la remuneración total por (a) el personal permanente, y (b) los trabajadores temporarios para cada uno de los siguientes conjuntos de los empleados públicos : a. Empleo en toda la administración pública b. Empleo en el sector Educación c. Empleo en el sector Salud d. Empleo en el sector Seguridad Pública
Baja compresión horizontal	Pequeña variación en la remuneración total en el mismo tipo de posiciones mejora la equidad percibida de un sistema de pago, mejorando así la moral de los empleados.	Relación entre la más alta remuneración total a la más baja remuneración total para un puesto tipo (maestros / médicos / etc) por (a) el personal permanente, y (b) el personal temporario para cada uno de los siguientes conjuntos de empleados públicos: a. Empleo en toda la administración pública b. Empleo en el sector Educación c. Empleo en el sector Salud d. Empleo en el sector Seguridad Pública
Número limitado de adiciones al salario base	Estructuras de remuneración más simples son más transparentes y más fáciles para garantizar la coherencia en su aplicación a través de personal, aumentando así su imparcialidad percibida entre el personal.	Número de adiciones permitidas a salario base incluidos en la remuneración total por (a) el personal permanente, y (b) el personal temporario para cada uno de los siguientes conjuntos de empleados públicos: a. Empleo en toda la administración pública b. Empleo en el sector Educación c. Empleo en el sector Salud d. Empleo en el sector Seguridad Pública
Magnitudes limitadas de adiciones al salario base	Estructuras de remuneración más simples son más transparentes y más fáciles para garantizar la coherencia en su aplicación a través de personal, aumentando así su imparcialidad percibida entre el personal.	Promedio (en la práctica) de los valores de adiciones autorizadas al salario base incluidos en la remuneración total por (a) el personal permanente, y (b) personal temporario como un porcentaje de la remuneración total para cada uno de los

Objetivo	Fundamento	Indicador de diseño e implementación del Sistema de GRH
		<p>siguientes conjuntos de empleados públicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Empleo en toda la administración pública b. Empleo en el sector Educación c. Empleo en el sector Salud d. Empleo en el sector Seguridad Pública
Alta compresión vertical	Una alta compresión vertical aumenta el atractivo de una carrera en el servicio público, ya que ofrece la promesa de aumentar la propia remuneración a lo largo de su carrera.	<p>Relación entre la remuneración total promedio para un puesto tipo en el nivel más altos de su carrera (por ejemplo, Director General) y la remuneración total promedio para una posición de nivel de entrada, para cada uno de los siguientes conjuntos de empleados públicos :</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Empleo en toda la administración pública b. Empleo en el sector Educación c. Empleo en el sector Salud d. Empleo en el sector Seguridad Pública
Alta compresión vertical	Una alta compresión vertical aumenta el atractivo de una carrera en el servicio público, ya que ofrece la promesa de aumentar la propia remuneración a lo largo de su carrera.	<p>Relación entre la remuneración total máxima y el promedio de la remuneración total mínima, para cada uno de los siguientes conjuntos de empleados públicos :</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Empleo en toda la administración pública b. Empleo en el sector Educación c. Empleo en el sector Salud d. Empleo en el sector Seguridad Pública
3. Prácticas de GRH que fomenten el desempeño		
Las unidades organizativas son responsables de su desempeño	Los gerentes de las unidades de organización que dan cuenta de su desempeño con normas claras cuentan con incentivos más fuertes para asegurar que su equipo y personal sean productivos.	<p>Sí / No: Las siguientes unidades organizacionales producen evidencia objetiva de su desempeño con respecto a objetivos bien definidos:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Escuelas <ul style="list-style-type: none"> a. primario b. secundario b. Proveedores de servicios de salud <ul style="list-style-type: none"> a. Clínicas de atención primaria de la salud b. Agencias de atención médica terciaria (hospitales) c. Seguridad Pública <ul style="list-style-type: none"> a. Las comisarías de policía b. Otros
Las unidades organizativas son responsables de su desempeño	Los gerentes de las unidades de organización que dan cuenta de su desempeño con normas claras cuentan con incentivos más fuertes para asegurar que su	Sí / No: La evidencia objetiva del desempeño con respecto a objetivos bien definidos para cada uno de los siguientes tipos de unidades organizativas se hacen públicos (por

Objetivo	Fundamento	Indicador de diseño e implementación del Sistema de GRH
	equipo y personal sean productivos.	<p>ejemplo, publicados en Internet):</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Escuelas <ul style="list-style-type: none"> a. primario b. secundario b. Proveedores de servicios de salud <ul style="list-style-type: none"> a. Clínicas de atención primaria de la salud b. Agencias de atención médica terciaria (hospitales) c. Seguridad Pública <ul style="list-style-type: none"> a. Las comisarías de policía
Bonificaciones puntuales anuales basadas en el rendimiento y / o aumentos de sueldo son pequeñas y acotadas	Bonos basados en el rendimiento y los aumentos salariales anuales que son muy difíciles de cumplir. Magnitudes altas promedio de dichos bonos socavan la moral del personal que no los reciben.	<p>Si se autorizan bonos por desempeño anuales o aumentos de sueldo, sus máximos se limitan <u>al salario base de no más de un mes</u> para cada uno de los siguientes conjuntos de empleados públicos :</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Empleo en toda la administración pública b. Empleo en el sector Educación c. Empleo en el sector Salud d. Empleo en el sector Seguridad Pública
Bonificaciones puntuales anuales basadas en el rendimiento y / o aumentos de sueldo son pequeñas y acotadas	Bonos basados en el rendimiento y los aumentos salariales anuales que son muy difíciles de cumplir. Magnitudes altas promedio de dichos bonos socavan la moral del personal que no los reciben.	<p>Si se autorizan bonos por desempeño anuales o aumentos de sueldo, sus magnitudes promedio (para aquellos que los reciben) <u>no son más que la mitad del sueldo base de un mes</u> para cada uno de los siguientes conjuntos de empleados públicos :</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Empleo en toda la administración pública b. Empleo en el sector Educación c. Empleo en el sector Salud d. Empleo en el sector Seguridad Pública
Bonificaciones puntuales anuales basadas en el rendimiento y / o aumentos de sueldo son pequeñas y acotadas	Bonos basados en el rendimiento y los aumentos salariales anuales que son muy difíciles de cumplir. Muy alta incidencia de este tipo de bonos sugiere que no se otorgan sobre la base del desempeño.	<p>Si se autorizan bonos por desempeño anuales o aumentos de sueldo, a <u>menos de la mitad del personal calificado</u> para cada uno de los siguientes conjuntos de empleados públicos :</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Empleo en toda la administración pública b. Empleo en el sector Educación c. Empleo en el sector Salud d. Empleo en el sector Seguridad Pública

Anexo 3: Gestión de Recursos Humanos en el Estado

Esta sección analiza algunos de los principales procesos de la gestión de los recursos humanos en el Estado (con un mayor énfasis en el servicio civil o los empleados administrativos de la administración central), incluyendo: (i) reclutamiento y selección; (ii) evaluación de desempeño y desarrollo profesional; (iii) desvinculación; y (iv) meritocracia y despolitización. Siguiendo la tónica del informe, en cada una de estas áreas se procurará ofrecer evidencia cuantitativa que permita calificar y evaluar el grado de funcionamiento y calidad de cada uno de estos pilares.

Reclutamiento y Selección

Del Informe Barómetro de la Función Pública (AECID y SICA, 2012), se tiene que los procedimientos de concursos de oposición para el reclutamiento y selección de funcionarios públicos de carácter permanente al año 2012 eran sólo formales, y que en la práctica, no existían. Desde entonces, de acuerdo a las entrevistas sostenidas con funcionarios de la DGSC, los concursos públicos se han estado retomando específicamente para algunos cargos bajo el régimen del servicio civil y todos los cargos bajo estatutos.

Para el caso de los funcionarios regidos según los estatutos especiales, los concursos los realizan las propias secretarías interesadas, e invitan a la DGSC a apoyar el proceso. La DGSC es quien chequea que el concurso se haya realizado para la tramitación del contrato de la persona seleccionada para el cargo; sin embargo, no es responsable por supervisar el proceso de los concursos. Para estos funcionarios de estatutos especiales, los concursos se realizan en dos etapas: (1) concursos cerrados (ascensos), los cuales consideran a los funcionarios dentro de la institución que cumplan con los requisitos y tengan las competencias necesarias para el cargo vacante (uno de los antecedentes que se considera son las evaluaciones de desempeño); (2) Concursos abiertos, los que se llevan a cabo en el caso que no exista ningún funcionario dentro de la misma institución que cumpla con los requisitos del cargo.

La experiencia más reciente en que se le solicitó apoyo a la DGSC en reclutamiento y selección fue para los funcionarios del Hospital Escuela. En este caso, el llamado a concurso se realizó para todos los funcionarios bajo estatutos, y para algunos funcionarios bajo el régimen del servicio civil (como por ejemplo, auxiliares de enfermería, donde se presentaron 109 postulantes para 45 vacantes; no se consideró reclutar vía concursos los cargos administrativos de la institución). La convocatoria abierta contempló la realización de pruebas de selección para los cargos involucrados.

Para el caso de los funcionarios regidos según la ley del servicio civil, a partir de la década de 1990 se realizaron concursos y pruebas de selección, los que se dejaron de hacer desde el año 2005 por falta de presupuesto. A fines de 2013, la DGSC estaba realizando una actualización de las pruebas de selección (de conocimientos, psicológicas, psicométricas según el cargo), pero hasta ese momento, el proceso de selección para funcionarios bajo el régimen del servicio civil consistía en la revisión y comparación de antecedentes.

Evaluación del desempeño y desarrollo profesional

El desarrollo de una carrera profesional al interior en el sector público requiere de la existencia de prácticas, condiciones y del uso de incentivos que fomenten la búsqueda de la excelencia, por ejemplo: (i) instancias que permitan identificar áreas de mejora individual y colectiva; (ii) oportunidades de formación y desarrollo profesional continuo; (iii) mecanismos de incentivos monetarios y no monetarios que recompensen apropiadamente el esfuerzo para ascender en dicha carrera administrativa y permitan la desvinculación del personal de bajo rendimiento durante un período de tiempo razonable. En esta sección se presenta información cualitativa y cuantitativa respecto de estas condiciones y elementos que soportan la existencia de una carrera administrativa en el sector público.

Las evaluaciones del desempeño se comienzan a realizar a partir del año 2011 para el personal bajo el régimen del servicio civil. El Departamento de Reclutamiento y Selección de Personal de la Dirección General del Servicio Civil (DGSC) preparó una serie de instructivos establecidos por el reglamento de la Ley del Servicio Civil (LSC). Actualmente existen tres formatos de evaluación de desempeño: uno para jefaturas y directivos; otro para personal técnico administrativo; y otro para personal operativo, cuyo contenido y atributos evaluados se detalla en el Recuadro N°3.1. La evaluación está basada en una escala de 0 a 100 puntos estructurada en 4 categorías de desempeño (ver Cuadro N°3.1).

Recuadro N°3.1: Factores a considerar dentro de la evaluación del desempeño

Personal operativo	Personal técnico administrativo	Jefaturas y directivos
<ul style="list-style-type: none"> • Calidad del trabajo • Responsabilidad • Conocimiento del trabajo • Disciplina • Cooperación • Puntualidad y asistencia 	<ul style="list-style-type: none"> • Calidad del trabajo • Responsabilidad • Conocimiento del trabajo • Disciplina • Cooperación • Puntualidad y asistencia • Iniciativa • Relaciones interpersonales 	<ul style="list-style-type: none"> • Conocimientos o experiencia técnica • Planificación y administración de recursos • Toma de decisiones • Capacidad para dirigir • Capacidad para delegar • Responsabilidad • Iniciativa • Estabilidad emocional • Cumplimiento de objetivos y metas

Fuente: AECID y SICA (2012)

Cuadro N°3.1: Salario: Escala de puntajes para evaluación del desempeño

Rango de Puntaje	Resultado de la Evaluación del Desempeño
90-100 puntos	Excelente
85-90 puntos	Muy bueno
80-85 puntos	Bueno
0-80 puntos	Deficiente

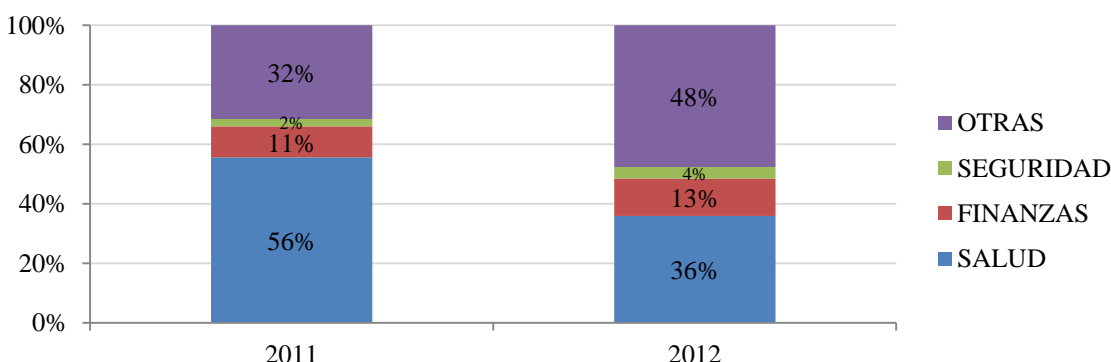
Fuente: DGSC

La evaluación se aplica de manera descentralizada, luego de capacitar a los evaluadores. El objetivo es que las secretarías capaciten a su personal en las oportunidades de mejora. En caso

que el empleado esté de acuerdo con su resultado obtenido en la evaluación de desempeño, éste procede a firmarla. En caso contrario puede apelar al resultado, e inclusive como última instancia puede acudir al Consejo del Servicio Civil. En caso que el resultado de la evaluación de desempeño sea positivo, esta información es considerada a la hora de solicitar un aumento de salario o un ascenso.

Para los dos años en los cuales existen registros (2011 y 2012), durante el año 2011 se evaluó a 4.316 funcionarios permanentes (es decir, cerca del 17% del total), mientras que en 2012 este número bajó a 2.737 (cerca del 11%). La mayoría de las evaluaciones se dieron en la Secretaría de Salud (ver Gráfico 3.1). La Secretaría de Educación (con más de 5,000 funcionarios pertenecientes al servicio civil) no había aplicado la evaluación durante ninguno de estos dos años.

Gráfico N°3.1: Porcentaje de Evaluaciones de Desempeño realizadas por secretaría años 2011 y 2012

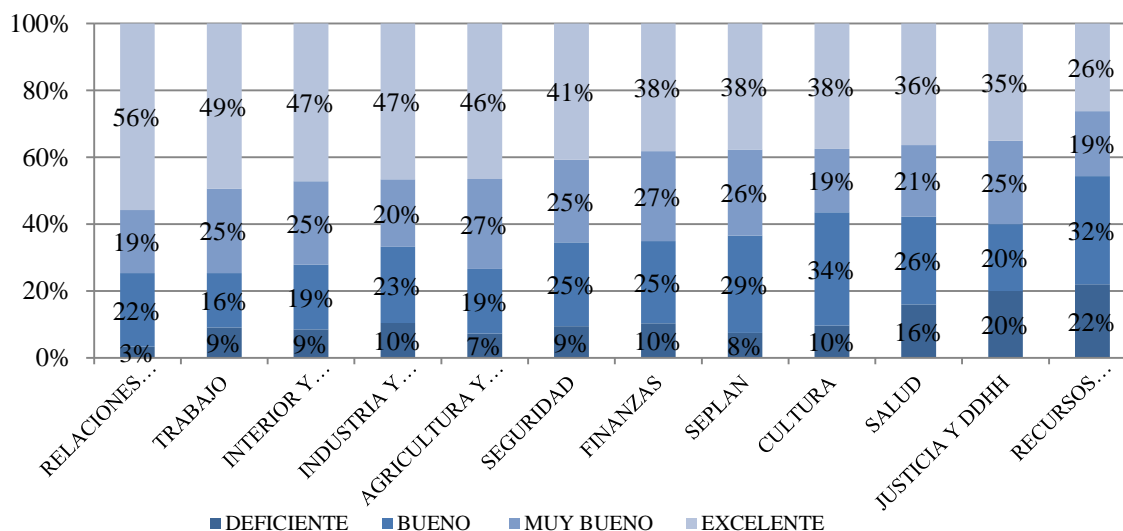


Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por la DGSC

En cuanto al desempeño registrado en las evaluaciones, en promedio, el 10% de los funcionarios evaluados recibieron una calificación de deficiente en 2011/2012 (algo no habitual en el sector público de otros países, y quizás posible al no haber un vínculo con remuneración variable). Cabe mencionar que la distribución de los funcionarios por su grado de rendimiento variaba considerablemente entre las distintas instituciones que aplicaron la herramienta (ver Gráfico N° 3.2).

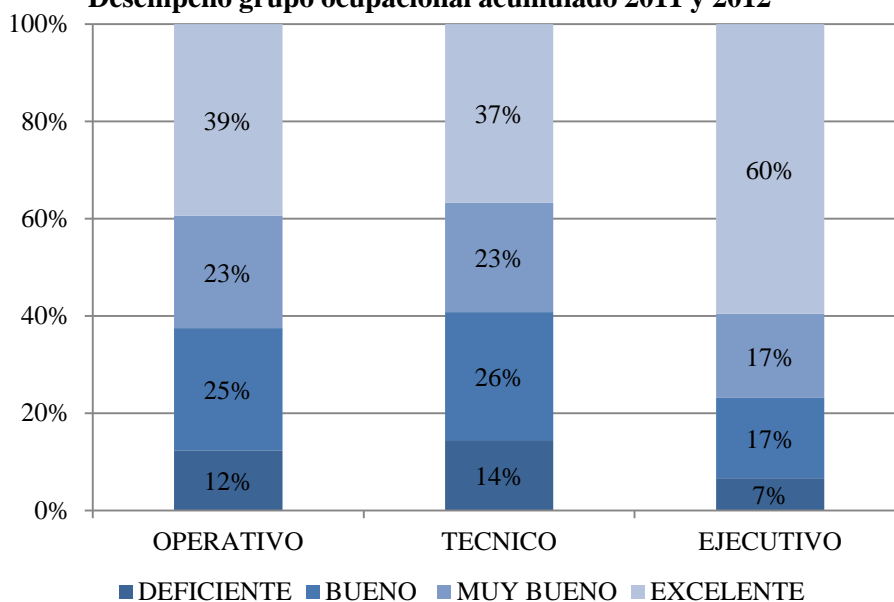
Asimismo, desglosando según grupo ocupacional (ver Gráfico N° 3.3) se tiene que el 77% de los ejecutivos obtienen resultados excelente o muy bueno en sus evaluaciones de desempeño, mientras que sólo un 60% aproximadamente entre los operativos y técnicos. Esto puede deberse a que realmente han mostrado un mejor rendimiento (lo cual podría estar relacionado a la posibilidad de atraer mejor talento humano gracias a la flexibilidad en aspectos de remuneraciones), a diferencias entre los criterios de evaluación u otras razones.

Gráfico N°3.2: Resultados de las Evaluaciones de Desempeño realizadas según secretaría, 2011 y 2012



Fuente: Elaboración autores en base a datos proporcionados por la DGSC

Gráfico N°3.3: Resultados de las Evaluaciones de Desempeño grupo ocupacional acumulado 2011 y 2012



Fuente: Elaboración autores en base a datos proporcionados por la DGSC

Desvinculación

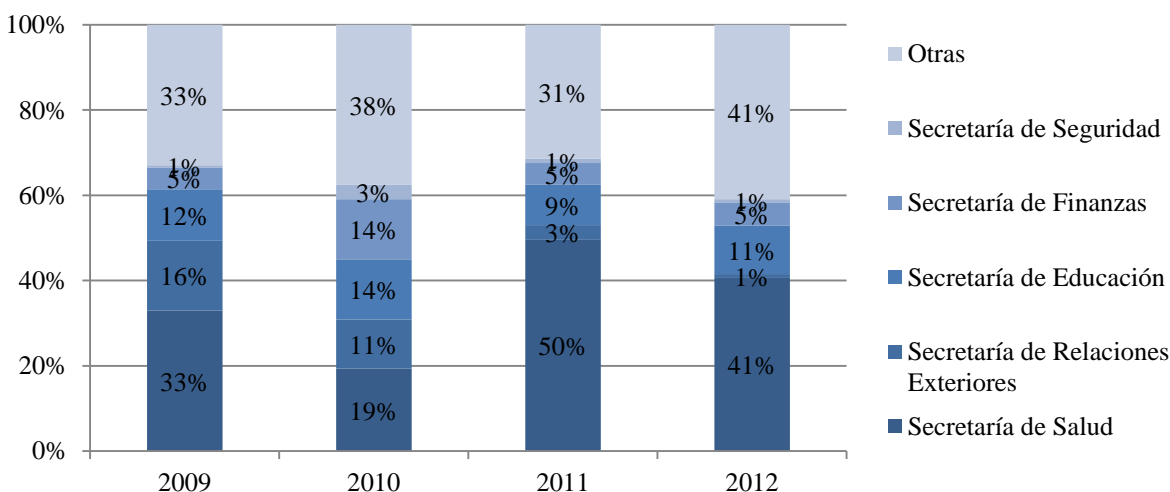
Dentro de las principales razones de desvinculación de un funcionario se tienen las establecidas por la LSC (AECID y SICA, 2012):

- Asociadas al mal desempeño: incumplimiento de obligaciones, inhabilidad o ineficiencia en el cargo, y los actos de violencia e injuria
- cesantía por “reducción forzosa de servicios o de personal por razones de orden presupuestario” o para “obtener una más eficaz y económica organización administrativa”, sujeto a un pago de indemnización al funcionario (un mes de salario por año trabajado, hasta 15 años como máximo)

- Jubilación
- Muerte
- Renuncia

En relación a cantidad absoluta de desvinculaciones para los años en los que existen registros (2009-2012), durante el año 2010 (cambio de gobierno) se realizó la mayor cantidad de desvinculaciones del período con 1,392 funcionarios (en 2009 habían sido 786). Las desvinculaciones durante el período se concentraron principalmente en las secretarías de Salud, Relaciones Exteriores, Educación y Finanzas.

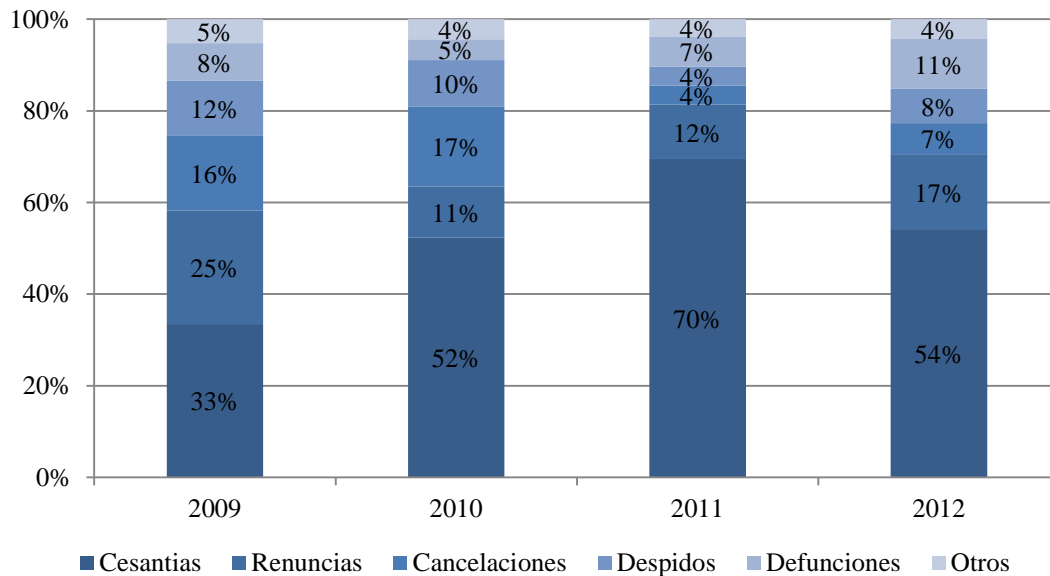
Gráfico N°3.4: Porcentaje de desvinculaciones, por Secretaría (2009-2012)



Fuente: Elaboración autores en base a datos proporcionados por la DGSC

En cuanto a los motivos registrados como justificación de las desvinculaciones, “Cesantía” predomina durante 2009-2012. Entre el 4% y 12% de las desvinculaciones de cada año (entre 40 y 142 funcionarios del 2009 al 2012, lo que representa menos de un 0,5% del total de empleados del servicio civil) fueron desvinculados por causa justificada o despido. Por último, el alto porcentaje de renuncias registrado durante el 2009 probablemente tiene relación con la crisis institucional que tuvo lugar tras el cambio de gobierno (ver Gráfico N° 3.5).

Gráfico N°3.5: Evolución porcentual de las desvinculaciones según motivo del 2009 al 2012



Fuente: Elaboración autores en base a datos proporcionados por la DGSC

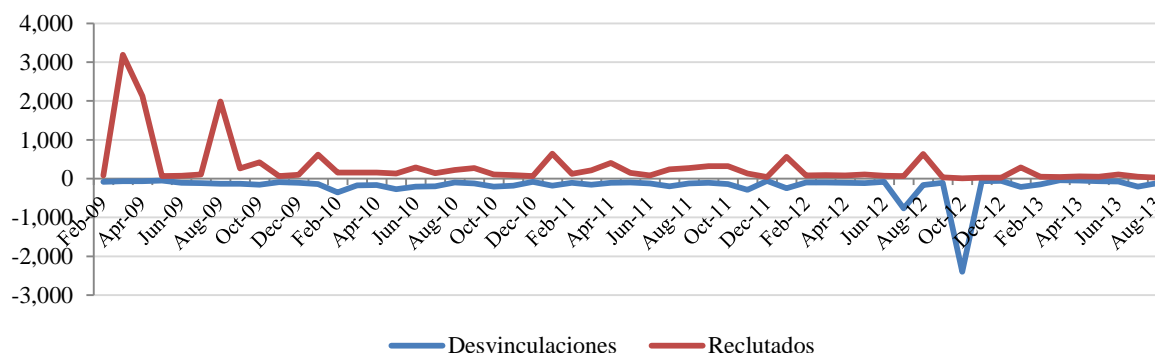
Una debilidad que significativamente define la capacidad de gestionar el gobierno y la ejecución de políticas públicas es un alto grado de rotación vinculado al ciclo político electoral. En estos casos, una alta rotación de funcionarios de nivel técnico y profesional del servicio civil cada vez que existe un cambio de gobierno o coalición socaba significativamente la memoria institucional de la gestión institucional y eleva la reversibilidad de las políticas públicas. En esta sección se busca establecer hasta qué punto la rotación de funcionarios públicos se ve afectada por el ciclo político electoral.

El Gráfico N°3.6 presenta la evolución de reclutamiento y salida de funcionarios permanentes del servicio civil en el tiempo dentro de la administración centralizada. El primer punto que llama la atención es el bajo número de desvinculaciones que se puede apreciar y su poca correlación con el ciclo electoral o cambios políticos. En efecto, en el gráfico se puede apreciar que mensualmente se registran, en promedio, cerca de 120 desvinculaciones al mes (sobre una nómina de alrededor de 30.000 funcionarios) y que ésta no parece fluctuar conforme a cambios en el gobierno.²⁵ En el gráfico se pueden apreciar algunos puntos altos, tanto en reclutamiento como en desvinculaciones; los que son consecuencia de movimientos, principalmente, en la Secretaría de Salud y en la SEFIN.²⁶

²⁵ Junio del 2009 marca la salida del expresidente Manuel Zelaya y la llegada al poder del expresidente Micheletti. Por otro lado, el expresidente Lobo asumió en Enero del 2010 y su periodo se extendió hasta Enero del 2014.

²⁶ En Octubre del 2012 se puede apreciar el efecto sobre la nómina ocasionado por la transferencia del Hospital Escuela a la UNAH. Los aumentos en Marzo y Abril del 2009 también fueron en salud y probablemente se deben a la incorporación de establecimientos de salud que antes estaban en manos de instituciones descentralizadas. El aumento en Agosto del 2009 corresponde a la inclusión de los funcionarios de la DEI (antes descentralizada) en la nómina de SEFIN.

Gráfico N°3.6: Evolución de la cantidad de personal permanente contratado y desvinculado 2009-2013

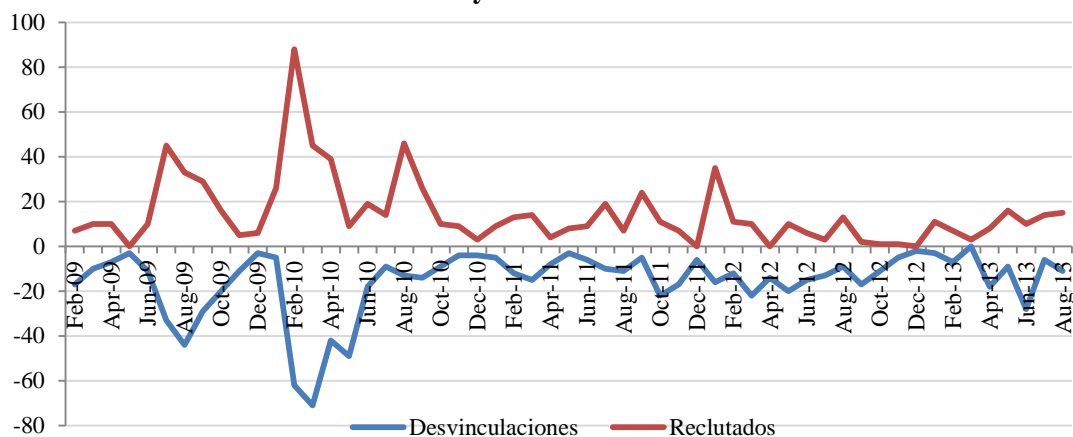


Fuente: DGSC

La LSC de Honduras establece la existencia de algunas posiciones de confianza o excluidos. En la nómina de salarios se puede identificar que dichas posiciones corresponden, aproximadamente, a alrededor de 500 funcionarios (1,6% del empleo en el servicio civil de carrera). La naturaleza propia de estos puestos hace pensar que los movimientos de personal de dichas posiciones están en efecto más vinculados al ciclo político.

El gráfico N°3.7 presenta la evolución de dichos funcionarios de confianza. En el gráfico se puede verificar la existencia de dicha correlación pues tanto las desvinculaciones como los reclutamientos en dichos puestos se incrementan significativamente en las inmediaciones de cambios en el poder político. Dado el bajo número de funcionarios catalogados como “de confianza”, los efectos sobre la capacidad del aparato público de gestionar las políticas públicas no parecen verse tan negativamente afectados por la rotación. En otras palabras, los datos indicarían que en Honduras no existe una tan alta rotación de personal vinculada al ciclo político-electoral.

Gráfico N°3.7: Evolución de la cantidad de personal excluido o de confianza contratado y desvinculado 2009-2013



Fuente: DGSC

En resumen:

- Existen concursos para reclutamiento y selección de personal bajo estatutos, los que son aplicados por los sectores y apoyados por la DGSC.
- Aunque su práctica fue mínima en cuanto al número de personal y de hecho bajó entre 2011 y 2012, daría la impresión que las evaluaciones del desempeño se realizarían con relativa “honestidad” de acuerdo a la distribución de los niveles de rendimiento.
- Las secretarías de Salud, Educación, Seguridad y Finanzas concentraron entre el 51% y 65% del personal desvinculado entre el 2009 y el 2012. La causa predominante de desvinculaciones para este período fue cesantía (concentrando entre el 33% y 70% de las desvinculaciones).
- Existiría un nivel relativamente bajo de rotación de funcionarios del servicio civil asociado al ciclo político, lo que favorecería la memoria institucional y la perspectiva de desarrollar una carrera profesional en la administración pública.

Anexo 4: Inversiones según el clasificador presupuestario (SEFIN)²⁷

4 0 0 00 BIENES CAPITALIZABLES

4 1 0 00 Bienes Preexistentes

- 4 1 1 00 Tierras y Terrenos
- 4 1 1 10 Para Construcción de Bienes en Dominio Privado
- 4 1 1 20 Para Construcción de Bienes en Dominio Público
- 4 1 1 30 Tierras, Predios y Solares
- 4 1 2 00 Edificios e Instalaciones
- 4 1 2 10 Edificios y Locales
- 4 1 2 20 Viviendas para Personal
- 4 1 2 30 Viviendas Populares
- 4 1 2 40 Instalaciones Varias

4 2 0 00 Maquinaria y Equipo

- 4 2 1 00 Equipo de Oficina y Muebles
- 4 2 1 10 Muebles Varios de Oficina
- 4 2 1 20 Equipos Varios de Oficina
- 4 2 1 30 Muebles para Alojamiento Colectivo
- 4 2 1 40 Electrodomésticos
- 4 2 2 00 Maquinaria y Equipo de Producción
- 4 2 3 00 Equipo de Transporte, Tracción y Elevación
- 4 2 4 00 Equipo Médico y de Laboratorio
- 4 2 5 00 Equipo de Comunicación y Señalamiento
- 4 2 6 00 Equipos para Computación
- 4 2 7 00 Equipo Educativo y Recreativo
- 4 2 7 10 Muebles y Equipos Educativos
- 4 2 7 20 Equipos Recreativos y Deportivos
- 4 2 8 00 Herramientas y Repuestos Mayores

4 6 0 00 Equipo Militar y de Seguridad

4 7 0 00 Construcciones

- 4 7 1 00 Construcciones y Mejoras de Bienes Nacionales en Dominio Privado
- 4 7 1 10 Construcciones y Mejoras de Bienes en Dominio Privado
- 4 7 1 20 Supervisión de Construcciones y Mejoras de Bienes en Dominio Privado
- 4 7 2 00 Construcciones y Mejoras de Bienes Nacionales en Dominio Público
- 4 7 2 10 Construcciones y Mejoras de Bienes en Dominio Público
- 4 7 2 20 Supervisión de Construcciones y Mejoras de Bienes en Dominio Público
- 4 7 3 00 Consolidación y Mejoras en Bienes Culturales
- 4 7 3 10 Consolidación y Mejoras en Bienes Culturales
- 4 7 3 20 Supervisión de Consolidación y mejoras en Bienes Culturales

5 0 0 00 TRANSFERENCIAS

5 4 0 00 Transferencias de Capital al Sector Privado

- 5 4 1 00 Prestaciones de Asistencia Social
- 5 4 1 10 Ayuda Social a Personas
- 5 4 2 00 Donaciones a Asociaciones Civiles sin Fines de Lucro
- 5 4 3 00 Subsidios a Empresas Privadas
- 5 4 3 10 Subsidios a Empresas Privadas no Financieras

²⁷ Fuente: Manual de Clasificaciones de Transacciones Presupuestarias, Secretaría de Finanzas, República de Honduras, 2005

5 4 3 20 Subsidios a Empresas Privadas Financieras
5 5 0 00 Transferencias de Capital a Unidades del Sector Público
5 5 1 00 Donaciones a Unidades del Gobierno Central
5 5 1 10 Donaciones a Instituciones de la Administración Central
5 5 1 20 Donaciones a Instituciones Descentralizadas
5 5 1 30 Donaciones a Instituciones de la Seguridad Social
5 5 2 00 Donaciones a Gobiernos Locales
5 5 3 00 Donaciones a Otras Instituciones Públicas Financieras
5 5 4 00 Subsidios a Empresas Públicas
5 5 4 10 Subsidios a Empresas Públicas no Financieras
5 5 4 20 Subsidios a Empresas Públicas Financieras
5 6 0 00 Transferencias de Capital al Sector Externo
5 6 1 00 Donaciones a Gobiernos Extranjeros
5 6 2 00 Donaciones a Organismos Internacionales
5 6 2 10 Donaciones a Organismos Internacionales - Cuotas Ordinarias
5 6 2 20 Donaciones a Organismos Internacionales – Cuotas Extraordinarias